Volume 11 · Número 22 · Julho-Dezembro 2022

MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



Temas Emergentes nas Relações Internacionais

UFGD editora

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

EXPEDIENTE V. 11, N. 22 – jul./dez., 2022

Editores:
Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Déborah Silva do Monte (UFGD)
Fernanda Barth Barasuol (UFGD)
Manuela Trindade Viana (Pontifica Universidad Javeriana)
Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Capa: Fernanda Barth Barasuol
Logomarca: Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

Conselho Editorial:
O corpo do Conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)
Dr. Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
Dra. Déborah Silva do Monte (UFGD)
Dr. Douglas Policarpo (UFGD)
Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)
Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)
Dr. João Nackle Urt (UFRR)
Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
Dr. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)
Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Dra. Simone Becker (UFGD)
Me. Tchella Fernandes Maso (UFRR)
Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

Conselho Consultivo:
O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em Relações Internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)
Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)
Dr. Bruno Ayllón Pino (IUDC/ UCM)
Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)
Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)
Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)
Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)
Dra. Katiuscia Moreno Galhera (UFGD)

Diagramação:
Agência Três Criativos

Editoração:
Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Déborah Silva do Monte (UFGD)
Fernanda Barth Barasuol (UFGD)

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e autoras e não expressam a opinião do Conselho Editorial.

É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

ISSN: 2316-8323
Contato:
Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD
Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 - Dourados/MS. Telefone: (67) 3410-2467 / 3410-2460
E-Mail: revistamoncoes@ufgd.edu.br
Facebook: https://www.facebook.com/revistamoncoes

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612 /rmufgd.v11i22.14510

A Estratégia de Segurança Nacional do Japão entre 2013 e 2022: ponto de inflexão na segurança internacional japonesa?

Japan's National Security Strategy between 2013 and 2022: a turning point for the Japanese international security?

La Estrategia de Seguridad Nacional de Japón entre 2013 y 2022: ¿punto de inflexión en la seguridad internacional japonesa?

Alysson Araldi Boschi
Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
E-mail: araldiboschi@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6002-4659

Resumo: A partir da criação da Estratégia de Segurança Nacional (ESN) do Japão, em 2013, procurou-se observar quais os impactos desta estratégia na segurança internacional do país até 2022. O problema de pesquisa, por conseguinte, aborda se a ESN representa ou não um ponto de inflexão para a segurança internacional do Japão. Apesar de se tratar de um documento pioneiro para o país, visto que foi a primeira vez em sua história que tais diretrizes foram oficialmente escritas, a hipótese do texto aborda que a ESN não representa uma mudança na segurança japonesa. Isso se justifica, pois, o objetivo último da ESN é assegurar a paz e a estabilidade do Japão e da comunidade internacional, e o alto grau de ameaças ainda existente contra o Japão no Leste Asiático faz com que a ESN não represente um ponto de inflexão à segurança japonesa. Por conseguinte, o artigo está dividido em três seções, explorando, respectivamente, a evolução das políticas de segurança do Japão, especialmente nas últimas duas décadas, a influência da ESN nos livros brancos de defesa do país e em sua política externa e, por fim, a atuação japonesa em face à aplicação de sua ESN.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Palavras-chave: Estratégia de Segurança Nacional; segurança internacional e defesa; Japão.

Abstract: Regarding the creation of the National Security Strategy (NSS) of Japan in 2013, it was attempted to observe the impacts of this strategy on the country's international security until 2022. The research problem, therefore, concerns whether or not the NSS represents a turning point for the international security of Japan. Despite the fact that it is a pioneering document for Japan, taking into account it was the first time in its history that such guidelines were officially written, the article hypothesis addresses how the NSS does not represent a turning point for the Japanese security. Considering that the ultimate goal of the NSS is to secure the peace and stability of Japan and the international community, the high level of threats still existing against Japan in East Asia does not make the NSS a turning point for Japanese security. Furthermore, the article is divided into three sections, exploring, respectively, the evolution of Japan's security policies, especially in the last two decades, the NSS influence over the white papers of the country and its foreign policy, and, lastly, the Japanese performance in face of the application of its NSS.

Keywords: National Security Strategy; international security and defense; Japan.

Resumen: Desde la creación de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de Japón en 2013, se buscó observar los impactos de esta estrategia en la seguridad internacional del país hasta 2022. El problema de investigación, por lo tanto, aborda si la ESN representa o no un punto de inflexión en la seguridad internacional de Japón. A pesar de ser un documento pionero al país, ya que fue la primera vez en su historia que tales directrices fueron escritas oficialmente, la hipótesis del texto aborda que la ESN no representa un cambio en la seguridad japonesa. Dado que el objetivo final de la ESN es garantizar la paz y la estabilidad para Japón y para la comunidad internacional, el alto grado de amenazas que aún existen contra Japón en el Este de Asia hace que la ESN no represente un punto de inflexión en la seguridad japonesa. Por ello, el artículo se divide en tres secciones, explorando, respectivamente, la evolución de las políticas de seguridad de Japón, especialmente en las últimas dos décadas, la influencia de la ESN en los libros blancos del país y su política exterior y, por último, la acción japonesa frente a la aplicación de su ESN.

Palabras clave: Estrategia de Seguridad Nacional; seguridad internacional y defensa; Japón.

Recebido em: 06/04/2021
Aceito em: 02/03/2022

INTRODUÇÃO

Na década de 1990, após mais de quarenta anos de tremendo sucesso econômico, o Japão começou a enfrentar um declínio notável em seu desempenho, principalmente por conta de estagnação econômica. Essa estagnação fez com que a influência japonesa no continente asiático igualmente decaísse, dada a falência do então paradigma dos gansos voadores, uma das estratégias econômicas de maior sucesso do Japão (MALAFAIA, 2016), responsável por modificar a estrutura de produção não só japonesa, mas também de países do sudeste asiático. Em vista disso, a China, com seu grande crescimento econômico ao longo das últimas duas décadas, acabou por ocupar esse espaço de influência anteriormente pertencente ao Japão; a projeção chinesa, por esse ângulo, encobre qualquer tentativa de nova liderança japonesa na Ásia, já que ambos os países se localizam no mesmo espaço geográfico, afetando a influência do Japão em sua própria região. Assim, apesar de o Japão ainda ser a terceira maior economia do mundo, sua participação internacional atualmente se concentra em outros domínios, em temas como segurança humana internacional e não proliferação de armas nucleares, por exemplo.

A despeito de sua estagnação econômica e de sua presença internacional ofuscada pela ascensão da China, o envolvimento do Japão em diversas questões de segurança, sobremaneira no Leste Asiático, chama a atenção da comunidade internacional. Dentre esses problemas identifica-se especialmente a militarização acentuada da China no Mar do Sul da China (MSC) e no Mar do Leste da China (MLC), bem como da Coreia do Norte, com seus constantes testes nucleares e de mísseis balísticos na região (MOFA, 2016). Essas duas nações são, nesse sentido, os únicos dois Estados abertamente securitizados na política externa japonesa. Assim, em conformidade à atual postura proativa quanto à formulação de suas políticas de segurança, o governo japonês criou o Conselho de Segurança Nacional (CSN), a 4 de dezembro de 2013, não só para endereçar tais ameaças, mas para servir de palco a discussões estratégicas regulares quanto a demais problemas securitários (MOFA, 2016). Ainda, juntamente ao CSN, a 17 de dezembro de 2013 o Escritório do Gabinete do Primeiro-ministro do Japão publicou, pela primeira vez em sua história, a Estratégia de Segurança Nacional (ESN) do país. O governo japonês aborda nesse documento uma série de posicionamentos e diretrizes de segurança e defesa, os quais passam a oficialmente representar os interesses de Tóquio em escala internacional.

Em novembro de 2021, o Primeiro-ministro japonês Fumio Kishida anunciou que a Estratégia de Segurança Nacional sofreria sua primeira revisão desde 2013. De acordo com informações do governo, tal revisão será realizada ao final de 2022, após nove anos da entrada em

CC BY NC SA

vigor do documento. O objetivo deste artigo, portanto, é analisar como a primeira versão da Estratégia de Segurança Nacional japonesa tem impactado suas questões de segurança internacional até o momento e responder se essa estratégia representa um ponto de inflexão nas políticas securitárias do Japão. A hipótese inicial é de que, apesar de a ESN ser pioneira ao país, o documento não representa um *turning point* na segurança japonesa; o Japão ainda não conseguiu alcançar seu principal objetivo, qual seja eliminar as ameaças contra o país e melhorar a estabilidade e o ambiente de segurança no Leste Asiático. O artigo, por conseguinte, está divido em três seções. A primeira foca na evolução das políticas de segurança do Japão, especialmente nas últimas duas décadas; em seguida, aborda-se a atual correlação entre a Estratégia de Segurança Nacional do país com suas políticas externa e de segurança; por fim, a terceira seção consiste em uma análise do comportamento japonês em face à criação de sua ESN.

EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS SECURITÁRIAS DO JAPÃO

Pode-se dizer que ao longo da história do Japão faltaram políticas de segurança ao país, especialmente após a Segunda Guerra Mundial e sua confiança nos Estados Unidos em assumir essa responsabilidade[1]. David Welch (2011, p. 16) aponta, por exemplo, que não há concordância, tanto por japonólogos quanto por autoridades nipônicas, quanto à existência de uma 'estratégia nacional' japonesa durante a Guerra Fria, haja vista a falta de mentalidade ou a falta de necessidade em se pensar uma política desta magnitude. Isso fez com que o Japão, naquele período, apenas desse continuidade à sua então nova postura pacifista estabelecida pela Constituição de 1947, para focar no desenvolvimento de sua economia conforme a Doutrina Yoshida pregara. Sendo assim, Welch indica que, após a Guerra Fria, essa conduta causou agonia no país pelo sentimento de que a política externa japonesa estava desassistida, dado

1 Ao final do conflito, os Estados Unidos ocuparam o Japão e impuseram uma nova Constituição ao país, escrita majoritariamente por um comitê de juristas americanos servindo à ocupação no Japão (BOSCHI, 2021). Dentre as principais mudanças fixadas aponta-se a destituição dos poderes do Imperador e, consequente, o estabelecimento de uma democracia parlamentarista sob controle do Primeiro-ministro japonês; e a desmilitarização do país, onde o Artigo 9 do documento impede o Japão de portar forças militares ofensivas de quaisquer naturezas, ao passo que seu direito à guerra foi permanentemente renunciado. Em concomitância, um tratado de segurança entre o Japão e os Estados Unidos foi assinado, tendo como base a Doutrina Yoshida, a qual tornou os EUA responsáveis por salvaguardar a defesa do território japonês, enquanto o Japão reconstruía sua economia, estilhaçada após a guerra. O atual acordo entre os dois Estados está em vigor desde 1960, quando naquele ano foi reformulado, servindo como um contraponto à Constituição japonesa, já que a responsabilidade de defesa do país recai sobre os Estados Unidos. Dessa maneira, o Japão se tornou um país dependente dos EUA em matéria de defesa, tendo em vista a Constituição escrita pelos americanos e os subsequentes acordos de segurança assinados entre esses Estados.

CC BY NC SA

que o Japão não precisou pensá-la até aquele momento devido à Doutrina Yoshida e a defesa do território japonês pelas forças militares americanas.

Dada a reconfiguração do sistema internacional, portanto, esperou-se do Japão um posicionamento mais proativo após a Guerra Fria. Apesar de o país não ter experimentado uma transformação radical em sua esfera de segurança, dado que até hoje o Japão enxerga os Estados Unidos como seu principal aliado militar, ainda adota preceitos pacifistas e sua Constituição nunca foi sequer emendada, por exemplo, a década de 1990 representa o início da evolução das políticas de segurança e defesa do Japão (OLIVEIRA, 2019). Assim, no pós-Guerra Fria, a primeira grande mudança nessas políticas envolveu as Forças de Autodefesa do Japão (FAD)[2] e a Guerra do Golfo (1990–1991). Segundo Alana de Oliveira (2019), naquele contexto, tanto os Estados Unidos quanto a comunidade internacional cobraram o envolvimento do Japão no conflito, visto que o país importava quantidades expressivas de petróleo do Oriente Médio e era energeticamente dependente da região. Visto que o Japão renunciou seu direito à guerra através de sua Constituição, o que o proíbe de se envolver em conflitos, o país inicialmente destinou a quantia de US$ 4 bilhões de auxílio internacional[3]. Esta ajuda não foi suficiente para mudar a opinião negativa da comunidade internacional, considerando-a uma "diplomacia do talão de cheques" egoísta e irresponsável por não envolver a cessão de forças militares de fato na ação (TOGO, 2008, p. 216), o que obrigou o país a tomar medidas parlamentares no caso. Finalmente, em 1992 foi aprovado pela Dieta japonesa o projeto de lei intitulado "Ato de Cooperação Internacional em Operações de Paz das Nações Unidas", o qual autorizou a participação das Forças de Autodefesa do Japão em missões de paz e humanitárias, na supervisão de eleições e na provisão de recursos a países terceiros, em operações da ONU (OLIVEIRA, 2019).

Para além da Guerra do Golfo, o Japão subsequentemente atuou em inúmeros outros países com suas Forças de Autodefesa em exercícios de cooperação de paz internacional e alívio a desastres, sempre vinculadas às Nações Unidas. Alguns exemplos de sua atuação internacional são as operações em Camboja (1992), Moçambique (1993–1995), Síria (1996–presente), Índia (2001), Timor-Leste (2002–2004 e 2010–presente), Paquistão (2005), Indonésia (2005 e 2009), Nepal (2007–2011) e Haiti (2010–presente) (JGSDF, s.d.; MOD, 2011).

2 Embora o Japão tenha sido desmilitarizado durante a ocupação americana (1945–1952) através de sua nova Constituição, concedendo ao país seu caráter pacifista, a Polícia Nacional Reserva foi criada no contexto da Guerra da Coreia (1950–1953) para manter a ordem doméstica no país, haja vista o envio de tropas americanas que estavam no Japão ao conflito (BOSCHI, 2021). A Polícia Nacional Reserva foi gradualmente convertida às Forças de Autodefesa do Japão, único aparato militar existente no país até a atualidade. Nesse sentido, a Polícia Nacional Reserva e, posteriormente, as Forças de Autodefesa, representam o início da remilitarização do Japão já na década de 1950.

3 Outros pesquisadores mencionam valores ainda mais altos, como Kazuhiko Togo (2008), que fixou a cifra de US$ 14 bilhões como a quantia cedida pelo Japão.

Sendo assim, a reconfiguração das FAD do Japão representou uma mudança substancial à segurança japonesa, dado que a partir disso o país abandonou seu comportamento basicamente reativo e defensivo para dar lugar a uma abordagem de 'defesa dinâmica', como mencionado por Eyal Ben-Ari (2015, p. 18). Em adição à Guerra do Golfo, todavia, três outras ameaças à integridade nacional do Japão impulsionaram esse reajuste em suas políticas: (1) os testes de mísseis chineses sobre o Estreito de Taiwan nos anos de 1995 e 1996; (2) o lançamento do míssil norte-coreano Taepodong 1 em 1998, o qual sobrevoou o espaço aéreo japonês e caiu no Pacífico; e (3) os testes nucleares da Índia e do Paquistão em 1998, juntamente da não ratificação do Tratado Compreensivo de Proibição de Testes Nucleares por parte dos Estados Unidos (IBID). Assim, ainda no contexto dos anos 1990, a preocupação securitária do Japão começou a se voltar a países asiáticos, especialmente quanto ao comportamento da China e da Coreia do Norte no Leste da Ásia.

Da mesma forma, a reorientação da política externa americana após os atentados de 2001 fez com que as políticas de segurança e de defesa do Japão se desenvolvessem rápida e notoriamente (OLIVEIRA, 2019, p. 65). Isso se justifica, pois, os EUA mudaram o foco de atuação de sua política externa do Leste Asiático para o Oriente Médio, o que deixou o Japão à mercê da ausência estadunidense para garantir sua defesa; por conta disso, Tóquio reafirmou sua necessidade em adotar uma postura mais proativa em matéria de defesa. Um dos resultados mais significativos deste período foi a construção do escudo antimísseis balísticos em solo japonês, em parceria com os Estados Unidos, no ano de 2004 (IBID).

Segundo Altemani (2000, p. 20), a China visualizou esse novo comportamento japonês em segurança como uma ameaça de remilitarização formal do Japão. Os chineses temeram, ainda, que sua capacidade de dissuasão fosse enfraquecida, ao passo que a parceria nipo-americana fosse fortalecida e, principalmente, de que a ilha de Taiwan pudesse estar incluída no escopo de defesa do escudo antimísseis japonês[4]. Essa constante ameaça de remilitarização do Japão, a partir do ponto de vista chinês, vem desgastando suas relações bilaterais. Por uma perspectiva nipônica, no entanto, as relações sino-japonesas vêm se deteriorando principalmente devido à disputa sobre as Ilhas Senkaku, ou Ilhas Diaoyu, e pela expansão militar chinesa sobre os mares do Sul e do Leste da China (OWENS, 2018; CAMPBELL, 2018). Como Neil Owens (2018, p. 113, tradução minha) indica:

4 Nesse cenário, a China investiu em seu setor militar a ponto de superar enormemente o sistema de defesa de mísseis do Japão, tanto com forças de ataque regulares quanto nucleares (SUZUKI e WALLACE, 2018).

BY NC SA

> As ações chinesas durante disputas estimulam preocupações japonesas sobre a ascensão da China. A China tem consistentemente demonstrado vontade de empregar todo e qualquer instrumento a sua disposição para pressionar seus vizinhos e avançar com seus interesses; muitos dos métodos usados parecem desproporcionais. O [...] uso de embarcações altamente armadas para desafiar fronteiras marítimas disputadas e territórios reivindicados, e a vontade de tratar espaço aéreo e águas internacionais como sendo territórios próprios levantam questões problemáticas sobre o julgamento chinês e sua dedicação em aderir a um Sistema Internacional baseado em regras preexistentes.

Em adição, desde o início de sua política proativa dos anos 1990, o Japão tem promovido uma maior integração regional no âmbito de organismos asiáticos, como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e, mais recentemente, a Parceria Transpacífica (TPP). O Japão propôs junto à ASEAN, por exemplo, a criação de um espaço para discussão de política e segurança na Ásia-Pacífico, o que resultou no estabelecimento do Fórum Regional da ASEAN, em julho de 1994, contando com a participação de países asiáticos para além daqueles do Sudeste, como a China, a Coreia do Sul e o próprio Japão. Ainda no âmbito da ASEAN, outros órgãos surgiram graças à proatividade japonesa, nos quais igualmente se debate política e segurança, como a ASEAN+3 (APT) e a Cúpula do Leste Asiático. Sua política de integração regional, bem como a criação de arranjos regionais, justificava-se pela percepção japonesa de que o expansionismo chinês, já dando sinais na década de 1990, poderia ser freado através de cooperação em segurança com a China junto de países da Ásia Oriental (TOGO, 2008).

Ryo Sahashi (2016) observa que o governo nipônico procura integrar também os Estados Unidos nesse teatro de cooperação em segurança na Ásia. Essa estratégia expandiria uma influência americana na Ásia Oriental e disseminaria as próprias políticas de segurança do Japão, como consequência, à vista da inclusão dos EUA em mecanismos de segurança no subcontinente. Isso contribuiria tanto com o rebalanceamento da região quanto com a contensão da China naquele local. Por conta disso, os EUA foram inseridos na Cúpula do Leste Asiático, contrariamente à vontade da China, junto de outros países não asiáticos como a Austrália, a Nova Zelândia e a Rússia (TOGO, 2008).

Ademais, integrar-se com países da Ásia Oriental significa difundir, em certa medida, um sentimento de regionalismo dentre essas nações, o que auxiliaria também a rebalancear a Ásia. À época de seu mandato como Primeiro-ministro (2001–2006), Junichiro Koizumi foi uma das principais figuras por trás da ideia de regionalismo asiático, incentivando a criação de uma "comunidade aberta que compartilhe a prosperidade econômica e, ao mesmo tempo, aceite a diversidade" (IBID). Esse sentimento de regionalismo e pertencimento mútuo serviria não só para rebalancear a Ásia e frear o expansionismo chinês, como também para reinserir o Japão

na Ásia Oriental[5]. Como chamada pelo ex-presidente americano Barack Obama (2009–2017), o rebalanceamento do Leste Asiático é uma política 'pivô' para a região.

Dito isso, devido ao *status quo* no Leste Asiático, especialmente em relação à China e à Coreia do Norte, e por conta da tendência de se tornar mais proativo quanto a seus assuntos de segurança e defesa desde o início da década de 1990, o governo nipônico criou, ao longo do segundo mandato de Shinzō Abe (2012–2020), o Conselho de Segurança Nacional (CSN) e a Estratégia de Segurança Nacional (ESN), ambos em 2013. Quanto ao CSN, este órgão foi criado para "prover um fórum onde serão empreendidas discussões sobre inúmeros problemas de segurança nacional de forma regular e quando necessário, sob uma liderança política forte do Primeiro-ministro" (MOFA, 2016, n.p., tradução minha). Por outro lado, a ESN

> [...] apresenta os princípios guias da segurança do Japão e de seus objetivos e interesses nacionais, demonstra o ambiente de segurança rodeando o Japão e os desafios à segurança nacional, e apresenta abordagens estratégicas que o Japão deveria tomar para endereçar tais desafios (MOFA, 2016, n.p., tradução minha).

Em outras palavras, o CSN é a plataforma pela qual a ESN é implementada no país. Identifico que essas instituições são marcos à autorregência de questões de segurança por parte do Japão, visto que tais instâncias foram oficializadas pela primeira vez no país e estabeleceram um comportamento específico ao Japão em um período de longo prazo.

Assim, segundo a Estratégia de Segurança Nacional (MOFA, 2016), o país oficialmente conta com três principais interesses e três principais objetivos nacionais. Quanto aos interesses nacionais: (I) manter a própria paz e segurança e assegurar sua sobrevivência; (II) alcançar prosperidade ao Japão e ao seu povo, consolidando, desse modo, sua paz e sua segurança; e (III) manter e proteger a ordem internacional baseada em valores e regras universais. Por outro lado, em relação aos objetivos: (I) fortalecer a dissuasão, impedindo ameaças de alcançarem diretamente o Japão; (II) melhorar o ambiente de segurança da região, prevenir e reduzir ameaças diretas ao Japão, através do fortalecimento da aliança Japão-EUA, e realçar relações de cooperação e de confiança com seus parceiros; e (III) melhorar o ambiente de segurança global e construir uma comunidade internacional pacífica, estável e próspera.

5 Essa busca japonesa pelo regionalismo asiático origina-se da vontade do Japão em recuperar sua identidade local para com os países da região, bem como sua identidade nacional, ambas em crise pós-1945. O regionalismo asiático, portanto, era visto como uma forma de o Japão se reconciliar com a região e redesenhar sua imagem. Sakutaro Tanino, ex-embaixador do Japão em Pequim, afirmou ser crucial à política do Japão tanto promover esse regionalismo asiático e uma segurança cooperativa quanto fortalecer seu poder tradicional, para assim uma possível aliança permanecer firme (IBID).

CC BY NC SA

De forma mais detalhada, seis iniciativas para se alcançar os interesses e os objetivos da ESN foram apresentadas. A primeira é "aumentar e expandir as capacidades e os papéis do Japão", por ações como melhorar sua diplomacia, construir um sistema de defesa compreensivo que abarque uma maior proteção da integridade territorial e sua segurança marítima, bem como "fortalecer a cibersegurança, o contraterrorismo internacional, suas capacidades tecnológicas e de inteligência e o uso estável do espaço sideral". A segunda abordagem foca em "fortalecer a aliança Japão-EUA", defendendo uma cooperação mais diversa e profunda com esse Estado em diferentes áreas de segurança e defesa, assim como pela garantia de uma presença americana mais estável no Japão[6]. O terceiro procedimento refere-se a "fortalecer diplomacia e cooperação em segurança com parceiros para a paz e a estabilidade da comunidade internacional", focando em fortalecer a cooperação com Coreia do Sul, Austrália, países da ASEAN e Índia. Ainda, construir uma estrutura de "interesses estratégicos comuns" com a China, incitar a Coreia do Norte a "tomar ações concretas rumo à resolução compreensiva de questões preocupantes", bem como fomentar uma utilização ativa de estruturas multilaterais como a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, a Cúpula do Leste Asiático e a ASEAN. A quarta iniciativa proposta é "contribuição proativa a esforços internacionais para a paz e a estabilidade da comunidade internacional". Este aspecto faz referência ao aprimoramento da diplomacia dentro das Nações Unidas, reforçando o estado de direito na comunidade internacional, incluindo os mares, o espaço sideral e o ciberespaço, ao passo que destaca a importância da cooperação internacional em termos de não-proliferação, Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA, da sigla em inglês) e contraterrorismo internacional, por exemplo. A quinta abordagem, "fortalecer a cooperação baseada em valores universais para a resolução de problemas globais", refere-se a "apoiar a democratização através do uso estratégico e proativo da ODA, responder a desafios de desenvolvimento e de problemas globais, popularizar o conceito de segurança humana, fortalecer estruturas de livre mercado", dentre outros. Finalmente, a sexta medida proposta pela Estratégia de Segurança Nacional é "fortalecer fundações domésticas que apoiem a segurança nacional e promovam entendimento doméstico e global". Esta diretriz diz respeito à manutenção e ao aprimoramento da produção de defesa e de tecnologia, ao impulso nas capacidades de comunicação e ao reforço de consciência social (IBID).

6 A primeira e a segunda iniciativas da ESN foram também oficializadas no último Programa de Defesa Nacional (PDN) do Japão, o qual é confeccionado amiúde desde 1958 com o propósito de oficializar a política básica de defesa do país, bem como suas capacidades de defesa e diretrizes para capacidades futuras, o que inclui as FAD. Na íntegra, "o PDN de 2018 [...] afirma que o Japão construirá, doravante, uma capacidade de defesa verdadeiramente eficaz, 'Força de Defesa Multi-Domínio', que: possa executar operações entre domínios e que organicamente combine capacidades em todos os domínios, incluindo espaço, ciberespaço e espectro eletromagnético; seja capaz de conduzir de forma sustentada atividades flexíveis e estratégicas durante todas as fases, desde tempos de paz até contingências armadas; e seja capaz de reforçar a capacidade da Aliança Japão-EUA e promover cooperação em segurança" (MOD, s.d.a, n.p., tradução minha).

CC BY NC SA

Dessa maneira, a Estratégia de Segurança Nacional consolida a tradicional visão das políticas externa e de defesa do Japão, mas agora enquanto princípios de segurança nacional de longo prazo. A estratégia, outrossim, reflete o posicionamento de que o país deve contribuir ainda mais proativamente à paz, à estabilidade e à prosperidade do próprio Japão, da Ásia-Pacífico e de toda a comunidade internacional, sob seu viés convencional de 'contribuidor proativo para a paz' (MOD, s.d.), parte de sua política externa há anos. À luz da ESN, mais especificamente da primeira iniciativa, o Ministério da Defesa do Japão (s.d.b) determina que capacidades defensivas próprias são as principais garantidoras da defesa do Japão, e que, por esse motivo, será construído no país um sistema de defesa compreensivo para firmemente defender o país. Além disso, o Ministério da Defesa (s.d.b) enfatiza ainda que tanto forças de defesa quanto operações flexíveis conjuntas serão coordenadas, e que cooperação bi e multilateral com outros Estados será promovida pelo governo.

Novamente se conectando à primeira iniciativa da ESN e em meio ao acentuado militarismo chinês e norte-coreano ao longo da década de 2010, a Constituição japonesa foi reinterpretada em 2015 com o intuito de autorizar a utilização das Forças de Autodefesa fora de solo nipônico para auxiliar Estados aliados sob ataque (OLIVEIRA, 2019), através da 'Legislação do Japão para a Paz e a Segurança'. Tal opção, no entanto, pode ser acionada apenas quando a sobrevivência do Japão estiver igualmente ameaçada, empregando-se o mínimo de força possível para apenas repelir tais ataques e garantir a sobrevivência do Japão e de sua população.

Nesse sentido, para além de Forças de Autodefesa altamente móveis, proativas e flexíveis, a política japonesa de defesa dinâmica mencionada por Ben-Ari (2018) igualmente consiste em investimentos em tecnologias, inteligência e capacidade de vigilância avançados, bem como aparatos de guerra anfíbios. Segundo Reito Kaneko (2020), o ex-premiê Yoshihide Suga (2020–2021) apresentou em 2021 um orçamento militar recorde ao Japão, de aproximadamente US$ 51,7 bilhões, onde estava previsto o desenvolvimento de novos mísseis capazes de atingir embarcações fora de sua zona de disparo, uma nova geração de jatos de combate, novas embarcações navais ao país, bem como um sistema para abater ameaças aéreas, incluindo drones, em consonância à primeira e à sexta iniciativas da ESN. Esses novos aparatos justificam-se pela necessidade de impulsionar a habilidade do Japão em lidar com as ameaças nucleares e de mísseis norte-coreanos e, principalmente, com a progressiva assertividade marítima da China, segundo o Ministro de Defesa Nobuo Kishi. As atuais propostas para o orçamento militar japonês são bastante criticadas por opositores, dado que a posse de tais capacidades ofensivas, de acordo com determinados vieses políticos, vai contra a Constituição pacifista do Japão. De qualquer forma, esse rearranjo nas políticas de segurança e defesa do

CC BY NC SA

Japão, iniciado com a reconfiguração das Forças de Autodefesa na década de 1990, fez com que o país retomasse, na medida do possível, o controle da formulação de suas políticas securitárias na tentativa de se tornar novamente um 'Estado normal'[7] (ALTEMANI, 2000, p. 16).

Nessa perspectiva, é válido também analisar a percepção da população japonesa quanto a uma postura mais proativa em defesa e segurança por parte do governo. Shogo Suzuki e Corey Wallace (2018, p. 3) mencionam uma pesquisa de opinião (TUAS-JPOS) realizada conjuntamente pela Universidade de Tóquio e pelo jornal *The Asahi Shimbun*, de orientação liberal, onde 50,3% dos entrevistados demonstraram apoio total a um fortalecimento do sistema de defesa do Japão[8]. Os autores comentam ainda como as ameaças apresentadas pela China e pela Coreia do Norte são igualmente percebidas pela população como ameaças ao país.

> Há também discussões mais frequentes sobre a necessidade de o Japão adquirir capacidades de contra-ataque e uma maior vontade para enfrentar essa possibilidade. A abertura do público à ideia de ao menos conversar sobre defesa autônoma, incluindo a aquisição de capacidades ofensivas de longo alcance e armas nucleares, sugere haver uma maior aceitação de políticos abertamente discutindo as necessidades de defesa do Japão (SUZUKI e WALLACE, 2018, p. 3, tradução minha).

Paralelamente a essa pesquisa de opinião, o Escritório do Gabinete do Primeiro-ministro do Japão realiza enquetes periódicas com a população, mais amplas que a pesquisa TUAS-JPOS, acerca de questões de defesa e sobre as Forças de Autodefesa do país. Dentre as inúmeras perguntas realizadas nessa pesquisa, quatro serão aqui destacadas. Quando inquiridos se há risco de o Japão se envolver em uma guerra, 69,2% dos entrevistados responderam haver

7 O conceito de Estado normal, no Japão, serve como contraponto ao pacifismo neutro instaurado no país pós-Segunda Guerra, através do qual se argumenta que o Japão deveria se tornar um Estado westfaliano 'normal' como as demais nações do mundo (JESUS JUNIOR, 2008, p. 12). Assim, os defensores desta visão utilizam-na especialmente para justificar que o Japão deveria se tornar um país com controle total sobre suas políticas de defesa, inclusive sobre o direito de se remilitarizar formalmente. Cabe apontar ainda que, após a Guerra Fria, o governo japonês tentou reformar sua Constituição desde o mandato de Junichiro Koizumi (2001–2006), com o intuito de transformar o Japão em um Estado normal. Todavia, foi durante os mandatos de Shinzō Abe (2006–2007 e 2012–2020), especialmente ao longo do segundo, que a pauta de revisão constitucional mais foi debatida na história do Japão, apesar de este plano político não ter sido exitoso (BOSCHI, 2021). Conter avanços chineses sobre os mares do Sul e do Leste da China era o principal objetivo de Abe com a tentativa de normalização do Estado japonês (OLIVEIRA; FERNANDES, 2019).

8 Segundo o jornal, o apoio da população japonesa subiu notavelmente após os incidentes nas Ilhas Senkaku entre 2010 e 2012. Em 2009, por exemplo, 38,5% dos entrevistados foi favorável a um incremento na defesa japonesa; em 2012 observou-se um pico de 57,1%; a partir disso se constatou um declínio nesse apoio, mas que ainda assim representa a maioria dos entrevistados, com 52,7% em 2014 e 50,3% em 2016 (IBID, p. 3). Apesar de a porcentagem ter decrescido nos últimos anos, no escopo desta pesquisa de opinião pode-se inferir que a população japonesa sentiu necessidade de um sistema de defesa mais robusto em face à atuação de terceiros Estados no Leste Asiático, a qual ameaça a segurança do país.

CC BY NC SA

risco, em 2009. Esse número aumentou nas pesquisas posteriores: 72,3% disse que o risco existe, em 2012, 75,5% em 2015 e 85,5% na última pesquisa realizada, em 2018. Nesse sentido, a maior parte dos entrevistados crê que as Forças de Autodefesa e o tratado de segurança com os Estados Unidos são a melhor forma de proteger o Japão: 77,3% expressou essa opinião em 2009, 82,3% em 2012, 84,6% em 2015, tendo esse ano como pico, e 81,9% em 2018. Por outro lado, quanto ao pensamento dos entrevistados sobre o sistema de defesa do Japão, 14,1% dos japoneses responderam, em 2009, que a defesa japonesa deveria ser incrementada; esse número aumentou nas pesquisas seguintes, com 24,8% em 2012, 29,9% em 2015 e, com leve queda, 29,1% em 2018. Não obstante, a maioria dos entrevistados acredita que o sistema de defesa do Japão deve continuar o mesmo, sem sofrer aumentos ou diminuições: 65,1% expressou essa opinião em 2009, 60% em 2012, 59,2% em 2015 e 60,1% em 2018. Por fim, quando inquiridos sobre as funções das FAD em uma pergunta de múltipla escolha, 43,6% dos entrevistados assinalaram, na pesquisa de 2009, que "esforços para apoiar cooperação internacional, como missões de *peacekeeping* da ONU e alívio a desastres no exterior" faz parte das funções das FAD, colocando esta opção como a terceira mais votada. Em 2012, a porcentagem subiu para 48,8%, mantendo-se em terceiro lugar; 42,1% marcou essa opção em 2015, representando a quarta função mais votada, ao passo que na última pesquisa, de 2018, apenas 34,8% dos entrevistados afirmaram que essa era uma das funções das FAD, caindo para a quinta posição mais escolhida pelos japoneses entrevistados (CABINET OFFICE, 2012; IDEM, 2018).

Apesar de a pesquisa de opinião do Escritório do Gabinete igualmente indicar que há um aumento na percepção popular de que as forças de defesa do Japão devem ser incrementadas, a porcentagem favorável a esse fomento destoa consideravelmente dos dados apresentados na pesquisa TUAS-JPOS por ser mais baixa e não representar a maioria da população. Entretanto, na pesquisa do Escritório do Gabinete o aumento no apoio a um sistema de defesa mais robusto também ocorreu após o período de 2010–2012, indicando possível relação com os incidentes nas Ilhas Senkaku e com a militarização de terceiros Estados no Leste Asiático; isso demonstra uma convergência entre as duas enquetes. De qualquer forma, apesar de a percepção de ameaça contra o Japão ter aumentado, conforme apontado na segunda pesquisa, é inconclusivo se a população japonesa, em sua maioria, apoia ou não um incremento no sistema de defesa japonês, sendo que, inclusive, parte significativa da população sequer considera que as FAD deveriam atuar no exterior, como vem ocorrendo na evolução das políticas governamentais.

Em conclusão, as políticas de segurança e defesa do Japão começaram a evoluir, recentemente, a partir da utilização das Forças de Autodefesa em missões da ONU no exterior.

CC BY NC SA

Além disso, a reconfiguração da ordem global pós-Guerra Fria, a mudança de foco da política externa americana do Leste Asiático para o Oriente Médio e as ameaças impostas pela China e pela Coreia do Norte igualmente fizeram com que o Japão adotasse uma postura mais proativa quanto à formulação de suas políticas, com o intuito de novamente se tornar um Estado normal. A Estratégia de Segurança Nacional sobremodo foca em como a manutenção da paz é imprescindível ao Japão e como o país está disposto a aprofundar relações com outros Estados, especialmente com os EUA, e organizações internacionais, em particular as do Leste Asiático, e principalmente como o sistema de defesa japonês deve ser incrementado por ser primordial ao cumprimento da ESN e seus princípios de paz e de proteção territorial. Contudo, para alicerçar a visão nipônica acerca de sua segurança internacional, a Estratégia de Segurança Nacional é composta de inúmeros posicionamentos tradicionais que já eram adotados pelo Japão anteriormente ao estabelecimento da ESN, em detrimento de modificar substancialmente a atuação japonesa. Isso se explica, pois, a proatividade japonesa iniciou de fato no pós-Guerra Fria, e não com o governo de Abe ou com a ESN, por exemplo. Por esse ângulo, como observa Joel Campbell (2018, p. 911), a postura securitária do Japão é ímpar, especialmente dentre as grandes potências: o país possui forças militares, mas paralelamente adota uma postura pacifista; participa ativamente das Nações Unidas e de suas organizações auxiliares; provê a maior quantia de Assistência Oficial ao Desenvolvimento do mundo por ano; em simultâneo, nenhuma outra potência depende de terceiros, nesse caso dos Estados Unidos, para garantir a maior parte de sua defesa enquanto mantém rivalidade histórica com nações vizinhas.

A ESN E OS LIVROS BRANCOS DE DEFESA DO JAPÃO

A incerteza da existência ou não de uma estratégia nacional japonesa, como mencionado na primeira seção, só foi eliminada em dezembro de 2013, quando o governo do Japão compilou em um único documento políticas estratégicas compreensivas pela primeira vez em sua história. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, portanto, o Japão levou 68 anos para oficializar sua estratégia nacional. Nessa ótica, o livro branco de defesa (LBD) do Japão de 2013 foi o primeiro elaborado sob o governo de Shinzō Abe, anteriormente à divulgação da ESN. Neste documento, Tóquio passou a adotar uma retórica mais nacionalista e um tom mais vigilante se comparado aos livros brancos anteriores, citando desafios diretos à segurança do Japão e como o país pretendia endereçá-los (PANDA, 2013). A expansão e a intensificação das atividades chinesas nos mares do Sul e do Leste, em águas próximas às Ilhas Senkaku, e no

CC BY NC SA

espaço aéreo circundando o Japão, onde inclusive atuam as FDA, bem como os testes nucleares e de mísseis norte-coreanos, passaram a receber atenção no documento. A partir dessas declarações, o Japão reforçou seu compromisso na defesa de seus territórios como um dos pontos centrais do livro branco de 2013 (TAKAHASHI, 2013). Em vista disso, o governo japonês deu menos ênfase, naquele documento, em meios diplomáticos para resolução de conflitos internacionais. Em contrapartida, sugeriu-se que o país deveria adotar uma postura mais independente em defesa, ao passo que são citados novos equipamentos militares a serem incorporados pelas FDA do Japão, como aeronaves, capacidade de vigilância aprimorada, tanto por vias aéreas quanto por radares terrestres, e veículos anfíbios para defesa *off-shore*; ter a capacidade de atacar bases inimigas como uma forma de dissuasão efetiva contra ameaças de mísseis balísticos foi igualmente proposto no LBD daquele ano (IBID; PANDA, 2013).

Assim, Toshiya Takahashi (2013) finaliza que, apesar de o LBD de 2013 ter manifestado novos vieses à política de defesa do Japão, não apresentou uma postura radicalmente diferente quanto aos livros brancos dos anos anteriores. Cabe ressaltar que os livros brancos são sempre divulgados na metade do ano; naquele contexto, Shinzō Abe já havia declarado que pretendia elaborar uma ESN para o Japão (a qual foi divulgada em dezembro); logo, o LBD de 2013 foi escrito já tendo como base alguns dos preceitos posteriormente apresentados na ESN, vide a primeira e a sexta iniciativas. Essa característica, portanto, pode ser interpretada não como um reflexo da ESN nas políticas japonesas, mas sim do tipo de posicionamento que o Primeiro-ministro adotou naquele período. Shinzō Abe foi um premiê mais ativo em assuntos de segurança que seus predecessores, e isso se refletiu nos documentos elaborados ao longo de seus mandatos; do livro branco de 2013 à Estratégia de Segurança Nacional, Abe demonstrou que sua política seria proativa, focada diretamente em conflitos mantidos com vizinhos e que, para resolvê-los, investimento no setor militar japonês seria peça-chave.

Por outro lado, Yoshihide Suga, o qual deu continuidade à política externa proativa de Shinzō Abe, já era o premiê japonês ao tempo da elaboração do LBD de 2021, último livro divulgado até o momento de confecção deste artigo[9]. Nesse documento expressa-se que todo e qualquer conflito regional deve ser tratado como uma ameaça à integridade japonesa. Rajaram Panda (2021) aponta que o governo nipônico menciona pela primeira vez as tensões no estreito de Taiwan, o mal-uso do espaço aéreo ao redor da ilha pela China, e que dessa forma

9 Seria interessante, em pesquisas futuras, analisar também os livros azuis de diplomacia, tendo em vista que muitos pontos da ESN tocam nesse aspecto. Por esse ângulo, a ESN também serve para, de certa forma, alinhar as políticas produzidas pelo Ministério das Relações Exteriores, formulador da política externa e dos livros azuis de diplomacia, com as do Ministério da Defesa, responsável por elaborar os livros brancos de defesa do Japão.

deveria se prestar atenção no fortalecimento das forças militares chinesas e taiwanesas, inclusive na venda de armas dos Estados Unidos para Taiwan. As operações chinesas no MSC e no MLC continuaram a ser abordadas, bem como a coerção chinesa em tentar modificar o *status quo* nas Ilhas Senkaku. Ademais, o governo japonês indica que deve haver colaboração com países como Austrália, Reino Unido, Canadá, França, Alemanha, Índia, Nova Zelândia e Estados Unidos para a promoção de um Indo-Pacífico aberto e livre, o que se conecta à terceira, à quarta e à quinta iniciativa da ESN. Assim, tal como Abe, Suga continuou a dar ênfase a conflitos regionais e à militarização do Japão no LBD de 2021, não necessariamente como reflexo do que a ESN prega, mas sim por conta do tipo de política que vinha sendo adotada por seu predecessor desde 2012 mesmo antes da elaboração do documento.

Taro Aso, vice-primeiro-ministro do Japão (2012–presente), comentou ainda que os Estados Unidos e o Japão deveriam defender Taiwan em caso de ataque da China à ilha, permitindo, nessa ótica, acionar o direito da autodefesa coletiva como proposta pela reinterpretação de 2015 da Constituição. Após a divulgação do LBD de 2021 e dos comentários de Aso, Zhao Lijian, membro do Ministério das Relações Exteriores da China, alegou que Tóquio exagera a chamada 'ameaça chinesa', além de condenar irracionalmente as atividades militares e de defesa de seu país, bem como interferir grosseiramente em assuntos internos chineses. Nessa linha, Lijian respondeu ao vice-premiê japonês dizendo que seu posicionamento era extremamente errado e perigoso, e que a China não admitiria que ninguém interferisse na questão de Taiwan (IBID). Logo, embora haja convergência entre as disposições da ESN e algumas das ações adotadas pelo Japão, o posicionamento de Lijian demonstra como o objetivo último da estratégia, qual seja a manutenção da paz no Japão e na Ásia-Pacífico, não está em vias de realização. A terceira iniciativa da ESN, por exemplo, concernindo o fortalecimento de relações diplomáticas e interesses estratégicos comuns com a China, não foi cumprida nessa ocasião.

Apesar de o livro branco de defesa de 2022 ainda não ter sido divulgado, espera-se que seu conteúdo igualmente conte com posicionamentos semelhantes aos atuais. Assim como Abe e Suga, o atual Primeiro-ministro Fumio Kishida já demonstrou que planeja adotar o mesmo tom proativo de seus predecessores; o premiê mencionou, por exemplo, que o Japão deveria "considerar todas as opções para impulsionar seu sistema de defesa, incluindo adquirir a capacidade de atacar bases inimigas em resposta a um ataque iminente" (KANEKO, 2021, n.p., tradução minha), o que, aliás, já havia sido proposto no LBD de 2013, mas que até hoje não se concretizou. Essa declaração foi dada novamente tendo como justificativa a crescente assertividade chinesa em mares próximos ao Japão e a retomada dos testes de mísseis pela Coreia do Norte. Kishida anunciou, em novembro de 2021, que a ESN será revisada ao final

CC BY NC SA

de 2022, quando o documento estará completando nove anos de existência; espera-se que a nova versão da estratégia conte com a mesma proatividade do documento de 2013, tendo em vista os posicionamentos do atual governo.

Assim sendo, os livros brancos de defesa do Japão, os quais são divulgados anualmente, continuam a adotar de maneira geral os mesmos preceitos que Tóquio já vinha adotando anteriormente à Estratégia de Segurança Nacional, mas agora sob o guarda-chuva da ESN, a qual conta com um escopo temporal de longo prazo. As políticas de segurança e defesa do Japão se mostraram, sim, mais diligentes pós-ESN, sobremaneira no que diz respeito ao incremento dos aparatos de defesa do país, mas isso se deve mais à política proativa de Abe e de seus sucessores que da ESN propriamente dita, já que esse documento foi um dos reflexos dessa proatividade.

ATUAÇÃO JAPONESA EM SEGURANÇA INTERNACIONAL

Tendo em vista que o principal objetivo da ESN é ampliar a paz e a estabilidade tanto do Japão quanto da comunidade internacional, analisar-se-á na sequência a atuação japonesa, pós-2013, para assim avaliar se esse critério foi cumprido; a partir disso será avaliado se a ESN representa ou não um ponto de inflexão à segurança japonesa. Com esse fim, investiguei como as relações entre Japão e China, Coreia do Norte e Estados Unidos evoluíram pós-ESN. Mais especificamente, a tensão sobre a militarização acentuada da China, os testes de mísseis norte-coreanos e a parceria japonesa com os EUA foram analisados, como forma de ilustrar a conjuntura das relações entre o Japão e essas nações.

Sendo assim, no que tange aos testes de mísseis norte-coreanos, uma das principais ameaças contra o Japão na atualidade, cinco operações foram realizadas no período entre 1998–2013[10]. Analisando o período de 2014–2022, contudo, 43 testes já foram realizados até a data de confecção deste artigo. Ao longo do período pós-ESN, ainda, a região do Leste Asiático passou pela chamada crise dos mísseis na Coreia do Norte, em 2017, quando apenas nesse ano foram realizados 17 testes com mísseis, dos quais dois sobrevoaram o arquipélago japonês. Tendo em vista a relação proporcional de testes por ano, no primeiro período a Coreia do Norte realizou 0,31 testes/ano; no segundo momento, contudo, essa relação subiu para 4,77

10 Ano base de 1998 escolhido dado que nesse ano a Coreia do Norte realizou seu primeiro teste com um míssil que sobrevoou o território japonês.

CC BY NC SA

testes/ano. Logo, após a criação da ESN o incremento proporcional nos testes de mísseis norte-coreanos está próximo da casa dos 1500% até o momento.

Este aumento notável no número de testes, todavia, não é consequência única de uma maior proatividade japonesa em segurança e defesa; a Coreia do Norte aumentou seus testes militares principalmente devido a ameaças advindas do governo de Donald Trump (2017–2021)[11], o que acabou por afetar a segurança do Japão diretamente; dado que os Estados Unidos estão presentes no sistema defesa do Japão, considerando seu tratado de cooperação mútua e as inúmeras bases militares em solo nipônico, por exemplo, a ameaça norte-coreana foi direcionada também aos japoneses. Assim, apesar de o aumento nos testes norte-coreanos poder ser atribuído aos Estados Unidos, o Japão também compartilha responsabilidade por ser o canalizador das políticas americanas no Leste Asiático e por concomitantemente adotar políticas de defesa mais robustas. Entretanto, a crise de mísseis norte-coreana foi enfraquecida quando Trump visitou a Coreia do Norte em 2018[12], na chamada Cúpula de Singapura, onde foram debatidos temas como desnuclearização da Coreia do Norte, estabelecimento de laços diplomáticos oficiais entre Washington e Pyongyang, e a garantia de que os EUA não atacariam os norte-coreanos com armas nucleares ou convencionais. Destarte, apesar de a crise dos mísseis poder ser atribuída aos Estados Unidos, o próprio país influenciou a Coreia do Norte a diminuir sua atividade militar. Segundo a Estratégia de Segurança Nacional, o Japão deveria ter a capacidade de dissuadir o Estado vizinho e evitar que ameaças atingissem o arquipélago, o que não se observou na prática, sendo essa uma falha aos objetivos do documento. Assim, a diminuição das tensões no Leste Asiático, naquele período em específico, ocorreu sobremaneira por esforços americanos, sem interferência japonesa direta.

Mais recentemente, inclusive, a Coreia do Norte vem criticando os livros brancos de defesa do Japão por avultarem a 'ameaça de mísseis norte-coreana', acusando Tóquio de 'enfiar o nariz' nos assuntos domésticos da Coreia do Norte (JUNG, 2021), o que expõe como as relações entre os dois países ainda são ásperas. Em adição, a Coreia do Norte vem sugerindo que retomará seus testes nucleares e de mísseis balísticos de longo alcance, um sinal de como as relações com esse Estado, embora sob controle nos últimos anos, podem voltar a se tensionar caso esse cenário se concretize.

11 Como por comportamentos taxativos frente à China, principal parceiro da Coreia do Norte, o que gerou uma guerra comercial entre as duas potências, afetando diretamente os norte-coreanos. Além disso, Trump declarou em 2017 que a Coreia do Norte seria recebida com "fogo e fúria" caso ameaçasse os Estados Unidos, após a inteligência americana relatar que Pyongyang havia produzido ogivas nucleares pequenas o suficiente para caber em mísseis.

12 Sendo Trump o primeiro presidente americano em exercício a visitar o país asiático.

Quanto aos Estados Unidos, um dos pontos da ESN diz respeito ao fortalecimento da aliança Japão-EUA. Essa relação, apesar de prioritária ao governo japonês, nem sempre recebe a mesma importância por parte dos americanos. Como observado por Suzuki e Wallace (2018), sob o *slogan* de '*America First'*, Trump focou em assuntos enfrentados de maneira direta pelos Estados Unidos em sua política externa, em detrimento de questões envolvendo parceiros tradicionais como o Japão. Dessa maneira, as prioridades do governo Trump estavam voltadas a problemas relacionados sobremaneira ao Oriente Médio e à Rússia, ou mesmo à Coreia do Norte, sem se preocupar, no entanto, em como isso reverberaria no Japão, deixando o país em segundo plano.

Owens (2018) também destaca como Trump declarou que o Japão deveria adquirir suas próprias armas nucleares, dando a entender que os EUA poderiam não mais cooperar com Tóquio da mesma forma caso os japoneses não desenvolvessem suas próprias capacidades atômicas. Em segundo lugar, a saída dos Estados Unidos da Parceria Transpacífica também foi desfavorável ao Japão, visto que cooperação por meia dessa organização fazia parte da manutenção de estratégias competitivas efetuadas contra a China. Apesar de o TPP ser um tratado de livre comércio entre os países signatários, este estava sendo usado pelos americanos como uma barreira à ascensão da economia chinesa, impactando seu desempenho no Leste Asiático, o que favorecia, portanto, o balanceamento da Ásia. Como mencionado anteriormente, o Japão enxerga o TPP como um espaço para impulsionar a influência americana no continente e para alcançar seus objetivos de segurança e defesa, e a saída de Washington da parceria foi prejudicial aos planos de Tóquio. Logo, uma vez fora do TPP, a China ganhou espaço para ocupar um vácuo de poder na região e ampliar sua influência, o que é desvantajoso ao Japão tendo em vista o equilíbrio regional. Como esperado, em 16 de setembro de 2021 a China protocolou seu pedido de entrada na organização.

Não é a primeira vez, contudo, que os Estados Unidos se comportam de maneira contrária ao que o Japão busca. Kazuhiko Togo (2008, p. 238) indica que, durante a formação da ASEAN+3, no início dos anos 2000, os EUA intervieram nesse arranjo cooperativo por motivos políticos após a cooperação começar a desenvolver ímpetos políticos. Essa intervenção, de acordo com o autor, coincidiu com a deterioração das relações sino-japonesas, bem como com a desintegração do frágil equilíbrio entre poder e identidade estabelecido sob a APT. Dessa forma, apesar de os Estados Unidos serem o grande parceiro estratégico do Japão em termos de segurança, há contextos em que o país não atua de forma auspiciosa para com o Japão; quando seus interesses estão em jogo, a aliança nipo-americana é colocada em segundo plano. Togo (2008) problematiza que, aos Estados Unidos, talvez seja mais vantajoso contar

CC BY NC SA

com um Japão dependente e enfraquecido que um Japão proativo e que tome as rédeas da balança regional, visto que assim os EUA podem exercer maior influência sobre o país. Entretanto, a argumentação de Togo é questionável se levados em consideração alguns contextos. A exemplo, ainda no governo de Trump, o presidente mencionou em dado momento que a aliança entre os EUA e o Japão era injusta e deveria ser modificada, visto que o Japão 'pegava carona' no tratado de segurança entre os países, indicando que o país deveria ser mais proativo nesse aspecto. Meses mais tarde, Trump voltou a falar da coalizão EUA-Japão, com um tom mais pacífico, dizendo que a aliança entre os dois países deveria ser fortalecida e aprofundada (REUTERS, 2020), apesar dos choques com os ideais japoneses para o Leste Asiático. Dessa forma, embora os EUA intervenham em determinados assuntos no Extremo Oriente na defesa de seus interesses, o que pode destoar do posicionamento japonês, é crucial aos Estados Unidos incentivar uma proatividade japonesa, dado que assim os EUA não atuarão sozinhos no Leste Asiático e terão um aliado funcional na região.

Sendo assim, após o lançamento da Estratégia de Segurança Nacional, as relações entre Tóquio e Washington estremeceram durante a administração de Donald Trump, contrariando o planejado pelo Escritório do Gabinete japonês: cobranças quanto à militarização japonesa e à remodelação do acordo entre os dois países, o descompromisso da política externa de Trump com o Japão por conta da política de *America First*, bem como sua saída do TPP ilustram esse ponto. A partir do governo de Joe Biden (2021–presente), entretanto, os Estados Unidos abandonaram sua postura taxativa quanto à militarização e o acordo com o Japão, dando lugar a um tom mais amigável com o país. Biden já se mostrou aberto a reingressar em acordos e organizações internacionais excluídos por Trump, como a Parceria Transpacífica, o que pode reequilibrar a integração com Tóquio.

Em encontros com o então Primeiro-ministro Yoshihide Suga, em 2021, os dois líderes debateram temas como Covid-19, mudanças climáticas, Coreia do Norte, China e a preservação da estabilidade no Estreito de Taiwan e nos mares do Sul e do Leste da China, a partir do *slogan* do presidente americano "*Build Back Better World*" (B3W). Nas palavras de Suga, foi-se comentado que nenhuma mudança no *status quo* a partir da coerção, da força e da intimidação de outros países da região no MSC e no MLC será aceita, enquanto diálogos francos com a China devem ser realizados.

Além disso, em 21 de janeiro de 2022, Joe Biden e Fumio Kishida, atual premiê japonês, tiveram seu primeiro encontro formal para a discussão de temas como a crescente assertividade militar chinesa no Pacífico, especialmente em torno da ilha de Taiwan, o que levou ambos a concordarem em impulsionar sua cooperação em segurança. O encontro entre os dois chefes

CC BY NC SA

de governo ocorreu após a Coreia do Norte sugerir que retomaria seus testes nucleares e de mísseis balísticos de longo alcance, os quais ficaram em pausa por três anos, após 'movimentos hostis' dos EUA. Kishida ainda mencionou que o Japão está disposto a fortificar drasticamente suas capacidades de defesa, ao passo que Biden afirmou que as Ilhas Senkaku estão amparadas pelo acordo de segurança mútua entre os dos países, o que levou o governo da China a criticar o encontro dos líderes, alegando que o Japão e os EUA estariam grosseiramente interferindo em assuntos internos chineses (THE ASAHI SHIMBUN, 2022). Considerando-se o atual cenário, no entanto, Biden deverá se ater em combater os efeitos da pandemia de Covid-19 em seu país como foco principal de suas políticas. De todo modo, a segunda iniciativa da ESN vem se fortalecendo durante o governo de Biden a partir de relações bilaterais mais estreitas.

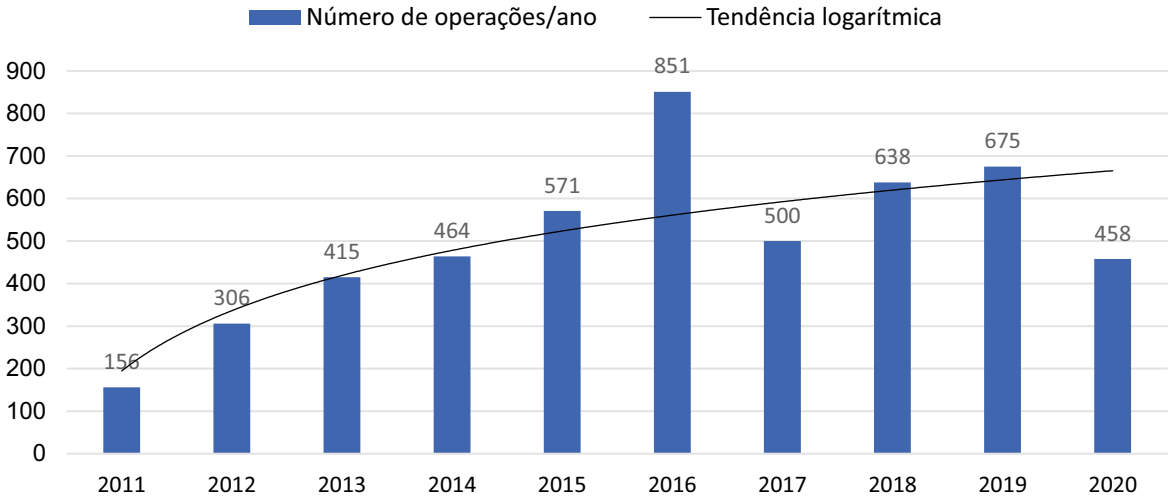
Em relação à China, por outro lado, o *Council on Foreign Relations* (2021) aponta como o conflito sobre as Ilhas Senkaku representa um dos maiores problemas à segurança internacional do Japão envolvendo essa nação. Isso ocorre sobremaneira devido ao avanço militar de ambos os países na região, especialmente pelo incremento de aparatos militares como radares e mísseis. Conforme apontado pelos dados do Banco Mundial (2022), o investimento militar chinês aumentou nos últimos anos, enquanto o investimento japonês se manteve estável durante o mesmo período. Em 2013, o orçamento militar chinês foi de cerca de US$ 164 bilhões, ao passo que em 2020, último ano registrado pelo Banco Mundial, o montante encontrava-se em US$ 252 bilhões. Do lado japonês, o orçamento militar do país tanto em 2013 quanto em 2020 foi de US$ 49 bilhões, com oscilações nesse período. Dessa maneira, o investimento militar chinês anual aumentou cerca de 54% desde a criação da ESN, comparando os orçamentos do primeiro e do último ano analisados, enquanto o japonês se manteve constante. Logo, apesar de o Japão também ampliar sua máquina militar na região do Leste Asiático, a China o faz de maneira superior, seja pelo nível orçamentário destinado, seja pelo tipo de capacidade desenvolvida pelo país[13].

Quanto às tensões sino-japonesas, o Ministério da Defesa do Japão lança relatórios anuais apontando quantas vezes aeronaves japonesas tiveram de interceptar aeronaves chinesas em emergências, conforme tabela subsequente. O teor destes relatórios exemplifica como, em anos recentes, a China vem recorrendo ao espaço aéreo da região de forma a ameaçar o Japão. Ainda, essas incursões ocorreram majoritariamente na região das Ilhas Senkaku, explicitando como a China atua ativamente naquela zona também por via aérea. A linha de tendên-

13 Haja vista a capacidade da China em superar o escudo antimísseis do Japão, como mencionado anteriormente, ou mesmo de seu objetivo em se tornar líder em Inteligência Artificial até 2030 e implementar essa tecnologia em suas armas militares através do "Plano de Desenvolvimento de Inteligência Artificial da Nova Geração" (WORK; GRANT, 2019), por exemplo.

cia logarítmica no gráfico mostra também como as interceptações japonesas aumentaram no período analisado e estão alcançando um platô, porém em um nível mais alto que pré-2013.

Figura – Interceptações do Japão contra a China, segundo número de operações por ano, 2011 a 2020.



Fonte: elaboração própria, baseada em dados obtidos em MOD, 2016; MOD, 2021.

No entanto, apesar de a disputa sobre as ilhas gerar atritos entre os dois países, há cooperação, dentro de um determinado limite, para que a situação seja resolvida de forma pacífica, iniciada ainda antes da criação da ESN.

> As discussões entre Japão e China para desenvolver um mecanismo de gerenciamento de crises começaram em 2012. As negociações pararam quando as tensões chegaram ao seu auge em 2013, depois que a China declarou o estabelecimento de uma zona de identificação de defesa aérea, espaço aéreo sobre terra em que a identificação, localização e controle de aeronaves civis é realizada no interesse da segurança nacional. Depois que Japão e China assinaram um documento de quatro pontos em consenso expondo suas diferenças em relação às ilhas em disputa, discussões bilaterais foram retomadas no início de 2015, visando implementar o mecanismo de comunicação marítima e aérea. Após nove rodadas de consultas de alto nível, o mecanismo foi lançado em junho de 2018 (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2021, n.p., tradução minha).

Para além de manter a dominação sobre as Ilhas Senkaku, a expansão militar chinesa no MSC também faz parte do foco de atuação do Japão na região. O Mar do Sul da China importa

CC BY NC SA

ao Japão, pois, através dele, cerca de 90% de todos os recursos energéticos utilizados no país, vindos do Oriente Médio e do próprio Sudeste Asiático, por ali passam (OLIVERA; FERNANDES, 2019). Garantir um MSC livre da influência de um único país, portanto, é vital à sobrevivência energética do Japão. Além disso, teme-se que com uma dominação chinesa no MSC, a China teria legitimidade para modificar a situação das Ilhas Senkaku, no MLC, dominando também esses territórios estratégicos ao Japão. Essas são as razões principais pelas quais Tóquio prevê em tantas instâncias, inclusive na ESN, uma maior cooperação com as nações do Sudeste Asiático. Esses Estados também têm interesse em um MSC desimpedido, dado que muitos deles disputam a demarcação de suas Zonas Econômicas Exclusivas com a China.

Posto isso, as Filipinas são uma nação estratégica ao Japão no Sudeste Asiático para cooperação nesse quesito, dado que esse país também possui um acordo de segurança assinado com os EUA. Os dois países realizaram em 2015, por exemplo, treinamentos conjuntos entre as FAD do Japão e a Marinha das Filipinas, ao passo que em 2016 um acordo de segurança foi assinado também entre esses dois Estados (IBID). Ainda como parte da proatividade japonesa na região, em 2018 um submarino japonês participou pela primeira vez de um patrulhamento no MSC, o que, segundo Oliveira e Fernandes (2019, p. 483), pode ser interpretado "como uma mensagem à China, representando o apoio do Japão a alguns países do Sudeste Asiático e aos EUA". Ambos os casos retratam um impulso na primeira e na quinta iniciativas da ESN. Nessa ótica, a cooperação do Japão com a ASEAN propicia legitimidade política para o país atuar na região, ao passo que os Estados Unidos fornecem apoio militar para que o Japão opere no MSC (IBID).

Dessa maneira, apesar de o Japão realizar debates com a China com o intuito de resolver o conflito sobre as Ilhas Senkaku, as operações aéreas japonesas contra a China cresceram ao longo do tempo, e isso ocorreu especialmente após o estabelecimento da ESN e da adoção de políticas proativas em matéria de segurança e defesa. Apesar de interceptações representarem um maior comprometimento por parte do Japão em assegurar a defesa de seu território e de seus interesses, mais interceptações também resultam em uma região mais tensa e propensa a embates reais contra os chineses. Em adição, através da assídua participação nipônica no MSC junto de países da ASEAN, para assim rebalancear a arquitetura de segurança asiática, assegurar sua sobrevivência energética, manter seus territórios sob disputa e garantir linhas marítimas de comunicação e liberdade de navegação (IBID), o Japão cria atritos com a China por estar interferindo em uma de suas principais zonas estratégicas no globo. Assim, dado que o objetivo principal da ESN é promover paz e estabilidade no Leste Asiático e no mundo, é questionável se esse tipo de movimentação corrobora com o que a ESN mais defende em seu conteúdo, mesmo se conectando com duas das seis iniciativas propostas no documento.

CC BY NC SA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer que o Japão enfrenta vantagens e riscos devido à adoção de sua Estratégia de Segurança Nacional. Quanto às vantagens, a necessidade e a vontade do país em agir de maneira proativa nos campos de segurança e defesa foram intensificadas. Além disso, a ESN reforça como o país está comprometido com a segurança e a estabilidade globais. Ainda, o Japão mostra-se preocupado em manter e proteger uma ordem baseada em valores e regras internacionais. Sendo assim, os parceiros estratégicos dos japoneses, em especial nações ocidentais do norte global, terão uma percepção mais sólida de que o país está de fato alinhado a um *status quo* que os favorece, percebendo o Japão como um país aliado.

Ademais, tendo como base os posicionamentos estratégicos do Japão descritos na ESN, o país se posiciona favoravelmente ao aprofundamento de relações diplomáticas para a resolução de conflitos internacionais ao invés da utilização da força, muito embora o incremento de suas forças militares é um dos focos da estratégia. Da mesma forma, através do desejo de fortalecer laços diplomáticos e cooperação em segurança, citando diretamente a China e as Coreias na ESN, por exemplo, o Japão declara que está aberto à cooperação regional e ao estabelecimento de laços mais duradouros não só com países ocidentais, como também com seus vizinhos.

Em contrapartida, enquanto o Japão pode aprofundar relações com países estratégicos, tais relações podem oscilar a depender de como esses países interpretem a ESN. Como Owens menciona, o Japão está imerso em uma 'zona cinza' no Leste Asiático, o que significa que países precisam "adotar níveis cuidadosamente calibrados de força para avançar seus interesses lentamente, enquanto são cuidadosos para permanecer abaixo do limite que engatilharia uma resposta militar" (2018, p. 109, tradução minha). Nessa ótica, considerando os pressupostos de John Herz (1950) sobre o dilema de segurança nas relações internacionais, aqueles países que mantêm conflitos com o Japão podem igualmente expandir suas forças militares por conta de uma possível ameaça advinda do país. Dito isso, na medida que o Japão se comporta mais ativamente em termos militares, países dentro desta zona cinza podem percebê-lo como uma ameaça. Logo, relações especialmente com a China e com a Coreia do Norte tendem a se deteriorar graças a um Japão mais ativo em termos de segurança internacional, como já vem acontecendo, notavelmente quando medidas para incrementar seu *hard power* são acionadas.

A Estratégia de Segurança Nacional, todavia, é um documento importante por finalmente oficializar a estratégia nacional do país, mas sem necessariamente apresentar mudanças significativas em relação a como o Japão já vinha se comportando no cenário internacional. No

CC BY NC SA

entanto, o principal objetivo do documento, qual seja o aprofundamento da paz na região do Leste Asiático através da dissuasão de conflitos e do aprofundamento de relações com países estratégicos, até o momento não aconteceu; em realidade, após a adoção da ESN, os problemas de segurança internacional do Japão se intensificaram, mostrando como a estratégia em pouco ajudou o país no enfrentamento dessas questões. Suzuki e Wallace (2018) apontam que o Japão está atualmente inserido em uma maior probabilidade de guerra que em qualquer período ao longo da Guerra Fria, corroborando com a ideia de que o Japão ainda não alcançou seu nível de paz e estabilidade ideais e que a ESN, por conseguinte, não representa uma guinada favorável quanto à segurança internacional japonesa. As falas de Zhao Lijian, no caso de Taiwan, e o posicionamento norte-coreano quanto aos livros brancos de defesa do Japão brevemente ilustram esse argumento.

Assim, para que o Japão de fato ressignifique sua inserção internacional, é necessário que o país seja mais assertivo quanto à sua segurança. Uma dessas ações, por exemplo, seria dar o primeiro passo em direção à resolução de desavenças histórias com países vizinhos, como Coreia do Sul, Coreia do Norte e China, no que diz respeito ao passado imperialista do país. O imperialismo japonês ao longo do século XX é até hoje o principal combustível para desconfianças e desavenças entre o Japão e os Estados da região, o que faz com que qualquer forma de remilitarização do país seja vista como uma ameaça. Dessa maneira, retificar-se perante seus vizinhos poderia mitigar as tensões existentes no Leste Asiático.

Como bem apontado por Togo (2008, p. 230), se o Japão tem o objetivo de reentrar na Ásia e construir uma nova imagem frente a seus vizinhos, por que o país continua adotando posturas conflitivas, como manter conexão com o Santuário Yasukuni? À época da formação da ASEAN+3 e da Cúpula do Leste Asiático, as relações entre Japão e China estavam estáveis e de fato evoluindo em uma direção positiva, segundo Togo; em 2005, entretanto, as relações sino-japonesas chegaram a seu ponto mais baixo desde o pós-Segunda Guerra dada a visita de Koizumi ao Santuário Yasukuni, o que ocasionou inclusive demonstrações estudantis na China. Logo, a tentativa japonesa de criar um regionalismo asiático, para assim estabelecer confiança com vizinhos e demais países da região e renovar sua imagem enquanto nação amiga, começou a ruir naquele período (IBID) por conta de um movimento equivocado por parte do Primeiro-ministro. Atualmente, Shinzō Abe foi o último premiê a visitar o Santuário, em dezembro de 2013, visita a qual foi fortemente repreendida pela China, pela Coreia do Sul e inclusive pelos Estados Unidos. Apesar de os Primeiros-ministros sucessores terem apenas enviado oferendas a Yasukuni, incluindo Kishida, apenas duas semanas após sua posse, membros do Gabinete de Suga visitaram-no em 2021. A oferenda enviada por Kishida foi respondida pela Coreia do Sul

CC BY NC SA

como sendo decepcionante e lamentável, e que o Japão deveria encarar seus atos do passado. Abe retornou ao templo em 2020 e Suga em 2021, quando já não eram mais líderes do governo. Esse tipo de atitude por parte do governo, portanto, em nada contribui na construção de relações amistosas entre o Japão e os Estados vizinhos; a conexão governamental com o Santuário Yasukuni apenas serve para aprofundar conflitos regionais e deteriorar laços, conforme o episódio de 2005, trabalhando contra os pressupostos da ESN.

A primeira versão da Estratégia de Segurança Nacional, por fim, não foi suficiente para impulsionar mudanças significativas quanto à segurança internacional japonesa, já que a frequente retórica de remilitarização do Japão engatilha tensões no Leste Asiático e ofusca qualquer outra tentativa de Tóquio em estabilizar a região. A estratégia japonesa, dessa forma, não representa um ponto de inflexão na realidade securitária do Japão, mas veio para lembrar que o país faz parte dos arranjos do sistema internacional e que está pronto para fortalecer sua defesa e expandir sua participação internacional, sendo a ESN um movimento simbólico nessa direção.

REFERÊNCIAS

ALTEMANI, Henrique. **Japão Como País Normal e Ator Internacional?** In: SEMINÁRIO SOBRE O JAPÃO, 2000, Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, p. 1–26.

BANCO MUNDIAL. **Military expenditure (current USD) – Japan, China**. 2022. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?locations=JP-CN. Acesso em: 27 jan. 2022.

BEN-ARI, Eyal. Changing Japanese Defense Policies. **Mideast Security and Policy Studies**, n. 112, 2015.

BOSCHI, Alysson Araldi. Conflitos no Leste Asiático e suas influências nos processos de revisão e de reinterpretação da Constituição do Japão: as décadas de 1950 e 2010. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, vol. 8, n. 16, 2021, p. 208–228.

CABINET OFFICE.「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」の概要, **"Jieitai bōei mondai ni kansuru yoron chōsa" no gaiyō**. 2018. Disponível em: https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bouei/gairyaku.pdf. Acesso em: 23 jan. 2022.

CABINET OFFICE. **Outline of "Public Opinion Survey on the Self-Defense Forces (SDF) and Defense Issues"**. 2012. Disponível em: https://nation.time.com/wp-content/uploads/sites/8/2012/04/public_opinion.pdf. Acesso em: 23 jan. 2022.

CAMPBELL, Joel. Japan Steps Up its Game: Tokyo's New Security Approach and its Relations with Asia. **International Affairs**, vol. 94, n. 4, 2018, p. 911–920.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Tensions in the East China Sea**. 2021. Disponível em: https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/tensions-east-china-sea. Acesso em: 6 dez. 2021.

HERZ, John H. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. **World Politics**, vol. 2, n. 2, 1950, p. 157–180.

JAPAN GROUND SELF DEFENSE FORCES (JGSDF). **International peace cooperation operation**. (s.d.). Disponível em: https://www.mod.go.jp/gsdf/english/pko/index.html. Acesso em: 23 jan. 2022.

JESUS JUNIOR, Helvécio de. **Rumo ao "estado normal": a Política de Defesa do Japão desde o Fim da Guerra Fria**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2008.

JUNG, Won-Gi. **North Korea bashes Japan's new defense white paper and its military 'build-up'**. NK News, 2021. Disponível em: https://www.nknews.org/2021/07/north-korea-bashes-japans-new-defense-white-paper-and-its-military-build-up/. Acesso em: 28 jan. 2022.

KANEKO, Reito. **Japan approves record defense budget for fiscal 2021 amid China threats**. Japan Times, 2020. Disponível em: https://www.japantimes.co.jp/news/2020/12/21/national/japan-record-defense-budget/. Acesso em: 6 dez. 2021.

KANEKO, Reito. **Japan ruling party kicks off National Security Strategy review**. Japan Times, 2021. Disponível em: https://www.japantimes.co.jp/news/2021/12/20/national/politics-diplomacy/japan-national-security-strategy/. Acesso em: 02 fev. 2022.

MALAFAIA, Thiago Corrêa. Japanese International Relations: an assessment of the 1971-2011 period. **Brazilian Political Science Review**, vol. 10, n. 1, 2016.

CC BY NC SA

MINISTRY OF DEFENSE (MOD). **National Defense Program Guidelines (NDPG) and Medium Term Defense Program (MTDP)**. (s.d.a). Disponível em: https://www.mod.go.jp/en/d_policy/basis/guideline/index.html. Acesso em: 15 fev. 2022.

MINISTRY OF DEFENSE (MOD). **National Security Strategy (NSS)**. (s.d.b). Disponível em: https://www.mod.go.jp/en/d_policy/basis/strategy/index.html. Acesso em: 25 jan. 2022.

MINISTRY OF DEFENSE (MOD). **Statistics on scrambles through FY2020**. 2021. Disponível em: https://www.mod.go.jp/js/Press/press2021/press_pdf/p20210409_03.pdf. Acesso em: 28 jan. 2022.

MINISTRY OF DEFENSE (MOD). **Statistics on scrambles through fiscal year 2015**. 2016. Disponível em: https://www.mod.go.jp/js/Press/press2016/press_pdf/p20160422_03.pdf. Acesso em: 28 jan. 2022.

MINISTRY OF DEFENSE (MOD). **Two Decades of International Cooperation: A Look Back on 20 Years of SDF Activities Abroad**. (2011). Disponível em: https://web.archive.org/web/20180327211942/http://www.mod.go.jp/e/jdf/no24/specialfeature01.html. Acesso em: 23 jan. 2022.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN (MOFA). **Japan's Security Policy**. 2016. Disponível em: https://www.mofa.go.jp/policy/security/index.html. Acesso em: 21 jan. 2022.

OLIVEIRA, Alana Camoça Gonçalves de. A flexibilidade do pacifismo japonês: um olhar sobre a evolução do poder militar do Japão, da interpretação da Constituição japonesa e do cenário internacional. **Revista Carta Internacional**, vol. 14, n. 2, 2019, p. 52–74.

OLIVEIRA, Alana Camoça Gonçalves de; FERNANDES, Felipe Gusmão Carioni. O raiar do sol no Sudeste Asiático: a projeção japonesa no Mar do Sul da China e seus interesses estratégicos. **Revista da Escola de Guerra Naval**, vol. 5, n. 2, 2019, p. 449–491.

OWENS, Neil J. Japan's Strategic Renaissance: Implications for US Policy in the Asia-Pacific. In: LAI, David; TROXELL, John F.; GELLERT, Frederick J. (ed.). **Avoiding the Trap**: US Strategy and Policy for Competing in the Asia-Pacific Beyond the Rebalance. Carlisle: United States Army War College Press, 2018.

PANDA, Rajaram. **Japan: Defense White Paper 2013**. Institute of Peace and Conflict Studies, 2013. Disponível em: http://www.ipcs.org/comm_select.php?articleNo=4036. Acesso em: 26 jan. 2022.

PANDA, Rajaram. **Japan's Defense White Paper 2021: China Riled by Mention of Taiwan Strait**. Vivekananda International Foundation, 2021. Disponível em: https://www.vifindia.org/article/2021/july/22/japans-defence-white-paper-2021-china-riled-by-mention-of-taiwan-s-trait. Acesso em: 26 jan. 2022.

REUTERS STAFF. **Trump marks U.S.-Japan security pact with call for stronger, deeper alliance**. Reuters, 2020. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-usa-japan-security-idUSKBN1ZI050. Acesso em: 07 fev. 2022.

SAHASHI, Ryo. **Japan's Vision for the East Asian security order**. East Asia Forum, 2016. Disponível em: https://www.eastasiaforum.org/2016/02/23/japans-vision-for-the-east-asian-security-order/. Acesso em: 20 jan. 2022.

SUZUKI, Shogo; WALLACE, Corey. Explaining Japan's response to geopolitical vulnerability. **International Affairs**, vol. 94, n. 4, 2018, p. 711–734.

TAKAHASHI, Toshiya. **Japan's 2013 defence white paper stirs tensions with China**. East Asia Forum, 2013. Disponível em: https://www.eastasiaforum.org/2013/07/31/japans-2013-defence-white-paper-stirs-tensions-with-china/. Acesso em: 26 jan. 2022.

THE ASAHI SHIMBUN. **Biden, Kishida agree to boost security, economic cooperation**. 2022. Disponível em: https://www.asahi.com/ajw/articles/14527817. Acesso em: 07 fev. 2022.

TOGO, Kazuhiko. O Japão e as novas estruturas de segurança do multilateralismo asiático. In: CALDER, Kent E.; FUKUYAMA, Francis. (ed.). **Multilateralismo na Ásia Oriental**: Perspectivas para a estabilidade regional. Rio de Janeiro: Rocco, 2008.

WELCH, David. Embracing Normalcy: Toward a Japanese 'National Strategy'. In: SOEYA, Yoshihide; TADOKORO, Masayuki; WELCH, David. (ed.). **Japan as a Normal Country?** A Nation in Search of Its Place in the World. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

WORK, Robert O.; GRANT, Greg. **Beating the Americans at their Own Game**: An Offset Strategy with Chinese Characteristics. Washington D.C.: Center for a New Security, 2019.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.14394

Orientação sexual, identidade de gênero e imigração: a importância da Organização Não Governamental, *Rainbow Railroad*, em auxiliar imigrantes jamaicanos LGBTI+ no processo de solicitação do status de refugiado

Sexual orientation, gender identity and immigration: the importance of the Non-Governmental Organization, Rainbow Railroad*, in assisting LGBTI+ Jamaican immigrants in the refugee status application process*

Orientación sexual, identidad de género e inmigración: la importancia de la Organización No Gubernamental, Rainbow Railroad, para ayudar a los inmigrantes jamaicanos LGBTI+ en el proceso de solicitud de la condición de refugiado

Maiko Jhonata de Araújo Gomes
Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)
João Pessoa, Paraíba, Brasil
E-mail: maikojhonata@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/ 0000-0002-0110-6750

Lucas Lira de Menezes
Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) Teresina, Piauí, Brasil
E-mail: lucas_lira_menezes@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3464-6171

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo geral apresentar a importância da Organização Não Governamental canadense, Rainbow Railroad, no acolhimento e auxílio de imigrantes LGBTI+ provenientes da Jamaica, com foco na realocação desses indivíduos em novos países. Para tanto, a metodologia utilizada é a qualitativa exploratória, fazendo-se uso de fontes bibliográficas, como textos que abordem a temática sobre refugiados LGBTI+, assim como dados e documentos disponíveis no próprio site da Rainbow Railroad, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e de outras organizações de direitos humanos. Ademais, a hipótese que move o trabalho é que, pelo fato de não haver um tratado internacional que incorpore a concepção e aplicabilidade sobre a garantia de refúgio com base na orientação sexual e identidade de gênero, por parte dos Estados, nota-se que uma parte significativa desse processo é feito e/ou facilitado por atores não estatais.

Palavras-chave: Refugiados; LGBTI+; Rainbow Railroad; Canadá; Jamaica.

Abstract: The present paper has, as a general objective, to present the importance of the Canadian Non-Governmental Organization, Rainbow Railroad, in the reception and help of LGBTI+ immigrants from Jamaica. To this purpose, the methodology used is qualitative exploratory, making use of bibliographic sources, such as texts that address the topic of LGBTI+ refugees, as well as data and documents offered by the Rainbow Railroad, UNHCR and other human rights organizations. Therefore, according to the hypothesis that moves this work, due to the fact that there is no international treaty that incorporates the conception and applicability on the guarantee of refuge by sexual orientation and gender identity, by the States, it is noted that a significant part of this process is done and/or facilitated by non-state actors.

Keywords: Refugees; LGBTI+; Rainbow Railroad; Canada; Jamaica.

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo general presentar la importancia de la Organización No Gubernamental Canadiense, Rainbow Railroad, en la recepción y asistencia de inmigrantes LGBTI+ de Jamaica, centrándose en la reubicación de estos individuos en nuevos países. Por lo tanto, la metodología utilizada es cualitativa exploratoria, haciendo uso de fuentes bibliográficas, como textos que abordan el tema de refugiados LGBTI+, así como datos y documentos disponibles en el sitio web de Rainbow Railroad, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones de derechos humanos. Asimismo, la hipótesis que impulsa el trabajo es que, debido a que no existe un tratado internacional que incorpore la concepción y aplicabilidad de la garantía de refugio por orientación sexual e identidad de género,

por parte de los Estados, se advierte que a una parte significativa de este proceso es realizada y/o facilitada por actores no estatales.

Palabras-clave: Refugiados; LGBTI+; Rainbow Railroad; Canadá; Jamaica.

Recebido em
19/03/2021

Aceito em
02/03/2022

INTRODUÇÃO

Nas últimas seis décadas, o mundo tem observado o florescimento de uma diversidade de eventos nos mais diversos setores da sociedade, responsáveis por moldar a forma que os governantes e tomadores de decisão enxergam essas novas realidades e, consequentemente, passam a adotar formas de lidar com elas. Alguns eventos significativos deste período são: a descolonização de dezenas de países, o fim da Guerra Fria, a eclosão de guerras civis, o desenvolvimento e expansão da internet, novas tecnologias, novas ameaças, a transnacionalização de movimentos sociais, etc.

Por sua vez, a forma que os Estados e seus representantes enxergam a população de lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBTI+)[1] também passou por mudanças significativas. De modo geral, dezenas de países descriminalizaram relações consensuais entre adultos do mesmo sexo; uma quantidade considerável legalizou o casamento homoafetivo[2] e o direito à adoção de crianças; assim como incorporou em seu aparato legal medidas protetivas para com essa população. Contudo, observa-se ainda que uma parcela significativa de países do mundo continua a adotar medidas punitivas e restritivas aos indivíduos dessa comunidade, ao ponto de que, em muitos casos, as vidas dessas pessoas correm risco. Ademais, nota-se ainda que, mesmo nos países que adotam medidas legais a favor e/ou em defesa da população LGBTI+, não é o suficiente para garantir um estado de segurança plena para esses indivíduos, visto que a população e outros atores não estatais podem ser os responsáveis por perpetuar violência, opressão e perseguição.

1 De antemão, é válido destacar que não há uma sigla universalmente aceita, sendo assim, não há um uso mandatório, variando de acordo com o indivíduo/movimento social/país/região. Segundo o site britânico *The Gay UK* (2018), atualmente a sigla desse movimento é composta por 12 letras e 1 número "LGBTQQICAP-F2K+". Contudo, para os devidos fins deste trabalho, optou-se pelo uso do acrônimo "LGBTI+", também utilizado pela Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABLGBT), de modo que a sigla significa: lésbicas, gays, bissexuais, transexuais (e travestis), pessoas intersexo e "+", caracterizando toda uma imensidão de identidades de gênero, orientações sexuais e características sexuais.

2 De acordo com Dias (2009), quando dois seres humanos decidem entrar em um relacionamento, ao passo do mesmo chegar à classificação de união estável ou casamento, é a união de afetos que está em vigor, não necessariamente a atração sexual. Portanto, a autora prefere definir os relacionamentos como homoafetivos ou heteroafetivos, ao invés de homossexuais e heterossexuais, respectivamente. Neste contexto, um relacionamento homoafetivo é composto por duas pessoas do mesmo gênero que compartilham um vínculo afetivo entre elas. Ademais, para a autora, todo relacionamento possui raízes em algum tipo de vínculo afetivo, que, como resultado, gera o enlaçamento de vidas com diferentes impactos de caráter pessoal e patrimonial. Assim, o Estado deve reconhecer a existência destes relacionamentos no âmbito legal e garantir tutela jurídica para os mesmos.

CC BY NC SA

Como consequência, viver como pessoa abertamente (ou perceptivelmente) LGBTI+ ainda é um risco em diferentes partes do mundo. Assim, anualmente, um número considerável de pessoas desse grupo social emigra de seus países em busca de lugares mais seguros ou solicitam formalmente o status de refugiado para outros países. Contudo, apesar dos estudos sobre imigração e refugiados não serem novidade nas diversas disciplinas humanas e sociais, observa-se ainda certa incipiência no que tange pesquisas acerca da solicitação e reconhecimento do status de refugiado com base na orientação sexual e identidade de gênero (OSIG). A título de exemplo, ao pesquisar os termos "refugiado", "refúgio", "imigrante" ou "imigração" associados ao termo "LGBTI+" na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), foram encontrados apenas dois resultados: uma Dissertação no campo do Direito e uma Dissertação no campo da Antropologia. Por sua vez, foi encontrado um único artigo sobre refugiados LGBTI+ na Rede Scielo, intitulado "'Refugiados LGBTI': direitos e narrativas entrecruzando gênero, sexualidade e violência", sob autoria de Isadora Lins França (2017).

De acordo com os Princípios de Yogyakarta (2006, p. 7), orientação sexual representa um tipo de autoidentificação pautado em um conjunto de características influenciadas pela atração e/ou relação emocional, afetiva ou sexual dos seres humanos, seja para com pessoas do mesmo gênero (homossexual), gênero distinto (heterossexual) ou mais de um gênero (bissexual/ pansexual). Por sua vez, identidade de gênero, diz respeito à forma que os indivíduos manifestam seus gêneros socialmente, geralmente a partir de experiências internas e individuais. É válido destacar que a identidade de gênero pode corresponder ao sexo atribuído no nascimento (cisgênero) ou ser diferente (transgênero).

Dado o exposto, o presente trabalho objetiva evidenciar a importância do papel desempenhado pela Organização Não Governamental (ONG) canadense *Rainbow Railroad* no acolhimento de refugiados LGBTI+ provenientes da Jamaica e o subsequente processo de envio desses indivíduos para novos países, em segurança. Portanto, o problema de pesquisa pode ser caracterizado como: Qual o papel desempenhado por atores não estatais – mais especificamente, a ONG *Rainbow Railroad* - no auxílio e acolhimento de refugiados LGBTI+ no Sistema Internacional moderno?

Entretanto, é válido destacar que o presente trabalho reconhece que o status de refugiado é uma definição legal adotada no Direito Internacional para se referir a qualquer indivíduo que por razões de pertença a um determinado grupo social ou opinião política, sofre ameaças e perseguições, ao ponto de ameaçar sua própria segurança e vida (ACNUR, 1951). Assim, o foco aqui não é analisar quantos jamaicanos LGBTI+ conseguiram o status de refugiado, com base na OSIG, no Estado canadense. Busca-se analisar a importância do papel desempenhado

CC BY NC SA

pela *Rainbow Railroad*, um ator não-estatal, no que tange o auxílio de jamaicanos LGBTI+ que saem de seu país - devido à forte LGBTIfobia[3] - à procura de lugares mais seguros. Ademais, é válido destacar que a escolha deste fluxo migratório advindo da Jamaica explica-se devido ao fato que dos 799 indivíduos LGBTI+ que a *Rainbow Railroad* conseguiu ajudar a chegar em novos países em segurança, 568 eram jamaicanos.

Para tanto, este trabalho faz uso da metodologia qualitativa exploratória, dado que a mesma possibilita que o tema aqui abordado seja aprofundado e a bibliografia seja levantada, de modo a familiarizar leitores e/ou futuros pesquisadores com esta temática. Portanto, optou-se pelo uso de tal modelo metodológico visto que temáticas relativas à população LGBTI+ ainda seguem incipientes nos campos de Ciência Política e Relações Internacionais, principalmente no contexto específico de solicitação de refúgio com base na OSIG e a importância das ONGs neste processo. Assim, os objetivos desta pesquisa são: (1) evidenciar as dificuldades no processo de pedido de refúgio com base na orientação sexual e identidade de gênero; (2) destacar a importância de atores não estatais no auxílio e acolhimento de refugiados; e (3) demonstrar que o pedido de refúgio por pessoas LGBTI+ pode advir inclusive de países que não criminalizam a homossexualidade com pena de morte, como a Jamaica.

Portanto, a hipótese aqui observada é que, pelo fato de não haver um tratado internacional que aborde a concepção e aplicabilidade sobre a garantia de refúgio por orientação sexual e identidade de gênero, nota-se que conceder refúgio com base neste critério pode variar de acordo com cada Estado. Apesar do Estado ser o responsável por garantir – ou não – o status legal de refugiado para um indivíduo, atores não estatais, como as ONGs, desempenham um papel significativo no acolhimento destes indivíduos, enquanto o status legal ainda não lhes é garantido, assim como auxiliam processos burocráticos e garantem ajuda financeira para estes solicitantes.

Dito isto, o artigo está seccionado em três partes. Em um primeiro momento, é apresentada a concepção de refugiado de acordo com a "Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados" de 1951 do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Em seguida, aprofunda-se a discussão sobre como as normas do Direito Internacional não incorporam de-

3 De acordo com o glossário de termos apresentado pela ILGA (2014), homofobia representa uma diversidade de manifestações de preconceito, discriminação, ódio e violência contra homossexuais (lésbicas ou gays), com base no medo, raiva irracional, intolerância e/ou ódio apenas por serem homossexuais. Bifobia e transfobia, por sua vez, são termos que se utilizam da mesma lógica, porém aplicada a indivíduos bissexuais e pessoas transgêneros (e/ou de identidades de gênero divergentes), respectivamente (ILGA, 2014, p. 2-19). Neste sentido, com o intuito de englobar as diferentes formas de preconceito e discriminação para com a população LGBTI+ de modo geral, o trabalho prefere fazer uso da definição "LGBTIfobia".

vidamente a opção de solicitação de status de refugiado com base na OSIG. A segunda seção tem como objetivo apresentar a importância da *Rainbow Railroad*, uma ONG canadense, no auxílio de solicitantes de status de refugiado e de refugiados LGBTI+ provenientes da Jamaica. Por fim, na seção final, com o intuito de compreender o porquê de um alto número de jamaicanos LGBTI+ solicitarem anualmente o status de refúgio, serão detalhadas as problemáticas em fazer parte dessa comunidade no país e as principais fontes e manifestações de violências para com essa população.

CONCESSÃO DE REFÚGIO COM BASE NA ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO

De acordo com a "Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados" da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1951, um refugiado é alguém que, por razões de raça, religião, opinião política, nacionalidade ou pertença a um determinado grupo social, sofre ameaças e perseguições, ao ponto de não poder e/ou não desejar permanecer/regressar ao seu país de origem (ACNUR, 1951, p. 2). Como consequência, nenhum Estado signatário da Convenção pode expulsar ou devolver um refugiado ao seu país de origem, visto que suas liberdades, ou até mesmo suas vidas, estariam em ameaça (ACNUR, 1951, p. 15-16).

Apesar de haver a definição de refugiado na Convenção de 1951, existe ainda uma dificuldade terminológica em reconhecer as diferenças entre um refugiado e um migrante. De acordo com o "Glossário Sobre Migração", elaborado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), de 2009, não existe uma definição amplamente aceita e utilizada na agenda internacional para "migrante". Neste sentido, a concepção apresentada pela OIM é que um migrante é todo indivíduo que decide migrar, por diferentes razões e circunstâncias, sem haver, entretanto, fatores ou atores externos que o forcem a tomar tal medida. Ou seja, são pessoas e membros de uma família que partem de uma região para outra, tendo como principal objetivo melhorar as suas condições materiais, sociais e econômicas. Neste cenário, existem tanto migrantes internos, quanto internacionais (OIM, 2009, p. 45). A principal diferença entre um migrante e um refugiado, portanto, é o fator "ameaça a vida", visto que os refugiados são aqueles que encontram-se em uma posição de tamanha insegurança e medo, por serem quem são, que não podem ou desejam retornar a seus países de origem.

Além da Convenção de 1951, foi elaborado o "Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados", em 1967. O Protocolo surgiu como consequência das novas questões de refúgio

CC BY NC SA

que vieram à tona após 1951, ao ponto de o Sistema Internacional julgar como necessário amplificar a aplicação das disposições da Convenção a estes novos casos (ACNUR, 2011, p. 6). Por sua vez, o ACNUR lançou o "Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Estado de Refugiado" em 2011, com o intuito de preencher lacunas observadas na garantia ao direito de refúgio e apresentar possíveis caminhos a serem adotados pelos Estados em seus aparatos internos. Dessa forma, a categoria refúgio por orientação sexual e identidade de gênero (OSIG) é abrangida oficialmente no documento de 2011.

Dessa maneira, a orientação sexual ou identidade de gênero podem ser elementos relevantes para a designação de refúgio, quando o indivíduo tenha sido submetido a uma ação persecutória ou discriminatória. As solicitações mais comuns envolvem pessoas LGBTI+ que enfrentaram hostilidade pública, diferentes tipos de abuso e violência, ou discriminação, geralmente elementos cumulativos. Assim, apesar de boa parte dos refugiados LGBTI+[4] serem provenientes de países que criminalizam práticas relacionadas à OSIG, um solicitante advindo de um país que não criminalize tais questões, ainda assim poderá apresentar uma solicitação de refúgio válida. Para tanto, o solicitante deve comprovar que o Estado é conivente ou tolerante com práticas discriminatórias ou violência perpetrada contra o solicitante, ou que o aparato estatal é incapaz de protegê-lo de maneira efetiva (ACNUR, 2011, p. 83).

De acordo com o relatório "Homofobia de Estado"[5] de 2020, elaborado pela Associação Internacional de Gays e Lésbicas (ILGA, sigla em inglês)[6], dos 193 Estados-membros da ONU, 69 ainda criminalizam relações consensuais entre adultos do mesmo sexo, de modo que 11 países aplicam a penalização por morte.[7] Contudo, o relatório reconhece ainda que existem diversos países que não criminalizam oficialmente práticas homossexuais, mas ainda é observado um alto índice de ataques, assassinatos e perseguições a pessoas LGBTI+ (ILGA, 2020).

4 Entre as diferentes categorias de refugiados apresentadas no "Glossário Sobre Migração" da OIM, de 2009, duas definições merecem atenção aqui: refugiados reconhecidos e refugiados de facto. Os reconhecidos são aqueles que possuem o direito de solicitar o status de refugiado por se enquadrarem em uma das categorias definidas tanto na Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, quanto no Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967. Refugiados de facto, por sua vez, são aqueles indivíduos que não podem ou não querem regressar ao país de origem por temor a vida, mas que não se encaixam em uma das categorias definidas pelos documentos de 1951 e 1967 (OIM, 2009, p. 62). Neste contexto, refugiados LGBTI+ seriam categorizados como refugiados de facto.

5 Nome original, em inglês: *State-Sponsored Homophobia*.

6 Nome original, em inglês: *The International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association*.

7 Dos 11, em seis deles é a penalização oficial, sendo: Arábia Saudita, Brunei, Irã, Iêmen, Mauritânia e Nigéria. Além disso, a pena de morte não é a regra, mas pode ser aplicada em um homossexual no Afeganistão, no Catar, nos Emirados Árabes Unidos, no Paquistão e na Somália.

CC BY NC SA

Dessa maneira, a perseguição contra indivíduos LGBTI+ manifesta-se das mais diversas formas, desde medidas adotadas pelo Estado, como por outros atores. A perseguição estatal pode ser efetivada, por exemplo, através da criminalização de relações entre pessoas do mesmo sexo, ou ser resultado de violências praticadas por agentes estatais, como a Polícia ou as Forças Armadas. No caso dos países que possuem algum tipo de lei criminalizando relações entre pessoas do mesmo sexo, entende-se que o país é incapaz ou se recusa a proteger o solicitante. Neste contexto, compreende-se que não existe a possibilidade de uma pessoa buscar proteção por parte do Estado. Assim, o solicitante não precisa comprovar que buscou por ajuda, mas deve demonstrar que a proteção seria ineficaz ou que provavelmente não estaria disponível caso ele retornasse (ACNUR, 2011, p. 170-184).

Além do Estado, a perseguição e opressão pode advir de atores não estatais internos, como outros indivíduos (membros da família e vizinhos) e, até mesmo, grupos armados ou violentos, como, por exemplo, paramilitares, grupos rebeldes, gangues criminosas e agentes fiscalizadores, que podem ter como alvo específico essa parcela da população. Neste cenário, o Estado deve ser responsável por garantir a proteção contra a perseguição por parte de agentes não estatais. Contudo, essa proteção é considerada indisponível ou inefetiva quando a polícia não atende aos pedidos de proteção ou quando ocorre uma recusa ou falha, por parte das autoridades locais, em desempenhar seus papéis de investigação e punição para com os agentes não estatais responsáveis por perpetuar violência contra indivíduos LGBTI+ (ACNUR, 2011, p. 196).

Destarte, pelo fato da LGBTIfobia manifestar-se, em diferentes formas e graus, ao redor do globo, conseguir sair de seus países de origem não representa um cenário de segurança e estabilidade. Durante a detenção dos solicitantes de refúgio e refugiados LGBTI+ no Estado de trânsito ou de asilo,[8] diversos abusos e violências podem vir à tona, incluindo violência sexual. Dentre essas violências, existe a possibilidade de uma pessoa transgênero ser mantida em isolamento ou ser alocada em espaços de convívio destinados a uma população com identidade de gênero distinta deste indivíduo. Ademais, pessoas transgênero necessitam de determinados cuidados médicos – entre eles, terapia hormonal – que por vezes lhes são negados dentro deste contexto de trânsito entre países. De modo ainda mais abrangente, pelo

8 É comum refugiados e imigrantes almejarem a entrada em um país em específico. Contudo, para chegar até seu destino desejado, há a possibilidade de terem que passar e ficar temporariamente em um outro país, até conseguirem seguir com seus percursos. Geralmente, esses indivíduos ficam alocados em campos de refugiados, ONGs ou outros tipos de agências de acolhimento. De modo mais específico, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), define Estado de trânsito como: "Designa o Estado diferente do Estado de Origem e do Estado de Destino, que uma pessoa transita para chegar ao Estado de origem ou Estado de destino ou de residência habitual" (OIM, 2009, p. 26).

CC BY NC SA

fato dos solicitantes LGBTI+ terem que ficar nos mesmos espaços que os demais solicitantes, há a possibilidade de serem atacados e perseguidos pelos outros refugiados/solicitantes não LGBTI+, principalmente se forem provenientes de países onde as relações entre pessoas do mesmo sexo são criminalizadas (ACNUR, 2010, p. 10-11).

Em vista disso, um dos pontos centrais na garantia de refúgio é a identidade. Assim, tanto os requerentes de asilo, seus advogados e autoridades de imigração buscam o mesmo objetivo, que seria provar que aquele indivíduo, de fato, é perseguido apenas por ser quem é. Como destacado por Bohmer e Schuman (2008, p. 88-89), muitos indivíduos não possuem documentos capazes de provar a qual grupo social eles fazem parte e, por isso, sofrerem perseguições ao ponto de entrarem em processo de pedido de refúgio. Neste contexto, essas pessoas se utilizam de reputação, histórias e relacionamentos para comprovar suas identidades, o que, por sua vez, pode ser interpretado pelos funcionários da imigração como uma tentativa de evitar responder os questionamentos feitos (Ibidem, 2008). Apesar das autoras não fazerem menção a questões envolvendo a OSIG, o mesmo pode ser observado entre indivíduos LGBTI+, que, muitas vezes, não possuem documentos legais capazes de comprovar suas orientações sexuais e identidades de gênero.

Neste contexto, a autoidentificação com base na OSIG pode ser manifestada através da sua conduta ou ato sexual, vestimentas, aparências externas, a forma como o solicitante vive em sociedade, ou como o indivíduo expressa (ou desejaria expressar) sua identidade. Portanto, como exposto nas Diretrizes de 2011, os tomadores de decisões sobre solicitações de refúgio, com base na OSIG, devem atentar-se em não tomar decisões baseadas em concepções superficiais sobre o que eles julgam como experiências específicas de pessoas LGBTI+, ou em pressuposições equivocadas, culturalmente inapropriadas ou estereotipadas (ACNUR, 2011, p. 170-189).

Paralelamente, nos casos de pedido de asilo com base na OSIG, a autoidentificação nem sempre é o suficiente, visto que esses indivíduos precisam provar que sofrem perseguição e perigos na sociedade por serem quem são. Logo, precisam descrever como a sociedade os reconhecem como pessoas LGBTI+, se são perseguidos por serem ou por “parecerem” membros dessa comunidade. Como consequência, muitos funcionários da imigração consideram uma importância significativa na natureza pública da OSIG do indivíduo, ao ponto de negar o pedido de refúgio para aqueles que não “pareçam” ser pessoas LGBTI+, com a justificativa de que esses indivíduos podem fugir da perseguição. Contudo, a necessidade de um indivíduo LGBTI+ ter que se esconder e/ou manter sua OSIG oculta, com o objetivo de permanecer seguro, por si só representa um discurso problemático, visto que o próprio ato de se esconder evidência

CC BY NC SA

a existência de um medo frequente causado pela perseguição e discriminação por fazerem parte de um grupo social específico (BOHMER; SHUMAN, 2008, p. 239).

Por sua vez, é válido realçar que o que se entende por "comunidade LGBTI+", na realidade, é uma concepção guarda-chuva que abarca uma variedade de identidades de gênero e orientações sexuais, ao ponto de que as violências e perseguições não se manifestam de forma unitária, mas sim variam de acordo com o indivíduo. Dessa forma, solicitações de refúgio baseadas na OSIG podem ser feitas por membros de subgrupos específicos dentro do que se entende como "comunidade LGBTI+". Contudo, é válido destacar que dentro dos referidos subgrupos, as experiências vivenciadas por seus respectivos membros são múltiplas e podem ser divergentes entre os subgrupos e, até mesmo, entre membros de um mesmo grupo. Logo, é essencial que ao analisarem cada solicitação de refúgio, os tomadores de decisões levem em consideração o contexto e as narrativas individuais que são plurais e não se enquadram em experiências ou categorias estáticas e universais (ACNUR, 2011, p. 185).

Assim, antes da chegada nos países de destino, muitos refugiados LGBTI+ vivem suas vidas às sombras da sociedade e em isolamento social, com receio de discriminação e perseguição. Dessa maneira, durante o pedido de refúgio, no qual esses indivíduos devem comprovar suas identidades como pessoas LGBTI+, resultados negativos podem vir à tona. O próprio ato de terem que "revelar" essa parte de suas vidas, que por muito tempo tiveram que esconder, pode desencadear uma série de traumas e ansiedades. Outra questão é o fato de que boa parte dos funcionários da imigração, advogados e equipe técnica é cisgênero/heterossexual e representa justamente aqueles indivíduos que costumam perseguir pessoas LGBTI+. Mas, de modo ainda mais significativo, como esses indivíduos devem revelar sua orientação sexual e/ou identidade de gênero durante o pedido de refúgio, existe um medo constante de que, uma vez que o pedido seja rejeitado, essas pessoas serão deportadas de volta para seus países de origem (MULÉ; GAMBLE, 2018, p. 211-212). Uma vez deportados e, agora, abertamente LGBTI+, esses indivíduos podem sofrer manifestações de violência e discriminação de forma ainda mais frequentes e diretas.

Diante do exposto, é importante destacar que, atualmente, 148 países do globo ratificaram seja a Convenção de 1951, seja o Protocolo de 1967, de modo que 143 ratificaram ambos. Contudo, levando em consideração o que foi apresentado aqui, nota-se que as questões relativas à solicitação de refúgio com base na OSIG só aparecem no documento de 2011, que não se manifesta como um acordo internacional de mesmo nível e peso que os outros dois. Sendo assim, o Manual de 2011 trata apenas da determinação da condição de refugiado de acordo com os dois instrumentos internacionais de âmbito universal. Logo, apesar do Manual apre-

CC BY NC SA

sentar conceitos, problematizações e direções que os Estados podem adotar, ele segue sendo optativo (ACNUR, 2011, p. 8-67).

Isto posto, observa-se que, desde 1951, houve um alargamento no que tange a garantia do status de refugiado para diferentes grupos sociopolíticos. Contudo, é válido realçar que nenhum dos tratados internacionais sobre os direitos do refugiado, no caso a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, abarca a garantia de refúgio com base na OSIG. Assim, apesar do Manual de 2011 do ACNUR possuir um caráter meramente sugestivo sobre quais direções os Estados podem seguir, ele representa um avanço no que diz respeito ao reconhecimento de refúgio para a população LGBTI+ em condições de risco. Todavia, é evidente que existem certas nuances e cuidados a serem levados em consideração na garantia de refúgio a esses indivíduos, visto que enfrentam uma interseção de violências e perseguições específicas, entre ser refugiado e LGBTI+.

Dessa maneira, determinados países do globo já incorporaram, em seu aparato jurídico, essa parcela da população como categoria específica em que o refúgio pode ser concedido. Assim, o tópico a seguir destina-se à exposição sobre o acolhimento de refugiados com base na OSIG no Canadá, de modo a evidenciar a importância da Organização Não Governamental (ONG) *Rainbow Railroad* neste processo.

A IMPORTÂNCIA DAS ONGS PARA IMIGRANTES LGBTI+: O CASO DA *RAINBOW RAILROAD*

Desde a década de 1960, o Canadá tem construído uma forte estrutura de leis e políticas públicas para a recepção de imigrantes e refugiados e a consequente inserção desses indivíduos na sociedade canadense. Em 1962, por exemplo, o governo federal excluiu o critério de raça como uma característica do sistema de imigração. Já em 1967, o governo estabeleceu um "sistema de pontos", que passou a ignorar características como raça, etnia e nacionalidade e passou a focar em questões como habilidades de trabalho, formação acadêmica, domínio do idioma (francês ou inglês) e conexões familiares com indivíduos já residentes no país. Dois anos depois, em 1969, o Canadá tornou-se um dos signatários da Convenção de 1951 e, por consequência, do Protocolo de 1967. Por sua vez, em 1976, foi aprovada uma nova lei de imigração, que, pela primeira vez, reconheceu os refugiados como um grupo distinto, com direitos e proteções diferentes dos outros imigrantes (DIRKS, 2020, n.p.).

CC BY NC SA

Dessa maneira, o país não só se destaca internacionalmente devido a sua postura receptiva para com imigrantes e refugiados, como recebe destaque por garantir refúgio às solicitações feitas com diferentes fundamentações sociopolíticas, entre elas, solicitação de refúgio com base na OSIG, como será exposto a seguir.

Como foi discutido ao longo do tópico anterior, pelo fato de não haver nenhum tipo de jurisdição a nível internacional que obrigue os Estados a reconhecerem o status de refugiado com base na OSIG, fica a critério de cada Estado adotar tal postura ou não. Neste contexto, em 1991, o Canadá foi o primeiro país do mundo a conceder status de refugiado com base na orientação sexual. Dois anos depois, a Suprema Corte do Canadá determinou que a categoria "grupo social específico", definido pela Convenção de 1951, também deveria incorporar solicitações de refúgio feitas com base na orientação sexual, dentro da lei canadense de refugiados. Em 1995, o tribunal canadense de refugiados se tornou o primeiro a fornecer treinamento para juízes, no que se refere a informações relativas à situação dos cidadãos LGBTI+ de diferentes países (FOBEAR, 2014, p. 52).

Neste contexto, apesar de o governo canadense dispor de um leque significativo de proteções e auxílios legais, os principais atores responsáveis por auxiliar no processo de acolhimento e inserção de refugiados na sociedade canadense são as ONGs. Segundo Muraleedharan e Bryer (2020, p. 24), ONGs são organizações estratégicas compostas com o objetivo de lidar com diversos problemas relativos ao desenvolvimento social.

De um modo geral, observa-se que os Estados (principalmente os de grandes proporções) falham em incorporar adequadamente, à governança formal da sociedade, determinadas questões sociopolíticas enfrentadas por certos indivíduos e grupos sociais. Consequentemente, as parcelas da sociedade formadas por minorias étnicas e religiosas e/ou que defendem perspectivas políticas críticas, podem se sentir excluídas dos locais de tomada de decisão (TEEGEN; DOH; VACHANI, 2004, p. 5). Neste contexto, a exclusão social e a violência manifestada contra tais indivíduos, podem representar fatores suficientes para que procurem refúgio em outros países.

Ao ser possível identificar uma falha no papel do Estado em responder às necessidades dessas parcelas sociais, outros atores podem ser cruciais para auxiliar no acolhimento e suporte desses indivíduos. De acordo Teegen, Doh e Vachani (2004, p. 5), em um contexto que os regimes governamentais são considerados ineficientes, fracos ou incapazes de compreender e responder as necessidades e reivindicações dessas pessoas, as ONGs podem acabar por preencher estes espaços, ou seja, buscam garantir que essas vozes sejam ouvidas e as reivindicações desses indivíduos sejam garantidas.

CC BY NC SA

Como consequência desse papel de ajudar e dar voz àqueles que não foram ouvidos ou que não tiveram seus direitos garantidos pelas instituições governamentais formais, as ONGs passaram a ganhar ampla exposição nas últimas décadas, especialmente sobre a participação durante crises múltiplas, incluindo questões relacionadas à migração. No que se refere às ONGs que se dispõem em auxiliar imigrantes e refugiados, elas adotam um sistema de defesa de direitos, ou seja, uma infraestrutura transfronteiriça composta por membros motivados por valores compartilhados em vez de questões de competência ou conteúdo, com o intuito de garantir direitos a esses indivíduos. O envolvimento cada vez mais crescente das ONGs na proteção de requerentes de asilo e na defesa de direitos resultou em uma amplificação da vigilância não estruturada da ação governamental (MURALEEDHARAN; BRYER, 2020, p. 24).

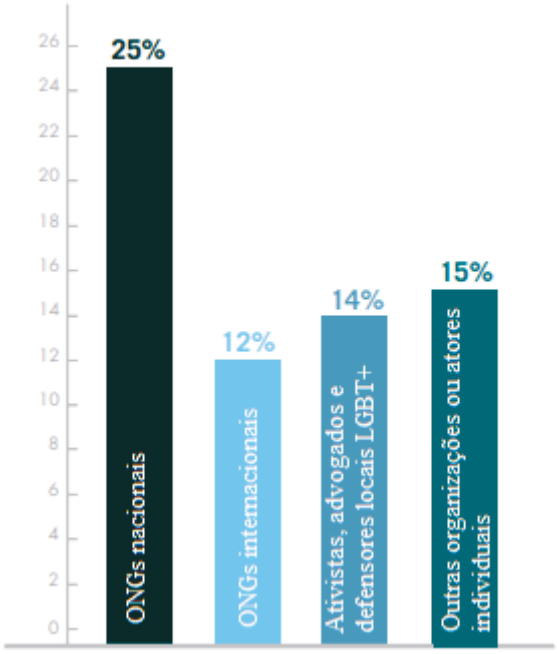
Em vista disso, as ONGs podem auxiliar e defender as pessoas de várias maneiras: através do lobby e pressão política; representação e consulta especializada em fóruns de tomada de decisão; desenvolvimento de pesquisas e conferências; organização de tribunais populares; monitoramento e exposição de certas ações e omissões por parte do Estado; compartilhamento de informações para constituintes-chave; definição e desenvolvimento de agendas políticas; organização e promoção de chamadas públicas por boicote. Assim, observa-se que, através de uma multiplicidade de mecanismos, as ONGs não só são capazes de dar voz e representar parcelas sociais sistematicamente excluídas, mas, também, de fornecer acesso a estes indivíduos a determinadas instituições e espaços, ao passo de eles conseguirem conquistar determinados ganhos sociais e conseguirem mitigar efeitos negativos causados pelas ações de terceiros (TEEGEN; DOH; VACHANI, 2004, p. 5).

De modo mais específico, Lee e Brotman (2011, p. 256-271) destacam que além das ONGs focadas em auxiliar refugiados, existem aquelas que adotam um recorte ainda mais específico: refugiados e solicitantes de refúgio LGBTI+. Ou seja, essas ONGs não só buscam ajudar estes indivíduos a serem devidamente incorporados em um novo Estado, como, também, levam em consideração suas demandas e especificidades, que variam de acordo com a identidade de gênero e/ou orientação sexual. Segundo os autores, ao reunir refugiados que compõem a sigla LGBTI+, essas ONGs empenham-se em construir estruturas sociopolíticas capazes de aumentar a consciência crítica entre estes indivíduos, oferecer oportunidades de autorrepresentação e organizar formas de combate aos diferentes tipos de violência vivenciados por essa parcela populacional. É importante realçar que as manifestações de violência experienciadas por refugiados LGBTI+ podem ser divididas em dois momentos: as violências e perseguições enfrentadas em seus países de origem, o que os levaram a solicitar o status de refugiado, e; aquelas vivenciadas no novo país (e/ou no Estado de trânsito), seja durante a chegada no aeroporto, nos centros de detenção ou durante as entrevistas avaliativas (Ibidem, 2011).

CC BY NC SA

Em 2015, o ACNUR, em parceria com dezenas de escritórios locais, ONGs parceiras e órgãos estatais ao redor do globo, elaborou o relatório "Protegendo Pessoas com Diversas Orientações Sexuais ou Identidades de Gênero"[9]. Neste, é analisado como funcionam os pedidos de refúgio com base na OSIG, os principais atores a auxiliar neste processo e caminhos futuros a serem tomados. Dessa forma, de acordo com o relatório, mais de um terço dos escritórios participantes relataram ter acordos de colaboração em andamento com organizações ou atores externos que fazem contato com pessoas LGBTI+. Deste total, como exposto no gráfico 1,37% diz respeito a ONGs, sendo 25% de caráter nacional e os outros 12% de caráter internacional (ACNUR, 2015, p. 21).

Gráfico 1- Medidas de colaboração implementadas pelos escritórios participantes para conduzir o alcance de pessoas LGBTI+ de interesse



Fonte: ACNUR, 2015, p. 21. Tradução nossa.

9 Tradução nossa. Nome original, em inglês: Protecting Persons with Diverse Sexual Orientations and Gender Identities: A Global Report on UNHCR's Efforts to Protect Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Asylum-Seekers and Refugees.

CC BY NC SA

Diante do exposto, observa-se que o auxílio e acolhimento de refugiados manifesta-se como uma rede composta por multiatores, seja estatais, não estatais, privados, ou, até mesmo, indivíduos. Neste contexto, o propósito deste trabalho é evidenciar o papel desempenhado pela *Rainbow Railroad*, uma ONG canadense destinada a auxiliar solicitantes de refúgio LGBTI+ das mais diversas partes do mundo. Fundada em 2006, a *Rainbow Railroad* tem como principal objetivo encontrar um caminho seguro para que pessoas LGBTI+ em situação de perigo e ameaça possam começar uma nova vida, livre de perseguições, em outros países. Ao longo de quinze anos de história, a organização já auxiliou 799 pessoas advindas de 38 países a chegarem em novos países em segurança (RAINBOW RAILROAD, 2021a).

Assim, para que a organização possa cumprir esse objetivo, ela adota um formato constituído em três etapas: (1) informação: verificam cada caso, buscam compreender as circunstâncias enfrentadas por cada indivíduo e decidem sobre como podem ajudar essas pessoas; (2) apoio: determinam prováveis rotas para a segurança e criam conexões com contatos locais que podem garantir apoio logístico e pré-viagem; (3) viagem: apesar de ser uma organização canadense, a *Rainbow Railroad* provê viagem para outros países do mundo e buscam garantir um apoio pós-viagem (RAINBOW RAILROAD, 2021b).

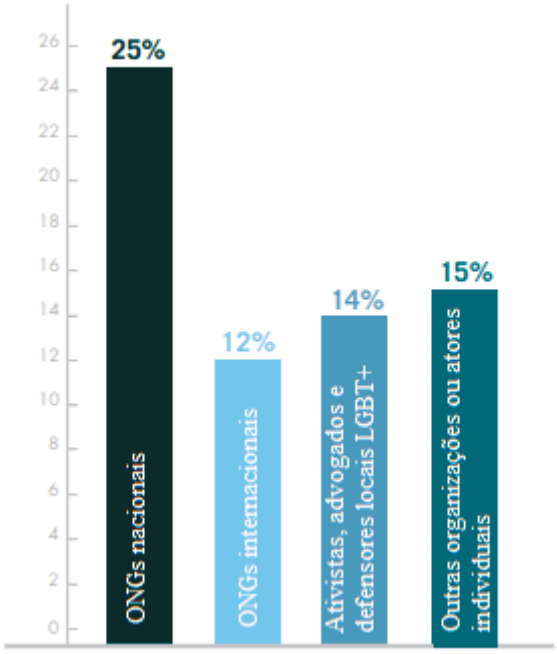
Com o intuito de garantir uma vida segura para refugiados LGBTI+, a *Rainbow Railroad* possui diversas conexões internacionais, sendo membro de redes de informação e ONGs de caráter internacional. Assim, a organização é membro do conselho da ILGA, além de ser membro da *Dignity Network,* da *The Commonwealth Equality Network* e da *Council for Global Equality* (RAINBOW RAILROAD, 2021b).

Além das viagens de emergência, a ONG também desenvolve outras atividades voltadas para os refugiados e solicitantes de refúgio LGBTI+, sendo: (1) apoio estrutural: garantia de alojamento e acesso a medicamentos e cuidados médicos essenciais; (2) apoio de parceiros: visto que a *Rainbow Railroad* possui diversas conexões locais, nacionais e internacionais, ela garante que, em caso de emergência ou necessidade, o indivíduo possa estar em contato direto com algum desses parceiros; (3) pesquisa e monitoramento: através das conexões internacionais, a organização consegue monitorar acontecimentos ao redor do mundo com impacto direto na população LGBTI+ e, assim, tomar alguma iniciativa; (4) informação: além do apoio material, também disponibiliza diferentes fontes de informações para que os indivíduos saibam o que fazer e para onde ir; (5) patrocinadores privados: além de outras ONGs e órgãos oficiais, a *Rainbow Railroad* também possui contato direto com indivíduos e empresas capazes de patrocinar e garantir apoio financeiro aos refugiados e solicitantes de refúgio (RAINBOW RAILROAD, 2021c).

CC BY NC SA

Apesar de ter sido fundada em 2006, somente a partir de 2014 que a *Rainbow Railroad* passou a publicar relatórios anuais[10] sobre o número total de pedidos, pessoas auxiliadas, países de origens, gastos, doadores, etc. Dessa forma, de acordo com informações disponíveis no *website* da organização, assim como nos relatórios publicados pela mesma, mais de 1200 pessoas foram auxiliadas, de diversas formas, como: acesso à informação, construção de conexões e contatos, auxílio financeiro ou, de modo mais significativo, ajuda para transitar do seu país de origem para um novo país, tido como mais seguro. Deste total de 1200 pessoas, a *Rainbow Railroad* conseguiu ajudar um total de 799 pessoas a chegar em novos países em segurança, entre eles o Canadá, como exposto no "gráfico 2".

Gráfico 2 - Número de indivíduos LGBTI+ que conseguiram transitar para novos países em segurança, com auxílio da *Rainbow Railroad* (2014-2020)

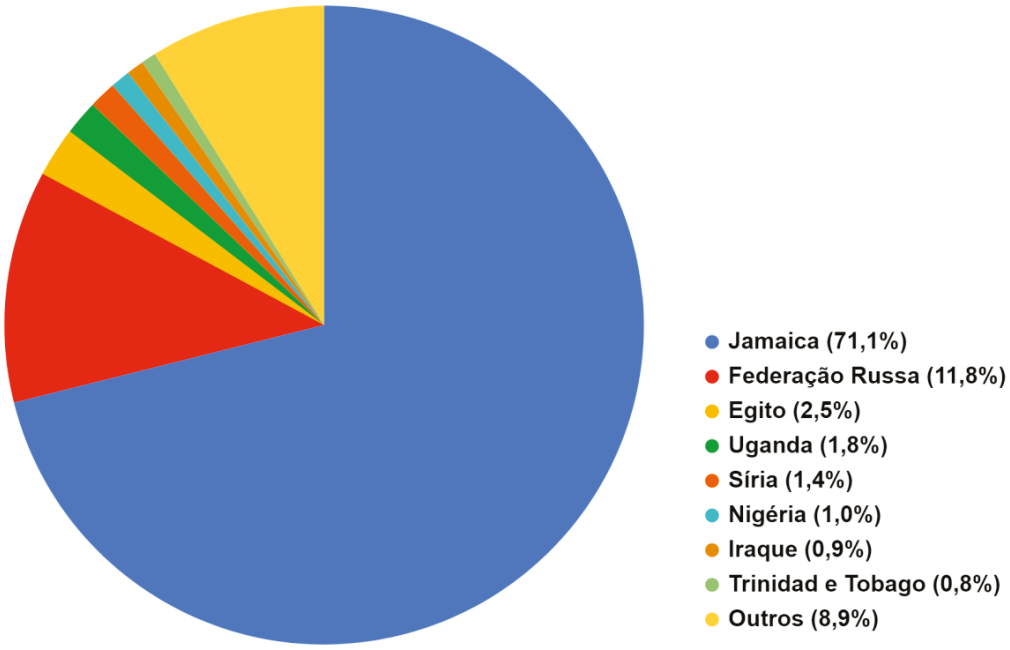


Fonte: Elaboração dos autores, com base nos dados disponibilizados nos relatórios anuais produzidos e divulgados pela *Rainbow Railroad*.

10 Relatórios, de 2014 a 2020, disponíveis na página inicial do website da organização: <https://www.rainbowrailroad.org/>.

Das 799 pessoas que foram auxiliadas e conseguiram transitar para novos países em segurança[11], uma parte significativa é proveniente da América Central e Caribe (590 pessoas), de países como Bahamas, Barbados, Haiti, Honduras, Jamaica e Trinidad & Tobago. De modo que desses 590 auxiliados, 568 são provenientes da Jamaica. Sendo assim, do total de indivíduos que foram auxiliados pela *Rainbow Railroad* e conseguiram viajar para novos locais seguros, de 2014 a 2020, cerca de 71,1% são jamaicanos, como é possível visualizar no gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3- Porcentagem de indivíduos LGBTI+ que foram auxiliados pela *Rainbow Railroad* no processo de migração, por país de origem (2014-2020)



Fonte: Elaboração dos autores, com base nos dados disponibilizados nos relatórios anuais produzidos e divulgados pela *Rainbow Railroad*.

Dado o exposto, fica evidente que somente o aparato estatal não é o suficiente no que diz respeito às medidas e ações direcionadas à recepção e auxílio não só aos solicitantes de refúgio com base na OSIG, mas também àqueles que assim o conseguiram e passaram a ser

11 De modo geral, os relatórios disponibilizados pela *Rainbow Railroad* apresentam dados como: número de pedidos de ajuda; número de indivíduos que receberam algum tipo de ajuda; patrocinadores; processos desenvolvidos pela ONG; e relatos de indivíduos auxiliados. Dessa forma, os relatórios apenas mencionam o destino desses refugiados em casos pontuais, ao apresentar alguns relatos pessoais. Portanto, não é possível apresentar aqui, para quais países a *Rainbow Railroad* direcionou refugiados e, consequentemente, o número de refugiados recebido por cada um desses países.

configurados como refugiados. Assim, as ONGs desempenham um papel crucial como um ator responsável por dar voz e auxiliar na garantia de direitos daqueles que, por muito tempo, não foram ouvidos e/ou não tiveram seus direitos devidamente assegurados.

Notadamente, no contexto canadense, a *Rainbow Railroad* há 16 anos desempenha um papel chave em auxiliar esse grupo social em específico. Como observado nos dados, a organização recebe solicitantes de refúgio de dezenas de países, advindos das mais diversas regiões do globo, sendo a região da América Central e Caribe a principal delas. Portanto, como já elucidado, 71,1% dos indivíduos apoiados pela organização, que conseguiram migrar para novos países em segurança, entre 2014 e 2020, eram oriundos da Jamaica. Logo, com o intuito de compreender o porquê de a organização receber um fluxo tão grande de solicitantes de refúgio jamaicanos, o tópico a seguir apresenta as problemáticas em ser LGBTI+ no país, como a violência e perseguição no país origina-se nos mais diversos contextos e é manifestada por diferentes atores e instituições, ao ponto de levar tais indivíduos a solicitarem refúgio em outros países.

A POPULAÇÃO LGBTI+ JAMAICANA: COMPREENDENDO OS MOTIVOS PARA A SOLICITAÇÃO DO STATUS DE REFUGIADO

Assim como o Canadá, a Jamaica possui um passado colonial britânico, de modo que se tornou independente apenas em 1962, após um período de 307 anos de colonização. Uma das consequências deixadas pelo domínio britânico foi a criminalização da homossexualidade[12]. No Reino Unido, por exemplo, entre 1533 e 1861, a homossexualidade era considerada um crime passível de pena de morte. Apesar dessa pena máxima ter acabado nesse período, relações consensuais entre dois homens adultos continuaram sendo penalizadas com no mínimo dez anos de prisão. A partir de 1967, relações consensuais entre homens a partir de 21 anos de idade passaram a ser legalizadas (exceto para militares), de modo que fossem praticadas em um espaço privado. Somente em 2000, as relações consensuais entre dois adultos do mesmo sexo tornaram-se completamente legais (EQUALDEX, 2020; DRYDEN, 2020).

12 A criminalização da homossexualidade, como parte do legado britânico, se manifesta em diversos outros países, além da Jamaica. Como exposto pela ILGA (2020), 69 Estados-membros da ONU ainda criminalizam relações consensuais entre adultos do mesmo gênero. Deste total, 45 foram, de algum modo, colonizados ou temporariamente administrados pelo Reino Unido. De modo mais específico, em 30 desses países ainda existem leis em vigor inspiradas nas leis anti-LGBTI+ do período colonial.

CC BY NC SA

No contexto jamaicano, por sua vez, a criminalização da homossexualidade no país foi oficialmente incorporada à estrutura legal em 1864, como consequência da influência britânica, com a Lei de Ofensas contra a Pessoa. Ainda em uso na atualidade, essa Lei prevê a punição de até 10 anos de prisão, com a possibilidade de trabalhos forçados para aqueles condenados pelo "abominável crime de sodomia". De modo mais específico, do artigo 76 ao 79, são feitas as especificações e detalhamentos sobre o que se configura como ato de indecência ou sodomia e quais são as penalizações (HUMAN RIGHTS FIRST, 2014, p. 1).

Por outro lado, em 2011, o Parlamento da Jamaica aprovou a Carta dos Direitos e Liberdades Fundamentais. Embora a carta descreva proteções contra diversos tipos de discriminação, proteções direcionadas à população LGBTI+ não foram adicionadas à lista. Consequentemente, ativistas jamaicanos manifestaram-se contra o parlamento, com o intuito de incluir uma linguagem ampla de não discriminação com base na orientação sexual, deficiência e estado de saúde. Contudo, tais esforços não obtiveram sucesso e a linguagem contra a discriminação com base na OSIG não foi incorporada à carta (HUMAN RIGHTS FIRST, 2014, p. 1).

Embora a Lei de Ofensas contra a Pessoa não mencione explicitamente a identidade ou expressão de gênero, é comum haver uma confusão entre identidade de gênero e orientação sexual por parte do corpo jurídico do país. Logo, essas leis também são usadas para criminalizar pessoas que não se identificam e/ou não se adequam ao gênero designado no nascimento (OUTRIGHT, 2020).

Por outro lado, pelo fato de a Lei não oferecer definições precisas sobre as práticas ditas como ilegais, esta mesma lei fornece uma interpretação ampla para a polícia deter indivíduos sob acusações mal definidas, incluindo "suspeita de sodomia" ou "indecência grosseira". Assim, policiais são autorizados a prender sem mandado qualquer pessoa encontrada "vadiando" em locais públicos, incluindo pátios e rodovias, entre as sete horas da noite e seis da manhã, visto que a polícia identifica qualquer indivíduo rondando em lugares públicos nesse recorte temporal com bons motivos para suspeitar de ter cometido ou estar prestes a cometer qualquer crime prescrito pela Lei. A polícia jamaicana também se utiliza como artifício denúncias feitas por pessoas tidas como "confiáveis" pela sociedade (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004, p. 22).

Neste contexto, o abuso policial é um fato presente na vida dos indivíduos LGBTI+ jamaicanos. Pelo fato de a população enxergar a polícia como aqueles responsáveis por garantir segurança e ordem na sociedade, os jamaicanos compreendem que a opressão policial é justificável, ao ponto de não ser incomum encontrar relatos de episódios em que a polícia recebeu o apoio de outras pessoas durante perseguições, espancamentos coletivos ou qualquer outro tipo de opressão contra esse grupo social. Ademais, o abuso policial também é profundamen-

CC BY NC SA

te destrutivo porque cria uma atmosfera de medo, enviando uma mensagem de que essa parcela da população não tem a quem recorrer em busca de proteção. Consequentemente, como manifestado nos diversos discursos de jamaicanos LGBTI+ entrevistados pela *Human Rights Watch*, não é incomum eles terem que fugir de suas residências sob ameaça de violência e morte, o que acarreta em um número significativo de cidadãos LGBTI+ sem-teto (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004, p. 2-20).

Além dos artifícios legais e a consequente violência policial, outros atores desempenham um papel crucial no fortalecimento da LGBTIfobia no país, como a mídia e a Igreja. No país, existem leis utilizadas para censurar qualquer tipo de representação positiva de pessoas LGBTI+ nos veículos midiáticos. Como consequência, a mídia geralmente retrata essa comunidade negativamente e de maneira sensacionalista (OUTRIGHT, 2020). Por exemplo, o jornal diário jamaicano *Jamaica Observer* é conhecido por produzir charges criticando os mais diversos segmentos da sociedade jamaicana, de modo que não é difícil encontrar algumas ridicularizando, demonizando e criminalizando práticas homossexuais e/ou sobre a população LGBTI+ de modo geral. Apesar de, em 2012, o jornal ter feito uma publicação a favor dos direitos LGBTI+ e pela revogação das leis de sodomia, ele é mais conhecido por seus discursos LGBTIfóbicos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014, p. 12-14).

De acordo com o relatório "Odiado até a morte: homofobia, violência e epidemia de HIV/AIDS na Jamaica"[13], desenvolvido pela *Human Rights Watch*, não existem dados precisos acerca do número e frequência sobre como as leis de sodomia e indecência são aplicadas, contudo, as detenções acontecem e enviam uma mensagem. Nos casos de detenção ou prisão de pessoas acusadas de sodomia ou indecência grosseira, a imprensa jamaicana publica os nomes desses indivíduos, colocando-os em risco de ferimentos físicos. Consequentemente, por um lado, pessoas LGBTI+ sentem-se constantemente com medo de serem presas e sofrerem violências, por outro, o restante da população é incentivado a continuar perpetuando tais violências e discriminações (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004, p. 23-24).

Por sua vez, a Igreja Cristã continua a ser um ator de influência nas normas sociais e políticas do país. Líderes religiosos e políticos influentes costumam caracterizar publicamente as pessoas LGBTI+ com atributos negativos, como pessoas imorais e pecadoras. Consequentemente, a opinião expressa pela mídia e líderes religiosos resulta em uma aceitação social das pessoas LGBTI+ muito baixa por parte da população geral. Logo, além de correrem o risco de

13 Tradução nossa. Título original, em inglês: Hated to Death: Homophobia, Violence and Jamaica's HIV/AIDS Epidemic.

CC BY NC SA

serem presas, essa parcela da população sofre diferentes tipos de perseguição, discriminação, violência e assédio em suas vidas cotidianas (OUTRIGHT, 2020).

O cristianismo se manifesta de forma tão forte e influente na sociedade jamaicana que é comum identificar discursos proferidos por políticos do país descrevendo a Jamaica como uma "nação cristã" e o povo jamaicano como "temente a Deus". Consequentemente, a retórica cristã tende a ser utilizada por tais políticos como justificativa para promover discursos e atos homofóbicos. Em janeiro de 2012, por exemplo, foi estabelecida a Coalizão Jamaicana por uma Sociedade Saudável (JCHS) - uma rede cristã evangélica que defende uma "sociedade jamaicana saudável" baseada na Bíblia – e tem sido, desde então, proativa na luta pela preservação das leis antissodomia do país. Entre as estratégias utilizadas pela JCHS estão: campanhas agressivas na mídia, protestos públicos e comícios (HUMANS RIGHT WATCH, 2014, p. 11).

Anualmente, durante o dia 17 de maio, ativistas LGBTI+ do mundo todo celebram o Dia Internacional contra a Homofobia e a Transfobia. Em 2013, a JCHS decidiu elaborar sua própria resposta a este dia. Dessa forma, com o intuito de condenar a homossexualidade, um pôster foi elaborado associando-a com a transmissão da AIDS. Ademais, o pôster também alegava que indivíduos contrários aos direitos LGBTI+ estavam sendo silenciados (HUMANS RIGHT WATCH, 2014, p. 11).

Além da violência perpetuada por policiais, Igreja, mídia e população em geral, líderes políticos, como já mencionado, constantemente fomentam discursos e atos LGBTIfóbicos no país. Em 2001, por exemplo, o Partido Trabalhista da Jamaica (o principal partido da oposição) utilizou-se da música "*Chi Chi Man*" durante sua campanha eleitoral, que, em linhas gerais, celebra a violência, perseguição e, eventualmente, assassinato de homens gays. Por sua vez, durante as eleições nacionais de 2002, o Partido Nacional do Povo adotou como slogan de campanha a frase "*Log On to Progress*", ou seja, uma referência direta a um estilo de música e dança popular ("*log on*"), mais especificamente à música de mesmo nome do cantor Elephant Man que fala sobre chutar, pisotear e queimar homens gays (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004, p. 13).

Bruce Golding, do Partido Trabalhista da Jamaica (JLP), enquanto primeiro-ministro de 2007 a 2011, ficou conhecido por expressar publicamente, em diferentes momentos, posicionamentos homofóbicos. Em uma entrevista dada à BBC em 2008, por exemplo, o ex-primeiro-ministro deixou claro que não permitiria funcionários gays em seu gabinete. Em 2010, Golding declarou que a eficácia da família e, consequentemente, a estrutura fundamental de uma sociedade, poderia ser arruinada pelo incentivo e reconhecimento do estilo de vida homossexual (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014, p. 16).

CC BY NC SA

Por sua vez, Ronald Thwaites, Ministro da Educação da Jamaica de 2012 a 2016, falou em 2013, durante uma coletiva de imprensa, sobre o lançamento de um manual para professores voltado ao ensino da saúde e vida familiar. Apesar do manual promover a tolerância, Thwaites deixou claro que não haveria referência alguma à homossexualidade para as crianças jamaicanas, pois, para ele, a única forma de relacionamento aceitável é entre um homem e uma mulher (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014, p. 16).

Esse conjunto de atitudes e posicionamentos negativos, provenientes dos mais diversos atores e segmentos da sociedade jamaicana, em relação a população LGBTI+ reflete-se nas conclusões de uma pesquisa nacional de 2011, desenvolvida por uma equipe da Universidade das Índias Ocidentais, que demonstrou que 85,2% dos participantes se opunham à legalização da homossexualidade entre adultos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014, p. 16).

Por sua vez, de acordo com dados disponíveis no relatório de 2012, organizado pela *Jamaican Forum for Lesbians, All-Sexuals, and Gays* (J-FLAG), sobre a opinião pública acerca de direitos LGBTI+, 88% dos entrevistados acreditam que a homossexualidade masculina é imoral e quase 84% acreditam no mesmo sobre a feminina. Mais de 75% dos entrevistados são contra a revogação da lei de "sodomia" e 65% se opõem à inclusão dos direitos e proteções da comunidade LGBTI+ na Carta dos Direitos e Liberdades Fundamentais (HUMAN RIGHTS FIRST, 2014, p. 2).

Como consequência dos dados e informações apresentados, observa-se um alto índice de agressões físicas e sexuais nas vidas desses indivíduos. Entre abril e junho de 2013, a *Human Rights Watch* entrevistou 71 pessoas autoidentificadas como LGBTI+. Deste total, 44 relataram terem sofrido algum tipo de violência física com base em sua identidade de gênero ou orientação sexual, ou seja, 62% do total. Entre os entrevistados, alguns deles declararam que sofreram mais de um tipo de violência física como consequência de sua identidade de gênero e/ou orientação sexual, como: agressão corporal, como tapas e chutes; estupro; sufocamento; ataques promovidos com armas brancas, armas de fogo e uma diversidade de objetos; ataques perpetuados por grupos de cinco a quarenta pessoas; etc. Entre 2009 e 2012, a organização J-FLAG registrou 231 incidentes de ataques contra cidadãos LGBTI+, incluindo invasões domiciliares, agressões físicas e ataques promovidos por multidões (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014, p. 21).

Diante do exposto, fica evidente a existência de uma estrutura opressiva multifacetada para com a população LGBTI+ jamaicana. Neste contexto, o Estado jamaicano não é o único promotor de violência e opressão, de modo que outros atores e instituições também fazem parte deste processo, como a polícia, a Igreja Cristã, a mídia, a população em geral e líderes

políticos. Assim, esses diferentes atores fomentam formas distintas de violência, como: a criminalização da homossexualidade, com pena de até 10 anos de prisão (com a possibilidade de trabalho forçado), pelo Estado; abuso policial; construção imagética com atributos negativos e violência psicológica, ambos promovidos pela Igreja, mídia e representantes políticos; insultos, discriminação, perseguição, invasão a domicílio, agressão física, abuso sexual e assassinato pela população. Logo, pelo fato desse grupo social específico ter o medo como uma característica presente em suas vidas cotidianas, é compreensivo o alto número de jamaicanos que não tem outra opção a não ser emigrar para outros países e/ou solicitar o status de refúgio, como fica evidente na alta porcentagem de jamaicanos LGBTI+ que foram auxiliados pela *Rainbow Railroad* de 2014 a 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao levar em consideração o que foi discutido ao longo deste texto, fica nítido que, no Sistema Internacional moderno, o Estado não representa uma estrutura monolítica capaz de solucionar, sozinho, todos os problemas daqueles que residem ou almejam adentrar em suas fronteiras. Assim, o presente trabalho buscou apresentar a importância de outros atores não estatais no auxílio aos solicitantes de refúgio com base na OSIG. De modo mais específico, o papel da ONG canadense *Rainbow Railroad* no acolhimento de refugiados LGBTI+ provenientes da Jamaica.

Atualmente, um indivíduo (seja ele cidadão de um Estado nacional, seja apátrida) pode solicitar o status de refugiado caso comprove que, por razões de raça, religião, opinião política, nacionalidade ou pertença a um determinado grupo social, sofre ameaças e perseguições, ao ponto de não poder permanecer e/ou regressar ao seu país de origem. Assim, no aparato do Direito Internacional, dois documentos recebem destaque, sendo a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, ambos relativos ao estatuto dos refugiados. Contudo, nota-se que em nenhum dos dois documentos é incorporada a categoria de solicitação de status de refugiado com base na OSIG de um indivíduo.

O presente trabalho compreende que nenhum tratado internacional possui um poder pleno de coerção, visto que a soberania dos Estados deve ser respeitada. Contudo, também compreende que, nos casos da Convenção e Protocolo, existe um conjunto de definições, regras e sugestões de aplicabilidade no que toca o reconhecimento do status de refugiado e, por

CC BY NC SA

sua vez, os direitos daqueles caracterizados como refugiados. Assim, mesmo que não possuam um caráter coercitivo, Estados que descumprem tais documentos podem ser expostos no âmbito internacional, além de sofrerem com a imposição de sanções.

Entretanto, pelo fato de não haver uma incorporação plena e devida sobre o reconhecimento de refúgio com base na OSIG, Estados podem optar, ou não, por conceder status de refugiado com base nessa categoria. Logo, caso optem por não incorporar tal categoria, não sofrerão exposições a nível internacional ou sanções, como nas categorias abarcadas pelos documentos de 1951 e 1967.

Dessa maneira, o Canadá destaca-se por ser um dos Estados que passou a incorporar as solicitações de status de refugiado com base na OSIG, sob a categoria de "grupo social específico", mencionado na Convenção de 1951. Assim, a partir da década de 1990, o país tem recebido um número considerável de solicitações de refúgio com base nessa definição, de modo que o Estado conta com a ajuda de diferentes atores não estatais, entre eles, a ONG *Rainbow Railroad*. Como já apresentado, os jamaicanos LGBTI+ representam a maioria daqueles auxiliados pela *Rainbow Railroad*, tanto para conseguir o status de refugiado, como em outras questões envolvendo acesso à informação, ajuda logística e durante a viagem de seu país de origem para outro. De modo mais específico, esses indivíduos representam 71,1% dos auxiliados pela ONG no processo de migração para um país mais seguro. Dessa forma, as políticas e corpo legal estruturados no Estado canadense possibilitam que ONGs como a *Rainbow Railroad* auxiliem refugiados LGBTI+ a encontrarem novos lares em segurança, direcionando-os para diferentes países, entre eles o Canadá. Entretanto, é válido destacar que o presente trabalho não conseguiu identificar dados relativos aos países de destino, incluindo quantos refugiados jamaicanos foram realocados para o Canadá.

Como já discutido, no contexto jamaicano, a opressão contra a população LGBTI+ é manifestada pelos mais diversos atores e instituições, em diferentes contextos e de múltiplas formas. Contudo, é válido realçar que este artigo não pretende desenhar a sociedade jamaicana como inerentemente LGBTIfóbica, mas busca apenas compreender os motivos que levam este grupo social a solicitar o status de refugiado. Ademais, o trabalho também reconhece que uma parte significativa dessas manifestações de violência são decorrentes do passado colonial britânico, visto que foram os colonizadores, durante o período de colonização britânica, que impuseram as leis que hoje são utilizadas para penalizar essa população.

Ademais, é necessário realçar que reconhecemos que o termo "refugiado" se refere a um status legal garantido a determinados indivíduos, pelo escopo formal de um Estado-nação. Sendo assim, o objetivo do presente artigo não foi analisar quantos jamaicanos LGBTI+ tiveram

suas solicitações de status de refugiado, com base na OSIG, autorizados pelo governo canadense. O propósito aqui foi evidenciar que atores não-estatais, como ONGs, desempenham um papel de extrema importância em auxiliar tais indivíduos neste conturbado e delicado processo de solicitação de status de refugiado, assim como em auxiliá-los no processo de trânsito de seu país de origem para o país que almeja conquistar o status de refugiado.

Portanto, apesar de não haver garantias explícitas no Direito Internacional de reconhecimento do status de refugiado com base na OSIG, o caso aqui analisado representa um exemplo positivo que pode ser seguido por outros Estados e atores não estatais ao redor do mundo. Embora um contexto ideal seria a descriminalização e a adoção de medidas protetivas para com a população LGBTI+ jamaicana, o presente artigo reconhece que, apenas através de uma rede composta por multiatores, um cenário subótimo pode ser alcançado para auxiliar solicitantes de refúgio com base na OSIG e mitigar as angústias deste processo.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2021.

ACNUR. **The Protection of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Asylum-Seekers and Refugees**. 2010. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/4cff9a8f2.pdf>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**: De Acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados. 2011. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf>. Acesso em 09 de fevereiro de 2021.

ACNUR. **Protecting Persons with Diverse Sexual Orientations and Gender Identities**: A Global Report on UNHCR's Efforts to Protect Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Asylum-Seekers and Refugees. 2015. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/566140454.pdf>. Acesso em 13 de fevereiro de 2021.

CC BY NC SA

BOHMER, Carol; SHUMAN, Amy. **Rejecting Refugees**: Political asylum in the 21st century. 1ª edição. Abingdon: Routledge, 2008.

DIAS, Maria Berenice. Família homoafetiva. **Bagoas**, n. 03, 2009, p. 39-63. Disponível em: < https://periodicos.ufrn.br/bagoas/article/download/2282/1715/ >. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

DIRKS, Gerald E. **Immigration Policy in Canada**. The Canadian Encyclopedia, 2020. Disponível em: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/immigration-policy#>. Acesso em 04 de janeiro de 2022.

DRYDEN, Steven. **A short history of LGBT rights in the UK**. 2020. Disponível em: <https://www.bl.uk/lgbtq-histories/articles/a-short-history-of-lgbt-rights-in-the-uk>. Acesso em 11 de fevereiro de 2021.

EQUALDEX. **LGBT In The United Kingdom**. 2020. Disponível em: <https://www.equaldex.com/region/united-kingdom>. Acesso em 11 de fevereiro de 2021.

FOBEAR, Katherine. Queer Settlers: Questioning Settler Colonialism in LGBT Asylum Processes in Canada. **Refuge: Canada's Journal on Refugees**, v. 30, n. 1, p. 47-56, 2014.

HUMAN RIGHTS FIRST. **LGBT Issues in Jamaica**. 2014. Disponível em: <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Jamaica-LGBT-Fact-Sheet.pdf>. Acesso em 12 de fevereiro de 2021.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Hated to Death**: Homophobia, Violence and Jamaica's HIV/AIDS Epidemic. 2004. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2004/11/15/hated-death/homophobia-violence-and-jamaicas-hiv/aids-epidemic>. Acesso em 10 de fevereiro de 2021.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Not Safe at Home**: Violence and Discrimination against LGBT People in Jamaica. 2014. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2014/10/21/not-safe-home/violence-and-discrimination-against-lgbt-people-jamaica>. Acesso em 12 de fevereiro de 2021.

ILGA. **Glossary**. 2014. Disponível em: < https://ilga-europe.org/sites/default/files/ilga-europe_glossary_final_170714_www.pdf>. Acesso em 04 de janeiro de 2022.

ILGA. **State-Sponsored Homophobia 2020**: Global Legislation Overview Update. 2020. Disponível em: < https://ilga.org/downloads/ILGA_World_State_Sponsored_Homophobia_report_global_legislation_overview_update_December_2020.pdf >. Acesso em 08 de dezembro de 2021.

LEE, Edward Ou Jin; BROTMAN, Shari. Identity, Refugeeness, Belonging: Experiences of Sexual Minority Refugees in Canada. **Canadian Review of Sociology**, v. 48, n. 3, p. 241-274, 2011.

MULÉ, Nick J.; GAMBLE, Kathleen. Haven or precarity? The mental health of LGBT asylum seekers and refugees in Canada. In: NICOL, Nancy, et al (org). **Envisioning Global LGBT Human Rights**: (Neo)colonialism, Neoliberalism, Resistance and Hope. 1ª edição. Londres: University of London Press, 2018.

MURALEEDHARAN, Vishnu; BRYER, Thomas Andrew. Refugee Crisis and the Role of NGO Lobbying in Florida. **Public Policy and Administration**, v. 19, n. 1, p. 22-34, 2020.

OIM. **Glossário Sobre Migração**. 22. ed. Genebra: Editora: Organização Internacional para as Migrações, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf.> Acesso em 04 de janeiro de 2022.

OUTRIGHT. **Jamaica**. 2020. Disponível em: <https://outrightinternational.org/region/jamaica>. Acesso em 02 de março de 2021.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. **Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero**. 2006. Disponível em: <http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

RAINBOW RAILROAD. **About Us**. 2021a. Disponível em: <https://www.rainbowrailroad.org/about-us>. Acesso em 02 de março de 2021.

RAINBOW RAILROAD. **Who We Help**. 2021b. Disponível em: <https://www.rainbowrailroad.org/who-we-help-2>. Acesso em 02 de março de 2021.

RAINBOW RAILROAD. **How We Work**. 2021c. Disponível em: <https://www.rainbowrailroad.org/who-we-help-2>. Acesso em 23 de fevereiro de 2022.

TEEGEN, Hildy; DOH, Jonathan P.; VACHANI, Sushil. The importance of non-governmental organizations (NGOs) in global governance and value creation: an international business research agenda. **Journal of International Business Studies**, v. 35, p. 463–483, 2004.

BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.14884

Interpretações e Argumentos acerca da chamada "Guerra Fria 2.0"

Interpretations and arguments on the so-called "Cold War 2.0"

Interpretaciones y argumentos sobre la llamada "Guerra Fría 2.0"

Daniel de Pinho Barreiros
Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Programa de Pós-Graduação em História Comparada (UFRJ)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: daniel.barreiros@ie.ufrj.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7030-1245

Pável Lavrenthiv Grass
Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (UFRJ)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: pavel.grass@pepi.ie.ufrj.br
Orcid:https://orcid.org/0000-0002-1352-1222

Resumo: A chamada Guerra Fria 2.0 representa o conjunto de embates políticos em nível internacional, envolvendo os Estados Unidos e a Federação Russa, relativos à indefinição interpretativa acerca da promessa de não expansão da OTAN para o leste europeu discutida em setembro de 1990 (Tratado sobre a Regulamentação Definitiva referente à Alemanha), e dúvidas acerca do Memorando de Budapeste de 1994. Atualmente não se verifica uma dimensão genuinamente global para o fenômeno, tampouco a solidez de elementos institucionais na esfera interestatal capazes de regular uma corrida armamentista, vigorando assim um "vácuo de regras" especialmente no domínio das armas nucleares. Superada a fase de "vácuo geopolítico" da década

de 1990, observam-se, atualmente, tendências antigas como uma nova e acirrada corrida armamentista, a renovação da corrida espacial, intensa interferência estrangeira em assuntos de política interna e a formação de blocos econômicos e militares de grande envergadura. Em suma, a Segunda Guerra Fria, sem uma nítida clivagem ideológica entre blocos oponentes, carente de uma arquitetura institucional internacional sólida capaz de conter avanços estratégicos desestabilizadores, e com múltiplas partes semoventes, apresenta-se como um desafio para a análise internacional.

Palavras-chave: Segunda Guerra Fria; Geopolítica; Armas Nucleares.

Abstract: The so-called Cold War 2.0 represents the set of political clashes at an international level, involving the United States and the Russian Federation, related to the interpretation indefiniteness on the promise of NATO's non-expansion to Eastern Europe discussed in September 1990 (Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany) and doubts about the Budapest Memorandum of 1994. Currently, there is no genuinely global dimension to the phenomenon, nor the solidity of institutional elements in the interstate sphere capable of regulating an arms race; it creates a "rules vacuum", especially in the domain of nuclear weapons Once the "geopolitical vacuum" phase of the 1990s has been overcome, old trends are currently observed, such as a new and fierce arms race, the renewal of the space race, intense foreign interference in domestic policy matters and the formation of large economic and military blocs. In short, the Second Cold War, without a clear ideological cleavage between opposing blocs, lacking a solid international institutional architecture capable of containing destabilizing strategic advances, and with multiple moving parts, presents itself as a challenge for international analysis.

Keywords: Second Cold War; Geopolitics; Nuclear Weapons.

Resumen: La llamada Guerra Fría 2.0 representa el conjunto de enfrentamientos políticos a nivel internacional, que involucran a Estados Unidos y la Federación Rusa, relacionados con la interpretación indefinida sobre la promesa de no expansión de la OTAN a Europa del Este discutida en septiembre de 1990 (Tratado sobre el acuerdo final con respecto a Alemania) y dudas sobre el Memorándum de Budapest de 1994. Actualmente, no existe una dimensión genuinamente global del fenómeno, ni la solidez de elementos institucionales en el ámbito interestatal capaces de regular una carrera armamentista; este hecho crea un "vacío de reglas", especialmente en el dominio de las armas nucleares. Superada la fase de "vacío geopolítico" de la década de 1990, actualmente se observan viejas tendencias, como una nueva y feroz carrera armamentista, la renovación de la carrera espacial , intensa injerencia extranjera en asuntos de política interior y la formación de grandes bloques económicos y militares. En definitiva, la Segunda Guerra Fría, sin una clara escisión ideológica

entre bloques enfrentados, carente de una arquitectura institucional internacional sólida capaz de contener avances estratégicos desestabilizadores, y con múltiples partes móviles, se presenta como un desafío para el análisis internacional

Palabras clave: Segunda Guerra Fría; Geopolítica; Armas nucleares.

Recebido em
16/06/2021

Aceito em
17/02/2022

INTRODUÇÃO

Levando-se em consideração que a Guerra Fria em sua acepção convencional foi um evento de caráter geopolítico que se encerrou entre 1989 e 1991, seria possível falar em uma Segunda Guerra Fria atualmente? Quais seriam as suas características principais, e o que a distinguiria de sua análoga no século XX? Quais fenômenos podem ser acoplados e balizados nesse âmbito, e como caracterizar o período de transição entre a fase 1 e a fase 2 (supondo que se tratem de fases, afinal)?. Vivemos uma geopolítica pós-Guerra Fria, ou sua lógica segue permeando as relações entre as grandes potências, só que com nova roupagem? Sob o peso do esgarçamento da hegemonia norte-americana nos campos comercial, tecnológico e militar (HENDRIKSON, 2005; WALLERSTEIN, 2009), e da ascensão econômica, tecnológica e militar da Rússia após um período de estagnação e perda de poder internacional sob Boris Yeltsin (HALL, 2013), imagina-se que as relações entre Washington e Moscou na última década "voltaram ao passado", após a estridente euforia liberal-globalizante durante os anos 1990 (STIGLITZ, 2003). As sanções e o confronto indireto estão cada vez mais presentes na pauta dos noticiários. Observa-se que tais relações de fato estão superando a mera rivalidade, e caminhando em direção a um confronto aberto. O mundo parece ter voltado a um estado de instabilidade psicossocial permanente, incerteza e medo em relação ao seu próprio futuro.

Essas podem parecer questões meramente retóricas, diante da invasão da Ucrânia, iniciada por forças militares russas em fevereiro de 2022. Mais do que nunca, o impasse envolvendo o estacionamento de tropas na fronteira ucraniana ordenado por Vladimir Putin, o embate entre diferentes justificativas e interpretações acerca das "verdadeiras" intenções de Moscou, e a inabilidade na busca por uma solução negociada por parte da OTAN demonstraram que os acontecimentos geopolíticos na Europa entre o fim dos anos 1980 e início dos anos 1990 estão longe de terem sido conclusivos. A análise da corrente crise no Leste Europeu acentua a definição que cremos ser suficiente para designar a Segunda Guerra Fria: ela consiste do choque de agendas internacionais entre os Estados Unidos (como líder *de facto* da Organização do Tratado do Atlântico Norte) e a Federação Russa decorrente da interpretação dos resultados de dois importantes atos de diplomacia ocorridos após a queda do Muro de Berlim: o suposto compromisso de não expansão da OTAN em direção ao Leste Europeu, que teria sido assumido pelas potências ocidentais na ocasião das tratativas para a reunificação da Alemanha em 1990 (Tratado sobre a Regulamentação Definitiva referente à Alemanha), e o compromisso russo de não intervenção nas ex-repúblicas socialistas tendo como contrapartida a desnuclearização da Ucrânia, consolidado no Memorando de Budapeste de 1994.

CC BY NC SA

A Guerra Fria "inicial" pode ser interpretada, por sua vez, como um conflito de caráter político, ideológico e econômico, mas não diretamente militar, entre dois campos ou grupo de países, historicamente representados pelos blocos socialista e capitalista. Tal confrontação ideológica iniciou-se, formalmente, após a Segunda Guerra Mundial, da qual URSS e EUA saíram vitoriosos. A URSS, com grande prestígio militar e seu Exército Vermelho, libertou quase toda a Europa sob ocupação nazista e chegou até Berlim. Naturalmente, fixaram posições de influência sobre toda a área geográfica libertada e devastada (SCHLESINGER, 1967).

Formalmente, a data que marca o início de tal confronto indireto entre as duas superpotências diz respeito ao discurso do então presidente americano Harry Truman, realizado em 1947 perante o Congresso dos Estados Unidos, requerendo aumento de verbas para iniciar o chamado Plano Marshall, de apoio e reconstrução da infraestrutura econômica dos países do Oeste Europeu (TRUMAN, 1947). O objetivo principal consistia em barrar a influência socialista e soviética nessa faixa geográfica. Em contrapartida os soviéticos elaboraram o chamado Plano Molotov para apoiar os países europeus sob sua influência no Leste Europeu (BERGER, 1948).

De forma geral, dentre as principais características da Guerra Fria, é possível distinguir algumas: 1) corrida armamentista, com investimentos significativos feitos por americanos e soviéticos na elaboração e produção de armas, munições e foguetes em larga escala (HOFFMAN, 2009); 2) corrida espacial, desenvolvimento tecnológico e a disputa pelo espaço (DOLMAN, 2002); 3) interferência estrangeira, direta ou indireta, em países considerados geopoliticamente estratégicos na Ásia, África e América Latina; 4) formação de blocos econômicos; 5) formação de blocos militares (OTAN e Pacto de Varsóvia). Seria possível supor que tais fatos, de impacto planetário, passaram a influenciar rotas comerciais, fluxos financeiros, conflitos regionais armados, milhões de vidas; bem como o desenvolvimento de todo um aparato ideológico-mental, teórico e constitucional presente nos princípios e práticas diplomáticas de relações internacionais de quase todos os países do mundo. As pesadas instituições da Guerra Fria, com seus sistemas de pesos e contrapesos, de redes de apoio e equilíbrio financeiro, político-militar e psicossocial, não poderiam deixar de existir em curto espaço de tempo.

Por outro lado, a aparente dissolução do arcabouço institucional que fundamentou a Guerra Fria ao final do século XX parece radical se considerarmos o conjunto de eventos e conjunturas que se deram com o fim do Pacto de Varsóvia e o retorno das forças militares ex-soviéticas de volta aos seus territórios de origem. No que diz respeito à Europa, no final dos anos 1980, nos territórios da Alemanha Oriental, Hungria, Polônia e Tchecoslováquia, os soviéticos chegaram a dispor de cerca de meio milhão de soldados (sem contar centenas de milhares de civis), de mais de 9.000 tanques, de cerca de 5.800 peças de artilharia, 12.000 veí-

CC BY NC SA

culos de combate, 1.700 aeronaves militares, 700 helicópteros e sistemas operacionais táticos de mísseis (MORKOVKIN, 2020).

Mas, sob a liderança de Mikhail Gorbachev e agindo no espírito da *Glasnost*, com o vetor da política externa voltado para o desarmamento e para a normalização das relações com o Ocidente, o Estado soviético decidiu "acatar" os pedidos de seus aliados de retirada das tropas de seus territórios. De tal forma, no período entre 1989 e 1990, iniciaram-se discussões individuais com cada país sobre as condições gerais desse processo (GRACHEV, 2018). A retirada desse expressivo número de soldados e civis se tornou um processo geopolítico sem precedentes na história recente, e configurou o maior deslocamento e redistribuição de militares, civis e equipamentos desde a Segunda Grande Guerra. A retirada das tropas da Alemanha foi exaustiva e logisticamente complexa, uma operação que durou até 1994.

Na Alemanha reunificada, ao contrário, havia clima de comemoração e expectativas de uma nova conjuntura política (NARINSKIY, 2015). Quando o último grupamento de tanques deixou o país, foi celebrado um ato solene, no dia 31 de agosto de 1994, no Parque Treptow (próximo ao monumento ao soldado-libertador soviético), com a presença do então presidente russo Boris Yeltsin e do chanceler alemão Helmut Kohl. A cerimônia, com coroas de flores, foi realizada por soldados da *Bundeswehr* e do Exército russo. Era o fim real e simbólico da Organização do Pacto de Varsóvia. Simbólicas também foram as palavras do General Burlakov sobre essa grande retirada das tropas soviéticas da Alemanha:

> Durante quarenta e nove anos com nossas tropas na Alemanha, nunca assustamos ninguém, mas também não tínhamos medo de ninguém. Como grupo mais poderoso das Forças Armadas soviéticas e russas, o Grupo Ocidental cumpriu honestamente sua missão histórica de garantir a paz e a estabilidade na Europa. Ainda não se sabe como a ordem mundial do pós-guerra teria se desenvolvido, não fosse pelas tropas soviéticas na Alemanha, Tchecoslováquia, Hungria e Polônia (MORKOVKIN, 2020).

A retirada total das forças militares soviéticas/russas da Europa Oriental é considerada, até hoje, uma ação geopolítica contraditória, que gera discussões entre especialistas e juristas. Por que Gorbachev não exigiu um acordo formal sobre o futuro *status* dessa região, que deveria continuar neutra, sem a expansão da OTAN para o Leste? (SAROTTE, 2010). Uma resposta seria que, como mesmo admitiu Gorbatchev em 2014, durante a assinatura do Tratado sobre a Regulamentação Definitiva referente à Alemanha de 1990, alemães, norte-americanos, britânicos e franceses teriam admitido poupar apenas o território da antiga Alemanha Oriental da ocupação por forças da OTAN, e apenas daquelas forças que não tivessem origem local; nada teria sido dito a respeito do Leste Europeu como um todo (PIFER, 2014).

CC BY NC SA

Essa decerto não é a leitura que Putin e os nacionalistas russos do século XXI fazem desse evento, de modo que a expansão da OTAN sobre a Europa Oriental a partir de 1999[1] fez reavivar a percepção russa de que Gorbatchev teria cometido uma "falha estratégica". Vladimir Zhirinovsky, parlamentar da Duma russa, avaliou, em 4 de dezembro de 2019, que a decisão da URSS de retirar as tropas soviéticas da Europa Oriental foi um erro grave e que teve consequências extremamente negativas para todo o mundo. Em suas palavras:

> Se Gorbachev não tivesse retirado o grupo de tropas soviéticas da RDA, não teria havido guerra na Iugoslávia, não teria havido necessidade de lutar no Iraque, Síria, não teria havido guerra na Ucrânia. Seria muito mais calmo na Europa e no Oriente Médio. Isso é o que os comunistas fizeram (PARTIDO LIBERAL DEMOCRATA RUSSO, 2019).

A figura em si de Mikhail Gorbachev é contraditória e gera discussões calorosas na Rússia até hoje. Teria Gorbachev permitido que a máquina burocrática soviética implodisse internamente? É nesse contexto, segundo Gamble (2006, p. 20) que se constrói a hegemonia discursiva neoliberal, não por coincidência, após o colapso da ideologia comunista na Rússia (desmantelamento da URSS). Segundo Arrighi (2010), observou-se um relativo esgotamento da hegemonia americana no contexto do colapso do padrão de câmbio ouro-dólar e a derrota dos EUA na guerra do Vietnã. Entretanto, já na década seguinte (1980), foi a vez da URSS demonstrar claros sinas de perda de poder e influência ideológica através da ascensão do neoliberalismo encabeçados por Ronald Reagan e Margareth Thatcher.

Na opinião de Sargent (2013) os eventos históricos da década de 1970 predefiniram o fim da Guerra Fria no final da década de 1980, sendo que tais transformações da economia mundial liberal tornaram visível o atraso da economia soviética (SEGRILLO, 2000), o que foi decisivo para minar a legitimidade do regime e da ideologia comunista. Nesse sentido, Gontijo (2020) aponta que apenas após a desintegração da URSS se tornou possível, de fato, a retomada da hegemonia americana, marcando uma nova era geopolítica, a negação do nacional desenvolvimentismo, bem como o fortalecimento da ideologia neoliberal e do dólar.

1 Em 1994, durante a presidência Clinton, os Estados Unidos patrocinaram no âmbito da OTAN a execução do plano *Partnership for Peace*, primeiro passo para a expansão da aliança em direção aos países anteriormente integrantes do bloco comunista. Em 1999 a OTAN torna efetiva a adesão de Hungria, Polônia e República Tcheca, consolidando o processo de "quebra de confiança" entre os governos ocidentais e Moscou. Bulgária, Estônia, Lituânia, Letônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia promoveram sua adesão em 2004, seguidos por Albânia e Croácia em 2009. Em 2017 seria a vez de Montenegro e da Macedônia, seguida pelo convite feito à Ucrânia, Bósnia e Herzegovina e Geórgia em 2021.

CC BY NC SA

Assistiu-se a um curto período de transição entre o final da Guerra Fria (desmantelamento da URSS e a invasão do Iraque, nos anos 1990-1991) e o início da Guerra Fria 2.0 A hegemonia americana em seu primeiro ciclo durou praticamente 30 anos; desde seu esvaziamento nos anos 70, uma retomada ocorreu nos anos 80 (TAVARES, 1998), para um novo período de enfraquecimento de suas competências hegemônicas[2] desde a primeira década do século XXI. Mas então, quais seriam tais sinais, emitidos pelos EUA, demonstrando mais uma vez o esmorecimento de sua hegemonia?

A chamada "desordem mundial" iniciou-se com um ciclo de invasões internacionais, guerras por procuração e "revoluções coloridas", guerras comerciais e sanções econômicas orquestradas pelos dirigentes americanos (BANDEIRA, 2013, pp. 233-250). Sobre essa conjuntura Gontijo (2020) considera de suma importância a invasão do Iraque em março de 2003, sendo continuada pela invasão do Afeganistão e a promoção das "revoluções coloridas" (Líbia, Síria, Egito, Tunísia, Ucrânia), bem como pelo uso unilateral da força militar, da subversão e do controle do petróleo.

No que diz respeito às movimentações cíclicas da hegemonia americana, pode-se apontar para a atual fase de recuo do potencial americano nos planos econômico e militar. Tal recuo desvenda um novo vácuo geopolítico [3] de poder no mapa mundi, que começou a ser preenchido por novos atores. A expansão norte-americana não poderia se dar infinitamente: surgiram limites e barreiras, sendo que parte desses limites foi criada pelos próprios norte-americanos. Inicia-se uma lenta, mas convicta reação da Rússia.

Assim, no que diz respeito à Rússia, houve substanciais mudanças estruturais em seu padrão de investimento e recuperação de cunho nacionalista no período de 1998 a 2008 (DESAI, 2005). Segundo Serrano e Mazat (2013), após a crise de 1998, seguiram-se dez anos de crescimento contínuo, até 2008, com taxa média de crescimento do PIB de 6,9%. Tal retomada do crescimento econômico foi possível não somente devido às altas do preço do petróleo e gás, mas também a uma política de longo prazo e planejada por parte do Estado, no âmbito da qual

2 Por "competências hegemônicas" entendemos a capacidade comparada de exercício de *hard power* e *soft power* desfrutada por uma potência postulante a manter ou rever seu status relativo na pirâmide de poder global, especialmente nas seguintes áreas: 1) poderio nuclear; 2) poderio militar convencional; 3) controle soberano de uma reserva de valor e unidade de conta significativa no mercado mundial; 4) legitimidade ética e moral na interpretação e definição dos objetivos coletivos em nível internacional.

3 Tema abordado por Brzezinski (1993) em suas análises estratégicas do espaço pós-soviético. A teoria do vácuo geopolítico caracteriza a forma de relações geopolíticas, quando todos os setores do espaço geográfico devem estar ocupados por alguém, ou controlados por alguém. Qualquer tipo de liberação ou mudança no nível de controle desses setores trará alguma movimentação de forças específicas na direção de ocupação desses setores liberados.

CC BY NC SA

se pode destacar: 1) medidas de redução da vulnerabilidade externa; 2) mudança do regime cambial; 3) política de acumulação de reservas externas; 4) pagamento antecipado da dívida externa do setor público; 5) criação de fundos soberanos (SERRANO, MAZAT, 2013, p. 856).

Tais medidas possibilitaram redirecionar as receitas de exportações para a economia interna, o que, em consequência, viabilizou a capacidade de pagamentos de impostos e a retomada dos pagamentos monetários entre empresas, e do crédito privado. Houve a retomada dos gastos públicos e o pagamento de atrasados a funcionários e fornecedores (SERRANO, MAZAT, 2013, p. 859). Tais investimentos foram possíveis também no campo da *Base Logística de Defesa da Rússia*.[4]

Não por acaso, a partir de 2008, após a Guerra da Geórgia, inicia-se ampla reforma e reorganização das Forças Armadas russas, com programa de longo prazo para modernização de toda a sua frota naval, aérea e terrestre e mudanças estruturais de gestão e comando que possibilitaram, por sua vez, atingir, relativamente em curto espaço de tempo, nível de adestramento e mobilidade até então desconhecido (McNABB, 2017). Tornou-se possível o desenvolvimento de novos tipos de armas de defesa e ataque, e novos foguetes hipersônicos com altíssima precisão (ACTON, 2015). Seria possível supor, então, que o início da "era de desordem mundial", em 2003 (fase "passiva" da Guerra Fria 2.0), representa também um novo momento de fragilização da hegemonia americana, e de contra-ataque russo.

A GUERRA FRIA 2.0

O início, digamos, "formal" da chamada Segunda Guerra Fria pode ser considerado a crise política na Ucrânia em 2013–2014, com o retorno da Criméia ao território da Federação Russa (BANDEIRA, 2018, pp. 355-372). Na sequência, foi iniciado o fortalecimento da presença militar dos EUA no Leste Europeu, incluindo aumento de exercícios militares da OTAN à margem das linhas de fronteira com a Rússia, o que, por sua vez, influenciou as relações desta última com o Ocidente de forma muito negativa (HANSEN, 2015; PIFER, 2017).

4 Base Logística de Defesa (BLD) "é o agregado de capacitações tecnológicas, materiais e humanas, necessárias para desenvolver e sustentar a expressão militar do poder, mas também profundamente envolvidas no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo" (BRICK, 2011, p. 6).

CC BY NC SA

Outro evento marcante dessa fase é o início das operações militares de tropas russas na Síria (AVERRE; DAVIES, 2015), com rápido avanço por quase todo o território desse país [5]. Por outro lado, em 2017, em paralelo aos problemas relativos à Guerra Fria 2.0, deu-se a escalada de risco de conflito militar no Leste Asiático, quando a Coréia do Norte demonstrou, com sucesso, uma série de testes de mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs). Na sequência os EUA aprovaram diversas sanções adicionais contra a Coréia do Norte.

Nesse contexto mostra-se sintomática a reação da OTAN aos exercícios militares russos realizados em abril de 2021 no Sul da Rússia, na Criméia, no Mar Negro e no Mar Cáspio, em resposta às manobras próximo à sua linha de fronteira. Os exercícios do programa *NATO Defender Europe 2021* constituíram a maior movimentação de tropas ocidentais desde o fim da Guerra Fria. Como comentou o Ministro da Defesa da Federação Russa, Sergey Shoigu:

> Atualmente, as tropas norte-americanas estão sendo transferidas das regiões continentais da América do Norte através do Atlântico à Europa. Está sendo realizado um deslocamento de tropas na Europa para perto das fronteiras russas. As forças principais se concentram nas regiões do mar Negro e do Báltico. No total, perto do território russo ficarão concentrados cerca de 40 mil militares e 15 mil unidades de armamento e equipamento militares, inclusive da aviação estratégica.[6]

Não parece, então, improvável o confronto entre Rússia e o Ocidente, confronto esse que possuiria características distintas em relação à dita "primeira" Guerra Fria. Está ausente nele um conflito ideológico bem recortado; a Rússia de hoje não é um país socialista, e assim sendo, é a categoria mais geral de "autoritarismo" que ocupa o espaço na narrativa ocidental para amalgamar numa só condição Rússia e China (GESSEN, 2017). O tema rende uma discussão ampla, mas independentemente dela, nota-se a tentativa de criação de um discurso capaz de criar uma fratura ideológica clara entre os dois blocos, em parte emulando a clivagem entre democracia e autoritarismo que marcou o discurso ocidental (em especial norte-americano) na Primeira Guerra Mundial.

5 A participação da Rússia na Guerra da Siria possibilitou também a realização de testes de mais de 300 novas armas, com a presença e acompanhamento *in loco* de cientistas e técnicos de 76 grandes laboratórios e centros de pesquisa da Rússia. Possibilitou ainda o adestramento de pilotos de caças em condições reais de guerra, bem como de oficiais de diversas áreas no desenvolvimento das táticas de ataque e defesa, logística e troca de experiência com os regimentos do exército sírio. ZVEZDANEWS. О науке в армии, новейшем вооружении и деятельности РГО: интервью Министра обороны РФ Сергея Шойгу *(Sobre a ciência no exército, as últimas armas e atividades da Sociedade Geográfica Russa: uma entrevista com o Ministro da Defesa da Federação Russa Sergei Shoigu)*. 21 de maio de 20121. Disponível em <https://tvzvezda.ru/news/20215211659-2C3az.html>. Acessado em 24 de maio de 2021.

6 SPUTNIK BRASIL. *Rússia toma medidas em resposta a atividade militar ameaçadora da OTAN, diz ministro da defesa russo*. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/russia/2021041317324648-russia-toma-medidas-em-resposta-a-atividade-militar-ameacadora-da-otan-diz-ministro-da-defesa-russo/>. Acessado em 2 de maio de 2021.

CC BY NC SA

Rogov (2019) [7] enumera algumas características dessa nova Guerra Fria:

1. Propaganda agressiva, recíproca e em larga escala – tal como na "primeira" Guerra Fria –, com efeito na opinião pública e com a imagem do inimigo revivida, uma espécie de retorno ao início dos anos 1980 (teses na mídia americana sobre a intervenção política de Moscou, alegações de *cyberwarfare* por parte de agentes russos contra alvos no Ocidente, e alegações similares na imprensa russa direcionadas contra agentes associados a interesses norte-americanos, etc.);
2. Retomada da guerra econômica contra a Rússia. No final da Guerra Fria se falava em integração da Rússia à economia global. Agora, interesses ligados aos Estados Unidos buscam isolar o país (ressalta-se que o dano das sanções ocidentais infligido contra a economia russa tem sido inferior a 1,5% do PIB, mas pode se tornar muito maior em decorrência das pesadas sanções envolvendo a Guerra da Ucrânia de 2022);
3. Quase completa cessação dos contatos diplomáticos com os EUA e outros países ocidentais, o que afeta negativamente a posição russa; [8]
4. Nova corrida armamentista e o colapso do sistema de controle sobre armamentos. A estabilidade estratégica herdada da primeira Guerra Fria foi comprometida com a saída de Washington do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário em 2019 (Tratado INF), seguida pela reação recíproca de Moscou.

Estaria a Rússia atuando de modo a enfrentar os Estados Unidos, em aparente fragilidade hegemônica, por meio do consorciamento multilateral com outros parceiros que dispõem de agendas geopolíticas próprias e não necessariamente convergentes com aquelas ligadas à Guerra Fria 2.0? Os diversos blocos econômicos e político-militares que vêm sendo desenvolvidos e efetivados demonstrariam movimentações concretas neste sentido? Não são poucas as iniciativas capazes de serem enquadradas sob essa rubrica (acordos de interesses mútuos para fomento de agendas geopolíticas multifacetadas, com graus variados de convergência com as questões relacionadas à Guerra Fria 2.0):

7 Sergey Rogov, acadêmico russo, diretor do Instituto dos EUA e Canadá da Academia Russa de Ciências.

8 Assim, a comissão presidencial "Rússia-EUA", que tinha quase duas dezenas de grupos de trabalho, deixou de existir. O Conselho Rússia-OTAN reúne-se apenas duas vezes por ano, o que demonstra a óbvia formalidade da existência de uma estrutura tão importante. A expulsão de diplomatas, a apreensão de bens diplomáticos e a recusa de vistos também complicam o diálogo político. Na primeira Guerra Fria as regras do jogo eram mais respeitadas que atualmente.

CC BY NC SA

1. União Econômica Eurasiana: acordo assinado em 29 de maio de 2014 pelos líderes de Belarus, Cazaquistão, Rússia e Armênia (em vigor desde 1 de janeiro de 2015), atualmente em fase de expansão, que tem como objetivo criar um espaço econômico comum entre seus membros, com livre fluxo de mercadorias e mão de obra (VINOKUROV, 2017);
2. Organização do Tratado de Segurança Coletiva: também conhecido como Organização do Tratado de Cooperação e Segurança ou simplesmente Tratado de Tashkent, é uma aliança militar intergovernamental assinada em 15 de maio de 1992, fundada por Rússia, Armênia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão (NIKITINA, 2012);
3. Organização para Cooperação de Xangai: constitui uma organização política, econômica e militar da Eurásia, fundada em 2001 em Xangai por líderes da China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão, com adesão mais recente de Índia e Paquistão. Com o objetivo de garantir segurança a seus membros (contra o que consideram "terrorismo" e "extremismo") esse bloco também trata de questões sobre cooperação econômica (substituição do dólar como moeda de reserva e meio de pagamento internacional, e formação de um cartel de gás natural) (ALIMOV, 2018);
4. BRICS. Grupo de países emergentes formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, fundado em 2009 (ampliado em 2011) com o objetivo concreto de fortalecer suas economias com maior autonomia em relação às instituições financeiras ocidentais (FMI e Banco Mundial). Daí a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (capital inicial de 100 bilhões de dólares) (STUENKEL, 2020).

Rogov (2019) salienta ainda que é sintomático o fato de a Guerra Fria 2.0 ocorrer num momento da história em que a Rússia não é uma superpotência econômica, ao contrário do que foi a União Soviética (em termos de PIB, população e outros parâmetros), mas continuar sendo uma superpotência nuclear. Desse modo, o resultado de uma nova Guerra Fria poderá ser não apenas o esgotamento econômico russo, mas também uma guerra "quente", com ameaça real decorrente da rejeição ao Tratado INF (que proibia o lançamento de mísseis terrestres com alcance de 500 a 5.500 quilômetros) [9]. Os norte-americanos já testaram mísseis

9 Foram mísseis dessa classe que levaram Moscou e Washington duas vezes à beira de uma guerra nuclear em 1962 (crise do Caribe) e em 1983 ("euro-mísseis").

CC BY NC SA

de cruzeiro *Tomahawk* baseados em solo, o que era proibido anteriormente, e estão criando uma nova geração de mísseis balísticos de médio alcance. Em resposta, o lado russo criou o sofisticado míssil *Kalibr*, de velocidade hipersônica. [10]

É provável que os americanos iniciem a instalação de seus foguetes e mísseis de médio alcance em bases asiáticas e europeias nos próximos 2 ou 3 anos, dependendo dos resultados da Guerra da Ucrânia de 2022. Mas países aliados dos EUA, como Japão, Coréia do Sul e Austrália ainda relutam em abrigar esses projéteis em seus territórios. Pode-se supor que grande parte dos países europeus também não deseje se tornar alvo para mísseis russos, apesar de haver grupos políticos contemporâneos com opinião diferente (nos Estados Bálticos e na Polônia). A militarização do continente europeu aumentará cada vez mais o risco de conflito aberto, algo que já vemos acontecer com o anúncio de elevação expressiva dos gastos militares pela Alemanha em decorrência da crise na Ucrânia de 2022. [11]

Um importante marco para o reconhecimento da realidade da Segunda Guerra Fria deu-se em fevereiro de 2019, em debate no Clube Valdai [12] , com o tema "Segurança Internacional no Contexto da Incerteza Nuclear". O debate foi travado entre dois renomados cientistas políticos, Dmitry Simes, presidente do *Center for National Interests* (Washington), e Valery Garbuzov, Diretor do Instituto Estados Unidos e Canadá da Academia Russa de Ciências. O ponto inicial da discussão foi a questão da saída dos EUA do Tratado INF de 1987 (Tratado de desarmamento de mísseis nucleares de alcance médio) e das medidas de resposta da Rússia, passando por toda a gama de problemas de segurança internacional no contexto da crise nas relações russo-americanas. No que diz respeito à liquidação do Tratado INF, os especialistas alegaram que mais cedo ou mais tarde isso teria acontecido, e que as tentativas de salvar o tratado foram tardias e vazias. Segundo Valery Garbuzov, haveria três razões básicas pra isso:

1. Todo o sistema de controle de armas foi criado em um mundo bipolar que não existe mais, e hoje opera num ambiente formado por duas bipolaridades paralelas, mas interconectadas: EUA – Rússia e EUA - China;

10 26 mísseis de cruzeiro Kalibr foram lançados em direção a base de insurgentes na Síria, pela primeira vez em 07 de outubro de 2015 a partir da flotilha do Mar Cáspio, a quase 2 mil km de distância. Fonte: BBC. Каспийским «Калибром» по Сирии: зачем это было надо? *(Mísseis Kalibr do Cáspio na Síria: por que isso foi necessário?).* Disponível em <https://www.bbc.com/russian/russia/2015/10/151008_russia_syria_cruise_missiles_analysis>. Acessado em 2 de maio de 2021.

11 SHEAHAN, Maria: MARSH, Sarah. Germany to increase defence spending in response to 'Putin's war' - Scholz. Reuters, 27 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/germany-hike-defense-spending-scholz-says-further-policy-shift-2022-02-27/>. Acessado em 4 de março de 2022.

12 Importante think tank sediado em Moscou.

2. Em face da crescente competição entre as potências, o antigo sistema de controle de armas parecia rudimentar;
3. A corrida armamentista já começou. Há o real aprimoramento das armas nucleares, com novos tipos de artefatos de alta precisão.

Garbuzov defendeu que futuramente o mundo chegará ao entendimento para um novo sistema de controle de armas, mas que até o momento as principais potências militares não sentiram tal necessidade. Assim, a lógica do desenvolvimento mundial mostraria que, se nos anos 1980 parecia haver cada vez menos sistemas de armas estratégicas sob mais rígido controle, hoje o controle de armas teria se tornado "vítima" de seu desenvolvimento e aperfeiçoamento. Houve nesse debate um entendimento mútuo russo-americano de que no estágio atual do confronto tácito entre Washington e Moscou, cada lado parece estar convencido de que o outro é seu principal inimigo e percebe esse confronto como um jogo de soma zero. Dessa forma, a situação atual lembra a Guerra Fria do século XX. Entretanto, existiriam diferenças significativas.

Segundo Garbuzov, se a primeira Guerra Fria fora um confronto global bipolar com base ideológica, mais ou menos regulamentada, hoje não há globalidade nem regulamentação. Em suas palavras: "em substância e estrutura, esse confronto não repete a Guerra Fria, pois está ocorrendo em um mundo policêntrico". Por outro lado, segundo Simes, o *establishment* americano enxerga na Rússia, assim como enxergou na União Soviética, um adversário existencial, uma vez que seu comportamento na arena internacional é tido como uma ameaça aos valores permanentes da política externa norte-americana (CLUBE VALDAI, 2019).

Garbuzov interpreta que, mesmo mantendo certa distância da era clássica da Guerra Fria, a chamada "russofobia" teria se espalhado entre a classe dominante americana [13]. Diferentemente dos Estados Unidos na segunda metade do século XX, em que parcela expressiva da burocracia estatal demonstrava rejeição ao comunismo, mas respeito pela União Soviética como adversário, a situação no século XXI seria de rejeição generalizada a tudo que a Rússia representa, sentimento compartilhado pela burocracia e em grande medida pelo cidadão comum.

É possível então que caracterizemos a Guerra Fria 2.0 como um fenômeno das relações internacionais que se torna mais complexo por ocorrer em um ecossistema policêntrico, considerando as relações complexas entre EUA-Rússia e EUA-China, embora diga respeito tão

13 A cobertura midiática norte-americana na corrente crise da Ucrânia é uma demonstração periférica da russofobia viralizada na cultura popular e de elite norte-americana.

somente a um desses eixos bilaterais. Assim, se no século XX o confronto entre o "Leste socialista" e o "Ocidente liberal" definira a estrutura das relações internacionais em termos globais, no século XXI, a "Nova Guerra Fria" torna-se apenas um elemento, ainda que de extrema relevância, na multiplicidade de linhas de enfrentamento envolvendo potências e seus *proxies*, que conformam a geopolítica global.

É claro que, no âmbito da Guerra Fria 2.0, as relações entre China e Rússia são de grande importância, ainda que suas agendas, embora em muitos casos convergentes, não sejam idênticas (KASHIN; TIMOFEIEV, 2021). De fato não há aliança político-militar entre os dois países, embora a recente declaração conjunta de 7 de fevereiro de 2022 demonstre que essa parceria como um todo seja profunda (FEDERAÇÃO RUSSA, 2022).

A situação na área de estabilidade estratégica parece estar de fato em crise. Como apontam alguns analistas russos, observa-se o surgimento de uma situação de "vácuo de regras" no domínio das armas nucleares – o que inclui a tripla relação Moscou-Washington-Pequim –, havendo uma redução no chamado "limiar de uso" das mesmas. Karaganov e Suslov (2019, p. 4), entendem que a principal causa da crise atual é de natureza mais profunda e reside em uma "mudança fundamental no cenário estratégico-militar, que torna obsoleto o antigo entendimento de estabilidade estratégica e ineficazes os mecanismos tradicionais de limitação de armas". Seria possível, então, apontar para as seguintes mudanças no cenário estratégico-militar (KARAGANOV; SUSLOV, 2019, p. 5):

1. Aquisição de volume grande de armas não nucleares (de alta precisão, mísseis não nucleares de longo alcance, sistemas de defesa de mísseis, armas espaciais antissatélite, armas a laser, armas cibernéticas) com propriedades estratégicas, tornando tênue a linha entre as armas nucleares e não nucleares. Isso aumenta a ameaça de escalada nuclear a partir de um conflito militar convencional, e também torna praticamente impossível o cálculo do equilíbrio estratégico e a seleção de tipos de armas a serem limitados;
2. A formação da "multipolaridade nuclear" como resultado da irreversibilidade do atual nível de proliferação de armas. Isso mina a lógica da continuação da limitação bilateral de armas nucleares russo-americana;
3. Seria possível distinguir ainda alguns fatores que enfraquecem a estabilidade estratégica e aumentam o perigo de uma guerra entre potências nucleares com maior escalada para o nível nuclear, incluindo corrida armamentista;
4. Relaxamento, ou diminuição acentuada entre as elites dos países ocidentais, do nível de competência e do "senso de responsabilidade". Criou-se um sentimento

de que a paz é para sempre. Ou seja, houve enfraquecimento de resistência das sociedades às políticas militaristas;

5. Estratégia de desgaste empreendida pelos EUA contra a Rússia e a China: tentativa de reprodução com a Rússia do "sucesso de Reagan" dos anos 1980; ou seja, infligir derrota geopolítica por meio da ameaça de uma corrida armamentista;
6. Perigo de um confronto militar direto entre a Rússia – EUA em conflitos regionais com uma nova escalada de guerra convencional atingindo o nível nuclear;
7. Possibilidade de implantação de armas de alta precisão próximo do território da Rússia, capazes de atingir instalações nucleares, em curto tempo de chegada;
8. Uso de armas nucleares por terceiros países uns contra os outros, forçando o esquecimento do "tabu nuclear" e conduzindo à proliferação dessas armas.

Ao mesmo tempo, existiriam fatores que fortalecem a estabilidade estratégica e reduzem o perigo de uma guerra deliberada entre potências nucleares e uma corrida armamentista:

1. A aquisição de armas ultramodernas pela Rússia, de caráter único (com capacidade de infligir danos politicamente inaceitáveis aos Estados Unidos);
2. Parceria estratégica entre a Rússia e a China, um alto nível de confiança e a ausência de um jogo de soma zero entre elas (nesse caso, o possível aumento no arsenal nuclear da RPC não representaria uma ameaça militar imediata para a Rússia);
3. Ausência de qualquer aspiração, pelas elites políticas ocidentais, de desencadear uma guerra contra outras grandes potências.

Assim, vê-se que tais fatores indicam um baixo nível de ameaça de uma guerra deliberada, especialmente nuclear, entre potências. Mas, por outro lado, indicam o aumento significativo do perigo de um conflito militar não intencional, bem como a probabilidade de sua escalada ao nível de uma guerra nuclear global. Constata-se que o estado geral de estabilidade estratégica tornou-se muito mais complexo e menos administrável, mais suscetível a todos os tipos de acidentes e influências de fatores não nucleares e de países terceiros.

Faz-se interessante o ponto de vista de outro analista russo, Bobrov (2019) que chama a atenção para uma série de características semelhantes entre o cenário atual e o momento bipolar do sistema internacional, tais como: 1. Ausência de um conflito militar direto; 2. Domí-

CC BY NC SA

nio da Rússia e dos Estados Unidos no campo nuclear; 3. Atmosfera de desconfiança mútua; 4. Prática e uso de sanções econômicas e políticas; 5. Caráter de confronto total; 6. Cooperação bilateral limitada; 7. Antagonismo geral das estratégias de política externa da Rússia e dos Estados Unidos (posições diretamente opostas em todo o espectro de questões da agenda atual, comércio mundial, problemas regionais, etc.).

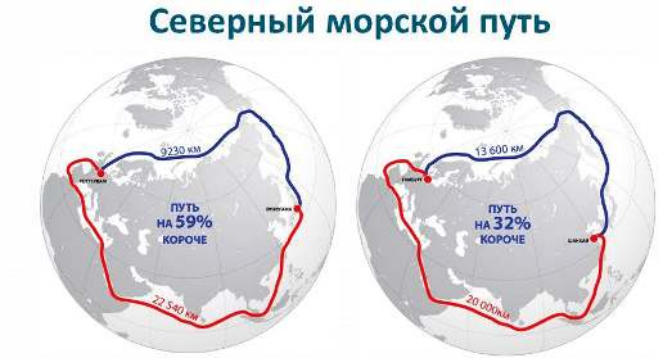
Uma importante arena da Guerra Fria 2.0 é a região do Oceano Ártico, onde países como Canadá, Suécia, Islândia, Noruega e EUA expressam algum tipo de preocupação e buscam desenvolver projetos para exploração e ocupação dessa extensa faixa territorial inabitável (BLUNDEN, 2009; FORSYTH, 2018). Entretanto, nenhum outro país como a Rússia investe tanta energia e recursos, historicamente, para desenvolver a navegabilidade no Mar do Norte, garantir sua presença na região e aproveitar economicamente os recursos ali dispostos. Segundo Silva (2019) desde que foi ampliado e verificado o potencial energético da região do Ártico, houve uma expansão no leque de atividades do Estado russo, além dos objetivos estritamente militares. Ou seja, passaram a considerar também esforços de estímulo à atividade econômica e construção de infraestrutura na região (como, por exemplo, a base militar russa na "Terra de Francisco José", um arquipélago entre o Mar de Barents, a sul, e o Oceano Glacial Ártico, a norte). Sobre as múltiplas espacialidades que influenciam as questões geopolíticas na região, Silva (2019) comenta que:

> Analisando especificamente o caso russo, vê-se que há uma conexão entre os movimentos na região e os objetivos estratégicos da Rússia em outros cenários, fato especialmente evidenciado pela estratégia russa até 2020. A busca pela capacidade de aproveitamento dos recursos e da maior navegabilidade da Rota Norte, ainda que tenham impactos primordialmente econômicos, também estão conectados com objetivos políticos – em especial a capacidade de atuar na região e sustentar os pleitos da Federação Russa de extensão de sua Zona Econômica Exclusiva (SILVA, 2019, p.70).

Entretanto, a partir de 2014, com o início das sanções econômicas, a rivalidade militar entre a OTAN e a Rússia ganhou novas projeções. Tal pressão geopolítica acelerou a aproximação energética e principalmente político-militar entre a Rússia e a China. O desenvolvimento da estratégia russa para o Ártico ganhou mais peso pela possibilidade da Rota Marítima Norte, que interessa muito aos chineses. Sem dúvida nenhuma esta rota é mais curta do que a rota de Suez, representando grande economia de tempo e combustível, tanto no trajeto entre Xangai e Hamburgo quanto entre Yokohama e Roterdã. Assim, analistas russos apontam que a distância entre Xangai e Hamburgo, por exemplo, passaria dos atuais 20 mil km (pelo canal de Suez) para 13.600 km, ou seja, 32% menor (vê-se na Figura 1 abaixo).

CC BY NC SA

Figura 1. Rota marítima do Norte. Projeção de analistas russos de logística marítima



Fonte: https://cargotime.ru/analitika/severnyj-morskoj-put/. Acessado em 25/01/2021.

Além disso, a Rússia é o único país no mundo que conta com a sua própria frota de navios quebra-gelo de propulsão nuclear: seu programa para construção de mega navios classe "Líder" foi acelerado, e essas embarcações serão capazes de romper gelo com espessura de até 4 metros, algo inédito [14]. Com isso, já considerando a tendência de aquecimento global, a Rússia espera, já a partir de 2024, garantir a navegabilidade pela Rota Marítima do Norte durante 11 meses ao ano. O país poderá garantir, assim, a segurança de seus próprios navios e de seus parceiros ao longo de toda a margem de sua costa norte, e, de certa forma, impor as suas próprias regras e condições de exploração marítima nessa faixa da Rota do Norte. Exultante, o vice-presidente do Conselho de Segurança da Rússia, Dmitry Medvedev declarou que: "A Rússia hoje, como a URSS no passado, é capaz de alcançar os Estados Unidos em termos do nível de ameaças ao seu oponente" [15]. Medvedev expressa esperança que autocontrole e compromisso com o Ocidente sejam possíveis no que tange a questão. Resta saber qual será a reação norte-americana, que, se considerada como de pouca assertividade até recentemente (HUEBERT, 2009), pode ser reavaliada pela administração russa à luz do corrente ataque econômico movido pelo Ocidente como retaliação à invasão da Ucrânia de 2022.

14 IZVETIA. Самый мощный ледокол в мире «Лидер» построят на Дальнем Востоке *(O quebra-gelo "Líder", mais poderoso do mundo, será construído no Extremo Oriente).* Disponível em <https://iz.ru/772204/2018-07-30/samyi-moshchnyi-ledokol-v-mire-lider-postroiat-na-dalnem-vostoke> Acessado em 25 de maio de 2021.

15 RUSSIA TODAY. Медведев заявил о возвращении в эпоху холодной войны в отношениях с США *(Medvedev anuncia um retorno à Guerra Fria nas relações com os Estados Unidos)*. 23 de abril de 2021. Disponível em: <https://russian.rt.com/world/news/855783-medvedev-ssha-otnosheniya>. Acessado em 2 de maio de 2021.

CC BY NC SA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com fontes de imprensa, os Estados Unidos pretendem aumentar seu agrupamento de tropas no Leste Europeu, e a corrente crise na região envolve justamente indefinições a respeito desse problema, especialmente com a eventual adesão da Ucrânia à OTAN, algo que fora factível pelo menos até Moscou ter se decidido pelas vias de fato, e procedido a um *preemptive strike* contra o território ucraniano. A intenção de posicionar ativos militares na fronteira com a Rússia fora confirmada pelo então chefe do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, Mark Esper, em 2020 [16]. Segundo o mesmo, as unidades do exército americano seriam deslocadas para "mais próximo das fronteiras da Rússia com o propósito de contê-la", declaração essa que, somadas a outros movimentos norte-americanos, só fez aumentar a percepção de um real dilema de segurança a ser resolvido por Moscou, algo que está por trás, certamente, da atual crise militar no Leste Europeu. Segundo especialistas, os Estados Unidos não planejaram, de fato, manter aquilo que se entendeu como uma "promessa" feita ao então presidente soviético Mikhail Gorbachev a respeito da improvável aproximação das tropas da OTAN das fronteiras da URSS, após o fim da primeira Guerra Fria. Naturalmente, a interpretação acerca do compromisso assumido em 1990 consiste em um verdadeiro campo de batalha hermenêutico e retórico, justificando tanto as ações da aliança atlântica quanto as iniciativas russas.

Faz-se importante apontar que a Rússia integra blocos que pretendem um posicionamento alternativo no cenário internacional. Todas as estruturas e mecanismos criados nos últimos vinte anos, encabeçados por Rússia e China, incluindo as instituições financeiras e de investimento (Banco dos BRICS, Banco Chinês de Desenvolvimento, novas plataformas de transferência de pagamentos entre bancos, intercâmbio com pagamento e garantia de moedas nacionais) sugerem a nova fisionomia da Guerra Fria, que ocorre de forma não central, mas de maneira transversal entre diferentes linhas de força, agendas e problemas no cenário global, que podem ou não ter relação direta com a querela entre a OTAN e Moscou a respeito dos ditos e não ditos acerca da redefinição da ordem mundial pós-1989.

16 RUSSIA TODAY. «Дальше на восток»: как США наращивают группировку войск вблизи границ России *(Mais para Leste: como os Estados Unidos estão aumentando a concentração de tropas perto das fronteiras russas)*. Disponível em <https://russian.rt.com/world/article/772199-nato-rasshirenie-voiska-obeschaniya>. Acessado em 2 de maio de 2021.

REFERÊNCIAS

ACTON, J. M. Russia and Strategic Conventional Weapons: Concerns and Responses. *The Non-proliferation Review*, v. 22, n. 2, p. 141-154, 2015.

ALIMOV, R. The Shanghai Cooperation Organisation: Its role and place in the development of Eurasia. *Journal of Eurasian Studies*, v. 9, n. 2, p. 114-124, 2018.

ARRIGHI, G. The World Economy and the Cold War, 1970-1990. In: LEFFER, M.; WESTAD, O. (org). *The Cambridge History of Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 23-45.

AVERRE, D.; DAVIES, L. Russia, humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: the case of Syria. *International Affairs*, v. 91, n. 4, p. 813-834, 2015.

BANDEIRA, L. A. M. *A Desordem Mundial: o espectro da total dominação*. 5a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

BANDEIRA, L. A. M. *A Segunda Guerra Fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BBC. Каспийским “Калибром” по Сирии: зачем это было надо? *(Mísseis Kalibr do Cáspio na Síria: por que isso foi necessário?).* Disponível em <https://www.bbc.com/russian/russia/2015/10/151008_russia_syria_cruise_missiles_analysis>. Acessado em 02 de maio de 2021.

BERGER, M. How the Molotov Plan Works. *The Antioch Review*, v. 8, n. 1, p. 17-25, 1948.

BLUNDEN, M. The new problem of Arctic stability. *Survival*, v. 51, n. 5, p. 121-142, 2009.

BOBROV, A. Сравнительный Анализ внешнеполитических стратегий России и США (2016-2019 гг.) в контексте дискуссий о новой холодной войне (Análise comparativa das estratégicas de política externa da Rússia e EUA (2016-2019) no contexto das discussões sobre uma nova Guerra Fria). *Jurnali RAN. CSHA i Kanada, Economika, Politika, Kultura*. v. 49, n. 9, p. 37-52, 2019.

CC BY NC SA

BRICK, E. Base logística de Defesa: conceituação, composição e dinâmica de funcionamento. *Anais do V Encontro da Associação Brasileira de Estudos da Defesa*, 2011.

BRZEZINSKI, Z. *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*. Nova York: Collier, 1993.

CLUBE VALDAI. Холодная Война 2.0: Новая по форме и содержанию, но не менее опасная *(Guerra Fria 2.0. Novo conteúdo e formato, mas não menos perigosa)*. Moscou, 5 de junho de 2019. Disponível em <https://ru.valdaiclub.com/events/posts/articles/yadernaya-neopredelyennost-2-0/>. Acessado em 13 de junho de 2021.

DESAI, P. Russian retrospectives on reforms from Yeltsin to Putin. *Journal of Economic Perspectives*, v. 19, n. 1, p. 87-106, 2005.

DOLMAN, E. *Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age*. Londres, Frank Cass, 2002.

FEDERAÇÃO RUSSA. *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*. 4 de fevereiro de 2022. Disponível em <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>. Acessado em 25 de fevereiro de 2022.

FORSYTH, M. Why Alaska and the Arctic are Critical to the National Security of the United States. *Military Review*, v. 98, n. 1, p. 2-8, 2018.

GAMBLE, A. Two Faces of Neoliberalism. In: ROBINSON, R. (org). *The Neoliberal Revolution: forging the market state*. Londres: Palgrave, 2006, p.20-35.

GESSEN, M. *The future is history: How totalitarianism reclaimed Russia*. Londres: Granta Books, 2017.

GONTIJO, C. *A Nova crise da Hegemonia Americana*. Curitiba: Appris, 2020.

GRACHEV, A. *Gorbachev's gamble: Soviet foreign policy and the end of the Cold War*. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 2018.

HANSEN, F. Framing yourself into a corner: Russia, Crimea, and the minimal action space. *European Security*, v. 24, n. 1, p. 141-158, 2015.

HOFFMAN, D. *The Dead Hand: The untold story of the Cold War arms race and its dangerous legacy*. Nova Iorque: Doubleday, 2009.

HUEBERT, R. United States arctic policy: the reluctant arctic power. *The School of Public Policy–University of Calgary Publications Series*, v. 2, n.2, 2009.

IZVETIA. Самый мощный ледокол в мире «Лидер» построят на Дальнем Востоке *(O quebra-gelo "Líder", mais poderoso do mundo, será construído no Extremo Oriente).* Disponível em <https://iz.ru/772204/2018-07-30/samyi-moshchnyi-ledokol-v-mire-lider-postroiat-na-dalnem-vostoke>. Acessado em 25 de maio de 2021.

KASHIN, Vassily e TIMOFEIEV, Ivan. Американо-китайские отношения: К новой Холодной Войне? Доклад Международного Дисскуссионного Клуба Валдай *(Relações EUA-China: Rumo a uma nova Guerra Fria? Relatório do Clube Internacional de Discussões Valdai).* Moscou, Junho de 2021. Disponível em <www.ru.valdaiclub.com>. Acessado em 16 de junho de 2021.

KARAGANOV, S.; SUSLOV, D. Новой понимание и пути укрепления многосторонней стратегической стабильности *(Novo entendimento e caminhos para o fortalecimento da estratégia policêntrica de estabilidade)*. Escola Superior de Economia. Universidade Nacional de Pesquisas. Moscou, 2019.

McNABB, D. E. *Vladimir Putin and Russia's imperial revival*. Londres: Routledge, 2017.

MORKOVKIN, A. Как СССР выводил войска из Восточной Европы (Como a URSS retirou suas tropas da Europa Oriental). *Russia Beyond*, 22 de abril de 2020. Disponível em <https://ru.rbth.com/read/830-soviet-troops-withdrawal>. Acessado em 8 de fevereiro de 2021.

NARINSKIY, M. Gorbatchev, Mitterrand, and the reunification of Germany: The end of the Cold War. *Guerres mondiales et conflits contemporains*, v. 2, p. 27-56, 2015.

NIKITINA, Y. The Collective Security Treaty Organization Through the Looking Glass. *Problems of Post-Communism*, v. 59, n. 3, p. 41-52, 2012.

PARTIDO LIBERAL DEMOCRATA RUSSO. Вывод советских войск из Восточной Европы был ошибкой: Лидер ЛДПР Владимир Жириновский рассказал, почему решение СССР о выводе советских войск из Восточной Европы было ошибочным *(A retirada das tropas soviéticas da Europa Oriental foi um erro: líder do PLDR Vladimir Zhirinovsky explica por que a decisão de retirar as tropas soviéticas da Europa Oriental foi um erro).* 2019. Disponível em <https://ldpr.ru/event/19851>. Acessado em 8 de fevereiro de 2021.

PIFER, S. Did NATO Promise Not to Enlarge? Gorbachev Says “No”. *Brookings Institution*, 6 de novembro de 2014. Disponível em < https://www.brookings.edu/blog/up-front/2014/11/06/did-nato-promise-not-to-enlarge-gorbachev-says-no/>. Acessado em 25 de Fevereiro de 2022.

PIFER, S. *The Eagle and the Trident: US-Ukraine Relations in Turbulent Times*. Washington, Brookings Institution Press, 2017.

ROGOV, S. Новая Холодная Война: Последствия для Российского Общества (Nova Guerra Fria: Consequências para a sociedade russa). *Vestnik RAN*, v.90, n.3. p.279-292, 2020.

RUSSIA TODAY. Медведев заявил о возвращении в эпоху холодной войны в отношениях с США *(Medvedev anuncia um retorno à Guerra Fria nas relações com os Estados Unidos).* 23 de abril de 2021. Disponível em: <https://russian.rt.com/world/news/855783-medvedev-ssha-otnosheniya>. Acessado em 2 de maio de 2021.

RUSSIA TODAY. «Дальше на восток»: как США наращивают группировку войск вблизи границ России *(Mais para Leste: como os Estados Unidos estão aumentando a concentração de tropas perto das fronteiras russas)*. Disponível em <https://russian.rt.com/world/article/772199-nato-rasshirenie-voiska-obeschaniya>. Acessado em 2 de maio de 2021.

SARGENT, D. The Cold War and the international political economy in the 1970s. *Cold War History*, v. 13, n. 3, p. 393-425, 2013.

SAROTTE, M. E. Not one inch eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the origin of Russian resentment toward NATO enlargement in February 1990. *Diplomatic History*, v. 34, n. 1, p. 119-140, 2010.

SCHLESINGER, A. Origins of the Cold War. *Foreign Affairs*, v. 46, n. 1, p. 22-52, 1967.

SEGRILLO, A. *O Declínio da URSS: um estudo das causas*. Rio de Janeiro, Record, 2000.

SERRANO, F.; MAZAT, N. A potência vulnerável: padrões de investimento e mudança estrutural da União Soviética à Federação Russa In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). *Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia, volume 2*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013, p. 755-892.

SHEAHAN, Maria: MARSH, Sarah. *Germany to increase defence spending in response to 'Putin's war' - Scholz*. Reuters, 27 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/germany-hike-defense-spending-scholz-says-further-policy-shift-2022-02-27/>. Acessado em 4 de março de 2022.

SHUBIN, A. Парадоксы Перестройки. Потерянный шанс СССР. *(Paradoxos da Perestroika: as chances perdidas da URSS)*. Moscou: Veche, 2005.

SILVA, P. *Para uma Geopolítica do Ártico: Os desafios da estratégia russa diante de um Ártico em transformação*. Dissertação de Mestrado em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019.

SPUTNIK BRASIL. *Rússia toma medidas em resposta a atividade militar ameaçadora da OTAN, diz ministro da defesa russo*. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/russia/2021041317324648-russia-toma-medidas-em-resposta-a-atividade-militar-ameacadora-da-otan-diz-ministro-da-defesa-russo/>. Acessado em 2 de maio de 2021.

STIGLITZ, J. *Os exuberantes anos 90.* São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

STUENKEL, O. *The BRICS and the future of global order*. Lanham: Lexington Books, 2020.

TAVARES, M. C. A Retomada da Hegemonia norte-americana. In; TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (org). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*, Petrópolis, Vozes, 1998, p. 27-55.

TRUMAN, H. *Address before a Joint Session of Congress: President Harry S. Truman, March 12, 1947.* Disponível em <https://www.thirteen.org/wnet/historyofus/web13/features/source/docs/C07.pdf>. Acessado em 6 de junho de 2021.

VINOKUROV, E. Eurasian Economic Union: Current state and preliminary results. *Russian Journal of Economics*, v. 3, n. 1, p. 54-70, 2017.

WALLERSTEIN, I. The Eagle has crash landed. *Foreign Policy*, 11 de Novembro de 2009. Disponível em <https://foreignpolicy.com/2009/11/11/the-eagle-has-crash-landed/>. Acessado em 9 de junho de 2021.

ZVEZDANEWS. О науке в армии, новейшем вооружении и деятельности РГО: интервью Министра обороны РФ Сергея Шойгу *(Sobre a ciência no exército, as últimas armas e atividades da Sociedade Geográfica Russa: uma entrevista com o Ministro da Defesa da Federação Russa Sergei Shoigu).* 21 de maio de 20121. Disponível em <https://tvzvezda.ru/news/20215211659-2C3az.html>. Acessado em 24 de maio de 2021.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.14716

A política externa bolsonarista e a aproximação com os Estados Unidos: o fundamentalismo cristão como agente unificador

The Bolsonaro's foreign policy and the rapprochement with the United States: the Christian fundamentalism as unifying agent

La política externa bolsonarista y la aproximación con los Estados Unidos.: el fundamentalismo cristiano como agente unificador

Leonardo Alexandre dos Santos
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
Poços de Caldas, Minas Gerais, Brasil
E-mail: l.alesantos96@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5154-2780

Tales de Paula Roberto de Campos
Universidade de São Paulo (USP) São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: talesdepaula0@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1818-7163

Resumo Durante a segunda metade da década de 2010, passou-se a perceber no continente americano a ascensão dos discursos de extrema-direita, que categorizou a chamada "onda conservadora" ou "neoconservadorismo". A extrema-direita é pautada pela defesa do conservadorismo no que concerne aos valores sociopolíticos (como a preservação da família tradicional) e pelo neoliberalismo nas vias econômicas. Um dos fatores que incentivou a ascensão dessa vertente ideológica foi o aumento do número de participação política de movimentos fundamentalistas cristão. Um dos países que vem ganhando destaque na incorporação de

tais valores na política nacional é o Brasil, a partir da eleição de Jair Messias Bolsonaro em 2018. O presidente (antes considerado um deputado do "baixo clero") se identifica como sendo parte da matriz judaico-cristã e tem suas decisões pautadas na retomada dos valores tradicionais cristãos do ocidente político. O presente artigo tem como objetivo identificar os fragmentos religiosos na condução da política externa do governo Bolsonaro e analisar até que ponto estes são responsáveis pelo alinhamento com os Estados Unidos do ex-presidente Donald Trump.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Jair Bolsonaro; Religião; Fundamentalismo Cristão; Estados Unidos.

Abstract: During the second half of the 2010s, the rise of far-right discourses began to be perceived in the American continent, which categorized the so-called "conservative wave" or "neoconservatism". The extreme right is guided by the defense of conservatism with regard to sociopolitical values (such as the preservation of the traditional family) and by neoliberalism in economic ways. One of the factors that encouraged the rise of this ideological trend was the increase in the number of political participation of fundamentalist Christian movements. One of the countries that has been gaining prominence in the incorporation of such values into national politics is Brazil, since the election of Jair Messias Bolsonaro in 2018. The president (formerly considered a deputy of the "low clergy") identifies himself as part of the matrix Judeo-Christian and has its decisions based on the resumption of traditional Christian values of the political West. This article aims to identify the religious fragments in the conduct of the Bolsonaro government's foreign policy and to analyze the extent to which they are responsible for the alignment with the United States of former President Donald Trump.

Keywords: Brazilian foreign policy; Jair Bolsonaro; Religion; Christian Fundamentalism; United States.

Resumen: Durante la segunda mitad de la década de 2010 se empezó a percibir en el continente americano el auge de los discursos de extrema derecha, que categorizaron la llamada "ola conservadora" o "neoconservadurismo". La extrema derecha se guía por la defensa del conservadurismo en cuanto a los valores sociopolíticos (como la preservación de la familia tradicional) y por el neoliberalismo en lo económico. Uno de los factores que favoreció el surgimiento de esta corriente ideológica fue el aumento en el número de participación política de los movimientos fundamentalistas cristianos. Uno de los países que ha ido cobrando protagonismo en la incorporación de tales valores a la política nacional es Brasil, desde la elección de Jair Messias Bolsonaro en 2018. El presidente (anteriormente considerado diputado del "bajo clero") se identifica como parte de la matriz judeocristiana y tiene sus decisiones basadas en la reanudación de los valores cristianos tradicionales del occidente político. Este artículo tiene como objetivo identificar los fragmentos religiosos en la conducción

de la política exterior del gobierno de Bolsonaro y analizar en qué medida son responsables del alineamiento con Estados Unidos del expresidente Donald Trump.

Palabras clave: política exterior brasileña; Jair Bolsonaro; Religión; fundamentalismo cristiano; Estados Unidos.

Recebido em
07/05/2021

Aceito em
08/07/2022

INTRODUÇÃO

A escalada das relações entre organizações religiosas e a política não é um fenômeno novo, tampouco um advento exclusivo do cenário político brasileiro. O protagonismo dos partidos de conotação religiosa remonta, de modo geral, ao final do século XIX e todo o século XX, assumindo novas perspectivas e influenciando o cenário político até a atualidade. No Brasil, a "democracia cristã" desempenha hoje um grande papel representativo e, essa atuação se construiu, sobretudo, após a redemocratização na década de 1980 e com a reorientação neoliberal da legislação (RODRIGUES, 2017).

O crescimento demográfico de cidadãos que se identificam como evangélicos da segunda metade do século XX até o momento, têm legitimado a atuação política de grupos como a "Bancada Evangélica". Desde o início do século XXI, o que se observa é um aumento considerável do interesse e da participação efetiva de religiosos de orientação evangélica no cenário político. A atuação em espaços de poder, jogos eleitorais e o protagonismo em ações públicas denotam o aumento da intervenção fundamentalista cristã nas decisões de importância nacional. (ALVES, 2016).

A fim de se entender o crescimento da vertente religiosa no campo da política, buscou-se como parte do objetivo que circunda este artigo, investigar a presença do discurso religioso na política externa do governo Bolsonaro. Portanto, este artigo busca entender se e de que forma o discurso religioso cristão fornece parâmetros para a condução da política externa brasileira em relação aos EUA. Visando responder tal pergunta, duas possíveis hipóteses foram levantadas. A primeira é de que há uma influência do discurso religioso na condução da política externa brasileira e esta seria responsável por conduzir o alinhamento com os Estados Unidos através da identificação entre as partes. A segunda hipótese é de que o alinhamento à potência norte-americana ocorre sob outras variáveis se não o compartilhamento dos valores conservadores cristianizados.

Para isso, o artigo é subdividido em quatro tópicos. No primeiro momento, será apresentada uma análise inicial sobre o fundamentalismo cristão e sua ligação com o cenário político brasileiro. Em seguida, é feito um breve panorama da ascensão de Jair Bolsonaro à presidência brasileira e dos fatores que foram permissivos ao mais alto cargo da república. Em um terceiro momento, faz-se uma retomada histórica da relação Brasil-EUA em termos de estruturação da política externa brasileira, de modo a contrapor os períodos de alinhamento automático e pragmatismo à potência norte-americana. Por fim, na quarta e última parte serão testadas as hipóteses com base nas principais propostas de política externa do governo Bolsonaro: a

CC BY NC SA

mudança da embaixada de Tel Aviv para Jerusalém; o reforço ao pleito pela vaga na OCDE; e a participação brasileira na Comissão dos Direitos Humanos da ONU.

1. A ASCENSÃO DO FUNDAMENTALISMO CRISTÃO NO BRASIL

Para compreender as raízes do pensamento conservador cristão e sua ascensão no cenário brasileiro, é essencial a contextualização de como este discurso ascendeu nos Estados Unidos e eventualmente foi importado no Brasil. A base do neoconservadorismo americano se estabeleceu nos Estados Unidos a partir da década de 1930, sendo composto inicialmente por estudiosos judeus contrários ao marxismo. Porém, a partir da década de 1970, o movimento passou por mudanças agregando a força do sentimento anticomunista entoado pelo Maccarthismo, se aproximando cada vez mais da retórica economista liberal e de posições mais tradicionalistas do catolicismo demagógico e populista. A junção de todos estes setores ganhou popularidade na década de 1960 e aos poucos, começaram a assumir postos dentro da política norte-americana (HIGH, 2009).

Segundo High (2009), o neoconservadorismo se estabeleceu de forma mais evidente nos Estados Unidos a partir da eleição do governo George W. Bush, uma vez que uniu diversos setores com agendas próximas ao pensamento neoconservador: “cristianidade evangélica [...], grandes negócios (mas não indústria de alta tecnologia) especialmente grandes petrolíferas (Halliburton e o vice-presidente Cheney), e, em terceiro lugar, ‘neoconservadorismo’ (*think-tanks*, William Kristol, Paul Wolfowitz et al.)” (HIGH, 2009, p. 475).

Em termos de política externa, Dusanic e Plemen (2009) destacam que esta visão começou a encontrar dificuldades para se sustentar após o final da década de 1990 e com o fim da Guerra Fria uma vez que, adotando a perspectiva de autores como Francis Fukuyama, o neoconservadorismo tinha o anticomunismo como combustível principal do seu modelo de atuação. Todavia, em um cenário pós-11 de setembro, os autores acreditam que os *neocons* tiveram que se reinventar, ainda mais em um contexto de declaração de guerra ao terror e contra qualquer tipo de regime islâmico visto como inimigo nacional, conforme foi explorado pela narrativa americana em eventos como o embargo ao petróleo da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1979 e na Guerra do Golfo em 1990-1991 (DUSANIC; PENEV, 2009; GERTEIS; HARTMANN; EDGELL, 2020).

No Brasil e majoritariamente na América Latina, a ascensão do discurso neoconservador ganhou força a partir das décadas de 1970 e 1980, principalmente através da vertente católica. Durante este período, dois movimentos foram centrais para a expansão deste movimento po-

CC BY NC SA

lítico: em primeiro lugar, a popularidade do Reaganismo e algumas das suas mais tradicionais bandeiras (defesa do Estado de Israel e o fomento a políticas armamentistas) somado ao crescente envolvimento das igrejas com o campo cultural, político e assistencialista passou a se tornar comum dentro do círculo das novas igrejas que ascendiam no Brasil na década de 1970 (MORAES, 2010; LACERDA, 2018). Academicamente, este novo comportamento foi nomeado como a "Teologia da Prosperidade" e a "Teologia do Domínio". Esta teoria dispõe do fato de que o instrumento de poder perpassa pelas elites políticas mundiais escolhidas para defender os valores católicos e cujo primeiro movimento, para a sua consolidação, perpassa pelo ensino infanto-juvenil e a defesa do pensamento anticomunista (SOUZA; MAGALHÃES, 2002). Já na Teologia da Prosperidade, a cura pela fé e pelo poder dos ritos sagrados (ainda que não seja um processo totalmente difundido em todas as igrejas), somado à busca pelo sucesso financeiro (podendo abranger a busca pela realização emocional, familiar, entre outros) dos adeptos tem relação com o sucesso da Igreja, de tal forma que a prosperidade individual depende do sucesso do grupo como um todo:

> A Teologia da Prosperidade tem como essência a ideia básica de que Jesus Cristo já redimiu a humanidade, de modo que todo seguidor tem com legítimo direito à riqueza, saúde e sucesso *nesta vida*, portanto, *aqui* e *agora*. Se tal êxito não ocorre é porque a pessoa supostamente está em falta com Deus e entregue às ações demoníacas. Para reverter essa situação o adepto deve fazer à igreja doações materiais, financeiras, contribuindo concretamente, portanto, com o trabalho de evangelização por ela executado. Quanto maiores são as ofertas, mais "direito" tem o adepto da igreja de "exigir" de Deus o cumprimento de sua parte do acordo, ou "contrato de fé". O apelo por doações se sustenta nessa peculiar interpretação do adágio franciscano "é dando que se recebe" (SOUZA, 2011, p. 14).

Somado a esta predestinação social, o crescimento da igreja católica e neopentecostal através da compra de diversos meios de difusão comunicacional como redes de televisão, rádios, ampliação e/ou a construção de novos templos religiosos (potencializado pelo "empreendedorismo pentecostal" de massa exercido por segmentos como a Igreja Universal do Reino de Deus) ajudou a reforçar a disseminação do neoconservadorismo com raízes cristãs e favoreceu o desenvolvimento de um domínio econômico do líder cristão, para além da plataforma religiosa (SOUZA, 2011). Desta forma, pode-se considerar que certas vertentes do pensamento neoconservador cristão se aliam ao campo comercial, apoiando-se no consumo de produtos massificados como redes de televisão e de rádio. Além disso, Copelli (2014) acrescenta que em determinados setores, o neopentecostalismo brasileiro adotou uma mentalidade de "guerra espiritual" e de confrontação com o cenário sincretista que o Brasil possui em termos religiosos (COPELLI, 2014).

CC BY NC SA

A grande capacidade de difusão televisiva e radiofônica também faz parte de um esforço dentro do próprio grupo neopentecostal e cristão a fim de abrir espaços de atuação dentro da política, o que levaria o fenômeno evangélico a resolver as aflições dos fiéis dentro dos cargos públicos (COPELLI, 2014). Indiretamente, Lacerda (2018) destaca que o alinhamento do lobby evangélico com a Casa Branca durante a administração Reagan ajudou a fortalecer vários destes aspectos neopentecostais e cristãos em países da América Latina durante década de 1980, fortalecendo bandeiras contra quaisquer políticas progressistas ou liberais que significassem grandes mudanças sociais. Politicamente, tais posicionamentos ajudaram a fortalecer os "conflitos de baixa intensidade" contra pautas contrárias ao interesse neoconservador, favorecendo a lógica de "guerra espiritual" contra medidas anticristãs (LACERDA, 2018, p. 47).

Além do número expressivo de praticantes, a ascensão dos grupos de vertente cristã conservadora na política tem como alicerce um trabalho de proximidade com grupos sociais periféricos na sociedade brasileira que se mantém desde os anos 1980, conhecidos como as "comunidades carismáticas" (FRESTON, 1993, p. 113). Considerando certos espaços sociais em que o Estado não consegue exercer o poder e a autoridade, as Igrejas agem nestes locais onde há um abandono das classes mais afastadas, como também evangelizam esta parcela da população que ainda se identifica com o catolicismo, por mais que estejam distantes ou se afastando do cristianismo (GABATZ, 2017). Desta forma, levando em conta tais fatores, não se pode desprezar o impacto político dos grupos neopentecostais no Brasil democrático pós-1988.

Em termos midiáticos, a redemocratização do país durante a década de 1980 passou por períodos de forte apoio do lobby evangélico norte-americano, a exemplo do apoio oferecido pelo pregador Jimmy Swaggart às rádios evangélicas brasileiras. Da mesma forma, vários editoriais de literatura cristã no Brasil foram orientados por missões norte-americanas a associar o momento político do país a dualidade entre o comunismo e a democracia - principalmente com relação à polarização representada pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (ARENA). O MDB era visto como um partido demonizado, enquanto o ARENA era venerado (LACERDA, 2018). O desenvolvimento do neoconservadorismo a partir da perspectiva cristã tradicionalmente relacionadas ao campo da política (podendo ter, até mesmo, partidos próprios) é um fenômeno comum no Brasil e também em outros países do globo. O poder cristão neoconservador pode ser traduzido a partir da chamada "Bancada Evangélica", que vem crescendo desde a volta do Brasil ao regime democrático. Em 1994, haviam cerca de 21 deputados federais. Em 2020, a cifra de membros da bancada englobou 105 deputados e 15 senadores, contendo 20% dos congressistas de Brasília (COPELLI, 2014; CONGRESSO EM FOCO, 2020). Por mais que tenha crescido muito ao longo dos anos, já na década de 1990, a mesma bancada, sob o nome de Frente Parlamentar Evangélica do Con-

CC BY NC SA

gresso Nacional (FPE), liderada pelo deputado federal Pastor Eurico já buscava avançar com projetos que viriam a ganhar força novamente no congresso 20 anos depois, como a redução da maioridade penal. Além disso, os trabalhos deste setor dentro do legislativo se estendiam às eleições municipais, através da eleição de prefeitos, vereadores e vice-prefeitos alinhados aos interesses cristãos (DIP, 2018).

De forma orgânica, as maiores igrejas do país (Assembleia de Deus, IURD e a Igreja do Evangelho Quadrangular) passaram a participar do campo político, uma vez que foram as primeiras. Além disso, a pluralização fez com que com que líderes pentecostais fossem alçando cargos maiores na política. De acordo com Lacerda (2017), três eram os tipos de candidatos pentecostais escolhidos pelos templos: primeiro, eram os candidatos apoiados pela igreja, mas que não eram diretamente vinculados a alguma instituição; em segundo, havia os candidatos oficialmente vinculados à igreja e em terceiro, candidatos que possuíam apoio discreto dos setores pentecostais. Desta forma, além de se tratar de um objetivo definido pelos dirigentes, a expansão dos pentecostais para o campo da política também se relaciona com a luta para consolidar suas próprias igrejas locais nos altos escalões (LACERDA, 2017). No que concerne ao poder Executivo, o apoio das igrejas aos governos brasileiros pós-1988 variou ao longo do tempo. Por exemplo, o ex-pastor Paulo Velasco afirmou que, em razão do temor apresentado pela campanha de Lula em 1989, os segmentos evangélicos apoiaram Fernando Collor, o qual prometeu uma relação estável com estes grupos, mas que não ofereceu avanços significativos durante seu curto mandato. No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), observou-se a mesma falta de inércia do governo federal para com os evangélicos, de tal forma que, midiaticamente, o tratamento diferenciado dado a emissoras como a Globo frente a Record foi negativo para os dois lados (CARDOZO CUNHA, 2017).

Já em 2002, perante a eleição de Lula para a presidência, o Partido dos Trabalhadores (PT) conseguiu estabelecer uma aliança sustentável com a Igreja Universal, uma vez que o então vice-presidente, José de Alencar, foi o responsável por tecer e aproximar o empresariado evangélico junto ao governo. No campo eleitoral, partidos cristãos em que os protestantes se encontram em sua maioria filiados, como o Partido Social Cristão (PSC) e o Republicanos (antigo Partido Republicano Brasileiro, o PRB) ganharam muito espaço em diversas prefeituras brasileiras ao longo das eleições de 2010, passando a ter autonomia própria para se elegerem. Com todo este poder se acumulando ao longo dos anos, entre 2010 e 2013, esta breve aliança entre petistas e setores ligados ao cristianismo foi sofrendo abalos significativos.

Em 2010, o perfil progressista de Dilma Rousseff causou estranhamento e temores aos setores cristãos, principalmente com relação a temas como o aborto. Ao ganharem espaço nos

CC BY NC SA

meios midiáticos contra diversos temas nos debates, como é o caso da agenda de costumes, o setor cristão (simbolizado pelo Republicanos) foi um dos primeiros a sair da base do governo em 2013, além de compor parte da legislatura opositora ao governo que conduziria o congresso entre 2015 a 2019, sob a liderança do deputado federal Eduardo Cunha, membro ativo do segmento neopentecostal-católico no Congresso Nacional. A volatilidade do mandato petista somado à ausência de equilíbrio político de Dilma levou a este cenário no qual os evangélicos começaram a ascender entre as gestões Lula e Dilma (CARDOZO CUNHA, 2017; ALVES, 2016).

A partir de 2013, culminou-se no Brasil ondas de protestos que abarcavam o descontentamento político, econômico, social, cultural e jurídico. O principal motivo do início das manifestações uniu uma série de motivações de bandeiras ideológicas que foram sendo capturadas ao longo do desenvolvimento dos protestos. Alonso (2017) destaca que o fato de o Brasil estar sediando eventos mundiais de grande relevância como a Copa das Confederações de 2013, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 contribuiu para o ambiente de revolta popular. Além disso, o governo Dilma não tinha proximidade com representantes de importantes classes sociais e grupos de interesse, permitindo que uma série de queixas fossem capitalizadas pelos manifestantes em 2013, por mais que os protestos tenham sido iniciados devido aos reajustes nos preços do transporte público nas grandes capitais do país. Logo depois, o movimento teve suas pautas descentralizadas, assim como seus participantes. Desta forma, demonstrações de descontentamento tradicionalmente vinculados ao partidos social-democratas e de inspiração socialista perderam espaço para a tática *black bloc*[1] e anti-capitalista, sendo depois lideradas por manifestantes fortemente ligados ao nacionalismo vivido pelo Brasil pré-democrático da década de 1980 (ALONSO, 2017; AVRITZER, 2016).

Apesar da confluência de ideia que regeram junho de 2013, consolidou-se um sentimento de "antipetismo" aflorado pelos escândalos de corrupção envolvendo dirigentes do Partido dos Trabalhadores e pela série de implementações de políticas sociais deste partido (ALMEIDA, 2019). Os mais notáveis opositores do PT são os considerados "conservadores" da ultra-direita, que defendem o conservadorismo no âmbito político e o liberalismo em assuntos econômicos (PINHEIRO; LIMA, 2019). Por sua vez, é esperado que as políticas de incentivo e inclusão social (como o Bolsa Família) não viessem a agradar a extrema-direita brasileira.

1 Forma de organização de protesto violento sem um núcleo organizacional definido, que adquiriu maior relevância a partir da década de 1990 com a ascensão da globalização e da neoliberalização dos mercados. Em termos de protestos, os *black blocs* são frontalmente contra formas de manifestação pacifistas, como por exemplo as passeatas propostas por Martin Luther King durante a Guerra do Vietnã (OLIVEIRA, 2016).

Autores como Albuquerque (2018), Lima e Albuquerque (2019) e Almeida (2019) defendem que o início dos protestos foi imprescindível para o impulsionamento da onda conservadora no Brasil e, consequentemente, para os resultados da corrida eleitoral de 2018. Tal avaliação se deve ao fato de que o antipetismo e a perda da legitimidade das instituições políticas foram responsáveis por elevar o sentimento de insegurança da população, que, por sua vez, no pleito nacional de 2018, optou por votar em candidatos que prezassem pela militarização dos setores públicos e que se afastassem da linha de pensamento proveniente das gestões FHC, Lula e Dilma (ALBUQUERQUE, 2018; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019; ALMEIDA, 2019). Neste sentido, Jair Messias Bolsonaro (na época, filiado ao Partido Social Liberal, PSL) demonstrou ser um candidato ideal à extrema-direita, se elegendo com a proposta de "acabar com a corrupção do governo petista anterior" e "retomar os costumes tradicionais".

Uma das variáveis que teve grande relevância durante as eleições de 2018 foi o perfil religioso dos votantes. Segundo uma pesquisa divulgada pelo DataFolha, os católicos tiveram maior peso na participação dos votos, tanto de Haddad (62,9%) quanto de Bolsonaro (51,5%). Entretanto, quando são consideradas as diferenças entre os votos dos dois ex-candidatos, há grande preponderância da matriz evangélica em favor de Bolsonaro. Enquanto Haddad recebeu 10.042.504 dos votos dos evangélicos, Bolsonaro contou com 21.595.284, totalizando uma diferença de 11.552.780 votos, conforme aponta o *Quadro I*.

Quadro I - A presença do voto evangélico na eleição de Jair Bolsonaro

Distribuição do eleitorado por tipo de religião, com correção dos dados do Datafolha

Religião	Votos de Bolsonaro	Votos de Haddad	Diferença
Católica	29.795.232	29.630.786	164.446
Evangélica	21.595.284	10.042.504	11.552.780
Afro-brasileiras	312.975	755.887	-442.912
Espiritas	1.721.363	1.457.783	263.580
Outra religião	709.410	345.549	363.862
Sem religião	3.286.239	4.157.381	-871.142
Ateu e agnóstico	375.570	691.097	-315.527
Total de votos	57.796.074	47.080.987	10.715.087

Fonte: Pesquisa Datafolha divulgada 25 de outubro de 2018

Fonte: Extraído de Alves (2018)

CC BY NC SA

A participação evangélica na onda conservadora que atinge o Brasil tem sido alvo de grande discussão. Apesar de nem todos os conservadores serem necessariamente evangélicos e vice-versa, Almeida (2019) aponta quatro forças da onda conservadora pelas quais é possível relacionar-se com as demandas dos grupos dessa religião. A primeira delas refere-se ao posicionamento econômico dos evangélicos, que tem suas bases na Teologia da Prosperidade neopentecostal, discutida anteriormente. Nesse sentido, justamente pelo incentivo ao esforço individual para as conquistas pessoais, o Estado deve ser fraco na economia e as políticas sociais são vistas como ilegítimas, ao passo que são responsáveis por gerar um certo "comodismo" à população. Sendo assim, a Teologia da Prosperidade se relaciona com o apelo neoliberal, uma vez que o posicionamento econômico voltado à aquisição material individual advém de um código moral que rege essa camada religiosa (ALMEIDA, 2019).

Neste processo de ascensão do pensamento neoconservador em meio à esfera cristã, a própria participação da Bancada Evangélica tem destaque nos processos de decisão do poder legislativo. De acordo com Rivera e Fidalgo (2019), a confusão da esfera privada com a esfera pública é uma característica do governo Bolsonaro e é evidenciada principalmente através do slogan "Deus acima de tudo". A frase significa uma imposição do pensamento fundamentalista cristão a todas as outras matrizes e pressupõe a existência de uma entidade maior aos não-crentes em um Estado teoricamente laico (RIVERA; FIDALGO, 2019).

O terceiro fator do pensamento conservador brasileiro se debruça sobre o posicionamento desses religiosos no que se refere aos temas envolvendo segurança. Neste quesito, ficou latente a defesa por políticas mais pontuais por parte dos aparelhos de segurança do Estado em temas como a redução da maioridade penal em prol da preservação da família tradicional brasileira. Tais valores foram ganhando força com a proposta de governo bolsonarista, uma vez que a existência de uma pauta moral com alicerces voltados à proteção do modelo cristão explorou intensamente os temores de uma eventual dissolução causada por propostas vindas do campo progressista. Por tal motivo, a ordem é vista como uma saída frente a tais ameaças. Diante de um cenário de retração da economia brasileira e de acentuação dos problemas sociais (principalmente da violência urbana), tal discurso neoconservador é extremamente crítico a quaisquer tipos de postura que signifique "defender o bandido". Neste sentido, a revogação do Estatuto do Desarmamento também se trata de uma bandeira que visa proteger o arquétipo de cidadão de bem (R. M. SANTOS, 2019; QUINTELA, 2020). Isso se relaciona com as inseguranças promovidas pelo descompasso entre a sociedade e o sistema político devido às séries de descontentamentos com o governo anterior, resultando assim na demanda por maior militarização (ALMEIDA, 2019; ALBUQUERQUE, 2018).

CC BY NC SA

O quarto e último fator da ideologia conservadora teve como palco as relações interpessoais. Através de conversas (virtuais ou presenciais), o ódio político foi disseminado por meio de *fake news* (como a ideologia de gênero nas escolas e o *"kit gay"*)[2] e da fobia contra a população marginalizada, separando de um lado os "cidadãos de bem" e de outro o grupo inimigo que deve ser combatido: o menor infrator, o LGBTQIA++, a feminista e o esquerdista (ALMEIDA, 2019; ALBUQUERQUE, 2018).

Visto que parte da sociedade (estruturada pelo governo) tende a visualizar a política nacional de acordo com os princípios da fé cristã, a próxima seção visa relacionar a estruturação da política externa de Bolsonaro com os EUA de Donald Trump, para que seja possível, em um último momento, analisar até que ponto o alinhamento Brasil-EUA ocorre por meios religiosos.

2. A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A ALIANÇA COM OS EUA

Comparada à estruturação tradicional da política externa brasileira, evidencia-se uma relevante dissonância da atual formulação do governo Jair Bolsonaro. Pautada em uma espécie de "ocidentalismo" conduzido pela grande potência norte-americana, o Brasil se afasta da diplomacia universal e passa a estabelecer maiores laços com os países desenvolvidos do ocidente político. Isso fica claro quando se é levado em consideração os recentes esforços brasileiros para pleitear a vaga da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico): organização fundada essencialmente pelos países mais desenvolvidos.

Seguindo o pensamento de Ernesto Araújo (ex-ministro das relações exteriores), o ocidente político está ameaçado não só no âmbito político e econômico, como também no plano cultural, o que justifica sua identificação com as medidas nacionalistas pró-ocidente de Donald Trump. Segundo o então ministro, o ocidente político é também um "território de espírito", no qual há uma "enorme massa de palavras e sentimentos, ideias e crenças formada ao longo de 25 ou 30 séculos" e que está atualmente fadado ao desaparecimento devido à perda da identidade cultural e ao desaparecimento dos "laços de cultura, fé e tradição que nos fazem quem somos" (ARAÚJO, 2017).

2 O caso do Kit Gay faz alusão a uma notícia falsa amplamente propagada pelo presidente Jair Bolsonaro, durante o período das eleições presidenciais de 2018, se referindo a livros distribuídos pelo governo federal durante a gestão petista. O então candidato tentou vincular a imagem do seu adversário, o ex-ministro Fernando Haddad à criação de um material para crianças voltado à "desconstrução da heteronormatividade", segundo o próprio Bolsonaro (FIGUEIREDO, 2018; LUPA, 2018).

CC BY NC SA

Diante desse pensamento que conduziu a atual política externa brasileira, vale destacar que o baluarte de todo esse conjunto de ideias teve suas fontes no ideólogo Olavo de Carvalho, considerado o "guru do governo Bolsonaro". Em um de seus livros *"O mínimo que você precisa saber para não ser um idiota"*, o ideólogo discorre sobre temas constantemente apontados pelas bases de Bolsonaro, como o "gayzismo", "abortismo", "marxismo cultural", dentre outros. Além de tudo, Olavo reitera frequentemente a temática do desmoronamento da fé e da ordem cristã pela perda dos costumes tradicionais do ocidente. Olavo é constantemente apontado como uma espécie de "ponte" entre a *right-wing* norte-americana e o pensamento neoconservador brasileiro, que se refletia na política externa através do então ministro Ernesto Araújo (CARVALHO, 2014; GORTÁZAR, 2019).

Para o ex-chanceler, o agente unificador e o produto comum da cultura ocidental estão pautados na fé cristã, que segundo ele, não mais estão presentes na Europa como antigamente, mas ainda perduram nos EUA. Sendo assim, os EUA eram exaltados pela concepção do ex-Ministro, por serem encarregados de "levantar a bandeira de um Ocidente moribundo" e preservar os costumes tradicionais da fé cristã católica e neopentecostal, ameaçadas pelo "marxismo cultural"[3], pela ascensão do extremismo islâmico – ambos no âmbito internacional – e pela perda da fé dos praticantes na dimensão interna. Nas palavras do ex-ministro:

> Nestas últimas sete décadas não foram os europeus, mas os norte-americanos que preservaram o legado ocidental em seus principais pilares, não só militar e economicamente, não só institucional e politicamente, mas também na vida do espírito: a fé cristã morreu na Europa para todos os efeitos, mas viceja nos EUA (não penso apenas nos protestantes, penso também na Igreja Católica, vigorosa nos EUA, enfraquecida na Europa). O sentido de nação foi banido do *mainstream* cultural e social europeu, mas permanece central na vida americana (ARAÚJO, 2017, p.345).

Ademais, Araújo enxergava a "primazia do espírito sobre o poder material" na liderança e condução de política externa de Donald Trump, ou seja, os elementos simbólicos que permitem a identificação com a história comum do povo ocidental: a cristandade. Essa identificação do ex-chanceler com a figura de Trump pode ser explicada pelas teorias sociocognitivas das Relações Internacionais, como a corrente construtivista, que traz à tona a capacidade que os elementos simbólicos têm de constituir uma estrutura e vice-versa (ARAÚJO, 2017).

3 A ideia de um "marxismo cultural" é amplamente difundida no Brasil pelo autoproclamado filósofo Olavo de Carvalho: guru do pensamento bolsonarista. Segundo o pensador da extrema-direita, o marxismo cultural está impregnado nas esferas institucionais contemporâneas e surgiu através dos ideais da teoria crítica da Escola de Frankfurt, que prezou pela destruição dos costumes ocidentais em prol da libertação do proletariado (CARVALHO, 2002; GORTÁZAR, 2019).

CC BY NC SA

No caso da identificação de Araújo (e também do governo Bolsonaro) com a figura de Donald Trump, evidencia-se o fundamentalismo cristão como um dos fragmentos de todo o sistema simbólico que pauta suas compreensões mútuas acerca e do sistema internacional. A percepção de um ocidente unificado pela história comum do cristianismo e que atualmente está ameaçado por fatores como o marxismo cultural, a ascensão do islamismo e a perda da fé cristã é o que permitiu a construção da intersubjetividade entre ambos. De acordo com o teórico construtivista Alexander Wendt (1999), esse compartilhamento de valores recai sobre a identidade tipo de ambos os governos, que é a base intrínseca dos Estados no que concerne às suas respectivas opiniões e características, como por exemplo o senso de pertencimento ao ocidente político.

É possível destacar, de acordo com os estudos de Wendt (1999), a presença de um outro tipo de identidade: a identidade papel, fincada na então relação de amizade entre o governo brasileiro e estadunidense. Essa é formada quando há uma diferenciação clara entre o "nós" e o "outro": o ocidente e o oriente, o cristianismo e o islamismo, o capitalismo e o comunismo e assim por diante. A partir da identificação de quem são os aliados (nós), tem-se a construção dos inimigos e dos rivais (outros) que devem ser combatidos, a exemplo daqueles que ameaçam a fé cristã ocidental, como o marxismo cultural e a ascensão do "terrorismo islâmico", conforme Ernesto Araújo adereçou os seus desafetos na política externa (ARAÚJO, 2017).

Desta forma, existem maneiras diferenciadas de realizar uma leitura do que significa a política internacional da gestão bolsonarista. De acordo com o argumento do ex-ministro de Relações Exteriores Celso Lafer, a política externa de cada presidente condiz com sua própria personalidade e é colocada em prática com o auxílio de seus ministros. Diante disso, pode-se inferir que a personalidade de Bolsonaro é a de confronto, que perpassa pelo seu período militar, como deputado federal no parlamento e também em sua campanha presidencial através da distinção do "nós" e "eles". Segundo Lafer, essa construção de inimigos em comum que devem ser confrontados (como o comunismo e o marxismo cultural), faz com que o Brasil tenha uma política externa "combativa" aos inimigos imaginários, construídos com base em argumentos irracionais. Desse modo, o ex-ministro conclui que o futuro do Brasil diante das relações internacionais seria o isolamento, uma vez que a busca pela cooperação deu lugar ao combate (LAFER, 2020).

Também há acadêmicos que defendem que a atual política externa, além de irracional, é inexistente. De acordo com o cientista social Guilherme Casarões (2020), a política externa de Bolsonaro é, sobretudo, populista. Para o autor, o objetivo da projeção internacional do Brasil não é simplesmente um plano voltado para os ganhos políticos do país, mas sim uma

CC BY NC SA

plataforma de defesa pessoal do presidente da república e de seu clã, além de uma ferramenta de retaliação contra ataques direcionados aos interesses ideológicos de Bolsonaro. O exemplo ideal da construção do papel do Itamaraty como instrumento pessoal do chefe de Estado brasileiro pode ser visto a partir da própria indicação do seu filho, Eduardo Bolsonaro, para a liderança da embaixada brasileira em Washington, em 2019. Além disso, Casarões também dá destaque à necessidade constante de inimigos externos como forma de manter engajamento com os simpatizantes. Ao manter a presença de rivais políticos capazes de destruir o presidente, Bolsonaro alimenta a coesão de seus apoiadores (CASARÕES, 2020).

Nesta mesma linha de estudos sobre a inexistência de política externa voltada para o interesse público, Fabrício Chagas-Bastos (2019) considera que o governo Bolsonaro se trata de um conjunto de improvisos, além de propostas consideradas simplistas demais ou sem maiores aprofundamentos. Por exemplo, durante a comemoração do governo federal dos primeiros cem dias de gestão, o governo Bolsonaro promoveu-se de que havia cumprido 95% das metas desenhadas - sendo que a maioria delas se tratava de pequenas alterações, como é o caso da retirada da menção ao 'Mercosul' nos passaportes brasileiros, enquanto planos mais ousados como a Reforma da Previdência perderam a prioridade. Portanto, assim como Casarões, o autor acredita que a política externa brasileira no governo Bolsonaro pode ser descrita como um "escudo político" do presidente (CHAGAS-BASTOS, 2019, p. 97). A partir da figura de um diplomata que rompeu com o rígido quadro hierárquico do Itamaraty como Ernesto Araújo, Bolsonaro propôs um modelo de orientação internacional do Brasil que rompesse com a linha-mestra das diretrizes representativas do país no exterior (CHAGAS-BASTOS; FRANZONI, 2019).

Uma terceira leitura pode ser inferida a partir da política externa brasileira: assim como na arena doméstica, a estratégia dos dirigentes do Itamaraty torna este setor uma parte da estratégia de guerra psicológica, causando bravatas e indisposição, a fim de fazer com que o alvo pré-definido não tenha ciência de que estaria sendo manipulado. Portanto, a política externa de Bolsonaro teria um propósito de ser uma 'bomba de fumaça', de modo a camuflar as suas reais intenções (movidas por outros atores aliados ao presidente) por trás de tais declarações (LEIRNER, 2020a; LEIRNER, 2020):

> Seu papel é funcionar como uma espécie de "para-raios sem fio terra". Ele causa a explosão, para possibilitar a ação reparadora dos bombeiros. Esse foi o modelo escolhido, e foi escolhido justamente por ser assim: Bolsonaro atrai o caos para si, enquanto a "solução da ordem" emerge das "instituições que estão funcionando". Dentre elas, a que se considera mais funcional e que fez um trabalho de convencimento da opinião pública para parecer assim é a instituição militar. Então, não é que os militares "aceitam" o que o Presidente diz ou faz (LEIRNER, 2020a).

CC BY NC SA

Levando em conta os posicionamentos que foram considerados por diversos autores acerca da existência (ou não) da política externa do governo de Jair Bolsonaro, é importante constatar que este artigo possui uma visão própria que considera fatores levantados por outros analistas e estudiosos, e que ressalta uma formulação de pensamento próprio: o fundamentalismo cristão é como um catalisador de ideias que unifica o plano político interno brasileiro, ao mesmo tempo em que garante legitimidade à política externa bolsonarista com base nos planos de auto-interesse do presidente e de seu credo. Esses posicionamentos, por sua vez, são custosos à imagem do Brasil no exterior e servem para manter o presidente popularmente relevante e estável para os seus seguidores, mesmo que os ganhos nacionais não estejam claros e suas falas gere cada vez mais segregação entre os Estados. Como um dos fatores agregadores para garantir a coesão interna e manter os direcionamentos voltados aos interesses bolsonaristas no campo diplomático, esta hipótese ainda considera a influência doméstica do campo cristão como um dos grupos políticos responsáveis por manter os seguidores da gestão Bolsonaro unidos e ideologicamente alinhados. Além disso, esse caminho traçado apenas para o bem-estar pessoal da figura do presidente perpassa pelo alinhamento com a Casa Branca - ou mais diretamente, com a figura de Donald Trump.

Visto que a política externa de Bolsonaro para o ocidente tem fortes traços idealistas, que guia a aproximação aos EUA através da identificação, a próxima seção visa analisar o papel dos fragmentos religiosos nas principais decisões do governo. Para isso, foram selecionadas três das principais pautas de política externa do atual governo: o pleito pela vaga à OCDE; a mudança da embaixada de Tel Aviv para Jerusalém; e o discurso do Brasil sobre Direitos Humanos na ONU. Assim sendo, será possível testar as hipóteses para o objetivo que contempla este artigo: analisar a forma como o discurso cristão fornece parâmetros para a condução da política externa brasileira para os EUA.

2.1 A mudança da embaixada para Jerusalém

Uma das maiores promessas no campo da política internacional do candidato Jair Bolsonaro envolvia a transferência da embaixada brasileira de Israel da cidade de Tel Aviv para Jerusalém. Após a eleição, em 2019, a proposta de mudança sofreu recuos, levando à abertura de um escritório comercial na cidade sagrada. Ainda que não tenha sido concretizada e Bolsonaro tenha sido temporariamente persuadido a voltar atrás, em fevereiro de 2020, o chefe de Estado declarou que tal mudança deveria acontecer até o ano de 2021 (FERNANDES, 2021). A busca pela aprovação deste plano tinha como fator essencial a pressão do evangelismo e o

CC BY NC SA

espelhamento nas ações dos EUA de Donald Trump, demonstrando clara inspiração nos ideais do chefe de Estado brasileiro. Desde a sua campanha, em 2018, estar próximo a Israel é vital para os neoconservadores. A proximidade de pautas frente a Israel já estava clara na época do pleito, de acordo com o ex-embaixador do Brasil em Washington, Rubens Barbosa: "Israel é um Estado soberano, que decide qual é sua capital, e nós vamos segui-lo" (BARBOSA, 2019).

Para o próprio ministro israelense, Benjamin Netanyahu, a promessa de Bolsonaro junto às pressões evangélicas também tem um componente de manutenção das alianças globais com países-chave, como uma garantia de soberania nacional. Em termos diplomáticos, o reconhecimento diplomático das embaixadas apoiado por países como o Brasil e os Estados Unidos daria a Israel mais legitimidade sobre Jerusalém na disputa pelo controle da cidade sagrada frente à Palestina (CALDAS, 2019).

Perante tal posicionamento em termos diplomáticos, determinados setores neopentecostais têm uma clara inspiração eleitoral a fim de agregar as massas religiosamente simpáticas ao bolsonarismo, conforme destaca a pastora Jane Silva, da Comunidade Internacional Brasil e Israel:

> Vou dizer por que Bolsonaro não tem outra opção e ele vai mudar a embaixada do Brasil em Israel de Tel-Aviv para Jerusalém. O primeiro ponto: ele já está falando sobre reeleição. Se ele não mudar a embaixada, ele esquece o apoio dos evangélicos. Esquece. Ele vai ficar sem credibilidade e o meio evangélico decide uma eleição, e você sabe disso. Ele não tem opção, ele vai mudar, sim. Ele vai mudar não porque a embaixada de Israel está dando pressão, não é porque os judeus estão dando pressão. Ele vai mudar por causa dos evangélicos (MACIEL, 2019).

Sendo assim, em primeiro lugar, no plano doméstico, a proposta de uma mudança de embaixada tem um fundo político estratégico para Bolsonaro. Este movimento tem uma clara inspiração de manter junto a si o grupo eleitoral neopentecostal, como uma medida de arremate de votos, mesmo que tal medida venha a causar um rompimento com a "solução de dois Estados"[4] historicamente defendida pelo Brasil desde a fundação do Estado de Israel em 1947 (BARBOSA, 2019; MACIEL, 2019).

4 A "solução de dois estados" ou "binacionalismo" é uma proposta resolutiva que foi sugerida a partir de 1946, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, encabeçado pelo governo britânico e pelos Estados Unidos. O conteúdo deste modelo sugere a formação de duas entidades nacionais com governos democráticos e proporcionalmente iguais. Perante fortes pressões de setores sionistas, esta resolução sempre foi rechaçada (GOMES, 2001).

Em segundo lugar, alinhar-se internacionalmente como um dos poucos países no mundo a propor a alteração da embaixada para Jerusalém era um sinal de apoio à política externa do ex-presidente americano, Donald Trump. Neste quesito, é importante ressaltar que existem muitos conflitos entre a academia sobre o ex-presidente americano ser ou não um neoconservador. Trumpistas declarados como a congressista republicana Marjorie Taylor Green e o advogado de Donald Trump, Rudolph Giuliani buscam favorecer os anseios da América branca, enquanto os neocons da era Bush atendem a interesses elitistas (independente dos recortes sociais), em prol de uma política externa intervencionista, contrário ao isolacionismo de Trump. Desta forma, o mandato do ex-presidente republicano pode ser visto mais como uma força ultraconservadora do que um segmento da administração Bush. Em análises mais aprofundadas, aponta-se a ascensão de Trump como o fim de um projeto em que os EUA se projetam com forte presença em todos os continentes (LEPISTÖ, 2021; MORAES, 2019; JILANI, 2016).

Por outro lado, Trump é visto na perspectiva de Palley (2017) como um neoconservador com o objetivo de desconstruir o processo de globalização, ao mesmo tempo em que se envolve em determinados conflitos regionais com o objetivo de angariar ganhos econômicos (PALLEY, 2017). No caso de Israel em especial, além do fator Trump, é importante considerar o peso que grupos de pressão exercem sobre o posicionamento estatal. O lobby israelense exerce o mesmo tipo de atividade, fazendo com que, de acordo com Mearsheimer e Walt (2007), as ações dos Estados Unidos no Oriente Médio sejam pouco racionais ou estrategicamente positivas para o país. Desta forma, vale ressaltar que, historicamente, antes mesmo de Trump, já havia uma defesa dentro dos EUA sobre a existência do Estado israelense (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Desta forma, além do impacto que o lobby e o perfil neoconservador têm sobre este tema durante a gestão Trump, o chefe de Estado estadunidense também havia prometido iniciar um processo de mudança da embaixada americana para Jerusalém em 2017. Ainda que a declaração emitida por Bolsonaro pareça ter somente um conteúdo protocolar, isto levou à formação de uma aliança transnacional de grupos políticos conservadores pentecostais americanos e brasileiros em prol de tal medida. De acordo com Maciel (2019), a mudança da embaixada despertou apoio da Iniciativa da Casa Branca para a Fé e Oportunidade (ICBFO), cujos representantes eram dois assessores nomeados por Trump: o ex-pastor Mario Brannick e a ex-congressista Michele Bachnann. Tal pressão norte-americana a favor da mudança também foi orquestrada em termos transnacionais no caso de Guatemala, outro país latino-americano disposto a tomar tal decisão (MACIEL, 2019).

CC BY NC SA

Desta forma, logrou-se com sucesso a adesão de um plano doméstico e paralelamente americano-israelense de tornar o Brasil uma plataforma de apoio externa à capitalização de Jerusalém por Israel, e de uma sinalização por parte da gestão bolsonarista para com o segmento político trumpista. Neste movimento de agregar as massas cristãs-conservadoras e posicionar o Brasil a favor destes dois países, a tradição diplomática foi desacreditada em favor de um cálculo político de apoio popular doméstico ao presidente Bolsonaro.

2.2 O pleito ao Clube dos Ricos

A entrada brasileira na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é algo que vem sendo discutida desde o ano de 2017 (durante o mandato do ex-presidente Michel Temer), quando houve a primeira tentativa formal do pleito pela vaga na instituição. Conhecida como o "clube dos ricos", a OCDE pode trazer diversos ganhos ao Brasil no que concerne ao acesso ao mercado internacional, uma vez que a instituição goza de alguns privilégios, como mecanismos de soluções de problemas comuns e inúmeros departamentos dedicados ao desenvolvimento econômico dos participantes. Entretanto, muitas foram as críticas à reorientação da política externa brasileira, que em seu cerne, adota uma postura reivindicatória e reformista em relação às instituições internacionais, e que recentemente passa a pleitear uma vaga em um clube nortista (ALBUQUERQUE; IVES, 2019).

A principal crítica a esse ponto de inflexão na política externa brasileira se deu pelo histórico do alinhamento do Brasil à cooperação sul-sul: mecanismo que surgiu como forma de um novo posicionamento na arena internacional (junto a mecanismos reformadores como o BRICS e o Ibas) em contraposição ao unilateralismo estadunidense no sistema internacional[5] (VIDIGAL; BERNAL-MEZA, 2020). Aos poucos, o Brasil foi perdendo voluntariamente sua identidade de líder dos países subdesenvolvidos para subjugar-se à posição de seguidor das instituições do norte político, ou seja, de uma política externa ativa para passiva.

Foi somente no mandato do presidente Jair Messias Bolsonaro, em 2019, que Washington apoiou o pleito brasileiro à vaga da OCDE, em uma das viagens do presidente à nação norte-americana. Mas a devida atenção à nação brasileira só foi dada após Bolsonaro concordar em renunciar ao tratamento especial diferenciado (TED) que o Brasil desfruta na Organização Mundial do Comércio (OMC) em futuros acordos. O TED permite que os países em desenvol-

5 Tal postura no sistema internacional adotado durante os governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) não significou tornar o Brasil um rival na agenda diplomática estadunidense, mas sim um país crítico das instituições dominantes (VIDIGAL; BERNAL-MEZA, 2020).

CC BY NC SA

vimento consigam se integrar ao comércio internacional através de benefícios e flexibilizações concedidos pelos próprios países desenvolvidos em amplas áreas comerciais (AGÊNCIA SENADO, 2019; BULLA; LEOPOLDO, 2019).

Essa forma de aproximação realizada pelo presidente Bolsonaro pode ser vista como uma continuidade das tentativas falhas do governo Temer em conseguir uma vaga na organização. Em 2017, apesar de o Brasil ter tido o aval do "irmão do norte" na OCDE, o processo de análise do pleito brasileiro foi travado por Washington, ao mesmo tempo em que a solicitação argentina foi aprovada. Segundo o governo americano, o processo de entrada dos Estados na OCDE deveria ser feito de forma paulatina, de modo a não prejudicar o funcionamento da instituição (L.W. SANTOS, 2019). De acordo com o responsável pelo setor de assuntos públicos da missão dos EUA junto à OCDE, Youssef Erkouni:

> [...] os Estados Unidos apoiam o fato de que esses países se alinhem às diretrizes e instrumentos da OCDE, mas temos preocupações com o crescimento rápido da OCDE. É por isso que apoiamos um processo de adesão ordenado que garanta que a organização permaneça responsável perante seus membros (FERNANDES, 2018).

A indecisão de Washington com relação à entrada do Brasil na OCDE é um fato que ocorreu largamente nas negociações multilaterais e unilaterais entre Trump e Bolsonaro. Durante o mês de maio de 2019, em uma reunião ministerial da OCDE, os EUA autenticaram a entrada do Brasil na organização e também oficializaram o ingresso de seis nações: Brasil, Argentina, Peru, Bulgária, Croácia e Romênia. Entretanto, em uma carta enviada à Ángel Gurría (secretário geral da OCDE) em agosto do mesmo ano, Washington retificou seu apoio apenas à Argentina e Romênia, sem fazer quaisquer menções ao Brasil. O motivo foi o mesmo daquele já mencionado em 2017: a entrada dos Estados na organização deveria ser feita de forma paulatina (L.W. SANTOS, 2019). Nesse sentido, é importante ressaltar que apesar dos possíveis ganhos da participação do Brasil na OCDE, os custos dos esforços brasileiros (como a abdicação ao TED na OMC) têm sido mais rigorosos nessa relação desigual entre a nação brasileira e os EUA[6].

Para que a discussão da presença da religião nos esforços do governo Bolsonaro em ingressar na OCDE seja analisada, faz-se necessária uma breve apresentação do plano simbólico

6 Vale destacar que a OCDE exige uma série de políticas que necessitam ser implementadas rigorosamente para que o país consiga uma vaga na organização. Sendo assim, as nações que mais cumprem com a lista de exigências têm mais chances de conseguir uma vaga. Uma das exigências é o índice de sustentabilidade e cuidados ambientais, que acabou afetando a posição do Brasil no ano de 2020 devido às queimadas da Amazônia (OECD, 2018; BOADLE, 2019).

CC BY NC SA

que a organização representa. A atual OCDE deriva da antiga Organização para Cooperação Econômica Europeia (OCEE), que foi fundada no pós-Segunda Guerra com o objetivo de agir em conjunto com o Plano Marshall de reconstrução da Europa, que estava dizimada devido às consequências da guerra. A OCEE tinha como participantes os principais países do ocidente político e uma estrutura parecida com a atual OCDE, tratando de temas diversos, desde agricultura, carvão, ferro, até transportes, comércio e mão de obra. Entretanto, com a finalização do Plano Marshall em 1952, os países da Europa e da América do Norte se debruçaram sobre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que esteve em vigor desde o ano de 1948 (OECD, 2021). Sendo assim, os mesmos Estados que eram integrantes da OCEE, aderiram às políticas econômicas e militares da OTAN encabeçadas pelos EUA[7], como o termo de segurança mútua entre os países do ocidente político e o contrabalanceamento aos Estados satélites que compunham a antiga União Soviética.

É nesse plano simbólico (ou espiritual, como Ernesto Araújo costumava referir) que os esforços do governo Bolsonaro se enquadram, na tentativa de ingresso à organização que representa a unificação e promoção dos moldes do sistema produtivo capitalista e dos padrões éticos-normativos do ocidente. De acordo com o artigo de Ernesto Araújo intitulado "*Trump e o Ocidente*" publicado em 2017, o ex-ministro enfatiza a importância dessa "metapolítica" que engloba questões racionais e também emotivas, como "o conjunto de ideias, cultura, filosofia, história e símbolos", que permitiria o estudo do destino do mundo através da lente da geopolítica e da "teopolítica" (ARAÚJO, 2017).

> Tenhamos presente que, hoje, o Brasil pleiteia o ingresso na OCDE, ou seja, na instituição central que caracteriza o Ocidente econômico. Sentir-se o Brasil também parte do Ocidente espiritual, por dizê-lo assim, não seria talvez absurdo. Nesta hipótese, o Brasil – mesmo que o não queira – faz parte do Ocidente, e esse Ocidente está – mesmo que não o veja – em um conflito de gigantescas proporções por sua própria sobrevivência (ARAÚJO, 2017, p.354).

O estudo "teopolítico" defendido por Ernesto Araújo se faz presente principalmente na forma como ele enxerga a presença do Ocidente durante o alinhamento Trump-Bolsonaro. Como dito anteriormente, Araújo defende que o Ocidente (berço da fé cristã) tem sua existência ameaçada pela perda da fé dos praticantes na dimensão interna e pelo "extremismo islâmico" e "marxismo cultural", na dimensão internacional. Em contraste, o então ministro

7 Diante do cenário de Guerra-Fria e constante ameaça aos Estados que compunham a OTAN, os países membros chegaram a sugerir a incorporação dos comitês e dos especialistas da OEEC à organização como forma de reforço (THORSTENSEN; GULLO, 2018).

acreditava que somente um “Deus” poderia ser capaz de socorrer o Ocidente e vê na figura de Donald Trump e da nação norte-americana o Messias capaz de trazer essa salvação, mesmo que o filósofo Heidegger não o fizesse (ARAÚJO, 2017).

> Somente um Deus poderia ainda salvar o Ocidente, um Deus operando pela nação – inclusive e talvez principalmente a nação americana. Heidegger jamais acreditou na América como portadora do facho do Ocidente, considerava os EUA um país tão materialista quanto a União Soviética e incapaz da autopercepção metafísica indispensável à geração de um “novo começo”, como ele dizia, essa refundação do Ocidente que repetiria em outros termos o primeiro começo gerado pelos antigos gregos. Talvez Heidegger mudasse de opinião após ouvir o discurso de Trump em Varsóvia, e observasse: Nur noch Trump kann das Abendland retten, somente Trump pode ainda salvar o Ocidente (ARAÚJO, 2017, p.356).

Desde 2017, figuras como Ernesto Araújo (que viriam compor o Ministério das Relações Exteriores nos anos subsequentes) já carregavam consigo a ideia do pleito à OCDE como um sistema simbólico e de adesão e reforço de uma identidade cultural ocidental, que engloba valores éticos-normativos pautados na fé cristã. Assim sendo, o fundamentalismo cristão, neste caso, pode ser concebido como um fator que impulsiona a política externa do governo Bolsonaro em direção à adesão de uma identidade cultural que pode ser adquirida ao participar da instituição composta pelos principais países ocidentais: o “clube dos ricos” da OCDE.

2.3 A cruzada de Damares na ONU

Para se entender o posicionamento brasileiro dentro do quadro político da ONU (principalmente no que tange às políticas de Direitos Humanos), é preciso centrar-se em uma das então figuras fundamentais da gestão internacional bolsonarista: a ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos, Damares Alves. Por mais que, durante os primeiros meses de mandato do governo Bolsonaro, ela fosse vista como uma figura secundária no quadro bolsonarista, a pastora foi uma das ministras com maior relevância dentro do governo (a ponto de influenciar a tomada de algumas decisões em ministérios maiores, como a Defesa e a Saúde), por mais que comande uma pasta com orçamento minoritário (SHALDERS, 2020).

Por exemplo, em pesquisa realizada pelo Datafolha em julho de 2019, a ministra teve a aprovação de 22% dos entrevistados, sendo a terceira no corpo ministerial mais bem avaliada na gestão Bolsonaro (ficando atrás somente de Paulo Guedes, da Economia (31%) e o ex-ministro Sérgio Moro, da Justiça com 52%). Já em dezembro do mesmo ano, o Datafolha confirmou que Damares melhorou sua avaliação entre os ministros pelos entrevistados (43%),

CC BY NC SA

ultrapassando Paulo Guedes (39%) e perdendo somente para Sérgio Moro (53%) (O GLOBO, 2019; DATAFOLHA, 2019).

A biografia da ministra tem grande prevalência em como suas ações pautam a política externa brasileira no campo de Direitos Humanos das Nações Unidas. Antes de assumir o ministério, Damares era assessora parlamentar do ex-senador Magno Malta (PL-ES), ligado à Bancada Evangélica. Sua postura e formação anti-aborto passou a guiar sua atuação junto a parlamentares cristãos, aproximando-a da figura de Jair Bolsonaro. Devido a seu comprometimento com causas anti-progressistas, Damares rapidamente ascendeu como a favorita para comandar a pasta da Família, Mulher e Direitos Humanos do governo, superando o protagonismo do próprio pastor Magno Malta (SHALDERS, 2020; SILVA; SILVA, 2020).

Devido a este posicionamento aguerrido à defesa de propostas voltadas ao campo cristão, por ter sido uma assessora do Senado bem-sucedida que superou traumas pessoais, e que atualmente se encontra no controle administrativo de um setor governamental, Damares é uma figura central em alguns dos temas mais polêmicos do bolsonarismo como, por exemplo, o combate à ideologia de gênero e as ações anti-pedofilia. Em termos de política doméstica, algumas das medidas que marcaram sua administração foram os desmontes dos conselhos de consulta à sociedade civil e de órgãos voltados ao auxílio de comunidades indígenas (SHALDERS, 2020; SILVA; SILVA, 2020). Portanto, Damares possui algumas bandeiras políticas de grande identificação com o governo Bolsonaro, o que a colocou em relação direta com a política externa brasileira na temática de Direitos Humanos.

Em seu posicionamento internacional, Damares ecoa o discurso bolsonarista de fortalecer a presença de inimigos externos como os principais críticos à gestão governamental, além de enfatizar a falta de embasamento factual de críticos ao governo no que tange a temas sensíveis, como a atuação frente aos povos indígenas:

> [...] é um grupo muito incomodado porque não está no poder. Isso está muito claro. O presidente Bolsonaro foi eleito de forma legítima, com a maioria do eleitorado. Ele veio com uma nova proposta, que é a universalização dos direitos. Então, há um grande incômodo. Se você observar, quem está fazendo essas denúncias genéricas é a esquerda. Eu acho que, só pelo fato de ser a esquerda que está denunciando, já poderíamos desconfiar que tem alguma coisa errada. Você não vê nenhuma instituição de direita denunciando que o presidente está violando direitos (GOMES, 2020).

Para tomar suas decisões, Damares também se pauta no papel de ascensão do pentecostalismo como fator essencial da política brasileira. Para a ministra, o evangelismo pode assumir maior protagonismo para lidar com diversos temas de caráter interno e externo ao

CC BY NC SA

país (GOMES, 2020). Neste quesito, é importante destacar que, perante a fragmentação existente dentro do setor evangélico, o discurso de Damares convive com uma ala política cristã cuja base é fortemente conservadora, como é o caso dos partidários do Partido Social Cristão (PSC), que tem a figura de Pedro Aleixo (um dos políticos mais famosos da União Democrática Nacional (UDN), membro da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e vice-presidente do Brasil no Governo Costa e Silva durante a Ditadura Militar) como uma de suas maiores inspirações. Características como estas demonstram como, no entorno de Damares, há a presença de um partido cristão fortemente ligado a valores conservadores morais (VALLE, 2018):

> É o momento de a igreja ocupar a nação, sim. A igreja tem um excelente trabalho social e pode ajudar muito mais o Brasil. É a igreja colaborar com a transformação da nação. Eu tenho um déficit no meu ministério, que é a falta de casas de abrigo para mulheres vítimas de violência. Os Estados não têm, os municípios não têm. Mas muitas igrejas têm um monte de salas fechadas que só abrem no domingo para meia hora de aula. Por que essa igreja não faz uma parceria conosco, cedendo o seu espaço físico para abrigar mulheres vítimas de violência? A igreja também pode nos ajudar com a interiorização dos venezuelanos. As igrejas evangélicas podem vir conosco. Nós temos uma grande denominação no Brasil, que é a igreja Assembleia de Deus, que tem mais de 40 mil templos. Se cada igreja trouxesse um venezuelano e cuidasse, nós resolveríamos o problema da fronteira (GOMES, 2020).

Portanto, o histórico biográfico da Damares somado a sua relação próxima com os valores cristãos e conservadores pode ter contribuído a posicionar o Brasil como um país crítico a posicionamentos de diversos organismos multilaterais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a ONU, principalmente no tocante a temas como o aborto (VIVANCO, 2019). Sob a administração de Donald Trump, os temas defendidos por Damares foram respaldados pelos Estados Unidos, o que também era sustentado no campo da política externa pelo então chanceler Ernesto Araújo, que defendeu junto a Damares vetos a termos considerados nocivos como “direitos sexuais e reprodutivos”. Ao alterar um posicionamento histórico da política externa brasileira frente ao direito das mulheres, o apoio norte-americano à mudança da postura do Brasil no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas foi central para as aspirações trumpistas e bolsonaristas (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020; CHADE, 2019). Bolsonaro já havia sinalizado no início do seu mandato que tinha grande preferência que o Brasil não votasse mais junto a outros países contrários à sua proposta de governo, mas que devia seguir os Estados que são as suas maiores aspirações externas - Israel e EUA. Segundo o presidente, a pasta que Damares guia no exterior deve seguir estes Estados, que seriam os exemplos de liberdade democrática (LOTT, 2019).

CC BY NC SA

Em diversos conselhos em que a Administração Trump precisava de apoio, mas estava impossibilitada de participar, o Brasil foi escolhido como o país que deveria mudar seu posicionamento político a fim de defender medidas restritivas a direitos reprodutivos com apoio de setores neoconservadores estadunidenses. Por exemplo, durante o período em que Trump esteve sob a liderança do governo americano, criou-se o "Consenso de Genebra", grupo composto por Brasil, EUA, Polônia, Hungria e diversos países árabes que contrariava qualquer decisão a favor de políticas de defesa aos direitos reprodutivos. Este grupo dentro da Comissão de Direitos Humanos da ONU era encabeçado pelos EUA, cuja liderança foi passada ao Brasil após a derrota trumpista nas eleições de 2020. Antes disso, encontros entre o secretário de estado Mike Pompeo e representantes brasileiros tratavam das diretrizes de como os EUA deveriam guiar os passos da política externa brasileira. Em termos expressos, tais encontros fortaleciam uma agenda doméstica já definida pelo governo federal, como por exemplo, a defesa dos valores familiares e restrição de direitos a grupos LGBTQIA+, como também serviam para blindar a gestão Bolsonaro de críticas vindas da comunidade internacional (NEVES; WACHHOLZ, 2021; CHADE, 2021; CHADE, 2020).

Além disso, observou-se um conflito entre o corpo diplomático brasileiro (favorável à posição tradicional do Brasil como defensor das liberdades femininas) frente a setores ideológicos da gestão Bolsonaro. O corpo diplomático teve que ceder em diversas ocasiões por pressões tanto dos EUA como de outros grupos dentro do governo, levando à adoção de discursos que contrariavam compromissos históricos do Brasil, assumidos na Declaração de Pequim de 1995. Invariavelmente e sem muita margem de escolha, as delegações brasileiras acabaram sendo forçadas a vetar qualquer tipo de menção a gênero conforme se desejava na cúpula bolsonarista (CHADE, 2019).

Considerando todos estes fatores, é importante salientar que Damares Alves, junto ao ex-ministro Ernesto Araújo passaram a defender uma política externa voltada aos interesses norte-americanos por meio da temática de gênero como uma ferramenta auxiliar, no qual tanto Damares como o conservadorismo cristão são adeptos (CHADE, 2019). Com a ascensão do governo de Joe Biden, é importante ressaltar que o objetivo da nova gestão americana deve ser o de reconstruir a antiga ordem internacional liberal existente antes da Administração Trump, tendo de lidar com alianças trumpistas fortemente interligadas ao governo antecessor, como é o caso do Brasil. Neste modelo defendido pela presidência anterior a Biden, os autores Sheffer e Sloss (2021) ressaltam a existência de um amplo processo de desconstrução dos valores liberais do sistema internacional. Portanto, naturalmente, o Brasil acaba sendo cada vez mais isolado no cenário do Conselho de Direitos Humanos da ONU (SHEFFER; SLOSS, 2021).

CC BY NC SA

CONCLUSÃO

Através da análise das três principais tomadas de decisões propostas pelo governo Bolsonaro (a mudança da embaixada israelense; a entrada do Brasil na OCDE; e o posicionamento de Damares na ONU), o artigo buscou artifícios para responder à pergunta inicialmente elaborada para conduzir estes estudos: "se e de que forma o discurso fundamentalista cristão fornece parâmetros para a condução da política externa brasileira em relação aos EUA?". Com relação aos três casos analisados, é possível afirmar que todos eles apresentam em algum grau o discurso religioso conservador como justificativa de ação. Entretanto, este discurso não possui uma consistência clara quanto à intersecção ao pensamento neoconservador estadunidense como um todo, salvo uma série de crenças amplamente veiculadas, a exemplo da Teologia da Prosperidade e algumas inclinações ao pensamento da extrema-direita.

No caso da primeira variável (o projeto de transferência da embaixada brasileira para Jerusalém), a presença de um influente *lobby* político cristão tanto por parte dos Estados Unidos como de determinados grupos de interesse dentro do Brasil teve como objetivo satisfazer os principais atores envolvidos: o presidente Bolsonaro (manutenção da popularidade junto ao público evangélico), o ex-primeiro-ministro Netanyahu (a necessidade de aliados importantes de apoio - Brasil e EUA) e o ex-presidente Donald Trump (parte de sua plataforma de política externa para os EUA).

Enquanto segunda variável, a tentativa brasileira de ingresso à OCDE pode ser considerada um dos casos onde o fundamentalismo cristão está mais presente, se tratando de política externa. A partir do pensamento do ex-chanceler Ernesto Araújo, pode-se considerar que o ingresso à OCDE por parte do Brasil objetivou não só a procura por maior acesso às instituições internacionais, mas também se traduziu no resgate à cultura ocidental pautada no "espírito da fé cristã". Portanto, pleitear uma vaga na OCDE é também rotular o Brasil como sendo parte de um grupo político-econômico e sobretudo religioso. Com relação a última variável, a ministra Damares Alves tem um alinhamento fidedigno com o neopentecostalismo, sendo uma das políticas que melhor conseguiram sintetizar os anseios desta classe política no âmbito doméstico e internacional. A atuação da ministra na Comissão de Direitos Humanos da ONU pode ser vista durante este artigo como o caso mais evidente das aspirações de setores do evangelismo e do alinhamento às propostas dos Estados Unidos, principalmente através da plataforma de gênero - um dos temas de maior debate para o *lobby* cristão.

Portanto, considerando as três variáveis desenvolvidas por este artigo, é importante considerar que o fundamentalismo cristão é, de fato, um catalisador de ideias como forma de

CC BY NC SA

manter as bases cristãs unidas ao plano bolsonarista. Quanto à figura do presidente da república em si, a aproximação com grupos simpáticos a seu posicionamento político é evidente, por mais que enquanto parlamentar, Bolsonaro era um deputado de pouca expressão no Congresso e que dependia de declarações polêmicas para ter espaço político.

Perante o cenário de mudanças vividas por alguns dos atores centrais neste artigo - a eleição e a chegada de Joe Biden à presidência dos Estados Unidos, o impacto do cenário pandêmico da Covid-19 sob a política doméstica e a popularidade interna de Jair Bolsonaro, e principalmente a demissão do chanceler Ernesto Araújo, é preciso analisar a relação do cristianismo brasileiro com os Estados Unidos (e consequentemente com Israel) com cautela: o cristianismo é uma força crescente nos últimos anos no Brasil, todavia, fatos conjunturais como os citados anteriormente a fim de manter estabilidade nos rumos da política doméstica (inclusive na política externa) a favor de Bolsonaro sugerem a adoção de declarações menos histriônicas (principalmente após a saída de Ernesto Araújo e a entrada do chanceler Carlos França no Itamaraty), ainda mais em um momento de dificuldades enfrentado por um chefe de Estado. Não significa que haja uma correção dos rumos da política externa. Todavia, a relação cristã por meio do Itamaraty junto a Washington pode ter de se adaptar a um discurso político menos ruidoso, e com menor propensão a ser desmoralizante para a reputação brasileira e para a imagem de Jair Bolsonaro.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Entrada do Brasil na OCDE provoca polêmica na CRE.** 13 jun., 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/13/entrada-do-brasil-na-ocde-provoca-polemica-na-cre. Acesso em: 17/04/2021.

ALBUQUERQUE, Marianna. Monitor Eleitoral: Eleições de 2018 no Brasil. **Boletim OPSA**, n. 1, p. 6–9, 2018.

ALBUQUERQUE, M.; IVES, D. ABC do Jair: o novo léxico da política externa brasileira. **Boletim OPSA**, v., n. 3, p. 6–14, jul. 2019.

ALVES, José Eustáquio Diniz. O VOTO.... O voto evangélico garantiu a eleição de Jair Bolsonaro. **Instituto Humanitas Unisinos,** Notícias, 01 nov., 2018. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/584304-o-voto-evangelico-garantiu-a-eleicao-de-jair-bolsonaro. Acesso em: 17 abr. 2021.

ALVES, Syntia Pereira. Mídia, democracia e a presença dos neopentecostais na política brasileira. *In:* 10° ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIAS POLÍTICAS. 10, 2016, Belo Horizonte. **Ciência Política e a Política: Memória e Futuro.** Organização: Leonardo Avritzer, Carlos R. S. Milani, Maria do Socorro Braga, Maria Magna Ignácio e Manoel Duarte Santos. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Ciência Política, 2016. Disponível em: https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/midia-democracia-e-presenca-dos-neopentecostais-politica.pdf. Acesso em: 21/01/2021.

ALMEIDA, Ronaldo de. Conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos Estudos,** v. 38, n. 0, p. 185–213, 2019.

ALONSO, Angela. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. Novos estud. **CEBRAP,** especial, pp. 49-58, jun.2017. Disponível em: http://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2018/07/Angela-Alonso_A-pol%C3%ADtica-das-ruas.pdf. Acesso em: 28/03/2022.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Trump e o ocidente. **Cadernos de política exterior**, ano 3, n. 6, 2017, p. 323-357. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf. Acesso em: 01/02/2021.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARBOSA, Rubens. Mudança da Embaixada para Jerusalém. **Interesse Nacional,** 26 fev., 2019. Disponível em: http://interessenacional.com.br/2019/02/26/mudanca-da-embaixada-para-jerusalem/. Acesso em: 22/02/2021.

BOADLE, A. Amazon fires could burn Brazil's bid to join OECD rich nations club. **Reuters**, 23 ago. 2019.

BULLA, Beatriz; LEOPOLDO, Ricardo. Brasil cede na OMC em troca de apoio dos EUA na OCDE. **O Estado de São Paulo.** Economia & Negócios, 19 mar., 2019. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-eua-se-comprometem-a-reduzir-barreiras-comerciais-e-de-investimento,70002761243. Acesso em: 17/04/2021.

CALDAS, Carlos. Motivações teológicas da intenção do Governo Bolsonaro de mudar a embaixada do Brasil em Israel de Tel Aviv para Jerusalém. **Instituto Humanitas Unisinos,** 02 abr., 2019. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/588021-motivacoes-teologicas-da-intencao-do-governo-bolsonaro-de-mudar-a-embaixada-do-brasil-em-israel-de-tel-aviv-para-jerusalem. Acesso em: 22/02/2021.

CARDOZO CUNHA, Vanessa. O discurso neopentecostal na formação da identidade política: um estudo etnográfico das redes sociais online e seus desdobramentos nas eleições municipais de 2016. *In:* VII CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA. 7, 2017, Porto Alegre. **Democracia em crise? Mídia, opinião pública e instituições do Brasil contemporâneo.** Organização: Alexandre Haubrich, Angelo Nekel, Bruna Andrade, Camila Becker, Camila César, Janaína Gomes, Marcelo Parker, Marja Pfeifer Coelho, Matheus Linke e Sandra Bitencourt de Barreras. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: http://compolitica.org/novo/anais/2017_Cardozo-Cunha-O-DISCURSO-NEOPENTECOSTAL-NA-FORMA%C3%87%C3%83O-DA-IDENTIDADE-POL%C3%8DTICA.pdf. Acesso em: 21/01/2021.

CARVALHO, Olavo De. **O mínimo que você precisa saber para não ser um idiota.** Rio De Janeiro: Editora Record, 2014. p. 616.

CASARÕES, Guilherme. Política externa sob Bolsonaro e Ernesto Araújo inaugura a diplomacia populista. **Folha de São Paulo,** 22 abr., 2020. Mundo. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/politica-externa-sob-bolonaro-e-ernesto-araujo-inaugura-a-diplomacia-populista.shtml. Acesso em: 26/01/2021.

CHADE, Jamil. Brasil "choca" com proposta na ONU sobre direitos da mulher. **Uol.** 14 mar., 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/03/14/brasil-choca-com-proposta-na-onu-sobre-direitos-da-mulher.htm. Acesso em: 07/04/2022.

CHADE, Jamil. EUA acionam Brasil para implementar agenda ultraconservadora na ONU. **Uol.** 12 out., 2019. Disponível em: https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/10/12/eua-acionam-brasil-para-implementar-agenda-ultraconservadora-na-onu/. Acesso em: 12/03/2021.

CHADE, Jamil. EUA discutem redefinir direitos humanos no mundo; Brasil vê processo "útil". **Uol.** 18 fev., 2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/02/18/eua-redefinirao-direitos-humanos-e-brasil-envia-representante.htm. Acesso em: 07/04/2022.

CHAGAS-BASTOS, Fabrício H. Political Realignment in Brazil: Jair Bolsonaro and the Right Turn. **Revista de Estudios Sociales,** n. 69, 2019. Disponível em: https://journals.openedition.org/revestudsoc/46149. Acesso em: 26/01/2021.

CHAGAS-BASTOS, Fabrício H.; FRANZONI, Marcela. The Dumb Giant: Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro. **E-International Relations.** 16 oct., 2019. Disponível em: https://www.e-ir.info/2019/10/16/the-dumb-giant-brazilian-foreign-policy-under-jair-bolsonaro/. Acesso em: 26/01/2021.

CONGRESSO EM FOCO. **Veja quais deputados e senadores fazem parte da bancada evangélica. 15 set., 2020.** Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/veja-quais-deputados-e-senadores-fazem-parte-da-bancada-evangelica/. Acesso em: 21/01/2021.

COPELLI, Giancarlo Montagner. Neopentecostalismo e democracia no Brasil: entre os eleitos de Deus, há espaço para os iguais da democracia?. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça,** v. 1, n. 1, 2014, p. 1-17. Disponível em: https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/download/675/641. Acesso em: 06/01/2021.

DATAFOLHA. Moro é ministro mais conhecido e bem avaliado do governo. **Folha de São Paulo.** Opinião Pública, 09 dez., 2019. Disponível em: https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/12/1988544-moro-e-ministro-mais-conhecido-e-bem-avaliado-do-governo.shtml. Acesso em: 04/04/2022.

DIP, Andrea. **Em nome de quem?: a bancada evangélica e seu projeto de poder.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

DUSANIC, Arsenije; PENEV, Plamen P.. The Influence of the Neoconservative Movement on U.S. Foreign Policy. **Connections,** v. 8, n. 2 (Spring 2009), pp. 91-99. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/26326171.pdf. Acesso em: 14/03/2022.

FERNANDES, D. Por que o Brasil ainda não conseguiu entrar na OCDE, o clube dos países ricos. **BBC News Brasil**, 5 jun. 2018.

FERNANDES, Talita. Bolsonaro afirma que transferirá embaixada para Jerusalém até 2021. **Folha de São Paulo,** 03 fev., 2021. Mundo. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/02/bolsonaro-afirma-que-transferira-embaixada-para-jerusalem-ate-2021.shtml. Acesso em: 22/02/2021.

FIGUEIREDO, Patrícia. Bolsonaro mente ao dizer que Haddad criou 'kit gay'. **El País Brasil.** Eleições Brasil 2018. 13 out. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/12/politica/1539356381_052616.html. Acesso em: 30/03/2022.

FRESTON, Paul. **Protestantismo e política no Brasil:** da constituinte ao impeachment. 1993. 307f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas, Campinas, 1993. Disponível em: http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279821. Acesso em: 07/01/2021.

GABATZ, Celso. **O neopentecostalismo e a teologia da prosperidade no Brasil:** aspectos de uma identidade religiosa e social na contemporaneidade. Orientador: José Ivo Follmann. 2017. 171 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2017. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/6489/Celso%20Gabatz_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 07/01/2021.

GERTEIS, Joseph; HARTMANN, Douglas; EDGELL, Penny. Racial, Religious, and Civic Dimensions of Anti-Muslim Sentiment in America. **Social Problems,** 2020, 67, p. 719–740.

GOMES, Aura Rejane. **A questão palestina e a fundação de Israel.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-24052002-163759/publico/TeseAuraGomes.pdf. Acesso em: 31/03/2022.

GOMES, Karina. "É o momento de a igreja ocupar a nação", diz Damares Alves. **DW Brasil.** 28 fev., 2020. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/%C3%A9-o-momento-de-a-igreja-ocupar-a-na%C3%A7%C3%A3o-diz-damares-alves/a-52559550. Acesso em: 12/03/2021.

GORTÁZAR, Naiara Galarraga. Olavo de Carvalho, o onipresente oráculo do bolsonarismo. **El País Brasil.** Brasil. 13 abr. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/14/politica/1555201232_670246.html. Acesso em: 24/07/2022.

HIGH, Brandon. The Recent Historiography of American Neoconservatism. **The Historical Journal,** v. 52, n. 2, Jun., 2009. pp. 475-491. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/40264180.pdf. Acesso em: 08/03/2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Brazil - Events of 2020. 2020.** Disponível em: https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/brazil. Acesso em: 12/03/2021.

JILANI, Zaid. Neoconservatives declare war on Donald Trump. **The Intercept.** 29 fev., 2016. Disponível em: https://theintercept.com/2016/02/29/neoconservatives-declare-war-on-donald-trump/. Acesso em: 01/04/2022.

LACERDA, Fábio. **Pentecostalismo, eleições e representação política no Brasil contemporâneo.** Orientador: Paulo Ricci. 2017. 144 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-02062017-103551/publico/2017_FabioLacerda_VCorr.pdf. Acesso em: 21/01/2021.

LACERDA, Marina Basso. **Neoconservadorismo de periferia: articulação familista, punitiva e neoliberal na Câmara dos Deputados.** 2018. 207f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/12476/1/tese%20Marina%20Basso%20Lacerda.pdf. Acesso em: 07/03/2022.

LAFER, Celso. **[Entrevista [2020].** Entrevistador: Vera Magalhães. In: YOUTUBE. Vídeo (ca. 110 min.). Entrevista concedida ao Brazil Conference. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?t=1010&v=sVZzzYVjK_E&feature=youtu.be. Acesso em: 26/01/2021.

LEIRNER, Piero. Bolsonaro tem papel de 'causar explosão' para permitir ação 'reparadora' de militares, diz antropólogo. **Instituto Humanitas Unisinos,** Notícias, 08 jun., 2020a. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/599745-bolsonaro-tem-papel-de-causar-explosao-para-permitir-acao-reparadora-de-militares-diz-antropologo. Acesso em: 16/12/2020.

LEIRNER, Piero C. **O Brasil no espectro de uma guerra híbrida:** militares, operações psicológicas e política em uma perspectiva etnográfica. São Paulo: Alameda, 2020.

LEPISTÖ, Antti. Neoconservatives loathe Trump — but they helped pave the way for his rise. **The Washington Post.** Made by History. 04 mar., 2021. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/outlook/2021/03/04/neoconservatives-loathed-trump-but-they-helped-pave-way-his-rise/. Acesso em: 01/04/2022.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. **Boletim OPSA,** n. 1, p. 15–21, 2019.

LOTT, Diana. Brazils "Rigged" UN Vote Has Ended, Says Bolsonaro. **Folha de São Paulo.** World. 12 april, 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/world/2019/04/brazils-rigged-un-vote-has-ended-says-bolsonaro.shtml. Acesso em: 13/03/2021.

LUPA, Equipe. Kit gay, seminário LGBT infantil e lei do incesto: exemplos de desinformação sobre educação sexual no Brasil. **Agência Lupa,** 19 nov. 2019. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2019/11/19/kiy-gay-coletanea/. Acesso em: 30/03/2022.

MACIEL, Alice. Emissários evangélicos de Trump atuaram para mudar embaixada brasileira em Israel. **Agência Pública,** 12 ago., 2019. Disponível em: https://apublica.org/2019/08/emissarios-evangelicos-de-trump-atuaram-para-mudar-embaixada-brasileira-em-israel/. Acesso em: 22/02/2021.

MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M**.. The Israel lobby and U.S. foreign policy.** New York: London Review of Books, 2007. Disponível em: https://bamdadi.files.wordpress.com/2014/08/the-israel-lobby-and-us-foreign-policy-bamdadi-dot-com.pdf. Acesso em: 01/04/2022.

MORAES, Gerson Leite de. Neopentecostalismo - um conceito-obstáculo na compreensão do subcampo religioso pentecostal brasileiro. **Revista de Estudos da Religião**, jun., 2010, p. 1-19. Disponível em: http://www4.pucsp.br/rever/rv2_2010/t_moraes.pdf. Acesso em: 06/01/2021.

MORAES, Reginaldo C.. The resistable rise of Donald Trump. **Tempo do Mundo,** v. 5, n. 1, jan. 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9825/1/Tempo%20do%20Mundo_v5_n1_the_resistable.pdf. Acesso em: 01/04/2022.

NEVES, Jordana de Moraes; WACHHOLZ, Rafael de Oliveira. A influência da religião na atuação de Damares Alves na Organização das Nações Unidas (ONU). **Plural.** v. 28, n. 1, jan./jun. 2021. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/176957/174220. Acesso em: 07/04/2022.

OECD. **OECD Membership and the Values of the Organisation**. 2018. Disponível em: https://tuac.org/news/oecd-membership-and-the-values-of-the-organisation/#:~:text=Countries%20wishing%20to%20become%20OECD. Acesso em: 16/03/2021.

OECD. **About the OECD**. 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/about/. Acesso em: 16/03/2021.

OLIVEIRA, André Azevedo de. Black bloc: a tática fugidia que desnorteia e assusta SP. **El País Brasil.** Brasil. 13 set., 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/10/politica/1473461724_961425.html. Acesso em: 24/07/2022.

O GLOBO. Datafolha: Moro é o ministro mais popular do governo Bolsonaro. **O Globo.** Política. 09 jul., 2019. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/datafolha-moro-o-ministro-mais-popular-do-governo-bolsonaro-23793604. Acesso em: 04/04/2022.

PALLEY, Thomas. Trump's Neocon Neoliberalism Camouflaged with Anti-Globalization Circus. **Challenge,** v. 0, n. 0, pp. 1-7, 2017.

PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de. O Regresso Conservador Sul-Americano. **Boletim OPSA,** n. 1, p. 4–5, 2019.

CC BY NC SA

QUINTELA, Débora Françolin. A direita bolsonarista: neoliberalismo, neoconservadorismo e a instrumentalização política da "família". In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44., 2020, São Paulo. Anais eletrônicos [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2020. p. 1-25. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/9096. Acesso em: 29/03/2022.

RIVERA, Paulo Barrera; FIDALGO, Douglas. Patrimonialismo pentecostal: novo patamar das relações entre religião e política no Brasil recente. **Estudos de Religião,** v. 33, n. 2, p. 77–99, 2019.

RODRIGUES, Theófilo. Os partidos políticos e as organizações religiosas no Brasil contemporâneo. In: 18º Congresso Brasileiro de Sociologia, 18, 2017, Brasília. Anais. Brasília: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2017, p. 1-19. Disponível em: http://www.adaltech.com.br/anais/sociologia2017/resumos/PDF-eposter-trab-aceito-0538-1.pdf. Acesso em: 24/07/2022.

SANTOS, Leandro Wolpert dos. A política externa brasileira para os Estados Unidos no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro. **Boletim OPSA**, n. 3, p. 15–22, jul. 2019. Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n3_jul-set-1.pdf. Acesso em: 16/04/2021.

SANTOS, Rayani Mariano dos. **As disputas em torno das famílias na Câmara dos Deputados entre 2007 e 2018: familismo, conservadorismo e neoliberalismo.** Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38470/1/2019_RayaniMarianodosSantos.pdf. Acesso em: 29/03/2022.

SHALDERS, André. Como Damares Alves saiu de ministra 'periférica' a figura central do bolsonarismo. **BBC News Brasil,** 03 set., 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53980530. Acesso em: 12/03/2021.

SHEFFER, Gregory; SLOSS, David L. Introduction to the Symposium on the Biden Administration and the International Legal Order. **AJIL Unbound,** n. 115, 40-45, 2021. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/introduction-to-the-symposium-on-the-biden-administration-and-the-international-legal-order/7FA3E1DF20C497801146FF7BA9D947B1. Acesso em: 12/03/2021.

CC BY NC SA

SILVA, Edvania Gomes da; SILVA, Alessandra Souza. Do lugar de pastora ao lugar de ministra: percurso de um enunciado atribuído a Damares Alves. **Estudos da Lingua(gem),** v. 18, n. 3, p. 153-171. set.-nov., 2020. Disponível em: https://periodicos2.uesb.br/index.php/estudosdalinguagem/article/view/7951/5465. Acesso em: 12/03/2021.

SOUZA, André Ricardo de. O empreendedorismo neopentecostal no Brasil. **Ciências Sociais e Religião,** ano 13, n. 15, jul./dic., 2011, p. 13-34. Disponível em: https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/csr/article/download/12743/8108. Acesso em: 06/01/2021.

SOUZA, Eliane Caloi Bovkalovski de; MAGALHÃES, Marionilde Dias Brepohl de. Os pentecostais: entre a fé e a política. **Revista Brasileira de História,** v. 22, n. 43, pp. 85-105, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbh/a/sj7KKXtNzFzJMDc6ZDZk9DN/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 21/03/2022.

THORSTENSEN, V.; GULLO, M. F. O Brasil na OCDE: Membro Pleno ou Mero Espectador? **Fundação Getúlio Vargas**, n. 479, p. 1–30, maio 2018.

VALLE, Vinicius Saragiotto Magalhães. Direita religiosa e partidos políticos no Brasil: os casos do PRB e do PSC. **Teoria e Cultura,** v. 13, n. 2, dez., 2018.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; BERNAL-MEZA, Raúl. Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad.** v. 15, n. 2, p. 11-26. 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.co/pdf/ries/v15n2/1909-3063-ries-15-02-11.pdf. Acesso em: 13/04/2020.

VIVANCO, José Miguel. Brazil's Human Rights Minister's Feigned Concern for Women. **Human Rights Watch.** Commentary. 04 out., 2019. Disponível em: https://www.hrw.org/news/2019/10/04/brazils-human-rights-ministers-feigned-concern-women. Acesso em: 12/03/2021.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.14541

A Geopolítica das Energias Renováveis: o Brasil em meio ao cenário de transição energética

The Geopolitics of Renewable Energy: Brazil amid the energy transition scenario

La Geopolítica de las Energías Renovables: Brasil en medio del escenario de transición energética

Rafael Almeida Ferreira Abrão
Universidade Federal do ABC (UFABC)
São Bernardo do Campo, São Paulo, Brasil
E-mail: ra.abrao@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9405-0719

Resumo: O estudo da geopolítica das energias renováveis consiste na análise de como as características geográficas e técnicas dessas fontes podem remodelar as relações interestatais de energia. Este artigo revisa a literatura internacional sobre a emergente influência das fontes renováveis sobre a geopolítica e, em seguida, debruça-se sobre o caso brasileiro. O objetivo é compreender as implicações e oportunidades de inserção internacional para o Brasil em meio às transformações em curso no cenário energético global. A tese defendida é de que, para a inserção internacional do Brasil no novo contexto geopolítico resultante da ampla adoção de energias renováveis, o país precisa utilizar as potencialidades da abundante disponibilidade de recursos energéticos existentes no seu território e coordenar a integração energética com outros países sul-americanos.

Palavras-chave: Geopolítica da Energia; Energias Renováveis; Transição Energética; Brasil.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Abstract: The study of the geopolitics of renewable energy consists of the analysis of how the geographic and technical characteristics of these sources can reshape interstate energy relations. This article reviews the international literature on the emerging influence of renewable sources on geopolitics and then focuses on the Brazilian case. The aim is to understand the implications and opportunities of the international insertion for Brazil amid the transformations underway in the global energy scenario. The argument defended in this article is that, for the international insertion of Brazil in the new geopolitical context resulting from the wide adoption of renewable energies, the country needs to use the potential of the abundant availability of energy resources in its territory and coordinate energy integration with other South American countries.

Keywords: Geopolitics of Energy; Renewable Energy; Energy Transition; Brazil.

Resumen: El estudio de la geopolítica de las energías renovables consiste en el análisis de cómo las características geográficas y técnicas de estas fuentes pueden remodelar las relaciones energéticas interestatales. Este artículo revisa la literatura internacional sobre la influencia emergente de las fuentes renovables en la geopolítica y analiza el caso brasileño. El objetivo es comprender las implicaciones y oportunidades de la inserción internacional para Brasil en medio de las transformaciones en curso en el escenario energético global. La tesis defendida es que, para la inserción internacional de Brasil en el nuevo contexto geopolítico resultante de la amplia adopción de energías renovables, el país necesita aprovechar las potencialidades de la abundante disponibilidad de recursos energéticos existentes en su territorio y coordinar la integración energética con otros países de América del Sur.

Palabras clave: Geopolítica de la Energía; Energías renovables; Transición Energética; Brasil.

Recebido em
13/04/2020

Aceito em
21/07/2022

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Por geopolítica, entende-se a influência das características geográficas de determinado território sobre as relações externas dos Estados. Em outras palavras, trata-se da relação entre espaço e poder. No caso da geopolítica da energia, nos referimos a como a demanda e a oferta de recursos energéticos presentes em determinado território ou em um conjunto de territórios influenciam os Estados. O estudo das questões energéticas é, portanto, parte fundamental da compreensão da geopolítica, contribuindo para moldar sociedades e sendo um componente importante das condições que cada país possui para o seu desenvolvimento.

As energias renováveis são aquelas que derivam de processos naturais e são reabastecidas constantemente, como as fontes solar, eólica, biomassa, geotérmica, hidrelétrica e das marés – além dos biocombustíveis, da eletricidade e do hidrogênio resultantes das fontes renováveis citadas (IEA, 2004). Sobre as diferenças técnicas e geográficas das fontes de energias fósseis e renováveis, sumarizam-se os principais pontos com base nas observações de Paltsev (2016), Hübner (2016) e Scholten (2018) da seguinte maneira:

i) As energias fósseis são finitas e distribuídas desigualmente pelo planeta, sua produção e processamento são centralizados em determinados países e suas características sólida, líquida ou gasosa permitem a estocagem e o deslocamento por longas distâncias, diferentes modalidades de transporte e armazenamento. A produção e o refino são feitos em instalações centralizadas e de grande capacidade, e seu modelo de negócio é dominado por grandes companhias multinacionais e estatais de países produtores.

ii) Em contraste, os renováveis são abundantes e intermitentes, sua produção é – em geral – descentralizada e envolve tecnologias que utilizam metais de terras raras. São utilizados comumente na geração de eletricidade e sua distribuição por longas distâncias provoca grandes perdas. Sua produção ocorre em instalações locais e em pequenas quantidades, podendo ser realizadas por residências, pequenas empresas e cooperativas. Apesar da capacidade de produção e custos diferir entre países de acordo com critérios como clima, latitude, radiação solar, velocidade dos ventos e estoque de biomassa, a ampla disponibilidade e a característica descentralizada das energias renováveis possibilitam que os países desenvolvam maior capacidade de atender sua demanda interna com a produção doméstica – dando ênfase a sua segurança energética e reduzindo riscos geopolíticos – ou importar energia a custos menores. Por mais que a construção das instalações de energia renovável tenha im-

CC BY NC SA

pactos ambientais, estes são muito mais localizados do que as emissões de CO_2 na produção de energia fóssil.

Dessa forma, o estudo da geopolítica das energias renováveis consiste na análise de como as características geográficas e técnicas dessas fontes podem remodelar as relações interestatais de energia.

Em contraste com a ampla literatura dedicada à geopolítica do petróleo e do gás natural, o estudo das fontes renováveis de energia tem ganhado importância nos últimos dez anos[1]. Por se tratar de um tema relativamente novo, torna-se necessário o estudo da sua dinâmica, uma vez que os renováveis podem transformar as formas de interação interestatais, mercados, parceiros comerciais, além de alterarem padrões de cooperação e conflito entre países.

Neste trabalho, buscamos sistematizar o debate, realizando uma revisão da literatura internacional sobre a geopolítica das energias renováveis. Consideram-se os trabalhos que melhor dialogam com a análise das particularidades da transição energética no Brasil e se cria um panorama das discussões no contexto internacional para, em seguida, analisarmos o caso brasileiro. Portanto, este artigo tem como ponto de partida o entendimento de que devem existir diferentes rotas de transição energética. Ou seja, os recursos naturais existentes, as tecnologias disponíveis, as estruturas institucionais, o cenário político e o histórico de uso da energia moldarão os diferentes tipos de transição energética em cada país e região.

Temos como objetivo analisar os desafios impostos no atual contexto de transição energética global. Utiliza-se uma metodologia qualitativa, que inclui revisão bibliográfica, coleta de dados estatísticos e análise sistemática das características do setor energético brasileiro, tendo a geopolítica como principal referencial teórico.

O texto foi organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, realizamos um panorama dos impactos do advento das energias renováveis na geopolítica da energia. As principais características desse novo contexto geopolítico são divididas em sete subseções, conforme a classificação definida por O'Sullivan, Overland e Sandalow (2017): recursos minerais, desenvolvimento tecnológico, redes de transmissão, substituição dos fósseis, dinâmica de preços, mudanças climáticas e biocombustíveis. Na terceira seção, discute-se o caso brasileiro em meio às transformações do cenário geopolítico regional e global. Por fim, esboçamos brevemente algumas considerações finais.

1 Algumas das primeiras pesquisas sobre o tema dentro das relações internacionais foram desenvolvidas no início da década passada. Entre os estudos pioneiros, destacam-se Westphal (2011), na Alemanha, Criekemans (2011), na Bélgica, além de Bosman e Scholten (2013) e De Ridder (2013), nos Países Baixos.

CC BY NC SA

2. COMO OS RENOVÁVEIS PODEM MOLDAR A GEOPOLÍTICA DA ENERGIA?

O advento das energias renováveis pode, entre os diversos contextos geopolíticos possíveis, contribuir para cenários de conflito e cooperação. Para Keohane e Victor (2013), a cooperação é essencial para uma resposta efetiva da comunidade internacional para as questões relacionadas à transição energética e às mudanças climáticas, apesar dessas ações serem de difícil equalização entre Estados, organizações multilaterais, empresas e outros atores não-estatais relevantes para o tema. Paltsev (2016) aponta que a transição energética pode gerar novos tipos de tensões e riscos geopolíticos. Segundo Criekemans (2011), os Estados continuarão a ser atores fundamentais da geopolítica da energia e a transição energética é uma oportunidade para que a atual posição das grandes potências seja alterada, podendo ser utilizada por países emergentes para ascender na hierarquia do sistema internacional. Conforme destacado por De Ridder (2013), países podem obter maior relevância por meio da exploração dos recursos minerais necessários para a produção de energia renovável e pelo domínio de novas tecnologias. E, segundo Scholten (2018), caso a ampla disponibilidade das fontes renováveis resulte na diversificação de fontes de energia, a preocupação dos países com o acesso à energia deve diminuir, com as atenções priorizando os preços, o controle da infraestrutura, a operação e a regulação do sistema.

De acordo com Stegen (2018), o poder na geopolítica da energia tende a se deslocar para os países que investirem na produção de energia renovável e que forem eficientes em adquirir um grau superior de diversificação, autossuficiência e capacidade de exportação. A autossuficiência possibilita que os Estados não estejam sujeitos à vulnerabilidade e dependência externa, além de permitir que projetem poder sobre outras nações, ou seja, países que tiverem excedente de eletricidade poderão usar das exportações para fins geopolíticos. Ademais, as decisões tomadas no presente acerca dos investimentos em energias fósseis ou renováveis, poderão determinar a trajetória futura dos Estados, sendo os maiores perdedores aqueles países que – no longo prazo – continuarem dependentes do fornecimento de hidrocarbonetos, enquanto os que atualmente são importadores líquidos de energia podem no futuro ocupar uma posição mais confortável, com maior acesso a diferentes fontes de energias renováveis.

No entanto, cabe destacar que mesmo que o petróleo perca protagonismo, ainda continuará a ser uma importante fonte energética, assim como ocorreu com o carvão no século XX, não deixando de ter uma participação relevante na matriz energética mundial. Segundo Van de Graaf (2018), Rússia e Arábia Saudita são os que têm mais a perder, pela dificuldade de

CC BY NC SA

superar a dependência das exportações de petróleo, enquanto os principais ganhadores serão os centros consumidores dependentes de importação de recursos fósseis, como China, Japão e União Europeia. Os Estados Unidos, que ocupam as posições simultâneas de grande produtor e consumidor, tendem a ter impactos mais diversos sobre os diferentes setores da sua economia graças à independência energética alcançada com o gás e óleo de xisto. As tabelas 1 e 2 sistematizam a relação dos maiores produtores e consumidores de petróleo, derivados e biocombustíveis, a seguir:

Tabela 1. Maiores produtores mundiais de petróleo, derivados e biocombustíveis (2020)

País	Milhões de barris de petróleo equivalentes por dia	Porcentagem da produção mundial
Estados Unidos	18.61	20%
Arábia Saudita	10.81	12%
Rússia	10.50	11%
Canadá	5.23	6%
China	4.86	5%
Iraque	4.16	4%
Emirados Árabes	3.78	4%
Brasil	3.77	4%
Irã	3.01	3%
Kuwait	2.75	3%
Total mundial	**93.86**	–

Fonte: U.S. Energy Information Administration, 2021.

Tabela 2. Maiores consumidores mundiais de petróleo, derivados e biocombustíveis (2019)

País	Milhões de barris de petróleo equivalentes por dia	Porcentagem do consumo mundial
Estados Unidos	20.54	20%
China	14.01	14%
Índia	4.92	5%
Japão	3.74	4%
Rússia	3.70	4%
Arábia Saudita	3.18	3%
Brasil	3.14	3%
Coréia do Sul	2.60	3%
Canadá	2.51	3%
Alemanha	2.35	2%
Total mundial	**100.23**	–

Fonte: U.S. Energy Information Administration, 2021.

CC BY NC SA

A característica descentralizada das fontes renováveis aumenta a probabilidade de nações se tornarem autossuficientes (STEGEN, 2018; MÅNBERGER, JOHANSSON, 2019). Por outro lado, há aspectos da transição energética que podem gerar novas dependências assimétricas, especialmente em relação aos minerais necessários nas novas tecnologias renováveis, além da dinâmica dos biocombustíveis e das linhas de transmissão de ultra alta voltagem, conforme será detalhado posteriormente na seção 2.3 (STEGEN, 2018).

A intermitência dos renováveis é uma preocupação, em razão de não poderem prover a mesma quantidade de energia em todos os períodos do ano, ou mesmo do dia. Por isso, seu funcionamento eficiente depende de alternativas de fornecimento e de estocagem – na forma de reservatórios hidrelétricos e baterias que atendam à redução da produção em certos períodos – e a expansão das linhas de transmissão (PALTSEV, 2016). Conforme destacado por Scholten:

> Enquanto os renováveis oferecem soluções para as preocupações relacionadas aos combustíveis fósseis como dependência de importações, mudanças climáticas e gargalos de transporte, eles criam uma gama de novos desafios para as relações energéticas entre Estados. A questão é como exatamente os sistemas renováveis de energia impactarão a infraestrutura e operações, os padrões de comércio e o bem-estar, os modelos de negócio e mercados, realidades estratégicas e ações políticas de países consumidores, produtores, de trânsito e as relações entre eles (SCHOLTEN, 2018, p. 5).

Considerando as características das renováveis e suas diferenças em relação às fontes de energias fósseis, passamos à análise de diferentes aspectos que podem alterar as relações energéticas entre os Estados nas próximas décadas.

2.1 RECURSOS MINERAIS

A geração de energia por meio de fontes renováveis requer a utilização de tecnologias, como painéis solares e turbinas eólicas, que demandam uma grande quantidade de materiais críticos, conhecidos como metais de terras raras. Os usos finais de terras raras incluem especialmente a produção de ímãs, baterias, catalisadores e displays, sendo, portanto, importantes na produção de microchips, eletrônicos e motores elétricos.

De acordo com o U.S. Geological Survey (2022), os 17 minerais que fazem parte desse grupo, apesar do que o nome sugere, são relativamente abundantes. No entanto, por ques-

CC BY NC SA

tões geográficas e químicas, a sua disposição em pequenas quantidades e a dificuldade de separação dos seus compostos os diferencia de outras *commodities*. A sua substituição por outros metais é possível, porém menos eficiente. O seu processamento se torna por muitas vezes custoso e a produção acaba por se restringir a um número reduzido de nações cujas reservas conhecidas são mais significativas. A tabela a seguir demonstra a distribuição e a produção de metais de terras raras por países:

Tabela 3. Produção e reservas de metais de terras raras por país

País	**Produção**		**Reservas**
	2020	2021	
África do Sul	–	–	790.000
Australia	21.000	22.000	4.000.000
Brasil	600	500	21.000.000
Burundi	300	100	NA
Canada	–	–	830.000
China	140.000	168.000	44.000.000
Estados Unidos	39.000	43.000	1.800.000
Groelândia	–	–	1.500.000
Índia	2.900	2.900	6.900.000
Madagascar	2.800	3.200	NA
Myanmar	31.000	26.000	NA
Rússia	2.700	2.700	21.000.000
Tanzânia	–	–	890.000
Tailândia	3.600	8.000	NA
Vietnã	700	400	22.000.000
Outros países	100	300	280.000
Total mundial	**240.000**	**280.000**	**120.000.000**

Fonte: U.S. Geological Survey (2022).

Os metais de terras raras estão concentrados na China, onde estão localizadas 37% das reservas conhecidas. Não obstante, a China apresenta a produção mais relevante, correspondendo a 58% da produção mundial. Brasil, Vietnã e Rússia também têm muito potencial, em grande parte inexplorado, no setor. Atualmente, a mineração, a produção e o processamento se concentram quase que exclusivamente na China e, mesmo quando as atividades extrativas ocorrem em outros países, o material é exportado para poder ser processado em território chinês (DE RIDDER, 2013; CRIEKEMANS, 2018). Cabe destacar que os países do BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – correspondem a mais de 78% das reservas mundiais.

CC BY NC SA

Dessa forma, novas dependências poderão ser desenvolvidas em um cenário de ampla adoção de tecnologias renováveis por países que não possuem esses recursos, em particular, pode-se desenvolver uma dependência de importações em relação à China (SCHOLTEN, 2018), por sua posição confortável em decorrência da alta concentração de reservas e do seu monopólio prático sobre o processamento desses materiais (STEGEN, 2018), podendo assumir um papel similar ao do Oriente Médio na geopolítica do petróleo (CRIEKEMANS, 2018). No entanto, diversas nações ampliaram a produção de terras raras e novos players entraram no mercado, diversificando o fornecimento em certa medida, apesar da China ainda corresponder pela maior parte da produção global.

Além dos metais de terras raras, destaca-se a importância do lítio, do índio e do cobalto. Esses materiais são comuns nas baterias necessárias para o funcionamento de aparelhos eletrônicos, painéis solares, carros elétricos e na estocagem da eletricidade produzida por usinas eólicas e solares. O maior produtor mundial de cobalto é a República Democrática do Congo, enquanto a China é a maior produtora de índio. Os maiores produtores de lítio são o Chile, a Austrália, a Argentina e a China, com destacada importância da América do Sul para o fornecimento global, conforme detalhado mais adiante na seção 3.

Esses materiais podem se tornar objeto de cartelização, a menos que ocorra a diversificação da exploração, produção e processamento, ou mesmo inovações tecnológicas que reduzam a sua necessidade ou permitam o aperfeiçoamento de técnicas de reuso e reciclagem (O'SULLIVAN, OVERLAND, SANDALOW, 2017). A possível cartelização nos moldes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) pode ter como empecilhos: *i*) a heterogeneidade entre os países que detém esses recursos, com prioridades econômicas e políticas distintas entre si; *ii*) a possibilidade de substituição desses materiais, com exceção do lítio, cuja dificuldade de encontrar materiais equivalentes o torna o mais propenso à coordenação de preços entre os países produtores (MÅNBERGER, JOHANSSON, 2019). Esses minerais são finitos, gerando uma situação similar ao petróleo quanto a dinâmica entre oferta e demanda, e em relação à disponibilidade de reservas economicamente acessíveis (DE RIDDER, 2013), sendo que a concentração geográfica dos metais necessários para tecnologias renováveis pode se tornar superior à do petróleo (MÅNBERGER, JOHANSSON, 2019).

Uma possível interrupção do fornecimento de materiais críticos não afetaria a capacidade instalada, mas poderia inibir a construção de novas instalações (STEGEN, 2018). As restrições poderiam impactar o preço no mercado internacional e reduzir a atratividade de investimentos, pesquisas e desenvolvimento de tecnologias que possibilitem a expansão das energias renováveis, biocombustíveis e da frota de carros elétricos (LADISLAW, LEED, WALTON, 2014).

CC BY NC SA

Cabe ainda destacar que o nacionalismo de recursos pode se tornar um elemento marcante nesse contexto geopolítico, com maior intervenção estatal, adoção de medidas protecionistas, elevação de tributação, aumento da renda capturada pelo Estado e a maximização dos benefícios oriundos da exploração dos recursos (DE RIDDER, 2013). Na América Latina, efeito similar ocorreu a partir do final da década de 1990 e especialmente durante os anos 2000, com a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda em grande parte dos países da região, que enfatizaram o chamado "nacionalismo de recursos" (FUSER, 2013), revisando políticas neoliberais, fortalecendo empresas estatais, aumentando expressivamente a renda oriunda de hidrocarbonetos e seguindo a visão de soberania sobre recursos energéticos (FUSER, ABRÃO, 2020).

Sumariamente, levantam-se preocupações sobre a possibilidade de interrupções na oferta por motivos acidentais, intencionais ou instabilidade política, ameaçando a segurança energética e nacional de países consumidores. Entre os desafios da transição para as energias renováveis estão a utilização de menos recursos minerais em suas tecnologias, especialmente se considerarmos a pressão sobre a demanda causada pelo crescimento econômico, mudanças no padrão de consumo e o aumento populacional. A geopolítica dos minerais necessários para a transição energética pode provocar alterações no balanço de poder no sistema internacional, em que Estados detentores de recursos minerais ganharão poder, resultando em possibilidades de cooperação ou conflito por esses recursos (DE RIDDER, 2013).

2.2. DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

A transição energética é uma revolução tecnológica que envolve o controle sobre patentes e conhecimento (CRIEKEMANS, 2018). Desse modo, o domínio sobre as tecnologias de baixo-carbono será fundamental para a geopolítica global (PALTSEV, 2016), pois a tecnologia pode determinar os novos polos de poder do cenário geopolítico de ampla difusão das energias renováveis. Por este motivo, é provável que ocorra uma intensa competição pelo desenvolvimento e pela redução dos custos relacionados a essas tecnologias (O'SULLIVAN, OVERLAND, SANDALOW, 2017; SCHOLTEN, 2018).

Dados da International Energy Agency (2021a) demonstram que Europa (28%), Japão (25%) e EUA (20%) dominam a inovação em energia de baixo carbono, representando juntos mais de três quartos de todas as patentes internacionais geradas de 2000 a 2019. Coreia do Sul e China permanecem modestos centros de inovação no domínio das tecnologias de energia

CC BY NC SA

de baixo carbono, com apenas 10% e 8%, respectivamente, de todas as patentes geradas de 2010 a 2019, embora ambos os países tenham experimentado um aumento sustentado das atividades de patenteamento dessas tecnologias.

Ao contrário do que ocorre com o petróleo e o gás natural, em que as preocupações dos Estados se concentram principalmente em assegurar o acesso aos recursos e à energia barata, o foco com as energias renováveis tende a se deslocar para a construção da infraestrutura, de um novo padrão tecnológico e para a eficiência energética (PALTSEV, 2016). Esse cenário pode ampliar a tensão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em questões como transferência de tecnologia e pela criação de infraestrutura, especialmente se a transição energética resultar em novas relações assimétricas de dependência (O'SULLIVAN, OVERLAND, SANDALOW, 2017), como em países sul-americanos, nos quais a dependência tecnológica em relação ao exterior pode ser agravada pelo aumento da presença de grandes multinacionais no setor energético (SABATELLA, SANTOS, 2020).

Cabe destacar que os investimentos em energias renováveis são influenciados pelos interesses políticos de governos, empresas e outros atores que interferem no ambiente regulatório de cada país (HUGHES; LIPSCY, 2013) e podem reduzir gradativamente a influência geopolítica de produtores tradicionais de petróleo e gás natural, como países do Oriente Médio e a Rússia, além de aumentar o *gap* tecnológico entre países que lideram os investimentos em energias renováveis – como China, Alemanha, Estados Unidos e Japão – e países com menor grau de desenvolvimento (PALTSEV, 2016). Os fluxos financeiros podem assumir um papel importante, com fundos de investimentos, fundos soberanos e investidores institucionais assegurando o controle sobre ativos importantes e influenciando quais tecnologias e infraestrutura receberão recursos (O'SULLIVAN, OVERLAND, SANDALOW, 2017).

Por fim, para se apropriar de uma parcela significativa da renda, a propriedade intelectual pode se tornar elemento fundamental da nova dinâmica do cenário energético global, tornando-se uma vantagem para países com maior capacidade de pesquisa e desenvolvimento (O'SULLIVAN, OVERLAND, SANDALOW, 2017). O domínio de patentes e conhecimento envolve o controle de empresas e o valor adicionado que elas produzirão. Dessa forma, um dos fatores determinantes da posição dos países no cenário geopolítico global tende a ser a quantidade de patentes registradas, a quantidade de capital investida e a presença de empresas líderes em energia e tecnologias renováveis (CRIEKEMANS, 2018).

2.3. REDES DE TRANSMISSÃO

A ampliação do uso dos renováveis coloca a construção de redes elétricas multinacionais, que possibilitem a interconexão e o comércio internacional de eletricidade, no centro do cenário geopolítico. Os novos fluxos de energia podem resultar em uma situação de vulnerável dependência para os países importadores – por meio da ameaça de interrupção do fornecimento – ou numa interdependência benéfica, que amplie a cooperação e reduza os riscos de conflitos entre as nações envolvidas (O'SULLIVAN, OVERLAND, SANDALOW, 2017). O reabastecimento constante que caracteriza as fontes renováveis faz com que, diferentemente do que ocorre com o petróleo, o controle do fluxo seja mais importante que a exploração de estoques (MÅNSSON, 2015).

As perdas da eletricidade na transmissão por longas distâncias limita o tamanho das redes e pode provocar uma maior regionalização[2] das relações interestatais, com a formação das super redes elétricas multinacionais (*supergrids*) ocorrendo em torno de grandes potências do sistema e não entre elas, com países evitando o compartilhamento de redes com países rivais. Assim, a característica descentralizada da produção de energia renovável pode isolar do mercado internacional alguns mercados nacionais ou determinadas localidades (SCHOLTEN, 2018). Por outro lado, pode ocorrer a formação de micro redes (*microgrids*), com a produção descentralizada levando à redução da interdependência entre Estados e da disputa internacional por recursos energéticos, e ao enfraquecimento até mesmo da posição de controle do Estado Nacional sobre a distribuição elétrica. É possível ainda a formação de um cenário misto, com a construção de super e micro redes (O'SULLIVAN, OVERLAND, SANDALOW, 2017) que coexistam com a atual estrutura centralizada de geração e distribuição de eletricidade (SCHOLTEN, 2018).

Há ainda as redes inteligentes (*smart grids*), capazes de utilizar a tecnologia de comunicação digital para detectar mudanças de consumo, podendo ser combinadas com marcação de preços em tempo real, alterando o balanço de poder entre governos nacionais, autoridades regionais e indivíduos, que podem, ao mesmo tempo, tornarem-se produtores e consumidores (PALTSEV, 2016), ou seja, produzindo sua própria energia e injetando o excedente na rede, o que é definido como "*prosumer*" – uma mescla de *producer* (produtor) e *consumer* (con-

2 Os mercados de energia podem passar a ser limitados pelos tamanhos das redes elétricas e da infraestrutura física que conecta produtores e consumidores, dificultando, por exemplo, o comércio ultramarino. Elas podem alcançar determinadas regiões e países, mas não poderão resultar em um mercado global (BOSMAN; SCHOLTEN, 2013).

CC BY NC SA

sumidor) (HÜBNER, 2016). Tais redes serão fundamentais para a conversão da infraestrutura existente, a busca da eficiência energética e a transição para fontes de energias mais limpas (NAUGHTON, 2021).

Terão vantagem geopolítica os países que conseguirem cooperar regionalmente e firmar o controle de redes elétricas e locais de armazenamento, se tornando *players* internacionais (HÜBNER, 2016). Neste cenário, os países de trânsito – por onde as linhas de transmissão levarão a produção até os consumidores – se tornam essenciais para o comércio internacional, em uma situação geopolítica semelhante aos gasodutos e oleodutos utilizados no transporte de energias fósseis, como no caso do gás natural exportado da Rússia para a União Europeia, que geraram episódios de crise ao transitar pela Ucrânia (PALTSEV, 2016). As redes podem, portanto, resultar no surgimento de novas vulnerabilidades (CRIEKEMANS, 2018), cuja importância dos países de trânsito não pode ser ignorada. Eles têm o poder de decisão sobre o transporte da energia produzida e podem utilizar as linhas de alta voltagem tal como os países fornecedores, como mecanismo de pressão política, tornando-se parte essencial da geopolítica internacional (HÜBNER, 2016; STEGEN, 2018) e influenciando tanto o país produtor quanto o consumidor.

2.4. A SUBSTITUIÇÃO DOS FÓSSEIS

A redução da demanda por petróleo e gás natural pode ter impacto em diferentes partes do mundo. Na geopolítica das energias fósseis, há uma definição clara dos centros de poder, sumarizados em Estados Unidos, Rússia, Arábia Saudita e outros países membros da OPEP, do lado dos produtores, enquanto China, União Europeia e novamente os Estados Unidos se destacam como os principais mercados consumidores (PALTSEV, 2016). A possível queda das exportações e o declínio das rendas petrolíferas nos países produtores pode resultar na necessidade de reformas, em esforços de diversificação econômica – que continua sempre como ponto-chave para países exportadores – ou mesmo em instabilidade política: a dificuldade de governos de manter os gastos pode levar a questionamentos quanto a sua autoridade e pressionar a continuidade de regimes.

Nos países consumidores, a diversificação de fontes de energia pode significar avanços em termos de segurança energética e equilíbrio da balança comercial. Há ainda o caso dos países com significativas reservas de petróleo e gás não desenvolvidas, como o Brasil, que podem enfrentar dificuldades de exploração à medida que a transição energética progredir. Uma vez

CC BY NC SA

que com menos demanda, regiões com maior custo de extração se tornam menos atrativas ou até comercialmente inviáveis, a demanda remanescente será suprida com petróleo barato, beneficiando os países produtores do Oriente Médio e inviabilizando regiões com custo de extração mais elevado (O'SULLIVAN, OVERLAND, SANDALOW, 2017).

Diante de tantas possibilidades, as energias eólica e solar têm atraído mais investimentos por possuírem um custo reduzido e uma facilidade política de instalação maior se comparada, por exemplo, a uma usina nuclear, que envolve preocupações com risco de acidentes, custos elevados e a dificuldade de armazenar resíduos (PALTSEV, 2016; STEGEN, 2018). Ainda assim, é possível dizer que o maior concorrente das energias renováveis é o gás natural. O gás natural emite 45-50% menos dióxido de carbono que o carvão e 21-33% menos que o petróleo (PALTSEV, 2016), e tornou-se parte dos esforços para reduzir as emissões de carbono, sendo colocado por muitos como um *bridge fuel* que promova a redução das emissões enquanto soluções mais limpas de energia são desenvolvidas (LADISLAW, LEED, WALTON, 2014), uma estratégia que não impede a elevação da temperatura do planeta. Na verdade, o melhor papel para o gás natural seria como mitigador da intermitência das fontes renováveis em períodos de baixa incidência de ventos e raios solares (PALTSEV, 2016).

Há na geopolítica do petróleo uma literatura que discute a "maldição dos recursos naturais". Segundo a corrente teórica que defende a existência de tal maldição, preconizada pelos trabalhos de Corden e Neary (1982) e Sachs e Warner (1995), países com abundância de recursos naturais tenderiam a apresentar reduzidas taxas de crescimento econômico, enfrentando ainda volatilidade dos preços no mercado externo. Entre os principais exemplos históricos para sustentar essa argumentação estão Venezuela, Botsuana, Nigéria, e mais comumente, os Países Baixos. No Brasil, o debate da desindustrialização gerou diversos estudos que também se debruçaram sobre o tema, (BRESSER-PEREIRA, MARCONI, 2010; CANO, 2012; RICUPERO, 2014), e mais especificamente sobre a possibilidade de efeitos negativos sobre a economia serem causados pela exploração dos recursos de petróleo e gás do pré-sal (MENDONÇA, ABRÃO, 2015). Segundo O'Sullivan, Overland e Sandalow (2017), esse debate pode ocorrer em nações que se empenharem na exploração de terras raras e outros metais. Ao mesmo tempo, os países que desenvolverem as tecnologias para a transição energética têm a chance de diversificar suas economias.

A ampliação do uso dos renováveis em detrimento das energias fósseis depende ainda da eletrificação de sistemas de energia, especialmente no setor de transportes, no qual o aumento do uso de carros elétricos pode atrelar maior importância à eletricidade produzida pelas fontes renováveis (SCHOLTEN, 2018). Destaca-se que a China se encontra na vanguarda

CC BY NC SA

deste processo, e vem utilizando suas reservas de lítio estrategicamente, incentivando o surgimento de companhias de carros elétricos, cujas baterias utilizam o material e se tornando um dos países a liderar a difusão desses automóveis (CRIEKEMANS, 2018).

Cabe ainda considerar que é provável que as energias fósseis permaneçam com parte relevante da matriz energética global, coexistindo com os renováveis (PALTSEV, 2016; SCHOLTEN, 2018). De todo modo, grandes companhias e países produtores de combustíveis fósseis podem ser duramente atingidos pela transição energética, e por isso têm resistido à transição, seja sustentando investimentos em ativos não-convencionais[3] (reservas de xisto, reservatórios em águas ultra profundas etc.) ou investindo no gás natural como um combustível de transição, por ser menos poluente (VAN DE GRAAF, 2018).

2.5. DINÂMICA DE PREÇOS

Historicamente, a indústria do petróleo oferece margens de lucro elevadas, o que inibe investimentos de grandes companhias petrolíferas em energias limpas e potencializa suas ações contra a difusão dos renováveis (STEGEN, 2018; KRANE, 2019). Apesar de divergências nas visões de especialistas sobre quais podem ser os resultados das possíveis oscilações nos preços de fontes fósseis e renováveis, a compreensão das transformações que podem ocorrer sobre a dinâmica de preços é fundamental para o avanço da transição energética. Segundo Criekemans (2018), as fontes renováveis se tornam mais atraentes quando os preços do petróleo estão elevados, pois os países consumidores passam a investir em alternativas de abastecimento. Por outro lado, Stegen (2018) e Krane (2019) apontam que a redução dos preços internacionais do petróleo é essencial para a continuidade da transição energética, pois isto diminuiria as altas taxas de lucros oriundas de sua exploração e tornaria mais atraentes os investimentos em outras fontes de energia com retornos menores, como solar e eólica.

De acordo com Paltsev (2016), a despeito de uma possível redução dos preços, produtores de petróleo buscarão aumentar a produção a partir do momento que acreditarem que a transição energética é uma realidade. Para esses países, é mais vantajoso lucrar enquanto ainda podem, mesmo que seja menos que no passado, e retardar o advento dos renováveis, tornando o preço do petróleo e do gás natural mais competitivo e vantajoso. Van de Graaf

3 Cabe destacar que alguns recursos não-convencionais têm consequências ambientais ainda mais dramáticas que fontes convencionais de petróleo, gás natural e carvão, agravando a crise ambiental global (CRIEKEMANS, 2018).

CC BY NC SA

(2018) destaca três estratégias para os países e companhias produtoras de petróleo: *i*) acelerar a venda dos seus recursos, acreditando que no futuro eles não serão tão valiosos como hoje, por meio do aumento da produção, o que pode levar ao declínio dos preços e fazer com que o petróleo recupere participação no mercado; *ii*) uma coordenação entre países produtores, a exemplo da atuação da OPEP no passado, sendo algo de difícil execução; e por fim, *iii*) a aplicação de reformas econômicas e políticas de incentivo, na tentativa de diversificar suas economias.

Um possível cenário de queda nos preços induzido pela redução da demanda, preocupa companhias petrolíferas e países produtores, dada a possibilidade de terminarem com recursos "encalhados" (*stranded assests*) (VAN DE GRAAF, 2018). A redução da demanda também pode criar o que alguns autores chamam de paradoxo verde (*green paradox*), em que a ampliação do uso das energias renováveis provocaria a redução dos preços do petróleo e gás natural de tal modo, que acabaria por reestimular o uso de fontes fósseis na matriz energética (SINN, 2012; GREEN, DENNIS, 2018). De todo modo, os renováveis possuem uma maior volatilidade de preços em comparação com os fósseis, resultante da intermitência de ventos e radiação solar, o que pode ser contornado por meio da criação de estoques e da diversificação de fontes de fornecimento (BOSMAN; SCHOLTEN, 2013).

2.6. MUDANÇAS CLIMÁTICAS

As preocupações com as mudanças climáticas[4] e a emissão de gases de efeito estufa podem acelerar a velocidade da transição energética. A crescente ameaça das alterações no clima criam as condições políticas necessárias para a promoção de energias menos poluentes (HÜBNER, 2016), e à medida que as alterações climáticas se tornam mais evidentes, pressionam os Estados a ampliar o uso de energias renováveis (O'SULLIVAN, OVERLAND, SANDALOW, 2017; STEGEN, 2018). Para alcançar o objetivo estabelecido na 25ª Conferência das Nações Unidas, de manter a elevação na temperatura do planeta abaixo de 2ºC, é necessária uma ampla conversão do sistema energético global, com investimentos em larga-escala especialmente direcionados para a transição energética (BERNAUER, 2013).

4 Mudanças climáticas são transformações de longo prazo nos padrões de temperatura e precipitação e, apesar de serem comuns na história do planeta, esse processo passou a ocorrer mais intensamente como consequência da atividade humana, como a queima de combustíveis fósseis, a agricultura e o desmatamento, que provocaram o aumento das emissões e a concentração de gases de efeitos estufa na atmosfera (BERNAUER, 2013).

CC BY NC SA

Os países desenvolvidos estão entre os maiores emissores de gases de efeito estufa e carregam uma responsabilidade histórica sobre os altos níveis de emissão de poluentes. Entre os países em desenvolvimento com altos níveis de emissão, estão ainda China e Índia. No entanto, os mais afetados tendem a ser os países menos desenvolvidos, por sua capacidade reduzida de adaptação e pela escassez de recursos para a resolução dos problemas ambientais decorrentes das mudanças climáticas (BERNAUER, 2013). Daqui deriva uma tensão geopolítica entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento: apesar da disparidade do nível de emissões, as negociações, acordos e implementação sobre o clima precisam abranger uma ampla maioria para serem efetivos, eficientes e equitativos, gerando uma discussão sobre o direito dos países em desenvolvimento de se desenvolver – o que exigiria a emissão de gases de efeito estufa, tal como a atual configuração de países desenvolvidos (STRECK, TERHALLE, 2013).

Os efeitos das mudanças climáticas, como escassez de água e mantimentos, desastres naturais e aumento dos fluxos migratórios podem gerar instabilidades políticas com consequências energéticas imprevisíveis (O'SULLIVAN, OVERLAND, SANDALOW, 2017), especialmente em um cenário de aumento populacional, extensão da longevidade, crescimento econômico e ampliação dos padrões de consumo, pressionando a demanda por energia e aumentando a necessidade de políticas de mitigação (DE RIDDER, 2013), como a redução dos subsídios direcionados aos combustíveis fósseis (STEGEN, 2018) ou a abdicação de sua utilização, inclusive por países com reservas não-desenvolvidas (VAN DE GRAAF, 2018).

2.7. BIOCOMBUSTÍVEIS

Os biocombustíveis têm a matéria orgânica (ou biomassa) como fonte de energia. Entre as suas diferentes variações, as mais conhecidas são o etanol, utilizado como substituto para a gasolina e extraído de vegetais ricos em amido ou açúcar (como o trigo ou a soja), e o biodiesel, feito a partir de gordura animal e óleos vegetais (LIMA, 2012; ACKRILL; KAY, 2014). Os biocombustíveis não possuem as mesmas características que os outros renováveis, pois são produtos agrícolas – podendo ser implementados essencialmente em todos os lugares onde há agricultura e silvicultura – e estão sujeitos às mesmas variações de qualquer plantação, requerendo acesso à terra, água, fertilizantes e pesticidas (STEGEN, 2018). Ao contrário de outros renováveis, a biomassa pode ser usada no transporte e no aquecimento, resultando em produtos capazes de substituir combustíveis tradicionais (HÜBNER, 2016).

CC BY NC SA

Apesar da produção de biocombustíveis emitir gases poluentes na atmosfera, eles são sustentáveis porque o crescimento da plantação consome carbono, tornando a emissão neutra (STEGEN, 2018), além de se colocarem como alternativa a produtos mais poluentes que utilizam petróleo na sua composição (CRIEKEMANS, 2018). Eles são, por muitas vezes, deixados de lado pela suposta 'competição' com a produção de alimentos, apesar da geração mais avançada de biocombustíveis conseguir sanar este problema[5] (CRIEKEMANS, 2018; STEGEN, 2018). Os biocombustíveis podem ser produzidos em mais países do que os derivados de petróleo, criando alternativas de fornecimento (ACKRILL, KAY, 2014), e atualmente possuem larga escala e grande relevância econômica no Brasil e nos Estados Unidos, onde são misturados com combustíveis tradicionais derivados do petróleo, aumentando o desempenho da gasolina, por exemplo, e reduzindo emissões (ACKRILL, KAY, 2014).

Tabela 4. Maiores produtores mundiais de biocombustíveis por país ou região (2021)

Biocombustível	Bilhões de litros por ano	Porcentagem da produção mundial de biocombustíveis
Etanol	**114,2**	**65,3%**
Estados Unidos	57.5	32,9%
Brasil	35.6	20,3%
Índia	3.1	1,7%
Resto do mundo	18	10,3%
Biodiesel	**60,7**	**34,7%**
Europa	17.7	10,2%
Estados Unidos	14.5	8,3%
Indonésia	9.3	5,3%
Resto do mundo	19.2	11%
Total mundial	**174.9**	**100%**

Fonte: International Energy Agency, 2021b.

Entre as implicações geopolíticas do uso de biocombustíveis está a possibilidade de reduzir a dependência de países importadores de petróleo, embora isso possa resultar em uma nova dependência entre os maiores centros consumidores de energia em relação aos principais produtores agrícolas (LIMA, 2012). A importação de biocombustíveis pode ter os mesmos

5 Avanços tecnológicos permitiram a superação de grande parte dos desafios anteriormente relacionados à difusão dos biocombustíveis, como o aumento do consumo de água, a contaminação ambiental por produtos químicos, mudanças no uso da terra, desmatamento, incentivo à monocultura, perda da agro biodiversidade, segurança alimentar, exclusão social, substituição de pequenos agricultores e más condições de trabalho (LIMA, 2012; ACKRILL; KAY, 2014).

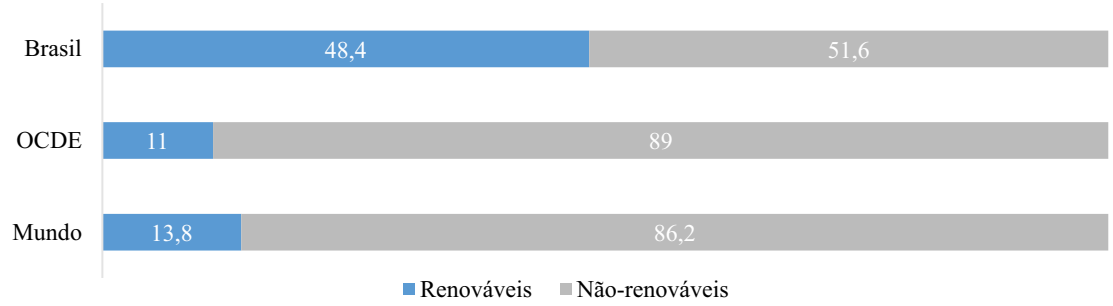
CC BY NC SA

riscos de fornecimento que os combustíveis fósseis, com alguns países controlando a produção e com poder de cortar ou reduzir o seu abastecimento (STEGEN, 2018). Embora ainda seja necessário um aumento do número de países que produzam biocombustíveis em maior escala (SCHUTTE, BARROS, 2010), é possível observar que sua dinâmica geopolítica tende a concentrar poder em países do Sul Global, com potencial de crescimento em nações africanas e sul-americanas, estabelecendo um novo papel para a agricultura e podendo auxiliar na redução da pobreza nessas regiões (CRIEKEMANS, 2018).

3. A INSERÇÃO DO BRASIL NA GEOPOLÍTICA DOS RENOVÁVEIS

Conforme visto nas seções anteriores, as transformações no cenário energético global podem resultar em diversas implicações e oportunidades de inserção internacional para os Estados. Neste cenário, o Brasil se insere com uma matriz energética relativamente limpa se comparada à matriz energética global, ocupando o terceiro lugar em capacidade de geração de energia renovável, com 515.449 gigawatts hora (GWh), atrás apenas de Estados Unidos e China (IRENA, 2021). A participação dos renováveis na matriz energética nacional equivale a 48,4% da oferta interna de energia (OIE = produção nacional + importações), enquanto a nível mundial equivale a 13,8%, e entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apenas 11% (EPE, 2021, p. 12). A predominância dos renováveis é ainda maior se considerada apenas a oferta interna de eletricidade, representando 84,8% – ante 23% na média mundial – dos quais 65,2% correspondem a energia hidráulica, seguida por 9,1% de biomassa e 8,8% da eólica (EPE, 2021, p. 16-17). Tais dados sobre a matriz energética e a matriz elétrica são demonstrados nos gráficos 1 e 2, a seguir.

Gráfico 1. Participação dos renováveis na matriz energética (OIE, %, 2020)

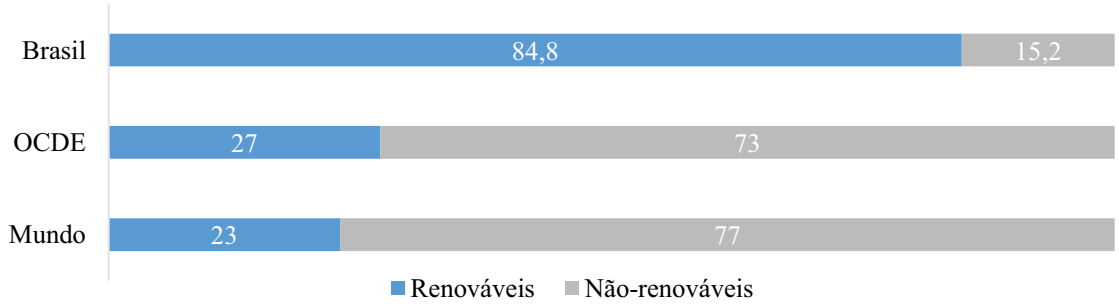


Fonte: EPE, 2021, p. 11.

CC BY NC SA

A matriz energética representa o conjunto de fontes de energia disponíveis para transporte, combustão e geração de eletricidade, enquanto a matriz elétrica é composta pelas fontes de energia disponíveis para a geração de eletricidade. Ou seja, a matriz elétrica é parte da matriz energética.

Gráfico 2. Participação dos renováveis na matriz elétrica (oferta interna de energia elétrica, %, 2020)



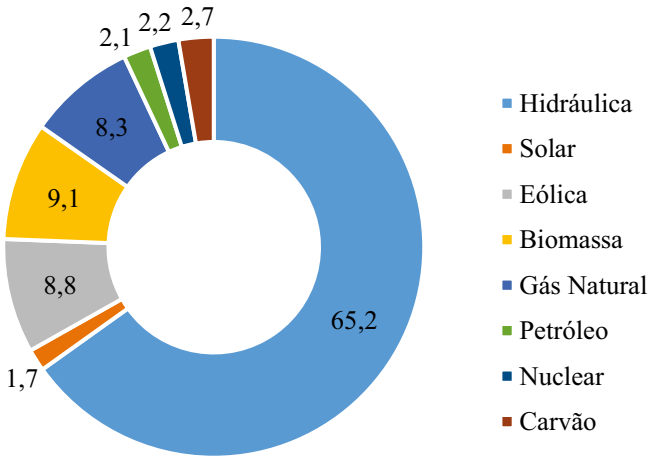
Fonte: EPE, 2021a, p. 39.

O cenário energético brasileiro apresenta características importantes a serem consideradas na transição para uma economia de baixo carbono: *i*) A predominância dos recursos hídricos na matriz elétrica; *ii*) O papel decisivo e de grande potencial dos biocombustíveis no setor de transportes; *iii*) A ampla diversidade da matriz energética, incluindo-se energia nuclear, eólica e solar; e *iv*) A descoberta de reservas de petróleo e gás natural no pré-sal, que propicia níveis crescentes de exportação e atração de investimentos.

Essas características colocam o Brasil numa posição avançada nos dois vetores fundamentais da transição energética em escala global, a descarbonização da matriz elétrica e a substituição dos combustíveis fósseis por fontes renováveis no setor dos transportes.

CC BY NC SA

Gráfico 3. Composição da matriz elétrica brasileira (Brasil, %, 2020)



Fonte: EPE, 2021, p. 38.

O movimento de expansão da energia hidrelétrica no Brasil consolidou-se a partir da década de 1970, caracterizada pela forte participação do Estado no setor energético. Um marco foi a construção da usina binacional de Itaipu por iniciativa do governo brasileiro. Ao Brasil, interessava aumentar a geração de eletricidade para atender ao aumento da demanda de energia em meio ao processo de industrialização do país. Ao mesmo tempo, havia o interesse geopolítico do Brasil em se aproximar politicamente do Paraguai, se contrapondo à influência da Argentina sobre o país vizinho (FUSER, 2015).

Em 1973, o Tratado de Itaipu firmou a parceria entre Brasil e Paraguai e dividiu a propriedade da usina em partes iguais. Em seguida, criou-se a empresa Itaipu Binacional. A construção de Itaipu reforçou a opção do Brasil por uma matriz elétrica com forte presença de fontes hídricas. Em sua inauguração, em 1984, Itaipu proporcionou um aumento de quase 100% na capacidade de geração hidrelétrica brasileira (CASTRO et al., 2012). Mantendo a relevância da sua capacidade de geração, dados mais recentes apontam que Itaipu possui 14.000 MW de potência instalada, dividida em 20 unidades geradoras, fornecendo 8,4% da energia consumida no Brasil e 85,6% no Paraguai. Em 2021, um dos anos mais secos na história da usina, Itaipu produziu 66.369 GWh, bem abaixo da sua melhor marca anual, de 103.098 GWh, estabelecida em 2016 (ITAIPU, 2021).

Impulsionado pelas restrições decorrentes dos dois choques do petróleo, a hidreletricidade continuou em constante expansão até os anos 2010, quando a construção de novas

instalações hidrelétricas se tornou mais restrita devido aos seus impactos ambientais. O exemplo mais emblemático foi o intenso debate resultante da construção da Usina de Belo Monte, na região amazônica. Segundo Leite (2007), os principais motivos para a resistência a novos empreendimentos hidrelétricos na Amazônia são *i*) a necessidade do deslocamento de populações e de atividades econômicas rurais; *ii*) os danos à flora e à fauna, incluindo espécies ameaçadas de extinção; *iii*) as alterações da água dos reservatórios em função da vegetação remanescente submersa; e, por fim *iv*) a alteração de regimes fluviais.

Com as dificuldades para construção de novas hidrelétricas, a energia eólica se tornou a principal frente de expansão da capacidade de geração do país. A combinação com as hidrelétricas existentes garante um bom funcionamento do sistema elétrico diante da intermitência de disponibilidade de ventos e recursos hídricos, facilitando a integração das usinas eólicas ao sistema nacional de energia. O acúmulo de água nos reservatórios garante a oferta de eletricidade nos períodos de baixa incidência de ventos, compensando assim os efeitos negativos de sua intermitência. O uso dos reservatórios hidrelétricos é menos custoso e mais sustentável ambientalmente do que a utilização de centrais termelétricas (LOSENKANN, HALLACK, 2018).

A fonte energética que mais tem se expandido no país é a energia eólica, cuja capacidade instalada cresceu de 1.326 MW em 2011 para 19.962 MW em 2021 (EPE, 2021). Somente em 2021, esse aumento chegou a 3.051 MW. Espera-se um declínio da participação das fontes hídricas na geração total de eletricidade no Brasil para 46% até 2031, bem abaixo dos atuais 65% e dos 83% registrados no início dos anos 2000 (EPE, 2022, p. 13-14). A energia eólica representa mais de 40% dos novos empreendimentos em geração de energia, com potencial de geração total estimado em cerca de 500 GW, quantidade suficiente para atender o triplo da demanda atual de energia do Brasil (VASCONCELOS, 2021). Além da complementaridade entre as fontes hídrica e eólica, entre as causas que explicam o sucesso da expansão da energia eólica no Brasil se destaca a constância e intensidade dos ventos da região Nordeste, que corresponde a 90% da energia eólica gerada no Brasil (LOSENKANN, HALLACK, 2018).

Mais tardiamente, a energia solar tem ampliado sua participação na matriz energética brasileira. A produção dessa modalidade se tornou significativa a partir de 2017, quando detinha uma capacidade instalada de 935 MW. Em 2021, a capacidade atingiu 4.296 MW, equivalendo a 2,3% da matriz elétrica do país, um aumento de 61,2% em relação ao ano anterior (EPE, 2021). Há ainda a geração distribuída de energia solar, responsável por outros 7.300 MW de capacidade instalada, originada de 800 mil consumidores que produzem energia a partir de seus próprios painéis solares instalados em residências, empresas e pequenas instalações (VASCONCELOS, 2021).

CC BY NC SA

Outra sinergia importante para a transição energética no Brasil é a que, se levada adiante, envolverá o uso da infraestrutura da Petrobras e de outras empresas de petróleo e gás no litoral brasileiro. Dessa forma, dutos e refinarias poderiam impulsionar a produção de energias renováveis, auxiliando o processamento da biomassa e o transporte de biometano e, futuramente, o processamento e transporte de hidrogênio. Por meio da utilização das plataformas marítimas e do conhecimento obtido por meio da produção de petróleo e gás em alto mar, seria possível auxiliar o desenvolvimento da energia eólica *offshore* (CEBRI, 2021, p.18).

Há ainda a perspectiva de complementaridade da intermitência dos renováveis entre diferentes países da América do Sul, colocando-se como uma oportunidade de integração para os países da região aproveitarem suas complementaridades, importando e exportando regionalmente energia proveniente de fontes intermitentes (TOLMASQUIM, 2017). A exportação de energia renovável brasileira utilizando o hidrogênio como meio de armazenamento e transporte está na agenda de empresas internacionais de energia. O Brasil pode se tornar um dos líderes mundiais na produção de hidrogênio verde (GURLIT, 2021), obtido quando o hidrogênio e o oxigênio são separados com o uso de eletricidade gerada por fontes renováveis, como as energias eólica, solar e a biomassa.

Se no passado as possibilidades de cooperação e os projetos de integração foram consolidados por meio da construção de usinas hidrelétricas[6], torna-se necessária a cooperação com os países vizinhos em torno dos renováveis. Atualmente, o Brasil possui interligações para transmissão de energia com Argentina, Uruguai e Venezuela, além da geração compartilhada com o Paraguai na usina binacional de Itaipu. Portanto, ainda não há nenhuma conexão que possibilite o comércio de eletricidade com Bolívia, Peru, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa e Suriname. A viabilidade de integração com esses países é limitada, primeiramente, pelas longas distâncias entre as fronteiras e os principais centros de consumo – o que pode resultar em perdas ao longo da transmissão –, e, em segundo lugar, por barreiras geográficas como a floresta amazônica e a cordilheira dos Andes. De todo modo, a formação de redes multinacionais fundamentadas em fontes renováveis pode beneficiar a integração energética sul-americana e consolidar uma nova fronteira da integração.

Outra preocupação baseia-se no fato de que o Brasil se tornou um exportador de petróleo a partir da exploração dos recursos do pré-sal. Neste caso, o país e as empresas envolvidas podem terminar com recursos encalhados, afetando especialmente a estatal brasileira de pe-

6 O acesso a recursos hídricos também pode, em muitos casos, ser objeto de tensões geopolíticas, como a exigência de negociações entre países da mesma bacia hidrográfica (PALTSEV, 2016).

tróleo, Petrobras, que atualmente tem a intenção de se concentrar cada vez mais na exploração em águas ultra profundas do pré-sal brasileiro e privatizar a Petrobras Biocombustíveis. Esse processo pode limitar a capacidade da empresa de participar da transição energética, e levanta dúvidas se o advento do país como grande produtor de petróleo poderia inibir investimentos em fontes renováveis e se a matriz energética brasileira pode se tornar menos limpa a partir da exploração do pré-sal. Ainda que, de fato, essa possibilidade exista, verifica-se que não é a tendência atual, uma vez que mesmo com o grande montante de recursos investidos no pré-sal, a geração elétrica a partir de fontes eólica e solar continua a se expandir.

No caso do uso de biomassa, o Brasil é líder mundial na utilização e na aplicação de políticas de incentivo de biocombustíveis (LIMA, 2012). O Brasil tem uma longa trajetória de utilização do etanol, iniciada em meados da década de 1970 com o Proálcool. Este era um programa estatal para a produção de álcool da cana-de-açúcar a fim de fazer frente aos aumentos de preços dos combustíveis a partir do primeiro choque do petróleo. A partir da década de 1980, esse programa foi abandonado. As motivações foram a queda dos preços internacionais do petróleo e a crise fiscal do Estado brasileiro, que inviabilizou os subsídios às usinas de etanol e aos produtores de cana-de-açúcar.

Os biocombustíveis retomaram seu papel como alternativa energética a partir de 2000, quando os preços do petróleo voltaram a subir (BARROS, SCHUTTE, PINTO, 2012). Iniciou-se então uma política de incentivo ao etanol e ao biodiesel. Determinou-se legalmente a mistura de uma parcela de 20% a 27% de álcool anidro (uma das duas modalidades do etanol) misturada à gasolina entre 2000 e 2015. A medida contribuiu para a redução das emissões de gases de efeito estufa e da poluição do ar nos centros urbanos brasileiros.

O uso de biocombustíveis no Brasil está relacionado a diferentes fatores, como a preocupação com a degradação ambiental, a busca por diversificação da matriz energética e a geração de oportunidades no campo (SCHUTTE, BARROS, 2010). Conforme destacado anteriormente, o Brasil e os EUA possuem grande relevância no mercado internacional de biocombustíveis, sendo os dois principais produtores de etanol. O consumo se concentra nos mercados brasileiro e estadunidense, somados à União Europeia (IEA, 2020).

O Brasil tem *expertise* para cooperar pela ampliação das experiências com biocombustíveis na América do Sul, particularmente na Argentina, Colômbia e Peru, impulsionando a integração regional por intermédio dos biocombustíveis.

O etanol da cana-de-açúcar e o biodiesel têm mantido relevante posição no abastecimento de energia para os transportes, apesar da autossuficiência brasileira na produção de petróleo (não em derivados) e do aumento da produção de gás natural. Enquanto no resto do

CC BY NC SA

mundo empresas da indústria automotiva investem no desenvolvimento de novos modelos e na descarbonização da frota de veículos leves, a frota deste tipo de veículo no Brasil já é fortemente renovável, com os biocombustíveis respondendo por 40% da energia consumida no setor de transportes (CEBRI, 2021, p.23). A indústria do açúcar e do etanol é também relevante pela queima do bagaço da cana-de-açúcar como combustível para a geração de eletricidade em usinas térmicas.

Restam ainda reflexões sobre as possíveis dependências externas que podem ser criadas a partir da transição energética, particularmente no campo tecnológico e na utilização de recursos minerais estratégicos. Neste cenário, destaca-se a posição dos países vizinhos, Bolívia, Argentina e Chile, como principais detentores de reservas mundiais de lítio, formando o 'ABC' ou 'triângulo do lítio' (Graham *et al*., 2021), conforme demonstrado nos dados da tabela a seguir.

Tabela 5. Recursos e reservas de lítio por países selecionados, em toneladas métricas

País	Recursos	Porcentagem dos recursos mundiais	Reservas
Bolívia	21.000.000	24,4%	NA
Argentina	19.300.000	22,4%	1.900.000
Chile	9.600.000	11,2%	9.200.000
Estados Unidos	7.900.000	9,2%	750.000
Austrália	6.400.000	7,4%	4.700.000
China	5.100.000	5,9%	1.500.000
México	1.700.000	2%	NA
Peru	880.000	1%	NA
Brasil	470.000	>0%	95.000
Total mundial	**86.000.000**	–	–

Fonte: U.S. Geological Survey, 2021.

É possível articular os países do triângulo do lítio para um projeto de integração regional focado na utilização destes recursos estratégicos, internalizando os benefícios econômicos da sua exploração no longo prazo (RODRIGUES, PADULA, 2017). Esses países podem despontar como grandes atores da geopolítica das energias renováveis e o Brasil, apesar da quantidade reduzida de recursos, pode se beneficiar a partir da criação de experiências compartilhadas em Pesquisa & Desenvolvimento em projetos conjuntos com outros países da América do Sul.

Por fim, nos resta refletir que o lugar que o Brasil ocupará no novo cenário energético global será determinado por sua capacidade de coordenar a integração energética com outros países sul-americanos e pela plena utilização das potencialidades resultantes da abun-

CC BY NC SA

dante disponibilidade de recursos energéticos existentes no seu território. É preciso, portanto, transformar as potencialidades energéticas e minerais do Brasil em oportunidades de desenvolvimento, incluindo a ampliação da capacidade instalada de energias eólica e solar, a expansão da produção de biocombustíveis, o desenvolvimento futuro do hidrogênio verde, além da exploração de terras raras e a oportunidade de desenvolvimento tecnológico relacionado a esses materiais. Além disso, cabe destacar que desde a década de 1990, o Brasil tem sido uma das principais lideranças do sistema internacional em questões ambientais, conduzindo as discussões sobre as mudanças climáticas e acordos sobre o clima em organizações internacionais, uma posição cuja manutenção na agenda da política externa brasileira será fundamental para a posição do país ao longo da transição energética.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, exploramos um panorama de diversas questões que emergiram no debate relacionado às implicações geopolíticas decorrentes da difusão das energias renováveis. Muitas dessas questões permanecem em aberto. No caso do Brasil, observa-se um grande potencial para que o país assuma uma posição relevante no contexto geopolítico regional e, a depender das políticas aplicadas, a nível global. Isso decorre de suas características específicas, como a disponibilidade abundante de fontes renováveis, sua extensão territorial, além de seu histórico de uso de energia limpa, especialmente hidrelétrica e de biocombustíveis.

A transição energética brasileira não precisa seguir os passos de outros países nem se adaptar às políticas e diretrizes estabelecidas por fóruns de governança global ou organizações internacionais. Sua margem de autonomia em relação à transição energética baseia-se, em primeiro lugar, na predominância dos recursos hídricos no setor elétrico, fazendo do Brasil um dos países com maior participação de energia renovável em sua matriz energética. Outra característica fundamental é o papel decisivo dos biocombustíveis no transporte, uma vez que o amplo uso do etanol de cana-de-açúcar e do biodiesel permite ao Brasil reduzir significativamente as emissões de gases de efeito estufa no setor de transportes.

As políticas públicas e o planejamento adotados serão fundamentais para determinar a posição do Brasil no novo cenário geopolítico. O Estado brasileiro, ao mesmo tempo em que investiu fortemente na indústria petrolífera a partir de 2007, colocou em ação uma política de incentivos financeiros que viabilizou, em poucos anos, o crescimento acelerado da geração de eletricidade a partir das fontes eólica e solar. O crescimento reforça o potencial de um proces-

CC BY NC SA

so de transição para uma economia de baixo carbono em uma posição confortável. As contribuições dos novos renováveis suprem as necessidades oriundas do crescimento demográfico, do desenvolvimento industrial e urbano e do acesso aos padrões de vida contemporâneos.

O contexto atual é tomado por transformações de diversas ordens, exigindo capacidade de adaptação dos atores envolvidos. Dessa forma, conclui-se que os países que se colocarem na vanguarda das transformações em curso estarão aptos a assumir uma posição privilegiada na geopolítica das energias renováveis. Em suma, o Brasil é totalmente capaz de definir sua própria agenda de transição energética. O sucesso ou fracasso do seu papel na geopolítica das energias renováveis dependerá das decisões políticas sobre esta questão.

REFERÊNCIAS

ACKRILL, R.; KAY, A. **The Growth of Biofuels in the 21st Century**: Policy Drivers and Market Challenges. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2014. Disponível em: https://link.springer.com/book/10.1057/9781137307897. Acesso em 7 mai. 2020.

BARROS, P.S.; SCHUTTE, G.R.; PINTO, L.F.S. Além da Autossuficiência: O Brasil como protagonista do setor energético. **Texto de Discussão 1725**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1725.pdf Acesso em 31 mar. 2022.

BERNAUER, T. Climate Change Politics. **Annual Review of Political Science**, v. 16, p. 421-448, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-062011-154926 Acesso em 18 abr. 2020.

BOSMAN, R; SCHOLTEN, D. How Renewables Will Shift the Balance of Power. **Renew Economy**, 5 nov. 2013. Disponível em: http://reneweconomy.com.au/2013/how-renewables-will-shift-the-balance-of-power-78579 Acesso em 25 abr. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil? In: **Doença holandesa e indústria**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Texto para discussão - Instituto de Economia da UNICAMP**, n. 200, 2012. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3183&tp=a Acesso em: 29 mar. de 2022.

CASTRO, N. J.; ROSENTAL, R.; BRANDÃO, R.; DANTAS, G. A.; LEITE, A. L. Importancia y Dificultades de la Integración Eléctrica en América del Sur. IN: DESIDERÁ NETO, W.A.; TEIXEIRA, R.A., (Orgs.) **Perspectivas para la Integración de América Latina**. Brasília: IPEA/CAF, 2012, p. 125-136.

CEBRI. **Programa de Transição Energética**: Tendências e Incertezas da Transição Energética no Caso Brasileiro. Rio de Janeiro, CEBRI, 2021. Disponível em: https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/PTE_Whitepaper_PT_9dez21.pdf Acesso em 31 mar. 2022.

CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. Booming sector and de-industrialization in a small open economy. **The Economic Journal**, v. 92, n. 368, p. 825-848, 1982. https://doi.org/10.2307/2232670

CRIEKEMANS, D. The geopolitics of renewable energy: different or similar to the geopolitics of conventional energy? **ISA Annual Convention**, Montreal: ISA, p. 1-52, 19 mar. 2011.

CRIEKEMANS, D. Geopolitics of the Renewable Energy Game and Its Potential Impact upon Global Power Relations. In: SCHOLTEN, D. **The Geopolitics of Renewables.** Lecture Notes in Energy, v. 61. Cham: Springer, 2018, p. 37-73. Disponível em: https://www.springer.com/br/book/9783319678542. Acesso em: 1 mai. 2020.

DE RIDDER, M. The Geopolitics of Mineral Resources for Renewable Energy Technologies. **The Hague Centre for Strategic Studies**, ago. 2013. Disponível em: https://hcss.nl/sites/default/files/files/reports/The_Geopolitics_of_Mineral_Resources_for_Renewable_Energy_Technologies.pdf Acesso em: 5 mai. 2020.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Balanço Energético Nacional: Relatório Síntese 2021**: Ano base 2020. Rio de Janeiro: EPE, 2021. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-601/topico-588/BEN_S%C3%ADntese_2021_PT.pdf Acesso em 18 fev. 2022.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2031**. Rio de Janeiro: EPE, 2022. Disponível em: https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-2031 Acesso em 31 mar. 2022.

FUSER, I. **Energia e Relações Internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2013.

FUSER, I. **Panorama da Integração Energética na América do Sul**: impasses e perspectivas de avanço. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung/CEBRI, v. 2, 2015. Disponível em: https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/PanoramaIntegracaoEnergeticaVo.pdf Acesso em 28 mar. 2022.

FUSER, I.; ABRÃO, R. A. F. Integração energética na América do Sul: perspectivas, impasses e obstáculos. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 19, n. 37, p. 240-267, 2020. https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2020.171246.

GRAHAM, J. D.; RUPP, J. A.; BRUNGARD, E. Lithium in the Green Energy Transition: The Quest for Both Sustainability and Security. **Sustainability**, v. 13, n. 20, p. 11274, 2021. https://doi.org/10.3390/su132011274

GREEN, F.; DENNISS, R. Cutting with both arms of the scissors: the economic and political case for restrictive supply-side climate policies. **Climatic Change**, v. 150, p. 73–87, mar. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s10584-018-2162-x Acesso em 29 abr. 2020.

GURLIT, Wieland. Hidrogênio verde: uma oportunidade de geração de riqueza com sustentabilidade, para o Brasil e o mundo. **McKinsey & Company**, Rio de Janeiro, 25 nov. 2021. Disponível em: https://www.mckinsey.com/br/our-insights/hidrogenio-verde-uma-oportunidade-de-geracao-de-riqueza-com-sustentabilidade-para-o-brasil-e-o-mundo Acesso em 31 mar. 2022.

HÜBNER, C. **Geopolitics of Energy Transition.** Lima: Konrad-Adenauer Foundation, 2016.

HUGHES, L.; LIPSCY, P. The Politics of Energy. **Annual Review of Political Science**, v. 16, n. 1, p. 449-469, 2013. Disponível em: https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-072211-143240 Acesso em 15 abr. 2020.

INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). **Renewable Energy Statistics 2021.** Abu Dhabi: IRENA, 2020. Disponível em: https://www.irena.org/publications/2021/Aug/Renewable-energy-statistics-2021 Acesso em 18 fev. 2022.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **World Energy Outlook 2004**. Paris: IEA, 2004. 578 p. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/energy/world-energy-outlook-2004_weo-2004-en. Acesso em: 1 mai. 2020.

CC BY NC SA

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **Renewables 2020, Analysis and forecast to 2025.** Paris: IEA, 2020. Disponível em: https://www.iea.org/reports/renewables-2020 Acesso em 11 mar. 2021.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **Patents and the energy transition**: global trends in clean energy technology innovation. Paris: IEA, abr. 2021. Disponível em: https://iea.blob.core.windows.net/assets/b327e6b8-9e5e-451d-b6f4-cbba6b1d90d8/Patents_and_the_energy_transition.pdf Acesso em 30 mar. 2022.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **Biofuel production by country/region and fuel type, 2016-2022** Paris: IEA, 7 mai. 2021b. Disponível em: https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/biofuel-production-by-country-region-and-fuel-type-2016-2022 Acesso em 30 mar. 2022.

ITAIPU. Geração – Produção Anual de Energia. 2022. Disponível em: https://www.itaipu.gov.br/energia/geracao Acesso em 28 mar. 2022.

KEOHANE, R.; VICTOR, D. The Transnational Politics of Energy. **Daedalus**, v. 142, n. 1, p. 97-109, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1162/DAED_a_00196 Acesso em: 4 mai. 2020.

KRANE, J. Why Oilmen Will Never Be Interested in Renewables. **Forbes**, Jersey, 14 fev. 2019. Disponível em: https://www.forbes.com/sites/thebakersinstitute/2019/02/14/why-oilmen-will-never-be-interested-in-renewables/#2fcc01234d8c. Acesso em: 10 mai. 2020.

LADISLAW, S.; LEED, M.; WALTON, M. **New Energy, New Geopolitics**: Balancing Stability and Leverage. Washington: Center for Strategic & International Studies, 2014.

LEITE, A. **Energia no Brasil**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2007.

LIMA, M. G. B. The Brazilian Biofuel Industry: Achievements and Geopolitical Challenges. In: AMINEH, M. P; GUANG, Y. **Secure Oil and Alternative Energy**: The Geopolitics of Energy Paths of China and the European Union. Leiden/Boston: Brill, 2012.

LOSENKANN, L.; HALLACK, M. Novas energias renováveis no Brasil: desafios e oportunidades. IN: NEGRI, J. A. D. et al. (Orgs.), **Desafios da Nação**: artigos de apoio, vol. 2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Brasília, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8446 Acesso em 31 mar. 2022.

CC BY NC SA

MÅNBERGER, A.; JOHANSSON, B. The geopolitics of metals and metalloids used for the renewable energy transition. **Energy Strategy Reviews**, v. 26, nov. 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.esr.2019.100394 Acesso em 4 mai. 2020.

MÅNSSON, A. A resource curse for renewables? Conflict and cooperation in the renewable energy sector. **Energy Research & Social Science**, v. 10, p. 1-9, nov. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.06.008 Acesso em 4 mai. 2020.

MENDONÇA, M. G.; ABRÃO, R. A. F. Subdesenvolvimento, desindustrialização e exploração de recursos naturais: o petróleo da camada de Pré-Sal como chave ou entrave para o desenvolvimento nacional. **Revista Aurora**, v. 8, n. 2, 2015. https://doi.org/10.36311/1982-8004.2015.v8n2.4849

NAUGHTON, B. The innovation-driven development strategy, 2015-present. In: **The Rise of China's Industrial Policy 1978 to 2020.** Cidade do México: UNAM, 2021.

O'SULLIVAN, M.; OVERLAND, I.; SANDALOW, D. The Geopolitics of Renewable Energy. **HKS Working Paper**, Cambridge, n. 17-027, p. 1-71, jul. 2017. Disponível em: https://www.hks.harvard.edu/publications/geopolitics-renewable-energy Acesso em: 30 abr. 2020.

PALTSEV, S. The complicated geopolitics of renewable energy**. Bulletin of The Atomic Scientists**, v. 72, n. 6, p. 390–395, 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/00963402.2016.1240476 Acesso em: 25 abr. 2020.

RICUPERO, R. Desindustrialização precoce: futuro ou presente do Brasil? **Le Monde Diplomatique Brasil**, n. 80, 6 mar. 2014. Disponível em: https://diplomatique.org.br/desindustrializacao-precoce-futuro-ou-presente-do-brasil/ Acesso em 29 mar. 2022.

RODRIGUES, B. S.; PADULA, R. Por uma geoestratégia do triângulo do lítio sul-americano. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 8, p. 100-121, 2017. Disponível em: https://www.revista-deestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/287 Acesso em 31 mar. 2022.

SABATELLA, I.; SANTOS, T. The IPE of regional energy integration in South America. In: VIVARES, E. **The Routledge Handbook to Global Political Economy**: Conversations and Inquiries. Londres: Routledge, cap. 42, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.4324/9781351064545 Acesso em 15 jun. 2020.

CC BY NC SA

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. The Big Rush, Natural Resource Booms and Growth. **Journal of Development Economics**, v. 59, jun. 1999, p. 43-76. Disponível em: https://www.earth.columbia.edu/sitefiles/file/about/director/pubs/JnlofDevtEcon1999.pdf Acesso em 29 mar. 2022.

SCHOLTEN, D. The Geopolitics of Renewables – An Introduction and Expectations. In: SCHOLTEN, D. (Ed.) **The Geopolitics of Renewables.** Lecture Notes in Energy, v. 61. Cham: Springer, 2018, p. 1-32. Disponível em: https://www.springer.com/br/book/9783319678542. Acesso em: 1 mai. 2020.

SCHUTTE, G.; BARROS, P. A Geopolítica do Etanol. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 1, jan. 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4752 Acesso em: 1 mai. 2020.

SINN, H. **The Green Paradox: a supply-side approach to global warming.** Cambridge/Londres: MIT Press, 2012.

STEGEN, K. Redrawing the Geopolitical Map: International Relations and Renewable Energies. In: SCHOLTEN, D. **The Geopolitics of Renewables.** Lecture Notes in Energy, v. 61. Cham: Springer, 2018, p. 75-95. Disponível em: https://www.springer.com/br/book/9783319678542. Acesso em: 1 mai. 2020.

STRECK, C.; TERHALLE, M. The changing geopolitics of climate change. **Climate Policy**, v. 13, n. 5, p. 533-537, 2013. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2013.823809 Acesso em: 25 abr. 2020.

TOLMASQUIM, M. **Integração das fontes renováveis intermitentes na América Latina: Brasil, Chile e Uruguai**. Caracas: CAF, 2017. Disponível em: https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1228/20170112_Intermittent%20Energy%20Renewables%20Integration%20Chalenges.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em 11 mar. 2021.

U.S. GEOLOGICAL SURVEY. **Mineral Commodity Summaries 2021.** Washington: USGS, fev. 2021. Disponível em https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2021/mcs2021.pdf Acesso em 31 mar. 2022.

U.S. GEOLOGICAL SURVEY. **Mineral Commodity Summaries 2022.** Washington: USGS, jan. 2022. Disponível em: https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2022/mcs2022-rare-earths.pdf Acesso em 30 mar. 2022.

CC BY NC SA

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. What countries are the top producers and consumers of oil? **EIA**, 8 dez. 2021. Disponível em: https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6 Acesso em 30 mar. 2022.

VAN DE GRAAF, T. Battling for a Shrinking Market: Oil Producers, the Renewables Revolution, and the Risk of Stranded Assets. In: SCHOLTEN, D. (Ed.) **The Geopolitics of Renewables.** Lecture Notes in Energy, v. 61. Cham: Springer, 2018, p. 97-121. Disponível em: https://www.springer.com/br/book/9783319678542. Acesso em: 1 mai. 2020.

VASCONCELOS, Y. A força das renováveis. **Pesquisa FAPESP**, n. 310, p. 36-39, dez. 2021. Disponível em: https://revistapesquisa.fapesp.br/a-forca-das-renovaveis/ Acesso em 31 mar. 2022.

WESTPHAL, K. Energy in an Era of Unprecedented Uncertainty: International Energy Governance in the Face of Macroeconomic, Geopolitical, and Systemic Challenges, in: KORANYI, D. **Transatlantic Energy Futures**: Strategic Perspectives on Energy Security, Climate Change and New Technologies in Europe and the United States. Washington: Johns Hopkins University, 2011, p. 1–26. Disponível em: https://archive.transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2016/08/Transatlantic_Energy_Futures.final_.pdf. Acesso em 5 mai. 2020.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.15070

Virada estética e política externa: uma leitura machadiana da identidade internacional do Brasil

Aesthetic turn and foreign policy: a Machadian reading of Brazil's international identity

Giro estético y política exterior: una lectura machadiana de la identidad internacional de Brasil

Luciano da Rosa Muñoz
Centro Universitário de Brasília (CEUB)
Brasília, Distrito Federal, Brasil
E-mail: lmunoz1984@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-6685-9385

Resumo: Neste artigo, buscamos submeter a política externa brasileira à investigação crítica por meio da virada estética em relações internacionais. Contestamos o entendimento historiográfico tradicional acerca da identidade internacional do Brasil. Por um lado, a narrativa conta que houve uma bem-sucedida atuação na Segunda Conferência de Paz da Haia em 1907, durante a qual o país defendeu o princípio da igualdade jurídica dos Estados. Por outro, diz que sua busca por status de potência terminou em fiasco quando o Brasil se retirou da Liga das Nações em 1926. Em lugar disso, almejamos aplicar a literatura machadiana como recurso estético a fim de desestabilizar tal interpretação e pensar a identidade internacional do país com consciência irônica. Através da alegoria de Brás Cubas, afirmamos que sua identidade não resolvida resulta em sua frustrada busca por reconhecimento internacional.

Palavras chave: virada estética; política externa brasileira; literatura brasileira.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Abstract: In this paper we intend to put Brazilian foreign policy into critical enquiry by means of the aesthetic turn in international relations. We dispute the traditional historiographical understanding regarding Brazil's international identity. On the one hand, the narrative tells there was a well succeed performance at the Second Hague Peace Conference in 1907 during which Brazil supported the principle of sovereignty equality of states. On the other, it says its search for power status ended up in fiasco when Brazil withdrew from the League of Nations in 1926. Rather, we aim at applying Machadian literature as an aesthetic device in order to destabilize such interpretation and to think about Brazil's international identity with ironic consciousness. Through the allegory of Brás Cubas, we affirm that its unresolved identity brings about its frustrated quest for international recognition.

Keywords: aesthetic turn; Brazilian foreign policy; Brazilian literature.

Resumen: En este artículo, buscamos someter la política exterior brasileña a una investigación crítica a través del giro estético en las relaciones internacionales. Desafiamos la comprensión historiográfica tradicional de la identidad internacional de Brasil. Por un lado, la narrativa cuenta que hubo una exitosa actuación en la Segunda Conferencia de Paz de La Haya en 1907, durante la cual el país defendió el principio de la igualdad jurídica de los Estados. Por otro lado, dice que su búsqueda de estatus de poder terminó en fiasco cuando Brasil se retiró de la Liga de las Naciones en 1926. En su lugar, pretendemos aplicar la literatura machadiana como recurso estético para desestabilizar tal interpretación y pensar en la identidad internacional del país con una conciencia irónica. A través de la alegoría de Brás Cubas, afirmamos que su identidad no resuelta resulta en su búsqueda frustrada de reconocimiento internacional.

Palabras-clave: giro estético; política exterior brasileña; literatura brasileña.

Recebido em
16/08/2021

Aceito em
21/07/2022

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Historicamente, a política externa brasileira e a atuação diplomática do Itamaraty foram centrais à busca por definição da identidade internacional do país. No começo do século XX, momento em que nossa diplomacia moderna encontra no Barão do Rio Branco sua figura fundadora, ocorreram a Segunda Conferência de Paz da Haia (1907) e a participação brasileira na Liga das Nações, encerrada em 1926. Na historiografia, é comum o entendimento de que a atuação do país na Haia foi exitosa porque embasada na postura principista de defesa da igualdade jurídica dos Estados. Por outro lado, os sucessores do Barão teriam protagonizado um fiasco na Liga ao sustentarem a demanda por um assento permanente ao Brasil a partir de uma representação equivocada das capacidades de poder do país. Esse contraste de interpretação tem resultado não apenas na veneração de Rio Branco como diplomata-modelo, mas também na ideia de que a identidade internacional do Brasil se define pelo principismo, pelo *soft power* e pelo desinteresse à projeção de poder.

Este artigo tem dois objetivos. Em um primeiro movimento, almeja defender a recepção das contribuições teóricas do "terceiro debate" dentro do campo de relações internacionais no Brasil. Em uma abordagem transdisciplinar, buscaremos aplicar a virada estética em relações internacionais para refletir criticamente acerca do modo como a historiografia tem referendado o entendimento da memória diplomática no que concerne à identidade internacional do Brasil. Em um segundo movimento, utilizaremos a literatura como ferramenta apta a desestabilizar a narrativa predominante e submetê-la à consciência irônica. Nesse aspecto, faremos uma leitura machadiana da identidade internacional do país com amparo no que denominaremos como *alegoria de Brás Cubas*. Como representação estética do Brasil, conforme veremos, essa personagem de Machado de Assis permite compreender criticamente a atuação da diplomacia na Primeira República e situar em três pontos o problema da aporia da identidade brasileira: (1) falseamento de origem; (2) busca frustrada por reconhecimento; e (3) projeção compensatória de grandeza.

PLURALISMO EPISTEMOLÓGICO

Em seu artigo sobre o "terceiro debate" em relações internacionais, Lapid (1989, p. 241-247) destaca o *perspectivismo* e o *relativismo* como contribuições importantes do pós-positivismo. O perspectivismo permite compreender que há em toda abordagem do conhecimento

CC BY NC SA

pressuposições epistemológicas, ontológicas e axiológicas subjacentes e prévias à validação científica. Em outras palavras, toda abordagem parte de uma visão de mundo acerca da realidade decorrente de uma escolha conceitual e teórica amparada em certos valores, o que implica, portanto, suspeitar da neutralidade analítica. Ao lado disso, o relativismo opõe-se à busca por consenso científico em relações internacionais e abraça o pluralismo epistemológico e a diversidade de interpretações. Desde o "terceiro debate", o campo tornou-se mais auto-reflexivo a fim de poder reavaliar as escolhas teóricas em termos de seus contextos históricos, de suas agendas ideológicas ou normativas e mesmo das metáforas ou tropos literários que informam sua construção. Como consequência, também se tornou mais aberto aos debates metateóricos e à livre circulação de perspectivas críticas e inovadoras, dentro de um ambiente acadêmico mais polimorfo e menos paroquial.

Como destacam Ashley e Walker (1990, p. 375-390), essa sensação de transição e de crise das fronteiras disciplinares em relações internacionais – marcante desde fins da década de 1980 – gerou duas espécies de atitude: a *religiosa* e a *celebratória*. Por um lado, a atitude religiosa teme a crise como sinal de perigo e de insegurança e procura como nunca reviver o culto dos textos sagrados da *disciplina*. Por outro, a atitude celebratória interpreta a crise como oportunidade para a criação teórica e a afirmação do paradoxo e da ambiguidade, o que acarreta propor alternativas em face de uma leitura crítica dos textos canônicos. Na visão de Der Derian (1988, p. 191-192), a emergência desse novo pluralismo poderia ser compreendida nas variantes do *pós-classicismo* e do *pós-estruturalismo*. A variante pós-clássica reconhece a importância da história e dos grandes textos de filosofia política para a reflexão teórica do campo, contudo, procura ampliar o leque dos clássicos para contemplar autores silenciados associados a visões críticas e não ocidentais. Por sua vez, a variante pós-estruturalista presume submeter à crítica as premissas epistemológicas do racionalismo, as quais privilegiam o princípio de soberania e o estatocentrismo, por meio do desafio às definições essencialistas e aos mitos de origem.

Em outra oportunidade, defendemos que relações internacionais possam ser compreendidas como *campo aberto e transversal do saber*, o que teria como efeito renunciar à procura por segurança ontológica e celebrar a contribuição de aportes diversos do conhecimento – por exemplo, da literatura. Dentro do prisma aberto pelo "terceiro debate", parece-nos, portanto, adequado abraçar o influxo das teorias críticas. Nesse sentido, também sustentamos a necessidade de se analisar a política externa brasileira através de epistemologias alternativas, uma vez que a hegemonia do historicismo entre nós tem como resultados não apenas a reificação essencialista da identidade internacional do Brasil, senão também a perpetuação de mitos

CC BY NC SA

de origem (MUÑOZ, 2016, 2020). Nesse sentido, defenderemos que Machado de Assis seja recebido no campo de Relações Internacionais no Brasil não apenas como um clássico da literatura, mas também como parâmetro estético válido para a análise da política externa. A par disso, sua consciência irônica pode servir como ferramenta útil a desestabilizar a narrativa historiográfica linear acerca da identidade internacional do país.

Nos anos 2000, a vertente pós-estruturalista do "terceiro debate" ultrapassou sua primeira etapa de crítica epistemológica e assumiu agenda mais propositiva no marco da *virada estética*. Esse movimento procura legitimar a estética como nova epistemologia apta a pensar a política mundial, a qual passou a receber o aporte da literatura, das artes visuais, da música e do cinema. Na visão de Bleiker (2001, p. 510), o ponto de partida para a compreensão dessa renovação no campo deve ser situado no problema da representação. Por um lado, a tradicional *representação mimética* busca oferecer um retrato fiel e realista da política, representando-a "como ela realmente é". Tanto na tradição norte-americana do realismo político – apegado à aproximação entre ciência política e ciências naturais – quanto na tradição historicista europeia – voltada à busca da verdade dos documentos – impera esse ideal da mimese. Por outro lado, a *representação estética* admite que há sempre um *gap* entre representação e realidade representada, que o analista busca preencher com base em suas pressuposições de valor e escolhas políticas. Não há, portanto, representação neutra.

Em outras palavras, há política na escolha em analisar a política externa brasileira sob hegemonia da abordagem historiográfica. Entretanto, se assumimos a oportunidade criativa oferecida pelo perspectivismo, podemos não apenas defender o pluralismo epistemológico contra o paroquialismo acadêmico, mas também libertar nossas representações para a busca de alternativas. Como afirma Bleiker (2001, p. 513-520), legitimar o olhar estético sobre a política permite transgredir a barreira entre as esferas pública – reino da razão e da objetividade – e privada – lugar da subjetividade e do gosto. Assim, é possível colocar em questão a centralidade da razão imperante na representação mimética do mundo de modo a permitir uma interação mais harmoniosa entre razão, percepção, sensibilidade, imaginação e memória como faculdades do conhecimento humano. O ideal da mimese impede a auto-reflexão e a ironia, pois busca atingir para as ciências humanas e sociais o patamar da categorização científica; a representação estética, ao contrário, celebra a diversidade da vida. Essa transgressão de fronteiras é salutar, uma vez que precariza as interpretações prevalecentes em relações internacionais como resultantes de escolhas e tenta impedir criticamente que o meio acadêmico se converta em domínio religioso, fechado e estreito.

CC BY NC SA

Dessa forma, filósofos, historiadores e cientistas políticos são também um pouco artistas, pois decidem representar a esfera política com base na apreciação estética de seus gostos pessoais, embora raramente o admitam. De acordo com Sylvester (2001, p. 545-546), a abstração da realidade da vida – necessária à construção de teorias e conceitos – é atributo comum da arte e da ciência. Quando propõe sua interpretação acerca da política, o analista elege certas linhas de contorno, mas não outras, e parte de uma lógica de eliminação. Em artigo mais recente, Bleiker (2017, p. 260-262) afirma que a virada estética contribui não apenas para tornar o campo de relações internacionais mais auto-reflexivo e plural, senão também para que evitemos as presunções e não temamos a ambivalência, a vulnerabilidade e a dúvida. A liberação dessa perspectiva possibilita abordar o âmbito político de novas formas e romper as barreiras disciplinares que entravam uma compreensão mais complexa e multifacetada do mundo em que vivemos. No sentido da mencionada vertente pós-clássica, recorreremos à narrativa de Machado de Assis, clássico de nossa literatura, porém não utilizado para pensar a política externa e a identidade internacional do Brasil. É a partir de seu olhar irônico sobre a realidade social que buscaremos problematizar representações miméticas correntes na historiografia da política externa brasileira.

De acordo com Derrida (2014, p. 47-53), há dificuldade em discernir narrativa histórica, ficção literária e reflexão filosófica. Em sua obsessão proteiforme, a literatura é uma instituição que permite *dizer tudo*, pois desafia e suspende a lei e transgride as fronteiras. Em sua acepção atual, está associada ao advento da democracia moderna e à livre circulação de ideias. Na experiência ocidental, portanto, esse dizer tudo pode conferir à literatura uma função crítica na esfera política. No nível epistemológico, essa instituição gravita no espaço estranho da *não identidade*, uma vez que a literatura não tem essência própria, ao mesmo tempo em que não se identifica a nenhum outro tipo de discurso, mas precisa abrir-se a todos eles:

> Experiência do Ser, nada mais, à beira do metafísico, a literatura talvez se mantenha à beira de tudo, quase além de tudo, inclusive de si própria. É a coisa mais interessante do mundo, razão pela qual, se não é idêntica a si mesma, o que se anuncia e se recusa com o nome de literatura não pode ser identificado a nenhum outro discurso. Nunca será científica, filosófica, coloquial. Mas se ela não se abrisse para todos esses discursos, se não se abrisse para quaisquer daqueles discursos, tampouco seria literatura. Não há literatura sem uma relação *suspensa* com o sentido e com a referência. [...] Possivelmente, isso deveria ser tornado mais complexo: "ironia" talvez não seja a melhor categoria para designar essa "suspensão", essa *epoché*, mas há decerto algo de irredutível na experiência poética e literária. (DERRIDA, 2014, p. 69-74)

CC BY NC SA

Esse entendimento da literatura como *experiência à beira de tudo* descreve o que defendemos para relações internacionais como campo aberto e transversal do saber. Ao lado disso, o perspectivismo resulta em postura irônica e cética de suspensão em face das representações miméticas, as quais almejam capturar a suposta correspondência entre a realidade do mundo e a abstração teórico-conceitual expressa em linguagem. Nesse aspecto, afirma Rorty (1989, p. 5-19) que não há tal correspondência, uma vez que a linguagem é apenas uma criação humana; o "mundo real lá fora" é indiferente a nossas descrições dele. Assim, o autor assume posição perspectivista e pragmática. Por um lado, não há linguagem universal – ideal da mimese –, mas vários *vocabulários*, ou conjuntos de metáforas que endereçam problemas de modos distintos. Por outro, cada vocabulário deve ser julgado com base em sua utilidade como ferramenta adequada para abordá-los. Cada criação poética, portanto, presume uma escolha política. As novas metáforas, estranhas e inovadoras, combatem as velhas, gastas e naturalizadas, já convertidas em espelho único do real. Por esse motivo, Rorty (1989, p. 73-74) também recomenda a postura irônica, capaz não só de gerar dúvida sobre o próprio repertório de metáforas, senão também sobre o dogmatismo do senso comum. Dessa forma, não nos interessa reinvestir o vocabulário gasto da historiografia em política externa brasileira, mas propor algo outro amparado na função crítico-política da literatura.

HISTORIOGRAFIA EM ENREDO

Segundo White (1992, p. 12-24), os trabalhos históricos podem ser entendidos como discursos narrativos em prosa, pois utilizam estratégias de *elaboração de enredo* para criar uma impressão explicativa sobre eventos ocorridos no passado. Quer dizer, a história não é vista como ciência, mas como arte, já que o historiador produz a narrativa a partir de suas opções estéticas e éticas subjetivas. Desse modo, White desconfia da cientificidade da história, na medida em que não há base epistemológica que assegure maior realismo para uma explicação histórica, de resto resultante de formalizações das intuições poéticas do próprio historiador. Em sua visão, a obra de historiografia coloca acontecimentos em ordem temporal e organiza tal crônica em *estória* a fim de conceber um espetáculo ou processo com começo, meio e fim. Como consequência, White elide a fronteira entre realidade e ficção, entre história e literatura. Sendo assim, não acredita que o historiador descubra suas estórias enterradas na verdade dos documentos, mas que as inventa, uma vez que seleciona alguns acontecimentos, porém não outros, amparado em seus juízos de valor estéticos e morais e dá a eles diferentes significações:

CC BY NC SA

> A fim de imaginar "o que *realmente* aconteceu" no passado, portanto, deve primeiro o historiador *pre*figurar como objeto possível de conhecimento o conjunto completo de eventos referidos nos documentos. Este ato prefigurativo é *poético*, visto que é precognitivo e pré-crítico na economia da própria consciência do historiador. É também poético na medida em que é constitutivo da estrutura cuja imagem será subsequentemente formada no modelo verbal oferecido pelo historiador como representação e explicação daquilo "que *realmente* aconteceu" no passado. [...] É também constitutivo dos *conceitos* que empregará para *identificar os objetos* que povoam aquele domínio e *caracterizar os tipos de relações* que eles podem manter entre si (grifos no original). (WHITE, 1992, p. 45)

Não basta que a estória tenha começo, meio e fim; é preciso que tenha um sentido, o qual decorre da opção estética do historiador que promove sua colocação em enredo. Para White (1992, p. 23-26), há quatro enredos fundamentais na historiografia: a estória romanesca, a tragédia, a sátira e a comédia. Na *estória romanesca*, há um drama em que o herói consegue vencer o mundo da experiência e libertar-se dele no final, tal como, por exemplo, a ressurreição de Cristo na narrativa cristã. É um drama em que o bem triunfa sobre o mal, a luz sobre as trevas e a virtude sobre os vícios. Por sua vez, o papel do herói que transcende o mundo corrompido pressupõe sua identificação metafórica com as forças do bem. Na *tragédia*, ao contrário, a lei do mundo impõe ao protagonista a derrota final e sinaliza sua impotência para modificar seu destino oracular, tal como ocorre, por exemplo, com Édipo nas tragédias de Sófocles. Se a estória romanesca deposita suas esperanças na capacidade sobre-humana de o herói submeter as forças do mal, a *sátira* percebe com ironia essa dualidade moral e mantém em suspenso a disjuntiva entre a lei do mundo e a vontade dos homens. Por sua vez, a *comédia* sobreleva o desespero do final trágico através da reconciliação leve e bem-humorada.

Na historiografia corrente da política externa brasileira, a atuação do Brasil na Segunda Conferência de Paz da Haia, em 1907, representa um momento fundacional da identidade internacional do país. Em nosso entendimento, há elementos de enredo romanesco nas principais narrativas historiográficas acerca da Haia. Na concepção de Lafer (2007, p. 65-79), por exemplo, a identidade internacional do Brasil define-se como a de uma potência média de escala continental e relevância regional. Assim, entende que sua posição intermediária habilita o país a exercer a função de articulador de consensos entre grandes e pequenos no âmbito multilateral, *soft power* que granjeia credibilidade ao Brasil apesar de sua limitação de meios de poder. Nesse aspecto, Lafer projeta na Segunda Conferência de Paz da Haia o momento inaugural não apenas da presença do país nos foros internacionais, senão também da fundação de sua identidade principista. Entende que a ação de Rui Barbosa na Haia – instruído por Rio Branco – representa fazer diplomático precursor da democratização do sistema internacio-

CC BY NC SA

nal. Por um lado, as grandes potências do Concerto Europeu defendiam a lógica oligárquica do poder na gestão da ordem internacional; por outro, o Brasil lutava pela igualdade jurídica dos Estados e pelo multilateralismo. Em outras palavras, Lafer situa o Brasil do lado dos princípios morais da igualdade e da justiça – do lado do bem; às grandes potências resta a imposição da força e da guerra – o lado do mal.

Afirma Cardim (2014, p. 12), por sua vez, que o principal assunto debatido na Haia foi a proposta norte-americana, apoiada por Alemanha e Inglaterra, de se estabelecer uma Corte Internacional de Justiça formada por juízes permanentes nomeados pelas grandes potências e por sete ou oito postos destinados às demais nações em caráter rotativo. Como consequência, essa iniciativa foi contra-atacada pelo Brasil e demais países da América Latina, bem como asiáticos e alguns europeus menores, em nome da igualdade jurídica dos Estados. Em seu prefácio à publicação dos telegramas trocados entre Rio Branco e Rui Barbosa, delegado brasileiro à conferência, considera o autor que não configuram "documentos solenes e estáticos, mas sim um conjunto de cenas, quadro a quadro, de um verdadeiro filme de ação, que poderia ser intitulado 'A estreia do Brasil no mundo', ou 'Igualdade se conquista', ou 'As duas águias de Haia'". Cardim (2014, p. 29) pontua que a atuação do Brasil na Segunda Conferência de Paz da Haia foi norteada pela seriedade e pela luta por princípios. Rio Branco e Rui, homens públicos virtuosos, antíteses da improvisação e abridores de caminhos, defenderam o princípio da igualdade e criaram um dos paradigmas da política externa brasileira. Em sua visão, houve mesmo uma luta de dimensões bíblicas:

> Quanto a si, o Dr. Rui Barbosa não hesitou em declarar que estava satisfeito com o velho Tribunal [Arbitral, criado na Conferência da Haia de 1899]. Não desejava estabelecer um novo, mas queria considerar a questão de acordo com o apoio que a ideia tinha recebido na Conferência. Em um ponto insistia, entretanto, que os direitos soberanos iguais de cada Estado independente fossem ressalvados na constituição do Tribunal e na nomeação dos juízes. [...] A questão que então se suscitou na Conferência era um destes grandes problemas políticos que surgem de tempos em tempos para pôr à prova a coragem e desafiar o discernimento da humanidade. [...] O Barão Marschall, representando a Alemanha, permaneceu com inabalável firmeza como advogado da Força. O Dr. Rui Barbosa, ao mesmo tempo em que avançava com desassombro de David diante de Golias de Gath, tornou-se advogado do Direito. (CARDIM, 2007, p. 126-127)

Parece-nos que as soluções estéticas encontradas por Lafer e Cardim resolvem seus problemas. Em ambos os casos, a Conferência da Haia é narrada com enredo de estória romanesca. Por um lado, Rio Branco e Rui cumprem nesse *filme de ação* o papel do herói épico, pois aparecem como homens virtuosos que sustentaram sem hesitação os princípios da igualdade,

CC BY NC SA

da justiça e da moderação, lutaram em condições desfavoráveis e afinal venceram; por outro, os representantes das grandes potências – por exemplo, de Estados Unidos, Alemanha e Inglaterra – fazem o papel dos vilões, já que opuseram ao Bem e ao Direito o Mal e a Força. Parece-nos que o modo como a estória é narrada permite efetuar a identificação metafórica entre Rio Branco, Rui e o Brasil, o qual se define internacionalmente a partir desse momento inaugural. Em Lafer, o reforço do mito de origem demanda a prática do presentismo, e o conceito de *soft power* é por sua vez situado anacronicamente no começo do século XX. Em Cardim, a contraposição entre vício e virtude, a qual caracteriza a estória romanesca, salta aos olhos em sua analogia da luta entre Davi e Golias. Por meio de sua metáfora das "duas águias de Haia", também resolve a relação de importância entre Rio Branco e Rui. Quer dizer, o Barão também era águia, pois sem suas instruções e presença fundacional no Rio de Janeiro Rui não poderia ter triunfado como fez.

A narrativa corrente da participação do Brasil na Liga das Nações tem outro tom. Como afirma Garcia (1994, p. 6-17), tendo sido o único país da América do Sul a participar da Primeira Guerra Mundial, o Brasil exerceu na Conferência de Paris (1919) liderança sobre as potências menores e colheu total sucesso em suas reivindicações relacionadas aos navios alemães apreendidos e ao reembolso dos prejuízos causados aos cafeicultores paulistas. Em estreita colaboração com Woodrow Wilson, Epitácio Pessoa, representante brasileiro à conferência, ainda obteve a inclusão do país como membro não permanente do Conselho Executivo da Liga em busca de reconhecimento entre as grandes potências. No governo de Artur Bernardes, entre 1922 e 1926, a obtenção do assento permanente tornou-se a meta prioritária da política externa brasileira. Segundo Garcia, porque o Brasil não tinha interesses diretos no xadrez europeu, o assento seria um posto honorífico destinado a fortalecer o prestígio do país no exterior e angariar apoio doméstico ao governo Bernardes. Representante junto à Liga das Nações, Afrânio de Melo Franco defendeu que o país deveria ocupar provisoriamente a vaga reservada aos Estados Unidos como porta-voz do continente americano na instituição. Sem apoio extraoficial dos norte-americanos, tampouco dos demais países da América Latina, Garcia aponta o veto do Brasil à entrada da Alemanha na Liga e sua retirada posterior como o *fiasco de Genebra*.

De acordo com Garcia (2000, p. 8-10), em razão de seu êxito na Haia, Rui Barbosa havia sido cogitado como representante do Brasil à Conferência de Paris, contudo, declinou o convite porque havia incompatibilidades políticas com Domício da Gama e demais membros da delegação. Para o autor, a ausência de Rui e a dificuldade de se incluir o Brasil nas conferências preliminares configuravam tentativa frustrada de se obter maior reconhecimento

CC BY NC SA

internacional e pareciam *prenunciar* o descompasso entre fins perseguidos pela diplomacia e os meios disponíveis ao país, o que ficaria claro em definitivo na retirada da Liga em 1926. Na interpretação de Garcia (2000, p. 19), elemento importante do fiasco brasileiro foi sua conduta diplomática contraditória. Por um lado, pendia ao discurso em prol das potências menores, cristalizado na defesa do princípio da igualdade dos Estados; por outro, na prática aceitava a classificação das potências em categorias desiguais pois almejava pertencer ao Conselho Executivo da Liga em posição diferenciada que atendesse sua aspiração de grandeza. O que nos soa curioso é que as raízes do fiasco do Brasil na Liga estejam atreladas à herança de Rio Branco e Rui Barbosa:

> A forma com que se deu a colaboração do Brasil com a Liga, que evoluiu da adesão total à crítica implacável, pode ser analisada *inter alia* com referência à natureza dialética da política externa na época, que era o resultado da mútua interação entre um discurso idealista-principista (legado de Rui Barbosa) e uma visão realista-pragmática das relações internacionais (legado do Barão do Rio Branco). [...] Agindo no contexto organizacional da Liga como se fosse uma potência intermediária, o Brasil revelava uma ambiguidade intrínseca no seu comportamento ao praticar uma diplomacia pendular altamente complexa entre grandes potências e potências menores, entre realismo e idealismo, entre pragmatismo e principismo, entre prática e discurso. (GARCIA, 2000, p. 92)

Parece-nos intrigante constatar que tal ambiguidade entre as visões do Barão e de Rui não é capaz de perturbar a interpretação abonatória corrente na historiografia acerca da Conferência da Haia, contudo, constitui elemento central para o diagnóstico da participação fracassada do Brasil na Liga. Quer dizer, a atuação do país na Haia, dentro de um enredo romanesco, é vista como coerente e não improvisada, situada apenas do lado da defesa do princípio da igualdade dos Estados, a qual ao fim granjeou-lhe a vitória. Por sua vez, o fiasco na Liga teria resultado da contradição entre a postura principista e o apoio ao critério oligárquico das potências. Em nossa visão, é possível compreender tal diferença de interpretação como resultado de distintas prefigurações estéticas colocadas em enredo na historiografia. Para Garcia (2000, p. 93-94), a vontade de Artur Bernardes como homem de Estado não conseguiu vencer as *forças profundas* que condicionavam sua ação, pois o Brasil era apenas um país agroexportador de café com interesses limitados e ambições desmedidas. Tal paradoxo teria conduzido o governo em um caso de *misperception* a superestimar a importância do país na Liga. Nesse caso, parece tratar-se de um enredo trágico, em que a lei do mundo impõe ao protagonista uma derrota final cujo desfecho estava prenunciado desde o princípio.

CC BY NC SA

Pensamos que o enredo trágico também permeia a interpretação que Baracuhy (2006) fornece à atuação do Brasil na Liga das Nações. Segundo o autor, o qual recorre ao realismo neoclássico, a crise de 1926 deve ser entendida conjugando-se os níveis de análise sistêmico da política internacional e de agência do Brasil em sua política externa. Por um lado, considera que o nível sistêmico estava marcado pela interação entre o tabuleiro geopolítico das potências europeias – interessadas em assinar os Acordos de Locarno de 1925 – e o tabuleiro multilateral da Liga das Nações – onde estava presente o Brasil. Por outro, afirma Baracuhy que a obstinação de Artur Bernardes e de Afrânio de Melo Franco em obter ao país um assento permanente do Conselho Executivo da organização respondia à grande estratégia das elites políticas e diplomáticas do Brasil, segundo as quais caberia ao país ocupar uma posição de maior destaque nas relações internacionais do pós-guerra. Entende o autor, no entanto, que os dois tabuleiros – geopolítico e multilateral – entraram em rota de colisão por ocasião do ingresso exclusivo da Alemanha no Conselho, o que acabou levando o Brasil a abandonar a Liga das Nações. Assim, a lógica de Locarno, tributária da velha balança de poder, submeteu a lógica da Liga, baseada no princípio multilateral proposto por Woodrow Wilson.

Para nossos propósitos, é sugestiva a *metáfora* que Baracuhy toma emprestada do historiador Chris Leuchars para descrever o desfecho trágico de sua estória. Os tabuleiros geopolítico e multilateral eram como "dois navios navegando em curso de colisão em um nevoeiro, com suas tripulações preocupadas exclusivamente com suas respectivas casas de máquinas. Quando se deram conta, foi impossível evitar a colisão." (BARACUHY, 2006, p. 369). Essa metáfora é uma chave para entrevermos novamente o enredo da tragédia. Se os dois tabuleiros eram como navios com rotas de colisão prenunciadas e inexoráveis, havia um destino trágico para o Brasil na Liga, cujo desfecho estava selado em oráculo desde o princípio. Por mais que o país lutasse ano após ano para obter das grandes potências – em especial, de França e Inglaterra – apoio a seu pleito por um assento permanente, seria a lógica de poder dessas mesmas potências que ao fim determinaria sua tragédia anunciada, já que optaram sem hesitação por contemplar a entrada exclusiva da Alemanha no Conselho da Liga em 1926, condição indispensável à validação aos Acordos de Locarno. De modo distinto a Garcia, entretanto, não considera Baracuhy que a atuação do Brasil na Liga tenha sido fruto de *misperception*, tampouco resultado em fiasco:

> O sucesso e o prestígio que a diplomacia do Barão do Rio Branco obtivera no continente americano deixaram pesado fardo para as elites de política externa que o sucederam. As iniciativas diplomáticas seriam inevitavelmente julgadas à sombra desse legado. Quão pesado fora o fardo das elites de política externa que tiveram de agir naquela mesma geração, uma década após a morte do Barão do Rio Branco?

CC BY NC SA

> Que desafio maior poderia haver para um país, como o Brasil da época, do que postular um espaço no palco das grandes potências com o imperativo de sucesso que o passado diplomático lhe legara? [...] Não houve 'fiasco' absoluto da diplomacia brasileira no episódio de 1926. Ao ver-se derrotada a política externa brasileira de '*status quo',* que vislumbrava uma posição central entre as grandes potências na Liga das Nações, produziu-se objetivamente uma vitória do multilateralismo. (BARACUHY, 2006, p. 375-391)

A leitura de Baracuhy é significativa das relações que a historiografia corrente estabelece entre o legado de Rio Branco e a tarefa de seus sucessores. Como vimos, o Barão e Rui emergiram da Haia como heróis épicos. Dessa forma, a busca por um assento permanente no Conselho da Liga não poderia ter sido uma percepção equivocada das elites políticas e diplomáticas brasileiras, senão resultado do dever de carregar o *pesado fardo* deixado por Rio Branco. Era preciso agir como ele teria agido. Teriam seus sucessores, porém, seus olhos de águia? Seria permitido que alguém os tivesse? Como os sucessores poderiam jamais emular uma figura fundadora? Em nosso entendimento, o enredo trágico da Liga complementa o enredo romanesco da Haia. É o fracasso dos sucessores o que enaltece a invencibilidade do Barão e de Rui. Como vemos em Baracuhy, porém, na Liga não houve fracasso, não houve fiasco. Segundo o autor, o Brasil *venceu ao perder*, pois se de um lado havia perdido em 1926, seu veto à Alemanha sinalizava de outro a vitória futura do multilateralismo no sistema internacional. Nesse movimento, pensamos que Baracuhy desconsidera a derrota atual e efetiva do Brasil na Liga por meio de uma *projeção futura de grandeza*, a qual permite compensar a *busca frustrada por reconhecimento* do país entre as grandes potências naquele momento da crise de 1926. Com a vantagem da visão retrospectiva, assim como Lafer, Baracuhy não resiste e recorre ao presentismo. É como se vocalizasse a enorme sombra do Barão, a qual, projetada no século, enfim absolve seus sucessores.

É preciso salientar que Cardim, Garcia e Baracuhy são diplomatas-historiadores, e toda escolha estética é também uma escolha política. Lafer foi ministro das Relações Exteriores. Em outras palavras, essa discrepância entre os enredos da Haia e da Liga pode ser atribuída ao problema do mito de origem associado à figura do Barão, metáfora do diplomata-modelo. Como destaca Soares de Lima (2005, p. 4-6), a atuação de Rio Branco na delimitação das fronteiras nacionais converteu-o em ícone fundador da diplomacia brasileira, assim como legitimou a visão da política externa como política de Estado desvinculada das oscilações domésticas. Ao lado disso, considera que a preservação desse mito fundador é central para que o Itamaraty ocupe lugar privilegiado no aparelho do Estado e represente na percepção das elites brasileiras o projeto segundo o qual o país estaria vocacionado à grandeza internacional.

CC BY NC SA

Assim, o Barão funciona como autoridade paterna, sede do *logos* e da luz do Sol, encarregado de enunciar a fala primeira, discurso vivo, transparente e fundacional, de onde se origina a tradição (DERRIDA, 2005, p. 21-28). Em sua sombra, estava Rui; abaixo dele, seus sucessores na Liga, os quais poderiam tentar imitá-lo, mas jamais superá-lo sob pena de romper com as fundações. Por isso, o enredo da Haia tem desfecho apoteótico; o da Liga, por sua vez, decepcionante, pálido eco. Em nossa visão, portanto, são as escolhas estéticas e políticas dos autores analisados que implicam que o mesmo dilema entre poder e justiça enfrentado na Haia e na Liga resulte em leituras tão distintas.

CONSCIÊNCIA IRÔNICA

Entretanto, esses mesmos fatos históricos também possibilitam sua colocação estética em outros tipos de enredo. Na poética da historiografia, conforme adiantamos, a *sátira* representa o exato oposto do drama de redenção da estória romanesca. Nesse modo de enredo, há preferência pela *consciência irônica* tanto em relação à dualidade moral quanto às esperanças depositadas na capacidade de triunfo final do herói épico. Portanto, é um drama de disjunção que reconhece a inadequação última da vontade humana em poder sobrepujar a lei inexorável do mundo. Por sua vez, o enredo da *comédia* atinge ao fim a leveza da reconciliação festiva entre o homem – ou os atores históricos – e as forças que o oprimem (WHITE, 1992, p. 25-26). Em outras palavras, nesses dois modos de enredo não há veneração das capacidades hercúleas do herói para abater o Mal do mundo, tampouco desalento com o fracasso de uma tragédia anunciada. Isso é possível, pois de acordo com White (1992, p. 50-51) a consciência irônica mantém a realidade suspensa sob a condição aporética da dúvida, o que permite não apenas parodiar o absurdo das crenças dogmáticas, como também submeter a própria linguagem do autor à autocrítica. Por um lado, a atitude satírica sustenta a perplexidade dessa aporia sem resolução; por outro, a atitude cômica evita o desespero e resolve a contradição com o riso aplicado à seriedade da história.

Dessa forma, a consciência irônica sobre a história tanto abre espaço para a dessacralização dos ícones fundadores – tal como Rio Branco ou Rui –, quanto pode aliviar o efeito de comparação que sua presença original impõe sobre os fracassos ou desvios de rota de seus sucessores. Em outra oportunidade, buscamos dar interpretação diversa, eivada de olhar irônico, sobre a participação do Brasil na Haia em 1907, por meio de outra seleção de leitura para a documentação (MUÑOZ, 2014). Conforme afirmamos então, a contradição entre as

CC BY NC SA

visões de Rio Branco (realista) e Rui (idealista) implicou ao final a adoção improvisada e algo oportunista do princípio da igualdade jurídica dos Estados. Em agosto de 1907, após a divulgação do projeto das grandes potências para a constituição oligárquica do Tribunal Arbitral, o Barão telegrafou do Rio de Janeiro propondo a Rui um "plano de transação" – não salientado por Cardim – em que o novo órgão teria quinze assentos permanentes definidos com base no critério populacional, o que poderia incluir o Brasil entre as potências maiores. Subsequentemente, Rio Branco acionou sem sucesso o apoio da delegação norte-americana na Haia para a proposta, o que o fez instruir Rui a defender *em definitivo* o princípio da igualdade dos Estados. Em nossa leitura, não houve ao fim o triunfo do Bem contra o Mal, mas apenas foi levado a efeito pelo Brasil um "plano de obstrução" do Tribunal Arbitral como resultado de seu jogo ambíguo entre poder e justiça:

> Pode-se perceber que, entre o "plano de transação" e o "plano de obstrução", o Brasil efetua um movimento dúplice, o qual decorre de sua própria condição indefinida, de seu nem lá, nem cá, nem grande, nem pequeno. Poderíamos resumi-lo da seguinte forma: há duas posições de poder que se deseja alcançar, ora uma, ora outra, por oscilação, a depender das circunstâncias – uma reativa, que requer e espera que as grandes potências o reconheçam entre si e chancelem sua condição aristocrática, mesmo que *last and least*; outra ativa, na qual se exerce a liderança das pequenas potências como *primus-inter-pares*, formalmente igual, mas singularmente superior. [...] [p]ropomos entender a atuação do Brasil na Segunda Conferência de Paz da Haia com base no "problema da mediania", cuja fórmula é a seguinte: "grande demais para ser pequeno, pequeno demais para ser grande." (MUÑOZ, 2014, p. 79-80)

É curioso notar, portanto, como nossa análise é compatível com o modo de explicação que Garcia atribui ao fiasco do Brasil na Liga, contudo, despida de qualquer conotação trágica, pois afinal sob o olhar irônico o peso de comparação desigual dos ícones fundadores desaparece. Nessa colocação de enredo, sem heróis ou vilões, o próprio diagnóstico do fracasso de 1926 alivia-se e pode ser relativizado. Nossa consciência irônica permite perceber que a ambiguidade entre os princípios morais e a política do poder permeia *indiferentemente* as gestões do Brasil na Haia e na Liga. Tal como Artur Bernardes e Afrânio de Melo Franco, o Barão e Rui eram afinal homens sujeitos a erros de avaliação e a tentativas de correção de rota. Cardim, entretanto, não menciona o equívoco de Rio Branco, o qual busca sem êxito apoio na delegação norte-americana para a obtenção de um assento permanente ao Brasil no Tribunal Arbitral. Como vimos, não poderia ser diferente, pois em sua estória romanesca o Barão é nada menos que um herói épico.

Na visão de Santos (2003, p. 87-101), a historiografia tem superestimado a relevância do fiasco brasileiro na Liga, o qual deve ser compreendido como sintoma do fiasco maior da

CC BY NC SA

própria instituição no período entre-guerras. Como afirma a autora, a negligência de Inglaterra e França em apoiarem a pretensão do Brasil a um assento permanente no Conselho Executivo indica o descompasso fundamental existente entre a velha diplomacia europeia – baseada na primazia das grandes potências – e o novo espírito wilsoniano que havia inspirado a criação da Liga das Nações – amparado na tentativa de democratização da ordem internacional. Assim, o veto do Brasil à entrada da Alemanha pode ser entendido não como manobra desastrada dos sucessores de Rio Branco, mas como movimento dentro das regras do jogo que indicava a própria fragilidade da Liga. À diferença de Garcia, Santos (2016, p. 214-215) não compreende o episódio de 1926 como *misperception* resultante em fiasco da diplomacia brasileira, senão como efeito da incompatibilidade irônica entre as lógicas de poder do velho e do novo mundo. Vimos como Baracuhy tampouco entende que a atuação do Brasil na Liga foi um fiasco. Entretanto, é o *pesado fardo* do Barão que o impede de aliviar sua narrativa trágica e convertê-la ao fim em comédia festiva de reconciliação entre o pai fundador e seus sucessores. Assim, parece que jamais Rio Branco ri.

Por sua vez, é interessante notar como Cardim e Garcia superdimensionam a importância da política externa brasileira – *para o bem ou para o mal*. Quer dizer, ou temos na Haia heróis épicos que derrotam a lógica das potências, ou temos na Liga sucessores cujo fracasso retumbante é o fiasco principal. Contemporâneo de Rio Branco e de Rui, amigo pessoal de Joaquim Nabuco, Machado de Assis tinha outra visão da história. No espírito da virada estética, deste dizer tudo da literatura, parece-nos importante reconhecê-lo como um escritor cujo olhar crítico pode servir para que problematizemos a identidade internacional do Brasil. De acordo com Sá Rego (1989, p. 152-164), os romances maduros de Machado – sobretudo seu *Memórias póstumas de Brás Cubas*, publicado em 1881 – demonstram sua postura cética em face do historicismo predominante no século XIX. Com essa obra, Machado disputa a busca por verossimilhança e realismo historicista típica do gênero tradicional do romance, o qual havia servido no Brasil à construção nacional dos mitos de origem. Em seu lugar, entende a história como narrativa, cujo valor simbólico a aproxima das lendas e das obras de arte. Ironicamente distanciado, Machado considera-a como uma *loureira volúvel*, pois pode ser escrita e reescrita conforme as distintas interpretações que os fatos históricos recebem a cada momento:

> Deus te livre, leitor, de uma ideia fixa; antes um argueiro, antes uma trave no olho. Vê o Cavour, foi a ideia fixa da unidade italiana que o matou. Verdade é que Bismarck não morreu; mas cumpre advertir que a natureza é uma grande caprichosa e a história uma eterna loureira. Por exemplo, Suetônio deu-nos um Cláudio, que era um simplório – ou "uma abóbora" como lhe chamou Sêneca –, e um Tito, que mereceu ser as delícias de Roma. Veio modernamente um professor e achou meio de demonstrar,

> que dos dois césares, o delicioso, o verdadeiro delicioso, foi o "abóbora" de Sêneca. [...] Viva pois a história, a volúvel história que dá para tudo; e, tornando à ideia fixa, direi que é ela a que faz os varões fortes e os doidos; a ideia móbil, vaga ou furta-cor é a que faz os Cláudios – fórmula Suetônio. (ASSIS, 2013, p. 59-61)

Com humor, Machado faz troça das ideias fixas dos ícones fundadores; entre nós, tivemos um Bismarck, o Barão. Como salienta Sá Rego (1989, p. 149-152), Machado tentou com suas *Memórias* quebrar o molde tradicional tanto da prosa de ficção romântica quanto da naturalista, com o que demonstrava seu ceticismo não somente em relação à verossimilhança do historicismo, senão também à causalidade mecânica do positivismo, duas formas de pensamento disseminadas no Brasil na década de 1870. Em lugar disso, Machado construiu seu romance iconoclasta fiel à tradição literária da sátira menipeia – por exemplo, presente em Luciano de Samósata, Sêneca, Erasmo e Laurence Sterne –, a qual primava por um estilo fragmentário e descontínuo, assim como pela consciência irônica do *kataskopos*, aquele que observa a realidade social à distância e emprega uma visão de mundo a um só tempo séria e cômica. Por esse motivo, considera Sá Rego (1989, p. 166-175) que *Memórias póstumas de Brás Cubas* é uma re-escritura cômica do gênero épico. Quer dizer, Brás Cubas não pode ser compreendido como modelo para o herói da estória romanesca, base para a construção dos ícones nacionais, senão como herói ambíguo, épico-cômico. Nesse texto híbrido, escrito "com a pena da galhofa e a tinta da melancolia" (ASSIS, 2013, p. 53), Brás Cubas é um *kataskopos* que narra as contradições brasileiras com leveza e reflexão. Defunto-autor, pratica o tudo dizer da literatura e obtém efeito crítico-político contra a autoridade das narrativas oficiais.

Na visão de Schwarz (2012), o princípio formal de *Memórias póstumas de Brás Cubas* é a volubilidade do narrador, ilustrada por sua ambiguidade e idas e vindas, assim como pelo total desrespeito pela norma do romance. Em uma interpretação de tipo sociológico, considera que tal volubilidade tem como referente principal a posição das classes dominantes brasileiras. Fundamentalmente, a condição peculiar de Brás Cubas como narrador espelha o paradoxo da emancipação do Brasil. Por um lado, tais elites apegaram-se no nível discursivo aos aspectos políticos liberais da Independência e ao padrão econômico britânico para a industrialização capitalista no século XIX; por outro, na prática mantinham-se estruturas coloniais arcaicas tais como a monocultura de exportação, o latifúndio e o trabalho escravo. Dessa forma, a estratégia literária satírica de Machado atinge alta densidade crítica, pois submete à perplexidade de sua escrita faceira a um só tempo a universalização do Ocidente moderno e sua adaptação hipócrita e teratológica à realidade brasileira. O narrador Brás Cubas desfruta da distância do *kataskopos*, pois está morto, posição a partir da qual ironiza sua própria vaidade em vida como membro de elite. Nessa relação não resolvida entre as formas modernas e os interesses

CC BY NC SA

locais, sua galhofa melancólica fulmina o constante anseio do país por reconhecimento como parte do mundo civilizado. Nesse sentido, Brás Cubas pode ser entendido como uma alegoria política para o Brasil:

> O enredo das *Memórias* procura ancorar-se na história nacional, e também significá-la, através de referências ora explícitas, ora escondidas. [...] [E] se Brás fosse o Brasil, de que seu nome é a primeira sílaba? [...] E de fato, basta atentar nas datas para que as referências comecem a chover. Assim, o protagonista nasce em 1805, nos últimos anos da Colônia. [...] Seu primeiro *cativeiro* – uma paixão impura, por uma espanhola de vida alegre – coincide com os festejos da *Independência*, paradoxo que não é fortuito. [...] Logo morre também o pai, e Brás fica órfão, como se dizia que ficara o Brasil com a abdicação de Dom Pedro I em 1831. A etapa seguinte, de vida esperdiçada, dissoluta e semirreclusa, coincide com os anos da Regência e cabe no curto capítulo XLVII. [...] A indireta político-social é portanto um método. (SCHWARZ, 2012, p. 74-77)

Em nossa concepção, a partir das abordagens estética de Rego e sociológica de Schwarz também seria possível sugerir *uma leitura machadiana para a identidade internacional do Brasil*, por meio da validação de um enredo satírico para a participação brasileira na Segunda Conferência da Haia e na Liga das Nações. Em outras palavras, propomos submeter à consciência irônica a identidade internacional do Brasil com recurso satírico à *alegoria de Brás Cubas*. No Segundo Império, a autoimagem do país foi forjada como baluarte da civilização e da estabilidade monárquica nas Américas à diferença da imagem de desordem e barbárie atribuída às repúblicas hispano-americanas. Com apoio no romance alencariano, o indígena foi idealizado e convertido em símbolo nacional associado à dádiva do colosso territorial legado pela natureza (SANTOS, 2004, p. 133-135). Parte indistinta da elite imperial homogênea formada por bacharéis, por sua vez, o corpo diplomático foi peça-chave para a construção da identidade internacional do país e para a manutenção de sua integridade territorial desde o reconhecimento da Independência. A aparência liberal e civilizada sustentada nos círculos europeus convivia com a gestão patrimonialista da coisa pública, em que o recrutamento arbitrário de novos quadros à diplomacia fazia-se com base no filhotismo e na procura por prebendas (CHEIBUB, 1985, p. 114-117).

Paradoxalmente, apesar de sua carta de bacharel, a vida de Brás Cubas constitui uma série de tentativas frustradas para obter reconhecimento social. Torna-se deputado, mas perde seu mandato; tenta fazer um bom casamento, mas fracassa e morre sem filhos. Por sua vez, os parentes do herói cômico depositavam grandes esperanças em seu futuro como grande homem. Dessa forma, Brás busca justificar seu destino grandioso por meio de uma invenção

CC BY NC SA

de origem. O fundador da família havia sido um simples tanoeiro nascido no Rio de Janeiro. Entretanto, sua memória foi esquecida em favor da de seu filho Luís Cubas, o qual havia-se formado bacharel em Coimbra e enriquecido. Assim, Brás reinventa seu sobrenome como originário de ilustre cavaleiro europeu e cristão, falseamento que apaga a significação pouco nobilitante da palavra "cuba" como mero recipiente para dejetos. Ao longo de sua vida, contudo, tal origem enobrecida não lhe garante reconhecimento. Como movimento compensatório, Brás Cubas agarra-se então à ideia fixa de criar uma panaceia capaz de erradicar a melancolia da Humanidade e perpetuar sua grandeza futura como nome na história (ASSIS, 2013, p. 57-62). Vista como representação estética e alegoria política do Brasil, parece-nos que a narrativa de Machado permite estabelecer três coordenadas para a consciência irônica da identidade internacional do país: (1) *falseamento de origem* para sustentar a imagem civilizada e europeia e escamotear suas raízes indígenas e africanas; (2) *busca frustrada por reconhecimento* pelas grandes potências ocidentais como um de seus iguais na gestão da sociedade internacional; (3) *projeção futura de grandeza* como compensação imaginária por sua condição de mediania – ou mediocridade – atual.

A figura do Barão pode ser considerada definidora da identidade internacional do Brasil, pois à frente do Itamaraty ultimou as negociações que garantiram o traçado do território nacional. É também o ícone fundador da diplomacia brasileira moderna como elo entre o Império e a República em um momento em que o país recuperava sua credibilidade no mundo. Na visão de Cheibub (1985, p. 120-121), sua longa gestão – de 1902 a 1912 – foi pautada por seu amplo prestígio e carisma, os quais alteraram a condução do Itamaraty e centralizaram-no em torno de sua vontade pessoal. Em função disso, contudo, a própria estrutura administrativa do ministério enfraqueceu-se, e seus sucessores padeceram da orfandade após o falecimento do Barão. Também nos parece que seus métodos de recrutamento podem ser compreendidos como essenciais para a cisão implicada no escamoteamento de origem da identidade brasileira. Em sua sátira *Os Bruzundangas*, publicada postumamente em 1922, Lima Barreto, talvez o maior crítico da Primeira República, põe tudo às claras. Na pele do Visconde de Pancôme, Rio Branco é descrito como um homem vaidoso, que transformou o ministério em coisa sua e gastava como bem entendia. Pancôme não recrutava para o serviço exterior homens feios ou *de origem javanesa* – ou seja, negros, indígenas e mestiços – pois em seu secreto entender eram a vergonha do país, não apresentáveis no estrangeiro. Enquanto o povo passava fome nos arredores da capital, o ministro vendia na Europa o Brasil como país rico em café, cacau e borracha (Barreto, 1922, s/p). Sustentar a consciência irônica é perceber que o Barão foi homem e foi ambíguo, pois há nele não apenas origem, mas também falseamento de origem.

CC BY NC SA

É com base nessa cisão política de origem entre as aparências europeia e não europeia que o corpo diplomático buscava manter as aparências na Europa de que o Brasil era um país rico e importante o suficiente para ser reconhecido como grande potência. Não nos parece outra a interpretação cabível tanto para o "plano de transação" de Rio Branco na Haia quanto para a busca de seus sucessores pelo assento permanente no Conselho Executivo da Liga. Em ambos os casos, porém, as *démarches* fracassaram, e o Brasil não foi considerado *suficientemente civilizado e poderoso* para ombrear as grandes potências. Parece-nos que desse malogro – o qual retornaria repetidamente nas décadas seguintes –, emergiu a terceira coordenada da identidade internacional do Brasil com apoio estético na alegoria de Brás Cubas. Quer dizer, o reconhecimento não é obtido, e a *aporia de identidade* mantém-se. Como resultado, o país busca uma saída honrosa da Haia e da Liga como quem defende consistentemente os princípios – tal como o da igualdade dos Estados –, indigna-se com a lógica malévola das potências e projeta sua grandeza futura como potência *sui generis*, que quer ter poder, mas não quer tê-lo, afinal vencedora e satisfeita consigo.

Pensemos também a respeito de outra figura – a figura do próprio Machado de Assis. Sabe-se que era neto de escravos alforriados, filho de mãe portuguesa. No entanto, a história de suas origens é nebulosa. Não se sabe ao certo como esse menino mestiço e humilde teve condições de estudar tanto a ponto de tornar-se o maior escritor da literatura brasileira. Esse gênio autodidata também exemplifica a chamada "política de branqueamento" dominante ao tempo do Império. Sua ascensão social pelas letras, do jornalismo à literatura, acarretou o apagamento de sua origem racial pela memória histórica. Em 1897, Machado tornou-se patrono fundador da Academia Brasileira de Letras. É nesse contexto em que se aprofundou sua amizade com Joaquim Nabuco, entusiasta e incentivador da Academia. Machado, porém, era uma esfinge. Em seus romances, secretamente tecidos, percebemos que jamais abandona a consciência irônica. De acordo com Sá Rego, seu *Dom Casmurro*, publicado em 1899, representa uma reescritura irônica do enredo trágico presente, por exemplo, no *Otelo* de Shakespeare, "pois o julgamento sobre a culpabilidade ou a inocência da heroína [Capitu] é deixado em suspenso, ausente do texto, ao sabor da interpretação do leitor." (SÁ REGO, 1989, p. 185). Assim, Machado de Assis coloca entre parênteses a autoridade e a verdade da voz narrativa, da voz de Bentinho.

Em sua correspondência com Nabuco, o bruxo do Cosme Velho parece aderir e celebrar a condução da política externa brasileira ao tempo da gestão de Rio Branco. Em carta de 14 de janeiro de 1908, por exemplo, Machado enaltece a passagem da esquadra norte-americana pelo Brasil como sinal da aproximação entre os dois países (*apud* ARANHA, 1923, p. 178), em

CC BY NC SA

um momento em que Rio Branco e Nabuco situavam Washington como o novo eixo das relações exteriores do Brasil. Em sua resposta, em 13 de fevereiro, assim escreveu Nabuco:

> Muito prazer tive com a simpatia mútua entre o nosso povo e os americanos. A Haia ia nos fazendo perder de vista a nossa única política possível. Eu em diplomacia nunca perdi um só dia o sentido da proporção e da realidade. [...] As maiores nações procuram hoje garantir-se por meio de alianças; como podem as nações indefesas contar somente consigo? E desde que nosso único apoio possível é este, por que não fazermos tudo para que ele não nos venha a faltar? Essa é a minha intuição e tive por isso o maior prazer com esse renascimento da simpatia entre as duas nações por ocasião da visita da esquadra americana. *Basta, porém, de confidências de alcance político. Aqui vão outras íntimas* (grifos nossos). (*apud* ARANHA, 1923, p. 180-181)

O tom predominante das cartas trocadas entre Nabuco e Machado é os das confissões íntimas entre amigos. Seu assunto predileto, a Academia Brasileira de Letras. Dessa forma, Machado não assume nessa correspondência a posição de um analista da política externa brasileira. Parece-nos que seu endosso à política americanista de Rio Branco e Nabuco simboliza, em primeiro lugar, seu afeto e sua motivação constantes ao amigo em Washington. Façamos com Machado, em todo caso, o que Machado faz com Bentinho. Coloquemos em suspenso sua voz irônica. Seria essa voz epistolar a mesma voz que narra os romances? Assim, não nos interessa supor o que Machado teria pensado sobre a Haia ou a política externa brasileira. Interessa-nos apenas extrair da estética de um de seus romances – o citado *Memórias Póstumas de Brás Cubas* – uma alegoria política para pensar a identidade internacional do Brasil com consciência irônica. Assim como Brás Cubas, o Brasil – tanto na Haia quanto na Liga – falseia sua origem, busca sem sucesso seu reconhecimento social (no rol das grandes potências) e ao fim projeta sua grandeza futura para compensar seu fracasso atual. Em nosso enredo satírico, a disjuntiva entre a vontade do Brasil e a lei das potências jamais se resolve. Com ironia, percebemos como o país é a um só tempo grande demais para ser pequeno, pequeno demais para ser grande. É essa distorção de perspectiva, aliás, tema recorrente na sátira. Não é demais a distância entre o país mediador e o país medíocre.

Como escreve Machado (2013, p. 55-58), antes que pudesse criar sua panaceia e eternizar sua glória futura, Brás Cubas foi tomado de pneumonia e morreu de ideia fixa. As elites políticas e diplomáticas brasileiras também perseguiram uma ideia fixa – obter para o Brasil reconhecimento de sua identidade internacional como grande potência. Entretanto, havia um mal de origem: tal como Brás Cubas, o Barão escamoteou a parcela não ocidental da identidade do país. Não há na origem, portanto, só uma fonte cristalina que fala; há falseamento. Assim, parece-nos que o problema sociológico apontado por Schwarz deve ser repensado também

CC BY NC SA

no campo das relações internacionais, na medida em que a identidade brasileira mal resolvida no âmbito interno busca sua redenção de fachada no externo. É nos foros internacionais – tal como vimos para os exemplos inaugurais da Haia e da Liga – que o país almejou obter um lugar entre os grandes por intermédio de sua inclusão em órgãos executivos de composição restrita. Por essa razão, apontamos para a pertinência de uma leitura machadiana também aplicada à política externa brasileira. Jamais o país logrou no externo resolver seu problema interno – sua aporia de identidade. Dessa forma, sua pretensão de grandeza internacional – e, diga-se de passagem, de superação de suas desigualdades internas – vê-se repetidamente diferida para um futuro glorioso, horizonte que nunca se alcança completamente. Dessa não identidade vem o não reconhecimento.

Por outro lado, a abordagem estética de Sá Rego ajuda-nos a olhar ironicamente – tal como Machado, galhofeiro e melancólico – esse movimento dúplice, volúvel e aparentemente insolúvel de nossa inserção internacional. Do ponto de vista da narrativa historiográfica, tal como apontamos para os casos de Lafer, Cardim, Garcia e Baracuhy, essa consciência irônica é insuportável, pois o discurso diplomático oficial deve ser concatenado e sem contradições. Assim, é o enredo dos grandes homens que deve prevalecer. Nos foros internacionais, levam a efeito grandes missões, ora cobertas de heroísmo exitoso, ora de fracasso culpado. Em nosso vocabulário estético, contudo, escolhemos assumir a posição distanciada e satírica de Machado, escritor que zomba da história. É salutar compreender como o Brasil prega um discurso de democratização dos foros internacionais, mas não aperfeiçoa sua própria democracia; almeja o reconhecimento global de sua posição de poder, contudo não reconhece seriamente suas próprias clivagens sociais internas. A consciência irônica tem, portanto, uma função crítico-política da realidade; ao mesmo tempo, como jogo estético, alivia a gravidade do julgamento moral e remedia o desespero. Permite, além disso, entrever a diferida reconciliação final não como a redenção dos erros, mas quando muito como um abraço cômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, buscamos demonstrar como a literatura pode desempenhar papel crítico no campo de relações internacionais no Brasil, assim como permitir que o leque criativo e experimental fornecido pelo "terceiro debate" seja utilizado para refletir sobre a história da política externa brasileira. Por um lado, a memória diplomática procura preservar suas tradições com referência ao protagonismo atribuído aos ícones fundadores na fixação

CC BY NC SA

da identidade internacional do Brasil. Nesse esforço, torna-se necessário tratá-los como heróis ou modelos de conduta a cuja função paternal sempre é imperioso retornar com vistas a sustentar a seriedade e a continuidade dos princípios ao longo do tempo. Por outro lado, a literatura em seu tudo dizer joga importante função crítica quando desestabiliza a narrativa dos fundadores e submete as certezas da identidade brasileira ao caráter movediço e gaiato da consciência irônica. Como alegoria política do Brasil, a personagem machadiana Brás Cubas possibilita problematizar os dilemas e descaminhos da inserção internacional do país. De outra parte, este artigo é também um esforço de se levar à frente a agenda de estudos para o campo das Relações Internacionais no Brasil que delineamos em outra oportunidade, para abri-lo de modo transdisciplinar às contribuições de outras áreas do conhecimento humano.

Entendemos que tal agenda deve pautar-se em três eixos de investigação principais: (1) trazer ao campo aportes de autores brasileiros clássicos de áreas diversas do conhecimento por meio de interpretações alternativas; (2) colocá-los em contato com as teorias críticas de relações internacionais em uma via de mão dupla; (3) utilizá-los de modo a problematizar dicotomias tais como centro/periferia, tradicional/moderno e interno/externo (MUÑOZ e SPODE, 2020, p. 349). Vejamos um a um. Em um primeiro momento, buscamos destacar a importância de Machado de Assis não apenas como clássico da literatura brasileira, senão também como parâmetro estético para pensar as relações internacionais do país. Como exemplo, discutimos a aplicação da *alegoria de Brás Cubas* como ferramenta estética de problematização da política externa brasileira, em especial com alvo nas interpretações correntes da atuação do Brasil na Segunda Conferência de Paz da Haia e na Liga das Nações. Da interpretação de seu célebre romance, deduzimos três coordenadas que permitem compreender o *problema da mediania*, ou o movimento dúplice que a política externa brasileira efetua nos foros internacionais, ora jogando com os princípios morais, ora com a política de poder – falseamento de origem, busca frustrada por reconhecimento e projeção compensatória de grandeza.

Em segundo lugar, tentamos colocar tal leitura machadiana – de resto, uma leitura da realidade brasileira – em diálogo crítico de mão dupla com a teoria de relações internacionais. Como vimos, o olhar irônico de Machado de Assis pode não apenas ser compreendido à luz dos aportes do pós-estruturalismo ao "terceiro debate" – por exemplo, como desestabilizador de mitos de origem pautados em uma visão monumental e romântica da história –, senão também como recurso apto a colocar sob escrutínio crítico as indefinições e descaminhos da inserção internacional de potências médias, tais como o Brasil, as quais ainda precisam tentar resolver suas ambiguidades internas. Por último, ler a política externa brasileira com amparo em uma interpretação machadiana permite suspender a dicotomia sério/cômico, a

CC BY NC SA

qual norteia tanto a separação entre os discursos estético e científico quanto a sustentada barreira entre literatura e história. Mais do que isso, assumir o olhar de Machado de Assis possibilita por sob questão a barreira entre os âmbitos políticos interno e externo, a qual tem tradicionalmente balizado o campo de Relações Internacionais. É possível afirmar – não sem galhofa, não sem melancolia – que o Brasil não consegue ser reconhecido, pois não consegue reconhecer a si próprio. Uma vez mais, talvez o problema seja nossa ideia fixa. Se abrirmos mão de obter o reconhecimento global como potência com base em uma identidade falseada, não poderemos assim reconhecer a nós mesmos? Tal como o *kataskopos*, ou o observador distanciado, situemos nossa identidade e política externa em algum lugar indefinido – entre o riso e a perplexidade.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Graça. **Machado de Assis e Joaquim Nabuco**: comentários e notas à correspondência entre esses dois escritores. São Paulo: Monteiro Lobato e Cia. Editores São Paulo, 1923. Disponível em https://www.literaturabrasileira. ufsc.br/documentos/?id=138235. Acesso em 10 de abril de 2022.

ASHLEY, Richard K.; WALKER, R. B. J. Conclusion: Reading Dissidence/Writing the Discipline: Crisis and the Question of Sovereignty in International Studies. **International Studies Quarterly**, Vol. 34, No. 3, Special Issue: Speaking the Language of Exile: Dissidence in International Studies. (Sep., 1990), pp. 367-416.

ASSIS, Machado de. **Memórias póstumas de Brás Cubas**. Fixação de texto, notas e posfácio de Antônio Sanseverino. Coordenação editorial, biografia do autor, cronologia e panorama do Rio de Janeiro por Luís Augusto Fischer. Porto Alegre: L&PM, 2013.

BARACUHY, Braz. A Crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico, Multilateralismo e a Natureza da Política Externa Brasileira. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 28, no 2, julho/dezembro 2006, pp. 355-397.

BARRETO, Lima. **Os Bruzundangas** (1922). Texto integral (Sátiras e Romances de Lima Barreto Livro 6). Arquivo Kindle.

BLEIKER, Roland. The Aesthetic Turn in International Political Theory. **Millennium**: Journal of International Studies, 2001, Vol. 30, No. 3, pp. 509-533.

_____. In Search of Thinking Space: Reflections on the Aesthetic Turn in International Political Theory. Forum: The Aesthetic Turn at 15. **Millennium**: Journal of International Studies, 2017, Vol. 45 (2), pp. 258-264.

CARDIM, Carlos Henrique. **A raiz das coisas***.* Rui Barbosa: o Brasil e o mundo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. Prefácio. In: COUTINHO, Maria do Carmo Strozzi (coord.). **II Conferência da Paz, Haia, 1907**: a correspondência telegráfica entre o Barão do Rio Branco e Rui Barbosa. Centro de História e Documentação Diplomática. Brasília: FUNAG, 2014, pp. 9-29.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 28, n. 1, 1985, pp. 113-131.

DER DERIAN, James. Introducing Philosophical Traditions in International Relations. **Millennium**: Journal of International Studies, 1988, Vol. 17, No. 2, pp. 189-193.

DERRIDA, Jacques. **A farmácia de Platão***.* Tradução de Rogério da Cosa. São Paulo: Iluminuras, 2005.

_____. **Essa estranha instituição chamada literatura**: uma entrevista com Jacques Derrida. Tradução de Marileide Dias Esqueda. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

GARCIA, Eugênio Vargas. A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações. **Rev. Bras. Polít***. Int.* 37 (1): 5-23 [1994].

_____. **O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)**: vencer ou não perder. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Brasília: FUNAG, 2000.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LAPID, Yosef. The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era. **International Studies Quarterly**, Vol. 33, No. 3 (Sept., 1989), pp. 235-254.

MUÑOZ, Luciano da Rosa. O problema da mediania: outro olhar sobre a Segunda Conferência de Paz da Haia. **Revista Múltipla**, Ano XIX, vol. 28, nº 36, junho de 2014, pp. 63-84. Disponível em https://upis.br/biblioteca/pdf/revistas/ revista_multipla/multipla36.pdf. Acesso em 8 de abril de 2022.

_____. A renovação de credenciais no Brasil: indicações para uma análise à luz da governamentalidade. **Monções**, Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, vol. 6, n. 10, jul./dez. pp. 269-295, 2016.

_____. Contra a vaidade e a guerra: elementos para repensar as Relações Internacionais. In: MUÑOZ, Luciano da Rosa; SPODE, Raphael (orgs.). **Relações Internacionais para um mundo em mutação**: policentrismo e diálogo transdisciplinar. Curitiba: Editora Appris, 2020.

MUÑOZ, Luciano da Rosa; SPODE, Raphael. Pensamento com teoria: alternativas para o campo de Relações Internacionais no Brasil e na Índia. **Monções**, Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 8, n. 15, jan./jun. 2019, pp. 336-365.

RORTY, Richard. **Contingency, irony, and solidarity**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. **O Brasil entre a América e a Europa**: o Império e o interamericanismo. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

SANTOS, Norma Breda dos. Diplomacia e fiasco. Repensando a participação brasileira na Liga das Nações: elementos para uma nova interpretação. **Rev. Bras. Polít. Int**. 46 (1): 87-112 [2003].

_____. *Grand Days*: Noventa anos depois de o Brasil ter deixado Genebra, o que diz a historiografia sobre a participação brasileira na Liga das Nações (1920-1926)? **Cadernos de Política Exterior**, Ano II, Número 3, 1º Semestre 2016, pp. 195-220.

SÁ REGO, Enylton de. **O calundu e a panacéia**: Machado de Assis, a sátira menipéia e a tradição luciânica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

SCHWARZ, Roberto. **Um mestre na periferia do capitalismo**: Machado de Assis. 2ª Edição. São Paulo: Duas Cidades; Editora 34, 2012.

CC BY NC SA

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, no. 82, ano XIX, Janeiro/Março de 2005, pp. 4-19.

SYLVESTER, Christine. Art, Abstraction, and International Relations. **Millennium**: Journal of International Studies, 2001, Vol. 30, No. 3, pp. 535-554.

WHITE, Hayden. **Meta-História**: A Imaginação Histórica do Século XIX. Tradução de José Laurênio de Melo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.14990

The Claws and Fangs of Neoliberalism: The (New?) Political Administration of the Capital

As Garras e as Presas do Neoliberalismo: a (Nova?) Administração Política do Capital

La Garras y Comillos del Neoliberalismo: la (¿Nueva?) Administración Política del Capital

Rômulo Carvalho Cristaldo
Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia (FACE),
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil
E-mail: romulocristaldo@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-6073-6413

Abstract: The main objective of this essay is to analyse neoliberalism as an alternative for political administration. According to the political administration theory, this concept encompasses both macro and micro-management principles to represent the interests and agenda of a social class, or some fraction of it. In this work was pursued a theorical-historical approach, form second-hand data, to develop the main argument on the patterns of the neoliberal political administration. The main findings are that the neoliberal rationale and its management principles—efficiency, accountability, performance, and competition—are employed to reprogramme entire societies to transfer wealth to rentier capital. That is why wherever it takes root, neoliberalism brings unemployment, impoverishment, economic instability, exhaustion of natural resources, and income inequality.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Palavras-chave: Neoliberalism. Efficiency. Performance. Accountability. Political Administration.

Resumo: A ideia principal deste ensaio é analisar o neoliberalismo como um tipo, ou um projeto, de administração política. Segundo a teoria de administração política, esse conceito engloba princípios de macro e microgestão para representar os interesses e a agenda de uma classe social, ou de alguma de suas frações. Neste trabalho foi empregada uma metodologia teórica-histórica, a partir de dados secundários, para elaborar o principal argumento acerca da administração política neoliberal. As principais conclusões são que a lógica neoliberal e seus princípios de gestão — eficiência, accountability, performance e competição — são empregados para reprogramar sociedades inteiras com o objetivo de transferir riqueza para o capital rentista. É por isso que, onde quer que se enraíze, o neoliberalismo traz desemprego, empobrecimento, instabilidade econômica, esgotamento dos recursos naturais e desigualdade.

Keywords: Neoliberalismo. Eficiência. Performance. Accountability. Administração Política.

Resumen: El objetivo de este ensayo es analizar el neoliberalismo como un tipo o projecto de administración política. Este concepto se presenta bajo la premisa de que los intereses y la agenda de una clase o fracción de clase se manifestam a través de principios de macro y microgestión. En este trabajo se persiguió un abordaje teórico-histórico, a partir de datos secundarios, para desarrollar el argumento principal sobre los principios de géstion del neoliberalismo como una especie de administración política. Los principales hallazgos muestram que la lógica neoliberal y sus principios de gestión (eficiencia, responsabilidad, desempeño y competencia) son usados para reprogramar sociedades enteras y transferir riqueza al capital rentista. Por eso, dondequiera que arraigue, el neoliberalismo trae desempleo, empobrecimiento, inestabilidad económica, agotamiento de los recursos naturales y desigualdad.

Palabras clave: Neoliberalismo. Eficiencia. Desempeño. Responsabilidad. Administración Política.

Recebido em
25/07/2021

Aceito em
21/07/2022

INTRODUCTION

Economic and social formations in the capitalist world are regulated by immanent macro-management standards, which articulate organizational processes from companies to the Government, and beyond (CRISTALDO; RIBEIRO; PESSINA, 2017). These standards are what we recognize as the capitalist "political administration" (PAÇO CUNHA, 2019, p. 155). The political administration is understood here as the social macro process that gives logical sense and direction to uncoordinated decision-making throughout the whole system. Not as a somehow all-pervasive collusion, but as shared beliefs on *what is* rational and desirable in organizational management enfolding businesses, state, and even the social arena (PAÇO CUNHA, 2020).

Accordingly, the political administration of capitalism appears in the micro-managerial level in companies, the state, even NGOs. The wide collection of technique and principles known as business management and public administration are what we understand as "professional administration" (CRISTALDO, 2009, p. 57). Alongside it, there is an ideological component to the political administration of capitalism that establishes what is considered rational in terms of organizational management (CARIBÉ, 2008). Together, these principles, techniques, and ideology materialize the interests and agenda of the dominant class (PAÇO CUNHA, 2019).

However, this managerial order is far from harmonic. Indeed, since the very idea of shared interests comes from the way a collective may structure their social relations to build its material base (MARX, 2013), any singular mode of economic integration engenders distinct interests, political, and cultural agendas (JESSOP, 2016), which means different political and professional administrations (CRISTALDO; RIBEIRO; PESSINA, 2017). Consequently, class struggles and its fractions indicate that their dissimilar, even contradictory interests take the shape of the debates (or the confrontation of power) regarding political administration.

In a way, the idea of *mode of development*—which is complementary to the concept of mode of production, as a "[…] connection between a way of obtaining an improvement in hourly labour productivity (at the macroeconomic level) and a way of using this improvement to change the living conditions of the population" (BILLAUDOT, 2002, p. 140)—has a very important contribution to this debate. The same can be said about the concept of mode de régulation as "[…] *la régulation de la coévolution des divers ordres (économique, politique et domestique) qui ne font pas système sur un mode fonctionnel mais ne forment un tout que sur le mode symbolique, communicationnel*." (MONTAGNE, 2018, p. 82).

Our thesis is that political administration encompasses both mode of development and mode de *régulation* in a comprehensive fashion, a concrete totality. Nevertheless, whi-

CC BY NC SA

le the French theory of *régulation* sees it as the institutional evolution of economic order, a somewhat natural and organic development of capitalist mode of production (at least at the national level), we advocate that the capitalist political administration is not a closed system, but a struggle space in which different projects and agendas compete for social hegemony. In other words, contradictory and conflictual macro-management principles, techniques and ideologies coexist as immanent evidence of the hoping-to-become hegemonic (or dominant) class fractions.[1]

To illustrate that, in this paper we wear both theoretical and historical arguments to analyse neoliberalism as one of those political administration agendas. As is widely known, neoliberalism emerged around the 1940s and became widely hegemonic in the last decades of the past century (HARVEY, 2005). It is a global class strategy (DUMENIL; LÉVY 2004) that combines individual behaviour reprograming (DARDOT; LAVAL 2016), management rules and principles (GURGEL, 2003) and a political agenda for State and Government reform (PALLEY, 2005). Hence, our objective in this essay is to highlight the organizational aspects of neoliberal political administration, trying to show that its management principles— managerialism (DUMENIL; LÉVY, 2020)—are its core feature.

This paper therefore is organised in three sections. Following this introduction, we present an interpretation of neoliberalism as a chameleon social process, which changes its features and agenda in distinct countries, historical contexts or political environments, in order to achieve its main goal: reprograming entire societies to transfer almost all of their wealth to a minority elite. Additionally, the second section highlights the management principles that feature neoliberal political administration as an immanent agenda of control. The third section briefly discuss the historical context regarding the economic and social achievements of neoliberal agenda in different countries in Europe, Latin America and US, emphasizing that wide development and social progress weren't indeed the main goal. Finally, we present the main insights that followed this debate in the conclusion remarks.

1 In this essay, we understand "social class", "class fractions" and "classes" as Gaiger (2021) presents, as social groups of individuals that shares beliefs, preferences, and concrete ways to achieve its material needs, which may or may not engender class conscience and jointed political action. The idea of classes derives of the concept of social division of labour — which separates workers from capitalists and other collectives by means the social ontology of their value-producing contribution —, and class fractions derives of the concept of technical division of labour, reflecting the distinct professions, economic activities, and hierarchical roles in organizations. One of the premises of this study is that neoliberalism accommodates the interests and agenda of rentier capital, which is understood as a capitalist class fraction that gets their social income valorizing capital mostly through financial instruments (DUMENIL; LÉVY, 2004).

CC BY NC SA

THE RISE OF THE NEOLIBERAL AGE

Reactions or subjections to what is known as neoliberalism have been emerging both in the form of macro-processes, such as the reconversion of Latin America (MARINI, 1992), the dismantlement of the Welfare State (DARDOT; LAVAL, 2016) and the mundialization of capital (CHESNAIS, 1996); as well as meso processes, such as the restructuring of higher education (GIROUX, 2014), the re-signification of the land issue in developing countries (OYA, 2005), or even the incorporation of efficiency logics within large organized religions (BUCHARDT, 2017), among many others. In this section we assess the broad meaning of these agendas that, in our understanding, come to determine the spirit of our time, the logics of neoliberalism.[2]

Indeed, there is a dense, almost numinous mist enfolding the conception of neoliberalism. Although it is apparently a clear-cut and well-determined historical social process, virtually tangible nowadays, its description by critical thinkers is spread throughout numberless alternatives. If, according to mainstream economic sciences and conservative circles, this notion intermingles with truth itself, a synonym for Reason (NGUYEN, 2017), for alternative, heterodox or even critical currents of thought, neoliberalism plays the villain role, the source of all-evil, the opponent to be fought. This may be one of the few things that unite neo, new and post-Keynesians (PALLEY, 2005; SHAIKH, 2005), structuralists and post-structuralists (PETERS, 2002), Marxists (DUMENIL; LÉVY 2004), and even psychoanalysts (RUSTIN, 2014), among researchers from different intellectual fields.

"Neoliberalism is anything but a succinct, clearly defined political philosophy." (PLEHWE, 2009, p. 1). What we understand as neoliberalism, nonetheless, seems still imprecise: it is as if its existence were striking enough to be felt by everyone, at least as a ghostly negative presence; but its body were always too foggy whenever we try to precisely see it. We understand that this imprecision is not due to a lack of quality in those investigations which tried to understand

2 Despite one may find many different concepts for neoliberalism, it is possible to historically trace a trajectory of emergence and evolution of this social movement until back in the 1920s. We can point out a plenty of authors that carry out this analysis. Plehwe (2009), historically recovers the role of the Walter Lippmann Congress and the Mont Pelerin Society for the constitution of a critical mass of opinion-makers interested in the renewal of liberalism. Dardot and Laval (2016), in turn, recover the theoretical and intellectual trajectory of neoliberal thought, with emphasis on the contribution of the Austrian school of economics. Harvey (2005) also theoretically synthesizes neoliberalism, with an emphasis on the Chicago School, as well as politically traces the first concrete experiences of the neoliberal agenda. Jones (2012) specifically emphasizes Milton Friedman's contribution to neoliberalism. Saad-Filho and Johnston (2005) bring together several contributions by authors that provide an analysis of the emergence of specific agendas that came to compose what is understood by neoliberalism. In short, there is a whole literature that covers this trajectory. Due to space and scopus limitations, we choose to avoid engaging in this prolific, but well-covered debate.

CC BY NC SA

neoliberalism, but to the very nature of this social process. In other words, we believe that there are as many equally important colours as possible behind the notion of neoliberalism, because it is not a mere system of thought, nor only political, not even economic, whose understanding could relay solely in comprehending its inputs and outputs and its transformation and processing mechanisms. It is convenient, therefore, to briefly compare some of those explanatory alternatives of what we call neoliberalism. Still, "[…] neoliberalism remains a major ideology that is poorly understood but, curiously, draws some of its prodigious strength from that obscurity." (PLEHWE, 2009, p. 3).

Neoliberalism emerges in the third quarter of the 20th century, first as an intellectual movement (PLEHWE, 2009), then as a political strategy (HARVEY, 2005), and as an agenda for public management reform (DARDOT; LAVAL, 2016). The neoliberal moto is to protect freedom of decision and that individual self-determination is paramount. To fulfil this target, they say that the freedom of market is the only way to reach social and individual freedom. Market is understood as a spontaneous order, with its own laws, resulting from—but not teleologically circumscribed—to human action in society. To protect market freedom, however, the state needs to supress any obstruction and intervention to its "natural" functioning, such as regulations, labour legislation, protections and rights, labour unions, customs tariffs etc. In other words, the Government, under the logic of neoliberalism, tends to guarantee broad freedom of economic action (for a minority) while restricting other ways of expressing freedom.

Following that orientation, the neoliberal agenda is materialized in a fairly short list of so-called reforms: (i) the deregulation of capital markets; (ii) the "de-bureaucratization" of labour relations; (iii) the disassembly of State-controlled social security apparatuses; (iv) the gradual or even immediate elimination of customs barriers; (v) the disarticulation of the claiming capacity of trade unions; (vi) the abolition of subsidies and other state-funded incentives to specific economic sectors; (vii) the monetarist reorientation of the macroeconomic management of the State, among others (Harvey 2005). Those principles were neither univocal nor universal; what we understand as neoliberalism was coated with particular characteristics in every space it has spread to, often sustained by principles sometimes opposed to those mentioned above (SAAD-FILHO; MORAIS 2018).

This chameleon feature is so because neoliberalism, before being solely an effort of economic liberation, is a strategy for collective action (DUMENIL; LÉVY 2004). The movement gained strength since the crisis, criticism and burial (not necessarily in that order) of the Welfare state in core economies of world. The events of the first half of the 20th century, which culminated in the Second World War, have helped to shape a scenery shift within the capitalist

CC BY NC SA

world. The new post-War order was characterized by the consolidation of the great enterprise (big business) as the dominant institution of capitalism; by the separation between possession and control of capital—and the consequent growth of the power of workers in management positions; and by a social pact that articulated a Keynesian macroeconomic management of state-funded social security apparatuses to institutional forms of decision-making coordination for the economic planning in tripartite arrangements among capital, labour and the state, the so-called neo-corporatism (SCHMITTER, 1974).[3]

The neo-corporatist coalition was responsible for one of the most distinguished periods of growth in capitalist history, the thirty years of the "Golden Age", 1945-1975 (HOBSBAWM, 1995, p. 8). Nevertheless, a very disturbing anomaly emerged from the 1960s, a systemic decline in profitability that would especially harm capital owners. This decline, which soon began a widespread crisis (from the perspective of the capital, naturally), would have motivated a collusion among the rentier minority of core capitalist countries for, throughout its most traditional representative, the financial industry, to claim back the control of the state and of economies as a whole (DARDOT; LAVAL, 2016).

The British geographer David Harvey (2005) describes the (almost) hostile takeover of the US Republican Party performed by conservative portions of the North-American society in the second half of the 20th century. The Tory party in England was led by Margaret Thatcher towards a neoliberal turn, which became a crusade against labour unionism and the Welfare State (ARESTIS; SAWER, 2005). Even (self-proclaimed) progressive parties and politicians in Latin America embraced the new credo, such as the Mexican Partido Nacional Institutional, Fernando Henrique Cardoso in Brazil, or the peronista Carlos Menem in Argentina (SAAD-FILHO, 2005). The objective was (and still is) to create and reinforce mechanisms of wealth, income and power transfer from every other portion of society to the 1% (DUMENIL; LÉVY, 2004). In some cases, that strategy was deliberate and planned; in others, it emerged from disarray and crisis, but always following the same goal.

Since then, diverse ways of arranging capitalism under the plot of a neoliberal narrative came to light, representing dissimilar cultural environment and economic structures, interna-

3 Advocates of the French theory of regulation presented the concept of "Fordist regime of accumulation" (Boyer 2015: 76, translated by the author) to characterize the scenario that lasted until the first half of the 1970s. According to Boyer (2015), the State would act to maintain adequate levels of effective demand and investment induction, while the great enterprise would take advantage of scale and scope economies founded in mass production. This strategy aimed to achieve full employment of production factors, labor included. In this sense, the link between state, Labour and capital was not only political but was also, and above all, economic. As maybe never seen before in the history of capitalism (and probably never after either), that regime of accumulation flourished, associated to a specific mode of regulation.

CC BY NC SA

tional contexts, and (or, mainly) specific interests of rentier capital. For instance, the neoliberal state can be minimal (LAZZARATO, 2015), necropolitical (ESTÉVEZ, 2018), or "entrepreneurial, prisonfare & workfare" (PUELLO-SOCARRÁS, 2021, p. 40, translated by the author), among others, whichever helps the capital to gain the most value. Although the neoliberal agenda spreads itself widely throughout society, that confirms that the political administration of the capital depends on the state apparatus to flourish and thrive (PAÇO CUNHA, 2019).

The neoliberal strategy was mostly characterized by the rise of international finance as its global proxy, its most visible shade. However, banks and other financial institutions were not that powerful in the past. Until the 1970s, in the core countries (and in many of the peripheral ones), the financial system was rigidly regulated by laws and conventions imposed around the 1930s and 1940s, aimed to limit its capacity of action (CHESNAIS, 1996). There were limits to capital inversion, prohibition to entry parallel markets, barriers aimed to limit operations to a single regional space, safeguards regarding foreign capital, lists of allowed financial products, among many others. These were measures created throughout the years to prevent crisis like the one of 1929. With the rise of the neoliberal class strategy and the coming to power of its representatives—first in Chile, then in the United Kingdom, arriving in the United States in the 1980s, and finally the in rest of the world (HARVEY, 2005)—practically every measure taken after that was done in order to end those regulations, ensuring financial markets were dynamic and had the flexibility to look for and put toward investment opportunities.

The financial industry, which in the 1970s was largely fragmented in a myriad of feeble organizations confined in a regional scope, faced many cycles of capital concentration and centralization—mergers, acquisitions, strategic alliances etc.—that enabled the constitution of powerful global conglomerates acting in multiple financial fields, a world hydra (MORIN, 2015).[4] All this power was employed to impose the financial rationale over any aspects of society. Rentier accumulation became the new reason of everything (DARDOT; LAVAL, 2016). The main goal was to discipline the Government, through administrative reforms, privatizations and the end of the welfare-state, labour, using work flexibleness, trade unionism repression and unemployment, and even private and public companies, through corporate governance and other apparatuses of external management control (DUMENIL; LÉVY 2004).

4 Morin (2015) shows that at the time when his research was originally published, international finance was subject to the mood of only 28 banks, which had their hands in roughly USD 50.3 trillion (while the world debt would be of USD 48.9 trillion)—higher than the sum of the debt of 200 nations, approximately 90% of bank financial assets in circulation. Together, they controlled more money than the annual capacity of wealth production of the economies of the US, China, Japan, Germany, United Kingdom, France, and Brazil (the seven largest world economies then) together.

CC BY NC SA

Nonetheless, if the rise of international Finance to rule the capitalist world was the most striking feature of the neoliberal strategy, its essence is elsewhere. The ontological functioning of neoliberalism is that of being a new rationality not circumscribed to the management of the State nor of the Enterprise, but widespread, aiming at shaping even the most subjective individual characteristics (DARDOT; LAVAL, 2016). Its main tactic is to inculcate people with an entrepreneurial mentality in order to subsume every choice, even personal or intimate, to rational calculus in an endless dispute. Every single aspect of social life, therefore, is assimilated and transformed by the neoliberal doctrine; only the useful knowledge to generating higher earnings or competitive advantage is good and true; social justice may only come through competition; a good individual character is understood as the capacity of accumulating wealth, and so on

However, it is necessary to shape people's mind to act that way, since this competitive behaviour is not natural to individuals, not even within the neoliberal ideology (PLEHWE, 2009). The market, the hero of every liberal narrative, appears with that function, not limited to being an economic institution, but gaining also a didactic and educational role in conforming individuals to the full realization of their potential (provided that selfish and egocentric) through competition (DARDOT; LAVAL, 2016). It was necessary for the market to be supported from the outside so its main principles must be reinforced so it can work properly. That is where the state comes into play: not a minimal state, but a strong interventionist state in order to shape behaviours and mindsets according to the logic of market competition. The neoliberal state plays in practice the role of substituting the docile and easily dominated homo economicus state of modern disciplinary society (ESCOBAR, 1995) for an aggressive (yet not revolutionary) homo competitive one, equally unnatural, for this new hypermodern self-disciplinary society.

MANAGEMENT PATTERNS OF THE NEOLIBERAL ADMINISTRATION

Again, one can understand the ontological functioning of neoliberalism as a new rationality of action, not circumscribed to the management of the State nor of the Company, but widespread, aiming at shaping everything to its image and likeness. And this image is the monetary gain, the maximization of profit, and the ethics of winning at any (externalizable) cost (HARVEY, 2005). Thus, neoliberalism seems to be the spiritual heir of utilitarianism, for which any human decision is a result of rational calculation (PLEHWE, 2009). However, as Dardot &

CC BY NC SA

Laval (2016) state, neoliberals accept that human beings are not naturally inclined to act as a maximization machine: they need to be programmed to do so, and that is one of the strategies of neoliberalism. In that sense, under the neoliberal aegis, every aspect of human relationships becomes ruled by (i) *efficiency*, the quantitative maximization of outcome—which necessarily presupposes goals, indexes, measuring, comparing, ranking, and higher instances of control and evaluation, which is known as (ii) *accountability*, (iii) *performance*, and (iv) *competition*.

In the last decades of the 20th century, local (GEDDES, 2014), national (MORIN, 2015), regional (DONEGAN, 2006; SANTANDER, 2018) and even international/supranational (PESSINA, 2017) institutions, have embraced the core of the neoliberal management ideology as their holy grail, in which the concept of *efficiency* plays a central role. The idea of efficiency was pinched from private management principles as if they were universal, applicable in any case, context or scenario. However, private management relies on a very particular definition of efficiency, one that is ruled solely by profit. Leaving aside any idealism around the business praxis, its actual foundation is to exploit work, the natural environment, and technology in order to valorise capital (MARX, 2013). Thus, its rationale is driven by employing as few resources as possible to get the maximum revenue *in monetary terms* (KLIKAUER, 2013). No matter whether that means waste, environmental degradation, poverty, or violence, as long as more money is made. This distorted rationality allows companies and businesses to preach efficiency, but manage programmed obsolescence, induce consumerism, destroy rainforests, pollute water springs etc.

Alongside efficiency runs the concept of *accountability*, the idea that any strategy, action or decision should not be taken without supervision. Though apparently coherent and even desirable, accountability methods are one of the ways of political reaction against deviations from the well-being of the rentier capital. The agency problem, which was already described in the first half of the last century, although not with this terminology, by Berle Jr. & Means (1999), is the tendency of detachment of shareholder interests by hired agent decision-makers (managers). Withal, according to Fama & Jesen (1983a), the bigger the scope of the company, the worse the agency problem, as the increasing complexity of corporations reduces the capacity of shareholders to control decision-making. Besides the fact that the limitations of prediction by economic agents induce stakeholders to celebrate incomplete contracts—which will inevitably have loopholes and gaps—that could be used for opportunistic behaviour by managers (FAMA; JESEN, 1983b).

Around the mid-20th century, one of the pillars of the Fordist Mode of Regulation was the institution of big corporation and its close relationship with the Welfare State (BOYER,

CC BY NC SA

2015). Inside it grew a "technobureaucracy" (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 17, translated by the author), a social group of white-collar urban professionals who craved to become the dominant stratus of Western society. However, their concerns and interests not rarely diverged from shareholders, calling attention to the emergence of a so called "new industrial State" (GALBRAITH, 2007, p. 12) led by big corporation managers, in which *planning* and *strategic management* would be a consensus (BOYER, 2009), and an ideological manifesto (SHRIVASTAVA, 1986), all at once. Nevertheless, this new *planning state* was halted by the emergence of the neoliberal strategy. Through financialization—the growing role of indebtedness and the need for credit in the capital markets—in the last quarter of 20th century (HARVEY, 2005), it was possible to impose an agenda for external control of corporations, the State and even international agencies. It was called the apparently neutral concept of Corporate Governance.

Corporate Governance, according to the OCDE, encompasses "[…] a set of relationships between a company's management, its board, its shareholders and other stakeholders. Corporate governance also provides the structure through which the objectives of the company are set, and the means of attaining those objectives and monitoring *performance* are determined." (2015: 9, emphasis added). Following the OECD's *Principles of Corporate Governance*, one can understand that the primal goal there is to induce a higher instance of management control in the figure of *The Board*. Stakeholders and Shareholders—with an emphasis on the latter, of course—may use The Board to hold management accountable, controlling their choices and practices, therefore imposing the terms of what they understand as a desirable performance. Considering that shareholders (some individuals, but mostly corporate ones, such as venture capital funds) normally are the strongest members of the board in political means, and since they indeed represent the sources of capital, their interests tend to become imperative, even compulsory.[5] Consequentially, short-term financial revenues come to be the standards of the evaluation of management (DARDOT; LAVAL, 2016).

It is not by chance that the *performance* of social [economic] actors has become one of the key concepts of neoliberalism. Since Marx (2013) revealed how the proper goal of capitalism is to increase the added value of labour working hours—misappropriating part of the surplus-value to increase profit—, we understand that the very essence of class struggle is the run

5 The very idea of something above management—*The Board*—shows how control is the goal of Neoliberalism. The OCDE's Principles state that "board members should act on a fully informed basis, in good faith, with due diligence and care, and in the best interest of the company and the shareholders." (OECD 2015: 45, emphasis added) but only to "[…] take into account the interests of stakeholders [solely if they have some time in their schedule?]." (OECD 2015: 46, emphasis added), clearly undermining the well-being of the latter. The board is not much no less than the presence of rentier capital.

CC BY NC SA

for productivity. This even led to the emergence of an entire field of knowledge dedicated to the exploitation and control of workforce: Management Science (Klikauer 2013). *Performance* refers to how much individuals, deeds or institutions contribute to rentier accumulation and valorisation of capital: in other words, to the capitalistic affairs. Philosophically, the idea of performance is somehow rooted in the synthesis of liberalism and utilitarianism posed by John S. Mill in the late 1800s (JONES, 2012). This idea was assimilated by neoliberal thinkers as the most important goal of any singular or collective social actor in a competitive world (DARDOT; LAVAL, 2016).

Among these principles, *competition* reigns supreme. Though the idea of competition was added to economic reasoning only in the last breaths of the nineteenth century (HUNT; LAUTZENHEISER, 2011)—which bound economic science to Herbert Spencer's socio-evolutionism since then—, it was neoliberalism that promoted competition as its cornerstone. According to Dardot & Laval (2016), in neoliberal theory and politics, *competition* works as the basis for social regulation. In order to maximize performance and accomplish *efficiency*, companies, institutions, governments, and, above all, individuals, must compete with each other to prove who is the most gifted and capable. In the process, some would be righteously rewarded with wealth and luxury, and those unable to keep up should meet their demise. This would be the only social justice: every man, woman, and child for themselves. In the neoliberal ideology, every aspect of sociability must be regulated through the market. Well, markets depend on State apparatuses to ensure that society can assimilate competition as the only legitimate form of expression. Nonetheless, it is necessary to extinguish any remnants of social protection, collectivism and solidarity, since individuals must inculcate entrepreneurial reasoning. From the neoliberal point of view, market liberalism is the only way to fight poverty, help underdeveloped countries, and achieve freedom (DARDOT; LAVAL, 2016).

Considering neoliberalism an alternative strategy for the political administration of capitalist societies, it is fair that it should be judged by its capacity to improve social and economic development, since development is the phenomenological form of capitalist dynamics (CRISTALDO, 2018). In the next section, this possibility is addressed.

NEOLIBERALISM AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Neoliberalism, as a dynamic socio-historical process, manifests concretely with specific singularities in each social space, be it an organization, a city, a region or a nation, according to

CC BY NC SA

the respective historical and material context (PLEHWE, 2009). In the same way, assimilation and resistance to the advance of neoliberal rationale will be inevitably distinct due the historical trajectories, resource availability, roles in the international division of labour, habits, values and cultural traits, worldview patterns, institutions, and norms and laws, which are different for each human community (HARVEY, 2005). Although the principles of *efficiency*, *accountability*, *performance*, and *competition* are a constant trait—which neoliberalism imposes as universal, as Reason itself—, one may say that how those principles are adapted to the specific spaces where they land is neither plain nor humdrum.

There is a contradiction, though, haunting neoliberalism. The neoliberal agenda poses itself as the only way towards economic growth and development, as if it was a natural law. However, in practice, this agenda has produced very poor results over the years. According to Cooper (2012), both the US and the United Kingdom—nations that, after the experimental laboratory carried out in Chile during its dictatorship, were the first to openly bring about neoliberal reforms—managed to control levels of inflation as well as to revert the lowering profits trend. That was achieved, however, at growing unemployment rates, social insecurity, criminalization of trade unionism, and rising Government debt. Even in the 1990s, when those countries had a more impressive economic growth, it was clearly pulled by the financial industry (Morin 2015), while employment rates did not recover as fast, the working conditions deteriorated with salary reductions, labour flexibilization, dismantling of social security apparatus, ensuing a relative impoverishment of the working classes (PIKETTY, 2014).

Mexico, for instance, has embraced the neoliberal agenda since the 1980s—deregulating labour, allowing free flows of capital, carrying out privatizations, liberalizing the financial system etc.—both in the governments of the Institutional Revolutionary Party, and of the National Action Party. Even when it managed to resume economic growth and profitability in the 2000s, the Mexican population was still living in poverty, while urban violence scaled up and trafficking networks grew integrated to crime related to demand for products in the US and Europe (MURILLO, 2017). The North America Free Trade Agreement (NAFTA), which integrated Mexico, Canada, and the United States of [North] America, had dubious effects. It has accomplished a large exportation increase, but also increasing importations (WADGYMAR, 2014), foreign direct inversions (FDI) from transnational companies (MILLÁN, 2014) seeking underemployment in conditions analogous to slavery (ARREGUI, 2016), and gentrification (MARTÍNEZ, 2015), among many side effects. Indexes like GINI (from 0.469 in 1990 to 0.435 in 2010), HDI (from the 60th position in 1990 to the 70th in 2010), the Purchasing Power Parity of minimum wage (PPP of USD 190 in 1990 but USD 188 in 2010), and the percentage of people under the

CC BY NC SA

poverty line (approximately 53% in 1990, and 51% in 2010), did not show any improvement or worsened in past years in Mexico.[6]

Similarly, countries such as Brazil, Argentina, Bolivia, Equator and Colombia—which also suffered with the neoliberal reconversion of Latin America in the 1980s and 1990s (MARINI, 1992)—, have shown dreadful economic and social outcomes from their neoliberal governments (ROJAS, 2015). In short, every place where the neoliberal strategy gained power observed dubious economic performance stricto sensu (SAAD-FILHO, 2005). In addition to unemployment, social insecurity, and impoverishment, there were also macroeconomic instability, financial crisis, and political distress, which have been associated to the stagnation and worsening of social conditions in general (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018). As shows by the study conducted by Piketty (2014), during the last decades of the 20th century and the first decade of the 21st century—the neoliberal years—, despite the world economic growth, income inequalities among social, professional, and even national classes have increased more than proportionally. While dominant social fractions live in wealth and comfort, huge portions of the world population continue to live in extremely fragile conditions.

Even in core countries, an increasing impoverishment of the working class is observable, thanks to unemployment, lack of social security, and income inequality between those on the top of the pyramid and all the rest (PIKETTY, 2014). Ulrich Beck (2008: 110) draws a nefarious prognostic when he suggests that the developed world could engage in a "Brazilianization" process, a downgrade to poverty, extreme flexibility of labour relations, destruction of social security, gore enrichment of a tiny elite, and the individualization of the responsibilities of demise.

Broadly speaking, the processes of financial deregulation that are at the basis of the neoliberal strategy have promoted the transition to a mundialized economy under the aegis of the financial industry. In this context, free flux of capital reaches international markets in a volatile proportion that, eventually, will produce and maximize the effects of financial crises. Those crises, since the "Black Monday" of 1987, going through the crisis of the Mexican peso (1994), of Asia (1997), of Brazil (1997), of Russia (1998), of the dot.com in the 2000s, of Argentina (2001-2002), to the great recession of 2008-2012, among others, have demonstrated the system inability to ensure sustainable growth nor stability (ROBERTS, 2016). Howsoever, crises have a very important role in the process of capital accumulation and centralization, therefore

6 Data from the United Nations Statistics Division, World Bank Statistics. Available at: http://data.un.org/. Last access on May 22, 2020.

being tolerated and even desired by some capitalists that foresee, produce and then take advantage of it to broaden capital gains (HARVEY, 2011).

It is true that although neoliberalism has emerged as an answer to a crisis—the alleged crisis of the Welfare State—and has crystallized as common sense, as if there were indeed no alternatives, the neoliberal agenda has produced even deeper crises without being capable of presenting not even one single example of success. On the contrary, wherever it passes, it delivers only poverty, social disintegration, extreme individualization, and economic imbalance. The inherent contradiction of the neoliberal agenda is that, in spite of presenting itself as the only possible way of reaching social growth—which they cynically call *modernization*—, its main and more striking effect, the only characteristic that unites the variegated forms of neoliberalism, is regression. Therefore, that is the reason neoliberalism is a chameleon social process: to achieve its goal of ensuring income transfers to the rentier elite, it has to do everything, even against its own principles, to spread chaos and profit with it. In fact, neoliberalism is only a smoke screen to bare-knuckle capitalism.

CONCLUSION REMARKS

The main idea of this essay was to analyse the management principles of neoliberalism as a political administration.

Accordingly, the first section was dedicated to show the trajectory and the principles of the neoliberal agenda. Neoliberalism was presented as a global class strategy to reprogramme entire societies—including individuals, institutions, organizations, businesses, and the State Government—to transfer wealth to the rentier capital. The financial industry was identified as its proxy, but the ontological nature of neoliberalism sems to be a new *rationale* of social action.

This innovative way of rational thinking presented by neoliberalism was characterized in the second section of this essay trough four management principles: *efficiency*, *accountability*, *performance*, and *competition*. Ideally, neoliberalism is a way of modernizing societies in order to allow them to achieve its full potential. It endorses the idea of that can solely be done by mediating every aspect of social interaction trough market competition, thus selecting those individuals, classes, organizations, and so on, which best replicate these principles. The core of the neoliberal political administration can be summarized in those four principles—again,

CC BY NC SA

efficiency, accountability, performance, and competitions—which, we may say, drives every aspect of society under the rentier capital aegis.

The last section discussed the outcomes of the neoliberal agenda, both in Latin America and some developed countries. In general, neoliberalism was not able to fulfil it claims of programming more productive societies. On the contrary, although the neoliberal agenda was able to improve the revenues to the rentier capital, entire nations—even developed ones—suffer with income inequality (PIKETTY, 2014), impoverishment (BECK, 2008), unemployment (SAAD-FILHO; MORAIS 2018), working class political alienation (DARDOT; LAVAL, 2016), exhaustion of natural resources (MCBRIAN, 2016), and economic instability (BRESSER-PEREIRA, 2018).

Perhaps we can conclude that the neoliberal political administration goals was never the collective well-being. Indeed, as Dardot & Laval (2016), Dumenil & Lévy (2004), Harvey (2005), Plehwe (2009), Saad-Filho & Morais (2018), among many others, state, neoliberalism was, from the beginning, a strategy for the gore enrichment of the rentier capital. In that sense, neoliberalism achieved a great success, perhaps greater than expected. One may think that is the reason it is so difficult to get rid of it.

It is with this perspective that we return to the metaphor in the title of this article. If neoliberalism is an all-pervasive but obscure social process—a class strategy (DUMENIL; LEVY, 2004), a new rationality (DARDOT; LAVAL 2016), an agenda for economic and political reforms (HARVEY, 2005), the most uncertain response to the capitalist crisis (BECK, 2008), and much more—, the way in which it traps and tears its prey is quite discernible. The claws and fangs of neoliberalism are its supposedly unquestionable rationality. Indeed, it is efficiency and the sacrifices required which, ultimately, washes the streets with blood.

WORKS CITED

ARREGUI, Edur Velasco. 20 años del tratado de libre comercio de América del Norte: los mercados laborales de México y Estados Unidos bajo la sombra de China. In: PALACIOS, Juan Manuel S.; RUIZ, Miguel Ángel V. (Org.). **En la Senda del TLCAN**: una visón crítica. Sonora, Mex: Universidad de Sonora, 2016. p. 105-134.

ARESTIS, Philip; SAWYER, Malcolm. The neoliberal experience of the United Kingdom. In: SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah. **Neoliberalism**: a critical reader. London: Pluto Press, 2005. p. 199-207.

CC BY NC SA

BECK, Ulrich. **Qué es la Globalización?** Barcelona: Paidós, 2008.

BERLE, Adolf; MEANS, Gardiner. **The Modern Corporation and Private Property**. London, UK: Transaction Publishers, 1999.

BILLAUDOT, Bernard. Institutional forms and macroeconomics. In: BOYER, Robert; SAILLARD, Yves (Org.). **Régulation Theory**: the state of the art. Londres: Routledge, 2002. p. 139-143.

BOYER, Robert. **Teoria da Regulação**: os fundamentos. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2009.

BOYER, Robert. **Économie Politique des Capitalismes**: théorie de la régulation et des crises. Paris, France: Éditions La Découvert, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. (2018). Capitalismo financeiro-rentista. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 92, p. 17-29, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5935/0103-4014.20180003. Acesso em: 5 nov. 2020.

BUCHARDT, Marian. Religion and secularism in neoliberal capitalism. In: BUCHARDT, Marion; KIRN, Gal (Org.). **Beyond Neoliberalism**: social analysis after 1989. Basingstoke, UK: Palgrave McMillan, 2017. p. 135-154.

CARIBÉ, Daniel A. Ciência ou ideologia? a constituição do campo da administração política. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 1, n. 1, p. 31-44, 2008.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CRISTALDO, Rômulo C.; RIBEIRO, Mônica M.; PESSINA, Maria Elisa H. Administração política e novo desenvolvimentismo: alternativas ou continuidade? **Farol — Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 4, n. 10, p. 600-662, 2017. Disponível em: https://revistas.face.ufmg.br/index.php/farol/article/view/3923. Acesso em: 7 jan. 2020.

CRISTALDO, Rômulo C. **Desenvolvimento e Integração Internacional**: os casos de Brasil e México (1990-2012). Tese de Doutorado em Administração. Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, 2018.

CRISTALDO, Rômulo C. Sobre o papel social do administrador. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 2, n. 1, p. 45-62, 2009.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DONEGAN, Brenda. Governmental regionalism: power/ knowledge and neoliberal regional integration in Asia and Latin America. **Millennium**, v. 35, n. 1, p. 23–51, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1177/03058298060350010601. Acesso em: 12 dez. 2020.

DUMENIL, Gerard; LÉVY, Dominique. **Capital Resurgent**: roots of the neoliberal revolution. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004.

DUMENIL, Gerard; LÉVY, Dominique. Managerialism is a mode of production. **Actuel Marx**, v. 68, n. 2, p. 125-137, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.3917/amx.068.0125. Acesso em: 15 jan. 2021.

ESCOBAR, Arthuro. **Encountering Development**: the making and unmaking of the third world. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

ESTÉVEZ, Ariadna. Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos? **Espiral — Estudios sobre Estado y Sociedad**, v. 25, n. 73, p. 9-43, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.32870/espiral.v25i73.7017. Acesso em: 11 fev. 2020.

FAMA, Eugene F.; JESEN, Michael C. Agency problems and residual claim. **Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, p. 327-349, 1983b. https://doi.org/10.1086/467038. Acesso em: 11 fev. 2020.

FAMA, Eugene F.; JESEN, Michael C. Separation of ownership and control. **Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, p. 301-325, 1983a. Disponível em: https://doi.org/10.1086/467037. Acesso em: 11 fev. 2020.

GAIGER, L. I. Exploração social e estrutura de classes: a atualidade de um quadro de análise. **Sociologias**, v. 23, n. 57, p. 268-298, maio/ago. 2021. Disponível em: http://doi.org/10.1590/15174522-105087. Acesso em: 15 jun. 2022.

GALBRAITH, John Kenneth. **The New Industrial State**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.

GEDDES, Mike. Neoliberalismo and local governance: radical developments in Latin America. **Urban Studies**, v. 51, n. 15, p. 31-47, 2014. Dispon[ivel em: https://www.jstor.org/stable/26145955. Acesso em: 11 fev. 2020.

GIROUX, Henry. **Neoliberalism's War on Higher Education**. Chicago, Ill.: Haymarket Books, 2014.

GURGEL, Claudio. **A Gerência do Pensamento**: gestão contemporânea e consciência neoliberal. São Paulo: Cortez, 2003.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

HOBSBAWM, Eric J. **Age of Extremes**: the short twentieth century, 1914-1991. London, Abacus, 1995.

HUNT, Emery K.; LAUTZENHEISER, Mark. **History of Economic Thought**: a critical perspective. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2011.

JESSOP, Bob. **The State**: past, present, future. Cambridge, UK: Polity Press, 2016.

JONES, Daniel S. **Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

KLIKAUER, Thomas. **Managerialism?** a critique of an ideology. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2013.

LAZZARATO, Mauricio. Neoliberalism, the financial crisis and the end of the liberal State. **Theory, Culture & Society**, v. 32, n. 7-8, p. 67-83, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0263276415600037. Acesso em: 11 fev. 2020.

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina**: dependência e integração. São Paulo: Editora Página Aberta, 1992.

MARTINEZ, Patrícia Eugênia O. Gentrificación em la Ciudad de México: entre políticas públicas y agentes privados. In: DELGADILLO, Victor; DÍAS, Iban; SALINAS, Luis. (Org.). **Perspectivas del Studio de la Gentrificación em México y América Latina**. México, DF: UNAM, 2015. p. 91-111.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MCBRIEN, Justin. Accumulating extinction: planetary catastrophism in the necrocene. In: MOORE, Jason W. (Org.). **Anthropocene or Capitalocene?** nature, history, and the crisis of capitalism. Oakland, CA: Kairos, 2016. p. 116-137.

MILLÁN, Mauricio. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: luces y sombras para el sector industrial. In: GARCIA, Arturo O. (Org.). **TLCAN 20 Años**: celebración, desencanto o replanteamiento? Cidade do México: UNAM, 2014. p. 155-178.

MONTAGNE, Sabine. Les fonds de pension dans l'économie américaine. In: BOYER, Robert (Org.). **La Théorie de la Régulation au Fin du Temps**: suivre l'évolution d'un paradigme au gré des transformations des capitalismes contemporains. La Plaine-Saint-Denis: Éditions des maisons des sciences de l'homme associées, 2018. p. 77-83.

MURILLO, Victor Manuel S. **Saldos Perversos de la Política Neoliberal en México**: estancamiento económico, corrupción, desigualdad, pobreza, violencia e inseguridad (1983-2015). Cidade do México: Colofón, 2017.

MORIN, François. **L'Hydre Mondiale, L'Oligopole Bancaire**. Paris: Lux Editions, 2015.

NGUYEN, Kim. H. **Rhetoric in Neoliberalism**. Basingstoke, UK: Palgrave McMillan, 2017.

OECD. **G20/OECD Principles of Corporate Governance**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en. Acesso em: 11 fev. 2020.

OYA, Carlos Sticks and carrots for farmers in developing countries: agrarian neoliberalism in theory and practice. In: SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah. **Neoliberalism**: a critical reader. London: Pluto Press, 2005. p. 127-134.

PAÇO CUNHA, Elcemir. Centralidade da gestão do estado como limite da razão política ou para uma crítica da administração política. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 25 n. 2, p. 150-178, 2019. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.237.809126. Acesso em: 5 jul. 2020.

CC BY NC SA

PAÇO CUNHA, Elcemir. Gênese do taylorismo como ideologia: acumulação, crise e luta de classes. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 95, p. 674-704, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1984-9270953. Acesso em: 1 jul. 2021.

PAÇO CUNHA, Elcemir. Henri Fayol na encruzilhada da "terceira via": organização da grande corporação e conflito social na forja do ideário faoylista. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 2, n. 2, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.21529/RECADM.2021008. Acesso em: 15 jul. 2021.

PAÇO CUNHA, Elcemir. Ontogênese e formas particulares da função de direção: introdução aos fundamentos históricos para a crítica marxista da administração. In: PAÇO CUNHA, Elcemir; FERRAZ, Deize L. Ferraz (Org.). **Crítica Marxista da Administração**. Rio de Janeiro: Rizoma, 2018. p. 13-67.

PALLEY, Thomas I. From Keynesianism to neoliberalism: shifting paradigms in economics. In: SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah. **Neoliberalism**: a critical reader. London: Pluto Press, 2005. p. 20-29.

PESSINA, Maria Elisa H. **O Não Governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990**. Salvador, BA: EdUFBA, 2017.

PETERS, Michael A. **Poststructuralism, Marxism, and Neoliberalism**: between theory and politics. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2014.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PLEHWE, Dieter. Introduction. In: MIROWSKI, Philip; Plehwe, Dieter (Org.). **The Road from Mont Pelerin**: the making of the neoliberal thought collective. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2009. p. 1-42.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Novo neoliberalismo: arquitetônica estatal no capitalismo do século XXI. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 27, n. 1, p. 35-65, 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.309.111147. Acesso em: 15 jul. 2021.

ROBERTS, Michael. **The Long Depression**: how it happened, why it happened, and what happens next. Chicago, EUA: Haymarket Books, 2016.

CC BY NC SA

ROJAS, Gonzalo Adrián. (2015). Caracterizando os governos “pós-neoliberais” latino-americanos. **Libertas Online**, v. 15, n. 1, 2015. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18311/9534. Acesso em: 1 dez. 2020.

RUSTIN, Michael. Belonging to oneself alone: the spirit of neoliberalism. **Psychoanalysis, Culture & Society**, v. 19, n. 2, p. 145-160, 2014. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1057/pcs.2014.7. Acesso em: 1 dez. 2020.

SAAD-FILHO, Alfredo. The political economy of neoliberalism in latin america. In: SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah. **Neoliberalism**: a critical reader. London: Pluto Press, 2005. p. 222-229.

SAAD-FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio (Org.). **Brazil**: neoliberalism versus democracy. London: Pluto Press, 2018.

SANTANDER, Sebastian. Regionalism in a globalized multipolar economy. **Civitas**, v. 18, n. 2, p. 228-244, 2018. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/29836/17079. Acesso em: 25 jun. 2021.

SCHMITTER, Philippe. Still the century of corporatism? **The Review of Politics**, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SHAIKH, Anwar. The Economic Mythology of Neliberalism. In: SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah. **Neoliberalism**: a critical reader. London: Pluto Press, 2005. p. 41-49.

SHRIVASTAVA, Paul. Is strategic management ideological? **Journal of Management**, v. 12, n. 3, p. 363-377, 1986. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/014920638601200305. Acesso em: 11 nov. 2015.

WADGYMAR, Arturo O. La política comercial de México a lo largo de las dos décadas del TLCAN: una visión crítica. In: GARCIA, Arturo O. (Org.). **TLCAN 20 Años**: celebración, desencanto o replanteamiento? Cidade do México: UNAM, 2014. p. 133-153.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.15098

De Lula a Bolsonaro: rupturas e continuidades discursivas na política externa brasileira para os BRICS (2003 - 2020)

From Lula to Bolsonaro: ruptures and discursive continuities in Brazilian foreign policy for the BRICS (2003-2020)

De Lula a Bolsonaro: rupturas discursivas y continuidades en la política exterior brasileña para los BRICS (2003 - 2020)

André Luiz Reis da Silva
Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Pós-doutorado na School of Oriental and African Studies/University of London.
Professor dos PPGs em Ciência Política e Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
Bolsista de Produtividade CNPq.
Lattes: http://lattes.cnpq.br/6302611515385123
Email: reisdasilva@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2593-1189

Raquel de Holleben
Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil. Membro do Lab-PEB, Laboratório de Análise da Política Externa Brasileira.
Email: raqueldeholleben@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6968-6763

Resumo: Diante das transformações matriciais da política externa brasileira nos últimos anos, o objetivo do presente trabalho é analisar as rupturas e continuidades discursivas na política externa brasileira para o BRICS (Brasil, Rússia, China, Índia, África do Sul). A metodologia empregada consiste na análise de conteúdo dos pronunciamentos do governo Brasileiro na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU) e

nas Cúpulas dos BRICS, bem como análise das declarações finais das referidas cúpulas. Concluiu-se que houve um afastamento brasileiro da defesa do multilateralismo, da cooperação sul-sul e da multipolaridade, distanciando sua agenda externa dos demais países emergentes do BRICS e evidenciando que a matriz de inserção internacional do Brasil nos governos de Michel Temer (2016 - 2018) e Jair Bolsonaro (desde 2019) é diferente daquela vigente nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).

Palavras Chave: BRICS, Política Externa Brasileira, Matriz de inserção internacional, Análise de conteúdo de discurso.

Abstract: Given the matrix transformations of Brazilian foreign policy in recent years, the aim of this paper is to analyze the discursive ruptures and continuities in Brazilian foreign policy for the BRICS (Brazil, Russia, China, India, South Africa). The methodology used consists of analyzing the pronouncements of the Brazilian government at the General Assembly of the United Nations (UNGA) and at the BRICS Summits, as well as analyzing the final declarations of those summits. It was concluded that there was a Brazilian departure from the defense of multilateralism, south-south cooperation and multipolarity, distancing its external agenda from the other emerging countries of the BRICS and showing that the matrix of Brazil's international insertion in the governments of Michel Temer (2016 - 2018) and Jair Bolsonaro (since 2019) is different in effect in the governments of Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016).

Keywords: BRICS, Brazilian Foreign Policy, International projection matrix, Content analysis.

Resumen: Frente a las transformaciones de la matriz de la política exterior brasileña en los últimos años, el objetivo de este artículo es analizar las rupturas y continuidades discursivas en la política exterior brasileña para los BRICS (Brasil, Rusia, China, India, Sudáfrica). La metodología utilizada es la de análisis de contenido de los pronunciamientos del gobierno brasileño en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) y en las Cumbres BRICS, así como el examen de las declaraciones finales de las referidas cumbres. La conclusión de este trabajo es que hubo un alejamiento del país en la defensa del multilateralismo, la cooperación sur-sur y la multipolaridad, alejando su agenda externa de los demás países BRICS emergentes. También muestra que la matriz de inserción internacional de Brasil en los gobiernos de Michel Temer (2016 - 2018) y Jair Bolsonaro (desde 2019) es diferente al que preponderaba en los gobiernos de Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016).

Palabras clave: BRICS, Política Exterior Brasileña, Matriz de inserción internacional, Análisis de contenido de discurso.

Recebido em: 26/08/2021
Aceito em: 12/09/2022

INTRODUÇÃO

Há mais de duas décadas, intelectuais e diplomatas brasileiros já falavam da necessidade de países como China, Brasil, Índia e Rússia se articularem (GUIMARÃES, 1999). Embora pertençam a tradições culturais e políticas distintas, estes países possuem características em comum, como grande extensão territorial, grande população, potencial de crescimento e de desenvolvimento, bem como capacidade de segurança e defesa. O termo BRIC foi criado por Jim O'Neill, economista do banco de investimentos Goldman Sachs, em 2001, quando publicou um trabalho intitulado "Sonhando com os BRIC: o caminho para 2050". Neste trabalho, o economista afirmava que Brasil, Rússia, Índia e China, juntos, ultrapassarão, em algumas décadas, o PIB dos países mais ricos do mundo, o conhecido G7. Neste cenário de debate, o conceito de BRIC - que sofre muitas críticas, pois considera-se que ele avalia apenas o potencial de crescimento - foi aproveitado pelos países para transformá-lo em um fórum de articulação política (ALMEIDA, 2010, LIMA, 2010, FLEMES, 2010, STUENKEL, 2017, NARLIKAR, 2013).

Nesse contexto, a criação dos BRICS, na cúpula de Ecaterimburg (2009) se inseriu na matriz de política externa brasileira, sendo um dos seus eixos fundamentais. Durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política externa brasileira operou sobre uma nova matriz de inserção internacional que constitui a superação do modelo de inserção internacional do país dos anos 1990. A nova matriz de política externa teve como principais características o aprofundamento da integração regional, a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação aos países subdesenvolvidos, bem como a manutenção de relações com os países desenvolvidos (SILVA, 2015). Além disso, verifica-se a retomada de uma ofensiva diplomática através da construção de uma agenda de temas sociais. O governo Dilma Rousseff (2011-2016) manteve, mesmo com ajustes e mudanças derivadas das crises internas e internacionais, as linhas e contornos gerais da matriz de política externa desenvolvida no governo Lula. Além disso, o desenvolvimento e a articulação do BRICS ganharam centralidade (SILVA, PEREZ, 2019).

O governo de Michel Temer (2016-2018) marcou uma mudança na matriz da política externa brasileira, ao reorientar o engajamento na América do Sul, priorizar as relações bilaterais com os países desenvolvidos e fragilizar a participação nas coalizões de geometria variável, como os BRICS. Assim, as diretrizes da política externa promovida pelo governo Temer refletiram a conjuntura internacional, a crise brasileira e os interesses de um novo bloco de poder, que procurou reorientar a política externa brasileira para uma nova matriz de inserção internacional, mas permaneceu como um período de transição (SILVA: PEREZ, 2019).

CC BY NC SA

Já com o governo de Jair Bolsonaro verificou-se uma clara inflexão matricial na política externa brasileira, com fortes significados internos e internacionais. Em uma avaliação preliminar, verifica-se que os condicionantes da mudança matricial da política externa brasileira têm como fundamentos: a) a ascensão dos movimentos e governos conservadores na América Latina e no Ocidente; b) a crítica à política externa desenvolvida na "era PT"; c) a crítica "anti-globalista" e paralisia das instituições multilaterais; d) as mudanças na política externa norte-americana sob o governo Trump; e) a crise econômica prolongada; f) desengajamento da integração regional (SILVA, 2022).

Este artigo tem como objetivo analisar as transformações discursivas da política externa brasileira para os BRICS, identificadas a partir do conceito de matriz de inserção internacional - que corresponde aos contornos mais gerais da política externa de um país, sendo a forma como ele concebe o sistema internacional, suas ameaças e potencialidades, dimensiona as potencialidades nacionais e planeja uma inserção neste sistema (SENNES, 2003). O esforço para identificar a matriz sobre a qual se baseia a política externa de um país implica traçar uma linha condutora e articulada de vários elementos que compõem sua inserção internacional. Pressupõe, principalmente, ordenar de forma inteligível vários fatores de natureza distinta que interagem na determinação da política externa. Nesse sentido, a noção de matriz procura os condicionamentos e opções estruturais, que tendem a sofrer mudanças em tempos mais dilatados do que os governos em períodos democráticos e regimes presidencialistas (SENNES, 2003, p. 37). Por outro lado, a noção de matriz permite realizar uma pesquisa que ganha mais possibilidades analíticas, ao interrogar sobre as permanências e rupturas da política externa de sucessivos governos.

Diante das transformações matriciais da política externa brasileira nos últimos anos, a pergunta que orienta esta pesquisa consiste: como a agenda para os BRICS foi adaptada e transformada nas mudanças matriciais da política externa brasileira? Dessa forma, a pergunta de pesquisa busca precisamente verificar como as mudanças matriciais da política externa condicionaram a perspectiva do Brasil sobre os BRICS. A hipótese central é de que as reorientações da política externa brasileira recente provocaram um duplo movimento: a) a ressignificação da cooperação com os BRICS, delimitando os temas da agenda; b) a fragilização da articulação política, provocado por desconfianças em relação à China e também por críticas à elementos fundamentais dos BRICS, como a defesa da multipolaridade, do multilateralismo e a crítica à unipolaridade.

A metodologia empregada no presente estudo consiste basicamente na análise do conteúdo dos pronunciamentos do governo Brasileiro na Assembléia Geral da ONU e nas Cúpulas

CC BY NC SA

dos BRICS, bem como análise das declarações finais das referidas cúpulas, através da explicitação, sistematização e expressão do conteúdo destas mensagens (BARDIN, 2011). Como estratégia de pesquisa, busca-se definir as principais questões elencadas e conceitos construídos bem como suas mudanças ao longo do tempo, identificando continuidades e rupturas ao longo dos Governos Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (desde 2019).

A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA PARA O BRIC (2003 - 2010)

Desde o início dos anos 2000, o acrônimo BRICs vinha sendo usado como um indicador de mudança no poder econômico global (BRIC, 2009; AMORIM, 2007). A institucionalização desses países emergentes em um grupo com posições coordenadas de reforma da ordem internacional contou com o apoio da Política Externa "ativa e altiva" (BRASIL, 2007, p. 391) de Lula da Silva e Celso Amorim, que consolidou o BRIC como um instrumento estratégico da política externa brasileira (AMORIM, 2014). Em 2009, o projeto BRICs se concretizou como uma realidade na arena internacional, evidenciando que "não é mais possível excluir as grandes economias emergentes do debate de questões de suprema importância para a agenda global" (LULA DA SILVA, 2009, *s.p.*).

A Primeira cúpula do BRIC, em 2009, teve como pauta central institucionalizar a coordenação de Brasil, Rússia Índia e China frente à crise financeira global, a partir da percepção de que estes países emergentes possuíam um "papel fundamental para a retomada do crescimento econômico mundial" (BRASIL, 2009a, p. 443). Ou seja, a crise acabou por evidenciar o papel dessas economias na ordem econômica internacional (BRASIL, 2009). A cúpula marcou a definição de uma visão comum para uma ação concertada das potências emergentes em prol da reforma de um Sistema Internacional em transição, ajudando a "preencher a lacuna deixada pela crise de representação nas relações internacionais", nas palavras de Lula da Silva (BRASIL. 2009a, p. 41). A Declaração de Brasília (2010) evidenciou que a coordenação intra-BRICS avançou em todos esses tópicos, reforçando sua visão compartilhada da ordem internacional e o papel que suas economias emergentes têm a desempenhar na pressão por uma reforma das instituições internacionais (BRIC, 2009; 2010). As discussões acerca da estabilidade monetária nos países emergentes e em desenvolvimento, frente à volatilidade do sistema financeiro

CC BY NC SA

global em crise, levou-os a institucionalizar a cooperação técnica entre os seus bancos de desenvolvimento nacionais, adensando a arquitetura financeira do BRIC (BRASIL, 2009a).

Alavancar a Cooperação Sul-Sul e institucionalizar a coordenação com os países emergentes via BRIC encontraram respaldo em um dos objetivos condutores da política externa brasileira, qual seja: contribuir para o estabelecimento de um sistema internacional multipolar, através da democratização das Relações Internacionais (BRASIL, 2009a). A importância de consolidar iniciativas como o BRIC na política externa de Lula da Silva advinha, portanto, da percepção de que, juntamente com os países emergentes e em desenvolvimento, o Brasil poderia "colaborar para uma ordem mundial menos estática e hierarquizada" (BRASIL, 2008, p. 101). Assim, o próprio papel do Brasil como potência emergente foi fortalecido: a principal importância do BRIC para o Brasil foi justamente dar voz às demandas de um país que buscava consolidar seu espaço e exercer protagonismo em uma ordem internacional cuja organização geopolítica mostrava-se contraproducente à sua condição de emergente. Segundo Celso Amorim:

> Nossa política externa enfrentou "aquela velha opinião" de que exercer, na cena internacional, o protagonismo compatível com a nossa grandeza - não só econômica, mas também política e cultural - seria inútil ou, mesmo perigoso. O Brasil soube desafiar o falso paradigma de que nossa política externa deveria pautar-se pela noção da "limitação de poder" (BRASIL, 2010, p. 147).

A agenda para o BRIC desenvolvida durante a gestão Lula-Amorim foi, portanto, o reflexo de uma política externa reorientada para o enfrentamento dos principais desafios internos e externos enfrentados pelo Brasil. No plano interno, estes desafios caracterizaram-se na luta contra a fome e a miséria e na superação das vulnerabilidades externas. E, no plano internacional: a crise financeira internacional, a ausência de uma governança mundial estável e democrática, os reveses da mudança climática e a escassez do abastecimento global de energia e alimentos. E todos esses desafios foram evidenciados e agravados com o advento da crise financeira internacional que se iniciou em 2008 (BRASIL, 2009; 2009a). Frente a tal cenário, a necessidade de reforma das instituições internacionais mostrava-se latente, como forma de enfrentar as disparidades originadas de uma globalização assimétrica e desigual (BRASIL, 2010). Afinal, considerando o desempenho dos países emergentes frente à crise financeira internacional, a mesma passou a sinalizar para estes uma mudança na geopolítica mundial, em direção à multipolaridade (BRIC, 2009; BRASIL, 2008). As principais pautas da agenda externa para o BRIC apontavam para um denominador comum: a necessidade de democratização das Relações Internacionais.

CC BY NC SA

> Os temas que estão no centro de nossas preocupações – a crise financeira, a nova governança mundial e a mudança do clima – têm um forte denominador comum. Ele aponta para a necessidade de construir uma nova ordem internacional, sustentável, multilateral, menos assimétrica, livre de hegemonismos e dotada de instituições democráticas (UN, 2009, p.4).

A defesa de uma maior democratização das Relações Internacionais implicou, consequentemente, na demanda por uma reforma de suas principais instituições (BRASIL, 2003). E definiu-se assim o objetivo principal que delineou a atuação da política externa brasileira no BRIC: a democratização das Relações Internacionais, como um reflexo da política interna para o Brasil - apresentando-o como "a face internacional da democracia" (UN, 2010, p.3). Essa pauta desdobrou-se em uma agenda de Política Externa compartilhada com os demais países emergentes do BRIC: a reforma do sistema da ONU, em especial, o Conselho de Segurança (AMORIM, 2008; BRIC, 2009). O déficit de representativa foi frequentemente salientado pela Gestão Lula, que enfatizava a necessidade de "adequar o Conselho de Segurança às exigências políticas e econômicas de um mundo em profunda transformação" (LULA DA SILVA, 2005, p. 883). Essa pauta foi reforçada durante o mandato brasileiro como membro não-permanente no Conselho de Segurança (2010-2011), que contou com a coincidência de reunir todos os membros do BRIC, consolidando uma ação concertada dos países emergentes em assuntos de segurança internacional e evidenciando a importância de sua presença nestas pautas (BRASIL, 2011; 2011a).

A agenda da política externa brasileira para o BRIC também não poderia deixar de refletir uma das principais pautas do governo de Lula da Silva: a luta contra a fome e a miséria (BRASIL, 2004). A luta contra essas mazelas - definidas como maiores desafios internos do Brasil - também contribuem ao propósito de democratização das relações internacionais, afinal, a segurança alimentar nos países emergentes enfrentava o obstáculo protecionista no mercado agrícola internacional (BRASIL, 2009a). Através desta pauta compartilhada, o Brasil fortaleceu a agenda do BRICS acerca da arquitetura comercial e financeira mundial (BRIC, 2009), salientando que a superação definitiva da pobreza passa, necessariamente, por novas relações econômicas, que não penalizem os países pobres. Portanto, frente ao desafio de promover os interesses comerciais brasileiros e enfrentar os obstáculos e entraves impostos às nações em desenvolvimento, a agenda da política externa para o BRICS no governo de Lula da Silva refletiu a luta contra o protecionismo, que "perpetua a dependência e o subdesenvolvimento" (BRASIL, 2007, p. 117).

O direito ao desenvolvimento econômico e social esteve, portanto, no centro das principais pautas que o Brasil buscou fortalecer no BRICS, especialmente a segurança alimentar e a

CC BY NC SA

mudança climática. Para estes desafios, a resposta definida pela gestão Lula da Silva foi clara: "o mundo, porém, não modificará a sua relação irresponsável com a natureza sem modificar a natureza das relações entre o desenvolvimento e a justiça social" (BRASIL, 2007, p. 117). O comprometimento do direito ao desenvolvimento figurou no discurso condutor da política externa brasileira como um dos principais desafios a serem enfrentados conjuntamente pelo BRIC (BRASIL, 2006).

A Declaração de Ecaterimburgo (2009) e a Declaração de Brasília (2010) apontaram a convergência dos interesses do BRIC e a validação de um consenso em torno da necessidade latente de reforma do sistema internacional em prol de obter uma maior participação dos países emergentes. A evolução da agenda compartilhada dos países emergentes em torno de seus objetivos comuns confirmaram a importância do BRICS para a agenda externa do país e o consolidaram como um instrumento estratégico da política externa de Lula da Silva. Portanto, durante o período (2003-2010), ocorreu tanto a consolidação do papel do BRIC no plano internacional quanto a confirmação da cooperação com os países emergentes como um instrumento estratégico de uma "política externa ativa e altiva" voltada para exercício do protagonismo brasileiro nas instituições internacionais (BRASIL, 2007, p. 391; BRASIL, 2010).

A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF PARA O BRICS (2011-2016)

A presidente Dilma Rousseff procurou manter a continuidade da política externa do governo Lula, operando a mesma matriz de inserção internacional do Brasil. Contudo, a crise política e econômica interna e as transformações internacionais atingiram as bases deste modelo de inserção internacional. Neste contexto, a política externa de Dilma focou na redução dos danos da crise econômica internacional, cuja articulação com os BRICS e a reforma do sistema econômico internacional ganhou centralidade (SILVA, 2022).

A Declaração de Sanya (2011) marcou o ingresso da África do Sul no agrupamento, o que ampliou a representatividade política e geográfica do mecanismo e endossou o impulso reformista do BRICS (BRASIL, 2011; BRICS, 2011). Daí em diante, dois eixos principais marcam o avanço da coordenação entre o BRICS ao longo do governo de Dilma Rousseff: a institucionalização da Estratégia Econômica do BRICS e o expressivo aumento do papel externo do grupo, como um representante dos interesses do Sul Global. A Declaração de Nova Delhi (2012)

CC BY NC SA

evidenciou que o BRICS avançou significativamente na proposta de uma Estratégia Econômica, aumentando a coordenação entre os seus Bancos Nacionais de Desenvolvimento (BRASIL, 2012; BRICS, 2012).

Tais avanços sintetizaram os resultados iniciais de um intenso debate no âmbito do BRICS em vias de reforçar seu potencial econômico na ordem internacional e reformar a arquitetura financeira global, adotando ações conjuntas contra as medidas protecionistas de controle da crise pelos Estados Unidos e pela Zona Euro (BRICS, 2012). Na cúpula de Ethekwini (2013) enfatizou-se a importância da integração regional para polarizar a governança econômica mundial, e deu-se início ao exercício de diálogo externo do BRICS, o *outreach*, visando promover maior cooperação com o mundo emergente e em desenvolvimento, e definir posições coordenadas nas instituições internacionais (BRICS, 2013). Reconhecendo mais uma vez que seus desafios comuns para o desenvolvimento da infraestrutura são devido à insuficiência de financiamentos de longo prazo e de investimento externo direto, a V Cúpula do BRICS avançou também em seus esforços de desenvolver a proposta de uma estratégia econômica para os países do BRICS que ajudasse a cobrir este hiato (BRASIL, 2013).

Como resultado desse avanço, a VI Cúpula do BRICS foi marcada pela proposta dos maiores mecanismos que contribuíram para a institucionalização do BRICS: o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas. Estas propostas tiveram por objetivo primordial criar novos fluxos de investimento em infraestrutura nos países do BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento (BRICS, 2014; BRASIL, 2014; SILVA, 2021). Com tais avanços, a Declaração de Fortaleza (2014) reafirmou a vocação global do BRICS e seu papel na polarização da ordem econômica internacional. O Plano de Ação de 2015 foi de coordenação brasileira e acompanhou os esforços internos realizados em todos os países para a aprovação das propostas feitas na VI cúpula. A Declaração de Ufá (2015) foi marcada então pela aprovação dos acordos constitutivos do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas; bem como da "Estratégia para a Parceria Econômica dos BRICS". (BRASIL, 2015a, p. 114).

A Política Externa de Dilma Rousseff deu continuidade às principais pautas da agenda externa para o BRICS concebidas no governo de Lula da Silva, reforçando um multilateralismo direcionado a revisar as instituições internacionais (BRASIL, 2011; 2015). A importância do BRICS para o Brasil manteve-se assim em uma cooperação coordenada com o mundo emergente e em desenvolvimento que visava avançar a "ordem multipolar em gestação", trabalhando por reformas na governança global que refletissem a realidade geopolítica do século XXI (BRASIL, 2011, p.50). A agenda externa do período evidencia que o governo Dilma confirmou

CC BY NC SA

e fortaleceu o BRICS como um instrumento estratégico para a projeção internacional do Brasil. Esse diálogo com os países emergentes e a manutenção de um enfoque na cooperação Sul-Sul confirmam que o Brasil manteve um papel de liderança internacional - "mas de forma mais discreta", segundo o Ministro das Relações Exteriores Antonio Patriota (NICÁCIO, 2012, *s.p.*).

> Esse nosso olhar para o sul do mundo, essa nossa política que enfatiza essa característica Sul-Sul como sendo marcada por um repúdio a todas as formas de domínio e de opressão entre os países, explica também a ênfase que demos às relações com os países que têm o mesmo padrão do Brasil, países continentais que também emergiram para o desenvolvimento, como é o caso dos países BRICS (BRASIL, 2013, p. 69).

A presidente Dilma Rousseff, porém, enfrentou uma conjuntura econômica e política mais complexa do que o governo anterior. No cenário internacional, a crise financeira foi, progressivamente, dando lugar à recuperação econômica e controle da crise por parte dos centros hegemônicos. As medidas protecionistas que acompanharam esse processo afetaram o comércio internacional em desfavor aos países emergentes e em desenvolvimento - ressaltando a vulnerabilidade externa de suas economias e reduzindo seu espaço de atuação (BRASIL, 2013; BRASIL, 2014). Portanto, os impactos da crise financeira internacional na economia interna foram mais latentes no governo de Dilma do que na gestão anterior, comprometendo o balanço de pagamentos e a capacidade de atuação externa do país (BRASIL, 2015). A Política Externa de Dilma Rousseff refletiu perante os organismos internacionais constante preocupação com o protecionismo, uma das causas para a involução do cenário econômico brasileiro (BRASIL, 2011). E esta também continuou sendo uma das principais pautas da agenda para o BRICS, que reforçou seu impulso reformista buscando mitigar os efeitos da crise que salientou as assimetrias da globalização (BRASIL, 2013a). O retorno do protecionismo no cenário internacional evidenciou uma arquitetura financeira contraproducente aos impulsos desenvolvimentistas dos países do BRICS, que se organizaram ainda mais em prol do desenvolvimento comum - resultando em grandes avanços na institucionalização do grupo, com o forte apoio da política externa brasileira (BRICS, 2014; BRICS, 2015).

Eixo importante da agenda de política externa para o BRICS foi a coordenação em temas de segurança internacional. A posição brasileira contou com a continuidade da defesa tradicional da política externa brasileira de não intervenção militar e solução diplomática de controvérsias, destacando ainda mais a tensão entre a defesa dos direitos humanos e a defesa da soberania dos países em situações de crise (BRASIL, 2012). Posicionando-se frente às principais problemáticas de segurança internacional, Dilma Rousseff propôs a '*responsabilidade*

ao proteger' (RwP) como estratégia mais adequada capaz de garantir a proteção de indivíduos em casos de crise do que a *'responsabilidade de proteger'* (R2P)- pelo fato de limitar a ação militar abusiva por parte das grandes potências (BRASIL, 2011). Em 2011, a diplomacia brasileira introduziu o conceito RwP na 66ª sessão da Assembleia Geral da ONU. Tal noção propunha salientar o compromisso da sociedade internacional ao intervir em situações conflituosas sob o respaldo da R2P. Quanto à recepção deste conceito pelo BRICS, cabe apontar que não houve uma posição conjunta da coalizão defendendo a RwP em suas cúpulas anuais. Individualmente, apenas a África do Sul salientou um apoio declarado ao novo conceito, e essa falta de consenso acabou por enfraquecer politicamente a defesa da RwP pelo BRICS - evidenciando não haver uma plena concordância do grupo no que tange ao tratamento de questões de segurança internacional. Mesmo com o esvaziamento desta discussão, ocorreu formação de posições comuns e articulação na ONU em vários temas, marcando votos convergentes nas principais instituições internacionais e pela atuação de todos os BRICS no Conselho de Segurança no biênio de 2010-2011 (HERZ, MATTOS, SOUZA, 2012).

A Segurança Cibernética também pode ser destacada como uma pauta da agenda da política externa brasileira para o BRICS que teve sua dimensão ampliada durante o período (BRASIL, 2013a). Trabalhar multilateralmente em uma rede global de segurança no campo da internet foi então adicionado entre os objetivos de coordenação dos países emergentes, a partir da percepção de que a negociação de um instrumento universal juridicamente vinculante nesse campo é necessária para regular o comportamento dos Estados e ajudar no combate aos crimes cibernéticos (BRICS, 2014). Essa pauta foi especialmente acentuada na diplomacia do governo de Dilma Rousseff após sua denúncia perante as Nações Unidas de ações de espionagem das agências de inteligência dos EUA, ferindo o princípio de soberania do Direito Internacional (BRASIL, 2013).

Portanto, os temas centrais da agenda de Política Externa do governo de Dilma Rousseff para o BRICS foram de continuidade no que diz respeito à reforma das instituições internacionais e atuação multilateral em prol da sustentabilidade do desenvolvimento - mantendo em destaque a segurança alimentar e energética. Assim sendo, a gestão de Dilma Rousseff, confirmou o BRICS como um instrumento estratégico de defesa e pleito internacional pelos objetivos da política externa brasileira.

CC BY NC SA

A POLÍTICA EXTERNA DE MICHEL TEMER PARA O BRICS (2016-2018)

O governo de Michel Temer (2016-2018) marcou uma mudança na matriz da política externa brasileira, ao reorientar o engajamento na América do Sul, priorizar as relações bilaterais com os países desenvolvidos e fragilizar a participação nas coalizões de geometria variável, como os BRICS (SILVA, 2022). Em seu discurso de posse, Michel Temer proclamou seu objetivo de fazer com que a política externa brasileira voltasse a "representar os valores e interesses permanentes do País" (TEMER, 2016). Tal discurso sinalizou uma descontinuidade em relação à diplomacia desenvolvida por Lula da Silva e Rousseff - criticada pela nova gestão como uma política "partidária" (SERRA, 2016, *s.p*). Nas palavras do Ministro José Serra, uma das diretrizes da Nova Política Externa Brasileira seria justamente acabar com o que foi definido como "ideologização das Relações Internacionais" (SERRA, 2016, *s.p*). Apesar da declarada ruptura, Temer define que a política externa brasileira permaneceria enfática em sua defesa do multilateralismo e combate ao protecionismo, e seria uma "Política Externa de abertura ao mundo" (UN, 2016, p.2). Porém, a cooperação sul-sul - tão presente nos dos discursos que formulam a Política Externa de Lula e Dilma - perdeu seu espaço, (OLIVEIRA, MALMANN, 2020), o que acabou por se refletir na política externa para o BRICS.

Assim sendo, com uma agenda que buscava enfatizar a tradição universalista da política externa brasileira (BRASIL, 2017), Temer manteve o engajamento com os países emergentes através do BRICS, embora estes fossem então menos aludidos. A nova gestão buscou, porém, deixar claro que esta é uma tradição da política externa brasileira - consolidada anteriormente aos governos petistas -, enfatizando o pragmatismo da cooperação. Quando citada, a coordenação via BRICS figurou como um indicativo da atitude de abertura adotada pelo Brasil (BRASIL, 2017; 2018) e - apesar de uma constante defesa de um sistema multilateral fortalecido e mais representativo (BRASIL, 2017a) - alusões à polaridade do sistema internacional não são mais argumentos presentes na construção discursiva da política externa brasileira para o BRICS. Ao destacar os avanços da coordenação com os BRICS em sua gestão, Temer ressaltou que:

> A coordenação do BRICS tem-se pautado por um enfoque pragmático que busca identificar áreas de cooperação que tenham potencial de gerar iniciativas conjuntas com resultados tangíveis. (BRASIL, 2016a, p. 115)

Reiterando uma "Política Externa de abertura ao mundo" (UN, 2016, p.2) em um contexto de insegurança econômica devido retorno ao protecionismo e sanções unilaterais por parte

CC BY NC SA

das grandes potências, Temer manteve a agenda externa em alinhamento aos demais BRICS: em defesa do sistema multilateral sob ameaça (BRASIL, 2017a), definindo o protecionismo como uma "perversa barreira ao desenvolvimento" (UN, 2016, p.5). Portanto, a coordenação econômica manteve-se como pauta central da política externa brasileira para o BRICS, reiterando a latente necessidade de conter o reflexo protecionista que se salienta principalmente em cenários de insegurança e crise econômica (TEMER, 2016; BRASIL, 2016a). A gestão brasileira destacou o forte interesse em coordenar uma visão de progresso econômico compartilhada com os demais BRICS, avançando na assinatura de acordos de cooperação em matéria aduaneira e em temas de finanças e infraestrutura (BRASIL, 2018).

Outra pauta que ganhou relevância na agenda da política externa para o BRICS durante a gestão Temer foi a cooperação na área da saúde. Desde sua primeira cúpula, o BRICS já enfatizava a necessidade de uma ação concertada para enfrentar os desafios globais da saúde, buscando uma abordagem comum e inclusiva ao desenvolvimento de medicamentos, ferramentas de pesquisa e diagnóstico para acabar com as epidemias e facilitar o acesso a medicamentos (BRIC, 2009; BRASIL, 2016a). A gestão brasileira procurou fortalecer essas pautas, destacando que seu enfoque nesta agenda advém da experiência pessoal do Ministro das Relações Exterior José Serra como ex-Ministro da Saúde, que o levou a ter contato com os problemas enfrentados por países emergentes e em desenvolvimento nessa área e o impulsionou a buscar soluções concertadas para tal (BRASIL, 2016a). Assim, a gestão brasileira foi enfática em afirmar o papel da cooperação intra-BRICS para solucionar tais desafios (BRASIL, 2016; BRASIL, 2018).

A gestão Temer continuou a utilizar o BRICS como instrumento de política externa para coordenar posições conjuntas frente aos principais desafios externos do Brasil. Dessa forma, manteve-se o enfoque nas principais temáticas da política externa brasileira cujo pleito vinha sendo feito em conjunto com os países emergentes, especialmente o impulso reformista direcionado ao CSNU e ao FMI (BRASIL, 2017; 2018). A necessidade de reforma do sistema multilateral coincidiu então com a preocupação do Brasil com problemáticas cuja solução perpassa a competência nacional e cujos desdobramentos transbordam fronteiras, enfatizando assim o nexo entre segurança internacional e desenvolvimento, que já fazia parte do discurso do BRICS (BRICS, 2016; 2017; 2018).

Cabe por fim, destacar os principais tópicos da agenda do BRICS durante a gestão Temer, comparando a evolução da coordenação intra-BRICS com as principais pautas da agenda da política externa para o BRICS. A evolução da coordenação entre os países emergentes encontra-se sumarizada na Declaração de Goa (2016); Declaração de Xiamen (2017); e na Declaração de Joanesburgo (2018), cujos principais avanços são sintetizadas a seguir:

CC BY NC SA

Sob o tema "*Construindo Soluções Inclusivas e Coletivas*", a Declaração de Goa (2016) evidencia que a VIII cúpula grupo avançou nos principais tópicos norteadores da visão compartilhada do BRICS para a segurança econômica, política, energética e ambiental (BRICS, 2016). Ainda em um contexto de recuperação econômica mundial, os principais tópicos abordados foram a responsabilidade fiscal e social; desenvolvimento e consolidação do NDB; atração de investimentos. Em um contexto internacional de acirramento de conflitos regionais - com escopos cada vez mais transnacionais - o BRICS busca evoluir também em sua agenda de combate ao terrorismo, com a criação reunião do Grupo de Trabalho Conjunto do BRICS (BRICS, 2016, § 60).

Sob o tema "Parceria mais Forte para um Futuro mais Brilhante", a IX Cúpula do BRICS contou com a assinatura do plano de ação para incentivar a cooperação em inovação. A consolidação da parceria econômica do BRICS também fica evidenciada na assinatura do Plano de Ação do BRICS sobre Cooperação Econômica e Comercial; a Estratégia do BRICS para Cooperação Aduaneira; e o Memorando de Entendimento entre o NDB e o Conselho Empresarial do BRICS. A ampliação do debate sobre a necessidade da coordenação na área da saúde entre os BRICS também tem seus resultados evidenciados em Xiamen, bem como a cooperação na área industrial; os avanços em uma abordagem multilateral de combate aos crimes transnacionais e institucionalização da cooperação contra corrupção (BRICS, 2017).

A Declaração de Johanesburgo (2018) evidenciou o avanço da cooperação via BRICS no compartilhamento de tecnologias. Com o tema "*BRICS: Colaboração para o crescimento inclusivo e prosperidade compartilhada na 4ª Revolução Industrial*", a cúpula teve a criação da Rede de Inovação do BRICS, a *iBRICS*, como um de seus maiores resultados. Também é visível na X Cúpula do BRICS que, durante sua primeira década de cooperação, os países emergentes consolidaram suas posições coordenadas frente aos principais desafios à segurança internacional, trabalhando em conjunto com os demais países emergentes e em desenvolvimento em prol de mitigar tais reveses (BRICS, 2018; BRASIL, 2018).

A POLÍTICA EXTERNA DE JAIR BOLSONARO PARA O BRICS

Com o governo de Jair Bolsonaro verificou-se uma mudança matricial na política externa brasileira, com fortes significados internos e internacionais. Do ponto de vista bilateral, a nova matriz de política externa busca aproximação dos países desenvolvidos e um afastamento dos países em desenvolvimento. Também seleciona ideologicamente as parcerias, buscan-

CC BY NC SA

do aproximação com governos conservadores. A adoção acrítica da unipolaridade e negação da estratégia multipolar, potencializou um certo distanciamento dos BRICS, que possuem com base a defesa da multipolaridade (SILVA, 2022). Da mesma forma, ao desenvolver fortes críticas à China, a articulação dos BRICS saia enfraquecida, embora mantivesse a postura de manter as reuniões anuais.

Bolsonaro apresentou-se perante a 74ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, definindo uma postura de ruptura na ação internacional do Brasil consolidada na gestão Lula da Silva e Rousseff. Levou-se ao máximo a interpretação já vista na gestão Temer de que a condução da política externa pelos governos petistas tinha um viés ideológico, que ele declarou descontinuado: "apresento aos senhores um novo Brasil, que ressurge depois de estar à beira do socialismo" (BOLSONARO, 2019, *s.p.*). E é esta visão que é aplicada em todas as esferas de atuação da política externa brasileira, agora marcada por uma crítica ao multilateralismo - o que representa uma ruptura na postura internacional do país. O papel do multilateralismo no discurso condutor da política externa brasileira perde espaço em uma gestão que, frequentemente, interpreta as instituições internacionais como instrumentos ideológicos "para servir a objetivos totalitários" (ARAÚJO, 2020, *s.p.*). Esta nova postura, portanto, não poderia deixar de refletir sobre sua Política Externa para o BRICS. Nas palavras de Jair Bolsonaro, perante a 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas:

> Não estamos aqui para apagar nacionalidades e soberanias em nome de um "interesse global" abstrato. Esta não é a Organização do Interesse Global! É a Organização das Nações Unidas. Assim deve permanecer! Com humildade e confiante no poder libertador da verdade, estejam certos de que poderão contar com este novo Brasil que aqui apresento aos senhores e senhoras (BOLSONARO, 2019).

A declaração final da XI e da XII Cúpula do BRICS já refletiram as mudanças na política externa brasileira que ocorreram na gestão Bolsonaro. As cúpulas transparecem a mudança de posicionamento brasileiro a respeito da questão entre Israel e Palestina, afinal, a Declaração de Brasília (BRICS, 2019) e a Declaração de Moscou (BRICS, 2020) excluíram o tradicional apoio do BRICS à agência para refugiados palestinos (UNRWA). Evidenciando que o distanciamento da política externa brasileira em relação à política externa dos demais emergentes dificulta um consenso entre o grupo, a cooperação no ano de 2019 foi marcada pela ausência de qualquer debate a respeito das instabilidades políticas na Venezuela, Bolívia e Chile. Ou seja, o BRICS - que tem por tradição posicionar-se frente às principais instabilidades políticas regionais - acabou por isentar-se frente à crise sul-americana. A Declaração de Moscou (BRICS, 2020) igualmente refletiu esse afastamento no consenso final, afinal, a menção aos conflitos regionais e temas geopolíticos permaneceu minimizada.

CC BY NC SA

Apesar da ruptura para com as principais diretrizes da Política Externa de Lula da Silva e Rousseff; a gestão Bolsonaro tem mantido o engajamento com o BRICS, ressaltando a importância econômica que o agrupamento representa para o Brasil e para a projeção internacional do país (BOLSONARO, 2019a; 2019b; 2019c). Ao destacar os primeiros avanços da "Nova Política Externa", Ernesto Araújo cita também os resultados da cooperação com o BRICS, destacando que este figura como um mecanismo importante de atuação internacional do Brasil a medida em que contribui para a obtenção das "prioridades brasileiras de desenvolvimento" (BRASIL, 2019, p. 187). Nesse sentido, agenda da política externa brasileira para o BRICS durante a gestão brasileira visou a cooperação entre os setores privados dos países-membros do BRICS, enfoque este que, segundo Bolsonaro, figura como uma evidência da "perspectiva realista e pragmática" adotada pelo BRICS no comércio internacional, destacando a cooperação entre os setores privados (BOLSONARO, 2019c, *s.p.*). Tal perspectiva elucida o direcionamento atual da política externa brasileira sob a gestão Bolsonaro, voltado à abertura comercial: "em meu governo, o Brasil, finalmente, abandona uma tradição protecionista e passa a ter na abertura comercial a ferramenta indispensável de crescimento e transformação" (BOLSONARO, 2020, *s.p.*). Portanto, tal como o discurso de Temer, Bolsonaro enfatiza em seu discurso para o BRICS o caráter econômico e pragmático da cooperação, e não faz menção ao papel contra-hegemônico e multipolar do grupo.

Em 2020, a pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) impôs para os países do BRICS a urgência de uma resposta eficaz e coordenada para responder à crise sanitária global. Essa crise multifacetada, que mostrou-se uma ameaça não apenas sanitária, mas também econômica e política, foi um dos temas centrais na XII Cúpula do BRICS. Os países do BRICS reafirmaram em sua cúpula a tradicional defesa do sistema multilateral e a demanda por reformas democratizadoras de suas principais instituições, destacando a importância da cooperação internacional em cenários de instabilidade (BRICS, 2020; BOLSONARO, 2020b). Na ocasião, Bolsonaro declarou em seu discurso a harmonia do grupo e o seu comprometimento na mitigação da crise pandêmica como um dos principais eixos de atuação conjunta do BRICS no ano de 2020, juntamente com o combate ao terrorismo: "de tudo o que foi tratado até aqui, estamos em perfeita sintonia, e comprometidos no combate ao terrorismo, na busca de uma vacina segura e eficaz contra a Covid-19" (BOLSONARO, 2020a, *s.p*). Relembrando o papel central das economias emergentes na mitigação da crise financeira de 2008, Bolsonaro cita que o ano de 2020 apresenta uma crise igualmente desafiadora, na qual, "mais uma vez, os países do BRICS podem desempenhar papel central nos esforços da superação da Covid-19 e da retomada da economia" (BOLSONARO, 2020a, *s.p*).

CC BY NC SA

Para Bolsonaro, a crise desencadeada pela conjuntura pandêmica comprovou "a centralidade das nações" para a solução das crises atuais: "temos que reconhecer a realidade de que não foram os organismos internacionais que superaram os desafios, mas sim a coordenação entre os nossos países" (BOLSONARO, 2020a, *s.p*). Nesse sentido, presidente ressaltou em seus argumentos a necessidade de democratização da governança internacional a partir da reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC), do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e da Organização Mundial da Saúde (OMS): "desde o início também critiquei a politização do vírus e o pretenso monopólio do conhecimento por parte da OMS, que necessita urgentemente, sim, de reformas" (BOLSONARO, 2020a, *s.p.*). Portanto, a crítica ao multilateralismo foi reforçada frente à atual crise internacional: a OMS, principal mecanismo multilateral de enfrentamento da pandemia, passou a ser alvo de intensas críticas por parte do governo Bolsonaro.

CONCLUSÃO

A partir do exposto, pode-se concluir que a criação do BRICS esteve fortemente vinculada aos interesses e à agência da política externa brasileira nos governos Lula da Silva e Rousseff, porém, a partir do momento em que Temer proclamou uma reorientação da política externa brasileira, a agenda para o BRICS ganhou também novos contornos, refletindo essa reorientação. No governo Lula da Silva, a concepção da ideia do BRICS esteve fortemente vinculada a uma visão de mundo multipolar; e a defesa do multilateralismo e a priorização da Cooperação Sul-Sul foram também alinhadas ao discurso reformista preconizado pelo BRICS. No governo de Dilma Rousseff, o BRICS foi fortalecido como uma ferramenta de inserção internacional do país, e, juntamente com os demais países do grupo, manteve-se a defesa de uma visão de mundo multipolar, a priorização do diálogo Sul-Sul e a demanda por reformas no sistema multilateral. No período, houve um reforço da defesa do multilateralismo, como via de mitigação dos efeitos da crise financeira internacional que agora mostravam-se mais latentes nas economias emergentes.

Na gestão Temer, porém, a defesa de um mundo multipolar e a priorização da Cooperação Sul-Sul perderam espaço no discurso propagado pelo governo, e o papel do BRICS foi significativamente minimizado na agenda externa da "Nova Política Externa Brasileira". No governo Bolsonaro, igualmente, o papel geopolítico contra-hegemônico e multipolar do BRICS já não é mais mencionado, bem como a Cooperação Sul-Sul. Notou-se uma diminuição do papel

CC BY NC SA

do BRICS na agenda externa do país, afinal, o discurso de Bolsonaro afasta-se do impulso reformista em prol da cooperação Sul-Sul, do multilateralismo, e da multipolaridade - eixos centrais no discurso consolidado pelo BRICS ao longo da última década.

Evidenciou-se, portanto, uma mudança matricial da política externa brasileira, que pode ser percebida na mudança na relação do Brasil com o BRICS. Em 2009, frente a uma das maiores crises financeiras da história, Brasil, Rússia, China e Índia reuniram-se em Ecaterimburgo, na cúpula que oficializou a organização política desses países emergentes. Daí em diante, a cooperação entre esses países expandiu-se, e sua atuação conjunta revelou um consenso reformista marcado por uma visão comum de um Sistema Internacional com tendências multipolares e pela defesa do multilateralismo como forma de gerenciamento de crises internacionais. O multilateralismo, a Cooperação Sul-Sul, a reforma das instituições internacionais e a multipolaridade são, assim, os principais eixos que definiram o consenso estabelecido entre os BRICS e direcionaram sua atuação conjunta. A resposta dos BRICS à crise de 2008 e a sua coordenação na última década evidenciaram, portanto, o grande potencial desses países no enfrentamento de crises internacionais.

Em 2020, a crise sanitária desencadeada pela pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) testou esse potencial e evidenciou que não houve, até o momento, uma resposta conjunta do BRICS frente à crise. Apesar de Jair Bolsonaro ter declarado que os BRICS estão em "perfeita sintonia" (BOLSONARO, 2020, *s.p*), o fato de não ter havido um esforço coordenado por parte do BRICS leva a questionar o consenso desses países frente à atual conjuntura, e evidencia que o grupo não tem sido tratado como um palco importante de articulação internacional do Brasil. Tal afastamento sinaliza que o padrão de inserção e alinhamento internacional do Brasil com Bolsonaro, aprofundando as mudanças já identificadas no governo Temer, é diferente daquele exercido nos governos de Lula da Silva e Rousseff, nos quais o BRICS ocupava um papel primordial e prioritário, reforçando a mudança matricial da política externa. Nesse contexto, os BRICS sofreram um certo esvaziamento de conteúdo político e de articulação. Além disso, uma das respostas da China ao distanciamento causado pela política externa de Bolsonaro é a proposta de ampliação do número de membros dos BRICS, o que poderia enfraquecer o peso que mudanças de política exterior de um único país possam acarretar para a articulação do bloco.

BY NC SA

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Bric e a substituição de hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global). In: BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e os demais BRICS* – Comércio e Política. Brasília: CEPAL, 2010, p. 131-154.

AMORIM, Celso. Início de uma política externa altiva e ativa. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo (org.). *2003-2010:* uma nova Política Externa. Tubarão: Copiart, 2014, p. 31-52.

AMORIM, Celso. Os BRICS e a Reorganização do Mundo. *Folha de São Paulo*, 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0806200807.htm>. Acessado em 24 de abril de 2020.

AMORIM, Celso. "Grupo dos Sete". *Jornal Valor Econômico,* 2007. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7925-artigo-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-intitulado-grupo-dos-sete-publicado-no-jornal-valor-economico-brasilia-df-27-04-2007>. Acessado em 24 de abril de 2020

ARAÚJO, Ernesto. Chanceler critica ONU e multilateralismo diante do Conselho de Segurança. *Revista Veja*, 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/chanceler-critica-onu-e-multilateralismo-diante-do-conselho-de-seguranca/>. Acessado em 08 de maio de 2020.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOLSONARO, Jair. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75ª Assembleia Geral da ONU. *Palácio do Planalto,* 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2020/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-75a-assembleia-geral-da-organizacao-das-nacoes-unidas-onu>. Acessado em 08 de maio de 2020.

BOLSONARO, Jair. Discurso do presidente Jair Bolsonaro na abertura da 74ª Assembleia Geral da ONU. *Ministério das Relações Exteriores*, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-na-abertura-da-74-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-24-de-setembro-de-2019>. Acessado em 07 de maio de 2020.

BOLSONARO, Jair. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cerimônia de Cúpula de Líderes do BRICS. *Palácio do Planalto,* 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2020/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cerimonia-de-cupula-de-lideres-do-brics-videoconferencia-palacio-do-planalto>. Acessado em 25 de junho de 2021.

BOLSONARO, Jair. Transcrição do discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cerimônia de encerramento do Fórum Empresarial do BRICS. *Ministério das Relações Exteriores*, 2019a. Disponível em: <http://brics2019.itamaraty.gov.br/espaco-multimidia/noticias/117-transcricao-do-discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-no-dialogo-dos-lideres-com-o-conselho-empresarial-do-brics-e-o-novo-banco-de-desenvolvimento>. Acessado em 05 de maio de 2020.

BOLSONARO, Jair. Transcrição do discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Sessão Plenária da 11ª Cúpula do BRICS. *Ministério das Relações Exteriores*, 2019b. Disponível em: <http://brics2019.itamaraty.gov.br/espaco-multimidia/noticias/116-transcricao-do-discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-sessao-plenaria-da-11-cupula-do-brics>. Acessado em 05 de maio de 2020.

BOLSONARO, Jair. Presidente Jair Bolsonaro discursa na 12ª Cúpula do BRICS. *G1*, 2020b. Disponível em: <https://g1.globo.com/globonews/estudio-i/video/bolsonaro-critica-oms-durante-coletiva-do-brics-9030627.ghtml>. Acessado em 30 de maio de 2020.

BOLSONARO, Jair. Transcrição do discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, no Diálogo dos Líderes com o Conselho Empresarial do BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento. *Ministério das Relações Exteriores*, 2019c. Disponível em: <http://brics2019.itamaraty.gov.br/espaco-multimidia/noticias/117-transcricao-do-discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-no-dialogo-dos-lideres-com-o-conselho-empresarial-do-brics-e-o-novo-banco-de-desenvolvimento>. Acessado em 05 de maio de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Falas do Ministro Ernesto Araújo durante a participação na Primeira Reunião de Sherpas. *BRICS-Brasil, 2019*. Disponível em: <http://brics2019.itamaraty.gov.br/espaco-multimidia/noticias/67-presidencia-brasileira-do-brics-em-2019-falas-do-ministro-ernesto-araujo-durante-a-participacao-na-primeira-reuniao-de-sherpas-curitiba-14-15-de-marco-de-2020>. Acessado em 07 de maio de 2020.

CC BY NC SA

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 124, 2019a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/RESENHA_124_-_Primeiro_Semestre_de_2019.pdf>. Acessado em 05 de maio de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 109, 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha109_2Sem_2011.pdf>. Acessado em 30 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 111, 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N111_2Sem_2012.pdf>. Acessado em 30 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 112, 2013. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N112_1Sem_2013.pdf>. Acessado em 30 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 113, 2013a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N113_2Sem_2013.pdf>. Acessado em 29 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 115, 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N115_2Sem_2014.pdf>. Acessado em 29 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 116, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha-1-2015.pdf>. Acessado em 29 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 117, 2015a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha-2-2015.pdf>. Acessado em 29 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 118, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-1-2016.pdf>. Acessado em 29 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 119, 2016a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha-2-2016.pdf>. Acessado em 29 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 120, 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N120_1sem_2017.pdf>. Acessado em 29 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 121, 2017a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N121_1sem_2017.pdf>. Acessado em 29 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha De Política Exterior do Brasil,* n. 123, 2018. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_n_123_segundo_semestre_de_2018.pdf>. Acessado em 24 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 101, 2007. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N101_2Sem_2007.pdf>. Acessado em 24 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 102, 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N102_1Sem_2008.pdf>. Acessado em 24 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 104, 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_numero_104_1_2009.pdf>. Acessado em 24 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 105, 2009a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/resenha105_2_2009.pdf>. Acessado em 24 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 106, 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/resenha106_1_2010.pdf> Acessado em 24 de abril de 2020

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 92, 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N92_1Sem_2003.pdf>. Acessado em 24 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 95, 2004. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N95_2Sem_2004.pdf>. Acessado em 24 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 99, 2006. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N99_2Sem_2006.pdf>. Acessado em 24 de abril de 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Nota 502, 2011a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2920-termino-do-mandato-do-brasil-como-membro--nao-permanente-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-no-bienio-2010-2011>. Acessado em 03 de maio de 2020.

BRIC. *I BRIC Summit*: Joint Statement of the BRIC Countries Leaders. 2009. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20090623085113/http://www.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/06/217963.shtmlhttps://web.archive.org/web/20090623085113/http://www.kremlin.ru/eng/text/doc>. Acessado em 30 de maio de 2020.

BRIC. *II BRIC Summit*: Joint Statement. 2010. Disponível em: <https://www.unaoc.org/docs/II-BRIC-Summit.pdf>. Acessado em 30 de maio de 2020.

BRICS. *III BRICS Summit*: Sanya Declaration. 2011. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110414-leaders.html>. Acessado em 30 de maio de 2020.

BRICS. *IV BRICS Summit*: Delhi Declaration and Action Plan. 2012. Disponível em: <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/19158/Fourth+BRICS+Summit++Delhi+Declaration>. Acessado em 30 de maio de 2020.

BRICS. *IX BRICS Summit*: Xiamen Declaration. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/9th-brics-summit-brics-leaders-xiamen-declaration--xiamen-china-september-4-2017>. Acessado em 30 de maio de 2020.

CC BY NC SA

BRICS. *V BRICS Summit*: eThekwini Declaration. 2013. Disponível em: l1nk.dev/8KUCz . Acessado em 30 de maio de 2020.

BRICS. *VI BRICS Summit*: Declaração de Fortaleza. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014>. Acessado em 30 de maio de 2020.

BRICS. *VII BRICS Summit:* Ufa Declaration. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/vii-brics-summit-ufa-declaration>. Acessado em de 30 de maio de 2020.

BRICS. *VIII BRICS Summit*: Goa Declaration. 2016. Disponível em: <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27491/Goa+Declaration+at+8th+BRICS+Summit>. Acessado em 11 de maio de 2021.

BRICS. *X BRICS Summit*: Declaração de Joanesburgo. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/x-cupula-dos-brics-declaracao-de-joanesburgo-27-de-julho-de-2018-ingles>. Acessado em 11 de maio de 2021.

BRICS. *XI Cúpula do BRICS*: Declaração de Brasília. 2019. Disponível em: <http://brics2019.itamaraty.gov.br/images/documentos/Declaracao_de_Brasilia_portugus_-_hiperlinks_como_est_no_site_2811.pdf>. Acessado em 07 de maio de 2020.

BRICS. *XII Cúpula do BRICS*: Declaração de Moscou. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/declaracao-de-moscou-da-xii-cupula-do-brics>. Acessado em 11 de maio de 2021.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global de mudança?. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/rbpi/a/9PRbKTsTRRj5V3RDrQGjZzK/abstract/?lang=pt>. Acessado em 29 de julho de 2022.

GUIMARÃES, Samuel. *Quinhentos anos de periferia*: uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Editora da UFRGS/Contraponto, 1999.

HERZ, Mônica; MATTOS, Thiago; SOUZA, Pedro Henrique. Responsabilidade de proteger e ao proteger e o posicionamento dos BRICS. *BRICS Policy Center*, 2012. Disponível em: <https://bricspolicycenter.org/publicacoes/responsabilidade-de-proteger-e-ao-proteger-e-o-posicionamento-dos-brics/>. Acessado em 18 de julho de 2022.

LIMA, Maria Regina Soares. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, Renato (org.). O Brasil e os demais BRICS – *Comércio e Política.* Brasília: CEPAL, 2010, p. 131-179.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. 2005. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/996-O-brasil-nas-nacoes-unidas-1946-2011.pdf>. Acessado em 24 de abril de 2020.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Investindo no B do BRIC. *Carta Capital*, v. 527, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-artigos/investindo-no-b-do-bric-cartacapital-3-1-2009>. Acessado em 24 de abril de 2020.

NARLIKAR, Amrita. Negotiating the rise of new powers. *International Affairs*, v. 89, n. 3, p. 561–576, 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2346.12033>. Acessado em 18 de julho de 2022.

NICÁCIO, Adriana. "Diplomacia não é publicidade": Ministro das Relações Exteriores diz que Dilma dá uma marca pessoal à política externa e refuta a timidez do Itamaraty. ISTOÉ, n. 2228, 2012. Disponível em: <https://istoe.com.br/223010_DIPLOMACIA+NAO+E+PUBLICIDADE+/>. Acessado em 30 de abril de 2020.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell; MALLMANN, Vinícius Henrique. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. *Carta Internacional*, v. 15, n. 3, p. 129-150, 2020. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/990>. Acessado em 29 de julho de 2022.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brazilian Foreign Policy: From the combined to the unbalanced axis. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, p. 1-18, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/PksmBqv6mmZFkPDfxCgVDqm/abstract/?lang=en>. Acessado em 29 de julho de 2022.

SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos* 80: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SERRA, José. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores. *Ministério das Relações Exteriores,* 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasiao-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acessado em 29 de abril de 2020.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, v. 37, n. 1, p. 143-184, 2015. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/cint/a/H8sCkvb5DcMF6HbpfsSdtwB/abstract/?lang=pt>. Acessado em 29 de julho de 2022.

SILVA, André Luiz Reis da; Pérez, José O. Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Perspectives,* v. 46 n. 4, p. 169-185, 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582X19846521>. Acessado em 29 de julho de 2022.

SILVA, André Luiz Reis da. Retraction or consolidation? The follow-up phase in Dilma Rousseff's foreign policy (2011-2016). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 1, p. 1-22, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/JfKqtkxMJsgFhjxxWvNxyGz/?lang=en>. Acessado em 29 de julho de 2022.

SILVA, André Luiz Reis. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. *Interacción Sino-Iberoamericana*, v. 2, n. 1, p. 1-26, 2022. Disponível em: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/sai-2022-0007/html>. Acessado em 29 de julho de 2022.

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

TEMER, Michel. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado. *Biblioteca Presidência da República*, 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-palacio-do-planalto>. Acessado em 11 de maio de 2020.

UN. Statement by H. E. Luiz Inácio Lula da Silva, President of the Federative Republic of Brazil, at the General Debate of the 64th session of the General Assembly. *General Assembly of the United Nations*, 2009. Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/64/brazil>. Acessado em 24 de abril de 2020.

UN. Statement by his Excellency ambassador Celso Amorim, Minister of External Relations of the Federative Republic of Brazil at the opening of the General Debate of the 65th session of the General Assembly. *General Assembly of the United Nations*, 2010. Disponível em: <https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/65/BR_en.pdf>. Acessado em 24 de abril de 2020.

UN. Statement by H.E. Michel Temer President of the Federative Republic of Brazil at the opening of the General Debate of the 71st Session of the General Assembly. *General Assembly of the United Nations*, 2016. Disponível em: <https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/71/71_BR_en.pdf>. Acessado em 30 de abril de 2020.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.15863

A Cooperação Brasileira e os Programas de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe e Moçambique: Desafios e Perspectivas para o Desenvolvimento Rural

Brazilian Cooperation and School Feeding Programs in São Tomé and Príncipe and Mozambique: Challenges and Prospects for Rural Development

La Cooperación Brasileña y Programas de Alimentación Escolar en Santo Tomé y Príncipe y Mozambique: Desafíos y Perspectivas para el Desarrollo Rural

Iris de Mel Trindade Dias
Membro Colaborador do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) da Universidade do Minho (UM), Portugal - e Pesquisadora Associada do Centro de Estudos Avançados da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE),Recife, Brasil.
Doutora em Ciência Política e Relações Internacionais pela UM em cotutela com a Universidade de Brasília (UnB).
E-mail: irisdemelt@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9176-4636

Isabel Maria Estrada Carvalhais
Professora Associada da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (UM), Portugal, Membro integrado do Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho (CICP -UM). Doutora em Sociologia (Universidade de Warwick, Reino Unido).
Exerce atualmente o cargo de Deputada ao Parlamento Europeu.
E-mail: isabelestrada@eeg.uminho.pt
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9288-7814

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumo: A transição da assistência alimentar para a estruturação de programas nacionais de alimentação escolar autônomos tem sido objeto de discussões sobre sustentabilidade e desenvolvimento rural em todo o mundo. Nesse contexto, projetos de cooperação Sul-Sul, triangular e em rede destacam-se na tentativa de indução da formação de políticas e estruturas institucionais destinadas à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Insere-se nessa agenda a construção de mercados institucionais para a compra de alimentos da agricultura familiar e iniciativas com esse objetivo têm sido fomentadas em diversos países africanos, dentre eles, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Este trabalho aborda o desenvolvimento de programas de alimentação escolar em Moçambique e São Tomé e Príncipe com foco na cooperação brasileira para o desenvolvimento da agenda dos mercados institucionais. Para tanto, foi realizado *process tracing* de projetos de cooperação executados com o apoio do Brasil, Programa Mundial de Alimentos e Organização para Alimentação e Agricultura analisados a partir da perspectiva da transferência de políticas. Assim, foram identificados avanços reconhecidos como marcas da cooperação, bem como desafios para a estruturação de mercados institucionais como uma política social.

Palavras-chave: alimentação escolar, cooperação brasileira em Moçambique e São Tomé e Príncipe, transferência de políticas.

Abstract: The transition from food assistance to the structuring of national autonomous school feeding programs has been the subject of discussions on sustainability and rural development around the world. In this context, South-South, triangular and network cooperation projects stand out in the attempt to induce the formation of policies and institutional structures aimed at guaranteeing the Human Right to Adequate Food. The construction of institutional markets for the purchase of food from family farming is part of this agenda, and initiatives with this objective have been promoted in several African countries, including Mozambique and São Tomé and Príncipe. This work addresses the development of school feeding programs in Mozambique and São Tomé and Príncipe with a focus on Brazilian cooperation for the development of the institutional markets' agenda. To this end, a process tracing of cooperation projects analyzed from the perspective of policy transfer was carried out, namely the ones supported by Brazil, the World Food Program and the Food and Agriculture Organization. Thus, advances recognized as marks of cooperation were identified, as well as challenges for the structuring of institutional markets as a social policy.

Key-words: school feeding, Brazilian cooperation in Mozambique and São Tomé and Príncipe, policy transfer.

Resumen: La transición de la asistencia alimentaria a la estructuración de programas nacionales autónomos de alimentación escolar ha sido objeto de discusiones sobre sostenibilidad y desarrollo rural en todo el mun-

do. En este contexto, se destacan los proyectos de cooperación Sur-Sur, triangular y en red, que intentan inducir la formación de políticas e instituciones orientadas a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. La construcción de mercados institucionales para la compra de alimentos de la agricultura familiar es parte de esta agenda, y se han impulsado iniciativas con este objetivo en varios países africanos, incluidos Mozambique y Santo Tomé y Príncipe. Este trabajo aborda el desarrollo de programas de alimentación escolar en Mozambique y Santo Tomé y Príncipe con foco en la cooperación brasileña para el desarrollo de la agenda de mercados institucionales. Para ello, se realizó un seguimiento del proceso de los proyectos de cooperación realizados con el apoyo de Brasil, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, analizados desde la perspectiva de la transferencia de políticas. Así, se identificaron avances reconocidos como marcas de cooperación, así como desafíos para la estructuración de mercados institucionales como política social.

Palabras clave: alimentación escolar, cooperación brasileña en Mozambique y Santo Tomé y Príncipe, transferencia de políticas

Recebido em
14/04/2022

Aceito em
06/12/2022

INTRODUÇÃO

No contexto da transição da assistência alimentar emergencial para a estruturação de programas de alimentação escolar geridos nacionalmente, este trabalho tem como proposta abordar, a partir do enquadramento da transferência de políticas, as marcas da cooperação brasileira na construção dos programas de alimentação escolar de Moçambique e de São Tomé e Príncipe, com foco na tentativa de incorporação dos princípios da intersetorialidade e da participação social, elementos considerados relevantes na experiência brasileira No que concerne aos desafios, o trabalho também busca identificar o que restringe a aplicação desses princípios nesses programas nacionais. Para tanto, foi realizado *process tracing* de projetos de cooperação, nomeadamente executados com o apoio do Brasil, do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e Organização para Alimentação e Agricultura (FAO).

Após o enquadramento da agenda dos programas de alimentação escolar de base local na agenda internacional e na agenda da cooperação brasileira, os casos de Moçambique e de São Tomé e Príncipe serão analisados à luz do enquadramento da transferência de políticas. A análise apresentada tem como base relatórios e entrevistas, os quais, em conjunto, compuseram o quadro do desenvolvimento da cooperação embasado não apenas nas informações e percepções de agentes da cooperação brasileira, mas também nas ações e percepções de consultores de agências internacionais, de técnicos dos países beneficiários, bem como de representantes da sociedade civil e de pesquisadores acerca de emulação da experiência brasileira por meio de projetos de cooperação.

Além das entrevistas realizadas, nomeadamente entre 2015 e 2017 e mais algumas em 2021, foi realizada análise documental, abrangendo relatórios de projetos de cooperação e os documentos informativos. Assim, a principal colaboração deste trabalho se dá no campo empírico ao identificar contribuições da cooperação para a formação desses programas, assim como os principais gargalos que desafiam o desenvolvimento rural intencionado por essas políticas sociais.

1. BREVES CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Dentre os membros da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP), Moçambique e São Tomé e Príncipe destacam-se por terem, efetivamente, executado diversos

CC BY NC SA

projetos direcionados à alimentação escolar e à agricultura familiar, coordenando os dois temas, ou não. Essa constatação, deve-se ao fato de o presente trabalho originar-se de uma pesquisa mais ampla, que abarcava os demais membros da CPLP e outros aspectos da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), em um estudo de caso regional.

Pese embora abarcando projetos de temáticas congéneres, a natureza específica da cooperação desenvolvida nos países analisados apresenta características bastante diferenciadas, tais como objetivos específicos dos seus projetos, dimensão, tempo de duração, parceiros e formas de interação entre os projetos ou ações direcionadas à construção dos programas de alimentação escolar ou ainda com projetos ou ações de fortalecimento da agricultura familiar. Por conseguinte, apesar do enquadramento comum da transferência de políticas emergir como orientador da nossa análise empírica, e não obstante o trabalho aponte semelhanças e diferenças entre os processos cooperativos de São Tomé e Príncipe e Moçambique, o *process--trancing* realizado não está vinculado ao método comparativo.

Para a composição do estudo de caso regional da pesquisa que deu origem a este trabalho, a análise documental foi acompanhada por 58 entrevistas realizadas entre setembro de 2015 e Julho de 2017 e, para atualização das informações, foram realizadas mais duas entrevistas em 2021. Foram realizadas entrevistas com diversos atores envolvidos em iniciativas da cooperação, como diplomatas, consultores, professores, pesquisadores, servidores públicos brasileiros e dos países parceiros, bem como representantes da sociedade civil. Do total das entrevistas, 22 abordaram o tema da SAN de forma abrangente e com abordagem a um ou a mais de um país da CPLP, este grupo abrange professores, consultores, agentes da sociedade civil, diplomatas e outros servidores públicos brasileiros do Ministério do Desenvolvimento Social e do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação. Ademais, do total de entrevistas, 11 foram referentes exclusivamente ao caso de Moçambique e 7 ao de São Tomé e Príncipe, abrangendo consultores internacionais[1], servidores públicos e agentes da sociedade civil dos países envolvidos na cooperação.

A entrevista semiestruturada foi a técnica escolhida, pois permite a utilização de um roteiro pré-estabelecido, porém flexível o suficiente para permitir a introdução de questões que, devidamente registradas, podem trazer *insights* extras para a análise. Os roteiros de entrevista foram elaborados a partir de uma análise documental prévia sobre as atividades em que os atores estiveram envolvidos, para que pudessem esclarecer questões e lacunas identificadas em

1 A nacionalidade dos consultores variou nomeadamente entre brasileira e dos países beneficiários dos projetos, mas houve, dentre os entrevistados, dois casos de consultores ou ex-consultores de nacionalidades diversas.

CC BY NC SA

documentos como declarações governamentais e relatórios de projetos e atividades. Em alguns casos, os entrevistados forneceram ou indicaram documentos para análise após as entrevistas.

Entre os entrevistados de relevância para esse trabalho estão, especificamente, consultores e ex-consultores, em sua maioria brasileiros, que participaram dos projetos analisados, além de alguns consultores de nacionalidade local e funcionários técnicos de países parceiros. Alguns informantes optaram por sua não identificação. Portanto, ao longo do trabalho não serão feitas menções específicas aos entrevistados, com diferenciação por instituição ou categoria de atores.

2. PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COM COMPRAS LOCAIS NA AGENDA DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A pobreza no mundo permanece predominantemente rural: quatro em cada cinco pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza internacional residem em áreas rurais. Com aproximadamente 54% da população mundial, as áreas rurais concentram 79% da totalidade das pessoas pobres (BANCO MUNDIAL, 2020; BANCO MUNDIAL, 2018). Nesse cenário de barreiras estruturais persistentes, a redução da pobreza rural é um fator-chave para o avanço dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Portanto, questões como o acesso de pequenos produtores e agricultores familiares a mercados locais, o aumento da produtividade, o fomento de circuitos curtos de produção e consumo e de políticas sociais de geração de renda e de acesso a serviços essenciais ligam o desenvolvimento rural aos programas de alimentação escolar de base local.

Apesar do enfoque emergencial do PMA (enquanto agência humanitária que visa atender populações mais expostas à situação de fome ou à insegurança alimentar em razão de conflitos, desastres naturais ou crises prolongadas), este tem atuado também no fortalecimento de capacidades nacionais a longo prazo. Assim, na década de 2000, o PMA passou a trabalhar em parcerias de cooperação triangular, incluindo na modalidade Sul-Sul, para o desenvolvimento de programas de alimentação escolar de base local (*home-grown school feeding*). Devido à complexidade da temática, que envolve o sistema produtivo local, a FAO, o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), entre outros parceiros, também estão envolvidos em diversas ações para a estruturação desse tipo de política.

Marco para os programas de alimentação escolar de base local na África - continente que tem sido um dos principais terrenos de cooperação internacional nessa área – é o reconhecimento pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) dessa modalidade como uma iniciativa que promove segurança alimentar e desenvolvimento rural. Do outro lado do Atlântico, em 2003, o governo brasileiro lançou o Programa Fome Zero, o qual engloba o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Entretanto, no contexto de construção de políticas sociais, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi reformado em 2009 no sentido de requerer pelo menos 30% de compras da agricultura familiar. Já numa escala global, e no que concerne às Nações Unidas, os programas de alimentação escolar de base local aparecem nas recomendações para o alcance tanto dos Objetivos Desenvolvimento do Milênio (OMD) como dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (PMA; FAO, 2018).

No ensejo de reformas internas, o Brasil despontou como um atrativo parceiro para a cooperação Sul-Sul, triangular e bilateral. Por ser o desenvolvimento de programas de alimentação escolar com compras da agricultura familiar um objetivo alinhado à cooperação estruturante brasileira, o PMA e o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), por meio da extinta Coordenadoria-Geral de Combate à Fome (CGFome), estabeleceram o Fundo Fiduciário Brasileiro, com o objetivo de desenvolver capacidades nos países demandantes selecionados. Em uma primeira fase, nove países foram selecionados para a realização de projetos[2]. Os projetos, em geral, abordavam os temas da elaboração de guias e manuais sobre higiene, revisão da estratégia e elaboração de diagnóstico da alimentação escolar, treinamentos e capacitações; desenvolvimento de marco legal; elaboração do plano de ação para institucionalizar a alimentação escolar; e elaboração de modelos de monitoramento e avaliação (BALABAN, 2017).

A partir dessas experiências de cooperação, entre 2008 e 2010, o Brasil recebeu visitas de delegações de países parceiros e de representantes de alto nível do PMA. Neste contexto, o país recebeu da ONU o título de “Campeão Mundial da Luta Contra a Fome”, em 2010. Por sua vez, o diálogo entre o MRE, via Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o PMA deu origem ao Centro de Excelência Contra a Fome, criado em 2011, escritório do PMA em Brasília voltado para a cooperação Sul-Sul, com foco na partilha de conhecimento sobre a alimentação escolar por meio de assistência técnica contínua para o desenvolvimento dos programas nacionais, envolvendo visitas de estudo, contratação de consultores, preparação de seminários, cursos e treinamentos. Seguindo

2 Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Nicarágua, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste

essa linha temporal, e como consequência do reconhecimento dos benefícios da formação de mercados institucionais, a União Africana declarou em sua 26ª Cimeira, em 2016, adotar como recomendação o modelo de alimentação escolar associado à produção local.

De acordo com os entrevistados do nosso estudo, as delegações africanas que visitavam o Brasil, demonstravam marcado interesse no PNAE, com especial atenção ao modo como se desenvolveu de forma intersetorial e com a participação da sociedade civil. No contexto das visitas institucionais, as delegações contactaram a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão de assessoria à Presidência da República que contava com a participação de representantes da sociedade civil, tendo sido ambos os órgãos essenciais para a construção do atual desenho do PNAE.

Atendendo à complexidade dos programas brasileiros e à falta de estrutura nos países parceiros, a alimentação escolar ganhou destaque em termos de projetos de cooperação, já que apresentava alguma facilidade de delimitação de público, além de contar com o apoio, em paralelo, de agências internacionais. Contudo, importa desde logo sublinhar aquilo que se configura como uma deficiência da cooperação brasileira: a avaliação dos impactos pontuais e duradouros dos seus projetos de cooperação, por falta de recursos financeiros e humanos e mesmo de metodologias com indicadores claros para avaliação da eficácia das suas ações. Ao ter em conta essas limitações, um enquadramento direcionado à análise qualitativa do processo da cooperação auxilia a captar os desenvolvimentos da agenda da alimentação escolar em cada contexto nacional.

3. O ENQUADRAMENTO ANALÍTICO DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A IDENTIFICAÇÃO DAS MARCAS DA PARTILHA DE EXPERIÊNCIAS: ANÁLISE DO POTENCIAL EXPLICATIVO

Com foco na cooperação técnica, a partilha da experiência brasileira, com ou sem a parceria de organismos internacionais ou países terceiros, é a principal alavanca da cooperação para o desenvolvimento. Assim sendo, a transferência/difusão de políticas desenvolvidas no Brasil e que ganharam reconhecimento internacional, principalmente no combate à fome, na

CC BY NC SA

saúde e em outras políticas de assistência - como a transferência de renda condicionada - passaram a integrar de forma mais explícita a agenda de relações do Brasil com outros países em desenvolvimento, especialmente na América Latina e na África.

Os estudos de transferência e difusão de políticas são, em grande medida, complementares (NEWMARK, 2002; MARSH E SHARMAN, 2009). De forma simplificada, a difusão de políticas se refere ao processo pelo qual as escolhas em termos de políticas de um país afetam as escolhas de outros países em relação a determinadas políticas (SIMMONS E ELKINS, 2004). A difusão geralmente refere-se a um termo mais geral, no qual as estruturas ou fatores ligados à modernização ou inovação influenciam a adoção de políticas (NEWMARK, 2002).

Ressalta Newmark (2002) que, muitas vezes, os mesmos agentes estão envolvidos em ambos os processos. As características internas e geográficas e o conteúdo da política são aspectos importantes nas duas literaturas, visto que os dois processos são análogos. Ademais, o diálogo político voltado para a troca de experiências seja para cópia, adaptação ou ajuste que caracteriza a transferência de políticas, ao se propagar, pode indicar um processo de difusão, pois acaba por influenciar indiretamente a adoção de certas políticas.

Assim, os dois processos não estão dissociados. Entretanto, a literatura sobre transferência dá bastante ênfase ao processo, trabalha com estudos de caso de maior recorte, em pequeno número, com recurso a métodos qualitativos, como o *process-tracing* (DE OLIVEIRA, 2021). Em contrapartida, os estudos sobre difusão são geralmente quantitativos com base em uma larga amostra de casos para determinar padrões de comportamento[3].

Apesar das diferenças, tanto a literatura de difusão, como a de transferência destacam quatro mecanismos principais: aprendizado, competição, coerção e mimética. Na literatura sobre transferência predomina o estudo do processo de aprendizado (DUNLOP, 2009). O aprendizado implica a decisão racional dos governantes de emular práticas e instituições estrangeiras como forma mais eficiente para resolver determinados problemas. O aprendizado pode conduzir a uma transferência parcial ou total e pode acontecer por via bilateral ou por redes transnacionais ou comunidades epistêmicas. Além do aprendizado, o mecanismo da mimética, também chamado de emulação ou socialização, relaciona-se com a transferência ao indicar a cópia de modelos estrangeiros em termos de fatores simbólicos e normativos sem grandes

3 Dado o caráter qualitativo deste trabalho, optou-se pela perspectiva analítica da transferência de políticas por uma questão de coerência metodológica. No entanto, vale ressaltar que há autores que usam os dois termos em trabalhos qualitativos quando enquadram de forma geral a propagação da experiência brasileira, principalmente no que concerne a políticas de combate à fome, como CASTRO (2014) e FRAUNDORFER (2013).

preocupações sobre a funcionalidade do modelo em outro espaço, sendo esta adoção guiada pela busca da aproximação a padrões relacionados à modernidade (ROSE 1991, MARSH E SHARMAN, 2009)

Ao contrário do que o nome possa sugerir, o processo de transferência não diz respeito a uma cópia fiel da instituição ou política estrangeira. O que acontece é uma mistura (uma negociação) de elementos das práticas locais com as estrangeiras. Assim sendo, cresce o interesse acerca das condições locais que compõem o contexto da transferência e sobre como as diferenças e semelhanças nacionais influenciam o escopo, a velocidade e em que medida há incorporação das ideias e práticas externas (LENSCHOW et al. 2000).

Um dos mais referenciados conceitos de transferência de políticas é o utilizado por Dolowitz e Marsh (2000).

> Transferência de políticas, emulação e lições aprendidas (lesson drawing) se referem ao processo por meio do qual o conhecimento sobre as políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um ambiente político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro ambiente político.

Para efeitos analíticos, o modelo apresenta questões sobre o processo de transferência como guia para estudos de caso: 1) porque os atores se envolvem no processo de transferência? 2) quem são os atores-chave envolvidos nesse processo? 3) o que é transferido? 4) de onde as lições são aprendidas? 5) quais são os diferentes graus de transferência? 6) o que facilita ou restringe o processo?

Ao assumir que os atores se envolvem no processo de cooperação internacional para encontrar soluções para os problemas locais, interagindo, portanto, com uma agenda internacional que pode trazer expertise e recursos financeiros e que estão por ser apreendidos aspectos do trabalho intersetorial e da participação social do PNAE, apenas as questões restantes serão tidas em consideração.

No processo de transferência marcado pela ação voluntária, o *lesson drawing* envolve a observação de planos e programas para analisar o que foi feito para resolver problemas e o que pode ser aproveitado no campo doméstico em um programa existente ou a ser adotado. Nem sempre esse processo implica na adoção da política, pois durante a observação, pode-se chegar à conclusão que alguns elementos, ou um programa por completo, não contemplam a realidade de outro contexto social, político e institucional ou que não há recursos disponíveis para a aplicação de um programa.

CC BY NC SA

Dolowitz e Marsh (2000) elencam como possíveis atores envolvidos na transferência, oficiais eleitos, partidos políticos, burocratas/servidores civis, grupos de pressão, promotores de políticas e especialistas, corporações transnacionais, *think thanks*, organizações supra-nacionais, instituições governamentais e não-governamentais, assim como consultores.

Os autores reconhecem que os consultores são importantes atores nesse processo, pois os *policy-makers* baseiam-se na expertise desses agentes para desenvolver programas, políticas e estruturas institucionais. Os consultores oferecem soluções com base no que eles identificam como boas práticas. Entretanto, é de se destacar a necessidade dos consultores de adaptabilidade de determinada política no que concerne ao contexto do sistema político local.

Do mesmo modo, organizações internacionais, nomeadamente as Nações Unidas, estão crescentemente envolvidas na propagação de ideias e programas. A influência das organizações internacionais pode ser direta, guiada pelo financiamento, ou indireta, por meio de conferências e relatórios. Do mesmo modo, organizações não-governamentais e redes transnacionais também têm influência sobre a colocação da agenda e sobre outros processos do ciclo das políticas.

O reconhecimento das organizações internacionais, principalmente pelas agências do sistema ONU, conferido às boas práticas, por meio, por exemplo, do incentivo de troca de experiências via cooperação Sul-Sul, faz parte de um processo que Ancelovici e Jenson (2012) caracterizaram como estandardização. Segundo os autores, a estandardização é a primeira etapa da transferência, sendo configurada como o processo de natureza política pelo qual ideias e práticas são identificadas em seu ambiente original por decisores políticos, ONGs, movimentos sociais e outros atores internacionais e reconfiguradas em uma espécie de "modelo padrão", ou matriz, que pode ser utilizado em outro contexto por meio de adaptações. Tal processo é composto por três mecanismos: a certificação (reconhecimento de boas práticas), a descontextualização (identificação de princípios genéricos) e o enquadramento (identificação de possibilidade de transferir a outros contextos).

Quanto ao grau da transferência, o espectro identificado por Dolowitz e Marsh varia entre a cópia (caso raro), a emulação - que envolve a transferência de ideias que sustentam a política ou o programa, a combinação - a qual envolve a mistura de ideias de várias políticas e, por fim, a inspiração quando a política em um Estado inspira uma mudança nas políticas em outro país.

A partir do enquadramento exposto, é necessário destacar a complexidade que a criação de mercados institucionais abrange devido ao seu caráter intersetorial, o qual, no Brasil

CC BY NC SA

expressou-se pela ligação entre programas consideravelmente complexos em termos operacionais e orçamentários. Diretamente para o tema deste artigo, mencionamos o PNAE e o PAA. Mas fazem parte de um contexto maior também o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), as ações de extensão rural e mesmo políticas sociais como o Cadastro Único da Assistência Social. Assim, apesar da *standardização* da ideia base projetada por meio da cooperação, de modo a estimular essa agenda, a implementação de programas e políticas semelhantes de forma sustentável exige decisões políticas e operacionalização bem articuladas.

Neste contexto, e quanto ao grau de transferência, foi observado que os aqui casos apresentados indicam aspectos de emulação, envolvendo a transferência de ideias que sustentam uma política ou programa, sem que todavia o processo ou resultado sejam necessariamente os mesmos (DOLOWITZ e MARSH, 2000). Acerca da facilitação dos processos, podem ser mencionadas a importância da agenda e cooperação internacional nos países analisados e a língua em comum com o Brasil. Em contrapartida, as condições sociais, orçamentárias e de cultura política e institucional são observadas como restrições ao processo[4].

No ensejo da partilha de ideias que baseiam políticas, este trabalho segue a linha de captar o "fator inspiracional" da cooperação, sendo a abordagem intersetorial das políticas um aspecto de potencial contribuição para ambientes favoráveis a esse princípio (POMEROY, WAISBICH e LOPES, 2017). A ideia da inspiração se aproxima do que Abdenur e Marcondes (2016) chamaram de "democratização por associação", que diz respeito à ação brasileira de influenciar indiretamente, por meio de contato entre oficiais e técnicos, mudanças pequenas e incrementais na cultura política e institucional dos parceiros, por meio da partilha das inovações no campo das políticas sociais.

Todavia, é de se ressaltar que os desencaixes contextuais colocam inúmeros limites à eficiência da cooperação, pois o sucesso dessas políticas no Brasil esteve ligado não apenas a capacidades estatais, mas também à interação do Estado com atores não-estatais. Nesse contexto, são apontadas como barreiras para a eficiência desse tipo de cooperação a própria falta de permeabilidade da política externa a discussões da sociedade civil, a concentração das relações cooperativas na esfera dos órgãos estatais, assim como a dificuldade ou inviabilidade de implementar políticas sem que um cenário participativo e de apropriação exista nos países

4 Uma recorrente crítica ao modelo refere-se ao seu baixo poder explicativo. Entretanto, os atores rebatem as críticas argumentando que sem o conhecimento dos processos, pouco se pode explicar. Ademais, podemos concluir que o *process-tracing* guiado pelo modelo pode trazer inferências descritivas capazes de explicar resultados, se não do sucesso ou fracasso das políticas, certamente o resultado do processo em um dado momento.

parceiros. Essas circunstâncias fazem com que o impacto da influência brasileira seja dificilmente profundo e duradouro (ABDENUR E MARCONDES, 2016).

Em uma visão convencional da transferência de políticas, a tendência é de que as experiências do Norte sejam apresentadas para os países em desenvolvimento, dentre outros processos, por meio da cooperação e ajuda internacional. No entanto, a Cooperação Sul-Sul apresentou as ferramentas tradicionalmente utilizadas nessas análises novas dinâmicas. Dentre as características desses processos contemporâneos está a multiplicidade de atores que operam por meio de redes transnacionais complexas e sem direcionalidade linear, ou seja, com predominância de circularidades contínuas, transnacionais, multi-escalares e multi-atores (STONE, OLIVEIRA e PAL, 2020). Nessa perspectiva, a ideia de rede transnacional de transferência de políticas, quais sejam arranjos *ad hoc* de atores diversos que partilham certos valores e agem com o objetivo específico de mudar políticas (EVANS e DAVIES, 1999), torna-se cada vez mais relevante para esclarecer a interação complexa entre os Estados e uma agenda internacional construída também por atores não-estatais, transnacionais e internacionais.

Assim, a disseminação de políticas do Sul Global para organizações internacionais e destas para outros países em desenvolvimento ganharam espaço, tendo sido a difusão das políticas brasileiras de combate à fome um caso emblemático, em que uma rede de atores estatais e não estatais brasileiros envolvidos na construção e implantação das políticas no Brasil, as burocracias de organizações internacionais, como a FAO e a CPLP, tiveram papel fundamental na circulação de conhecimento, em um cenário em que a crise mundial financeira e de alimentos de 2008 demandava ações políticas efetivas. De tal modo, o princípio da participação social passou por um processo de tradução e socialização que contou com o impulso da abertura que a diplomacia brasileira deu a agentes da sociedade civil para que ganhassem expressão nas organizações internacionais. Igualmente, a sinergia entre políticas para agricultura familiar e a proteção social, foram promovidas por esses agentes, com base na experiência brasileira (MILHORANCE, 2020).

No que concerne à alimentação escolar, a socialização e tradução dos conceitos de intersetorialidade e participação foram desenvolvidas ao longo de projetos, ações pontuais e iniciativas regionais, que envolveram a atuação em rede de atores estatais e da sociedade civil. No âmbito das ações prioritárias para os projetos de cooperação em alimentação escolar entre o Brasil, o PMA e os países beneficiários, Balaban (2017) destaca os seguintes pontos: 1. Desenvolvimento e fortalecimento de mecanismos para uma gestão sustentável, legal, institucional e financeira de um programa nacional; 2. Definição de ações para a participação da sociedade civil no programa; 3. Promoção, quando possível, da compra de mercadorias provenientes de

CC BY NC SA

pequenos produtores/agricultores; 4. Integração de estratégias intersetoriais em que a saúde, a educação, o meio ambiente e os direitos humanos, e 5. Incorporação de abordagens específicas para crianças com necessidades especiais.

De um modo geral, foi constatado por meio das entrevistas realizadas, que o atendimento universal e o controle social, incluindo a participação social para a elaboração das leis, foram, ao longo dos anos, aspetos de difícil implementação na maioria dos países parceiros. De facto, as propostas de participação na elaboração de leis dificilmente eram recusadas quando colocadas pelo Centro de Excelência, por exemplo. Contudo, mesmo com a aceitação desse princípio na legislação, a dificuldade de pô-lo em prática se revelou na verdade generalizada[5].

Em termos de intersetorialidade, vários entrevistados destacaram que os parceiros tinham grande dúvida de como articular, na prática, ações intersetoriais, dividindo tarefas sem isolar propósitos e objetivos. Ao comentar que tal dúvida, geralmente colocada nas visitas de estudos de delegações estrangeiras ao Brasil, a Coordenadora do PNAE, por mais de dez anos, esclareceu que no Brasil uma articulação interministerial efetiva só foi possível a partir de uma decisão presidencial, aprimorada com a criação da CAISAN. Portanto, a ordem hierárquica superior de articulação foi mencionada por diversos atores como uma das chaves para a execução efetiva da intersetorialidade do PNAE. Era sempre colocado para os parceiros que a articulação é uma cultura institucional criada ao longo dos anos, por meio de uma definição clara do papel de cada Ministério e que as diretrizes do Programa foram discutidas entre os Ministérios e os parceiros, inclusive a sociedade civil. Outras dúvidas frequentes diziam respeito à descentralização orçamentária e ao controle descentralizado da prestação de contas. Ademais, chamava atenção a legislação específica para compra direta da agricultura familiar fora do formato de licitação para o menor preço, assim como os procedimentos em caso de fraude.

Os projetos são discutidos para atender às necessidades dos parceiros, o que envolve muito tempo para atender a procedimentos burocráticos e a decisões políticas em cada país, além do impacto que pode resultar das mudanças políticas e de pessoal técnico nos diversos organismos envolvidos. Seguindo esse raciocínio, e pese embora os entrevistados tenham reconhecido as vantagens da cooperação Sul-Sul, não deixaram, contudo, de identificar o facto de até a tentativa de adaptação à realidade local causar, por vezes, nos atores locais a perceção de estarem a ser introduzidos, em alguma medida, “pacotes prontos” que não se adequavam perfeitamente ao contexto nacional e local em questão.

5 As exposições deste tópico têm como base as entrevistas e relatórios analisados. Quanto às dificuldades apontadas sobre a participação social na elaboração das leis, tal questão foi apontada por entrevistados que trabalharam em diversos projetos de cooperação em alimentação escolar, não apenas nos referentes à CPLP.

Outras dificuldades gerais foram elencadas pelos entrevistados, tais como os empasses causados pela ausência de uma legislação clara para a cooperação brasileira disponibilizar recursos dos órgãos cooperantes. Em termos de recursos humanos, foi mencionado que não era fácil encontrar consultores com perfil adequado para trabalhar sem interferir negativamente na cultura, gestão e política local.

Ao longo desse processo, as dificuldades do PNAE foram também partilhadas, tais quais a dificuldade de expandir o orçamento ao longo do tempo e de cumprir a obrigatoriedade de ter cardápios elaborados por nutricionistas em todos os Estados. O cumprimento da compra de 30% dos produtos da agricultura familiar foi uma conquista gradativa e que ainda não foi alcançada em algumas localidades, pois para que isso aconteça, faz-se necessário que os agricultores estejam organizados em cooperativas e que exista uma produção perene e perspetiva de compra estável.

O PNAE serviu como base para projetos de cooperação principalmente na América Latina e na África. Essa política pública implantada em 1955 é gerenciada pelo FNDE e atende a todos os alunos da educação básica pública do Brasil A abrangência do Programa aumentou nos últimos vinte anos de cerca de 33 milhões, em 1995, para 42 milhões de alunos, em 2014 (FNDE, 2015). O melhoramento incremental do Programa é significativo para os parceiros da cooperação, uma vez que o Brasil também foi beneficiário de ajuda alimentar. Entre os anos de 1955 e 1970, organismos internacionais eram os principais fornecedores do PNAE, nomeadamente, o *United Nations Children's Fund* (UNICEF) (PEIXINHO, 2013).

A Lei nº 11.947/2009 regulamenta a execução do PNAE e institui como diretrizes da alimentação escolar, uma política de consolidação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), a universalização, a alimentação saudável e adequada orientada para o uso de alimentos variados que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, a educação alimentar e nutricional, a participação social para controle e acompanhamento da execução do Programa, o desenvolvimento sustentável a partir da aquisição de gêneros produzidos pela agricultura familiar, com prioridade para comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. Nessa base jurídica, um relevante traço do PNAE é a ligação à agricultura familiar, via Programa da Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), um programa de compras públicas que visa gerar renda e promover circuitos curtos de produção e consumo.

O PAA brasileiro inspirou o PAA África, projeto de cooperação realizado por meio de uma parceria entre o Departamento do Reino Unido para Desenvolvimento Internacional (DFID), o Brasil, a FAO e o PMA. Iniciado em 2012, o PAA África em sua fase 1 contemplou projetos-

CC BY NC SA

-piloto em cinco países africanos: Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal. O objetivo do Programa era apoiar agricultores familiares em seu acesso a mercados locais, assegurando a demanda direcionada à alimentação escolar. Para tanto, a FAO proporcionou apoio técnico para geração de excedente e posterior comercialização e o PMA apoiou os repasses para as escolas. O PAA visava contribuir para "uma agenda de avanços dos mercados institucionais", fortalecendo o reconhecimento político desse sistema, o qual contou também com uma maior junção de sinergias entre a FAO e o PMA e o apoio a espaços para a participação da sociedade civil. Contudo, e em rigor, as partilhas de experiências na área da alimentação escolar já começaram anos antes.

Em 2005, o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) iniciou cooperação bilateral com países do Sul e projetos de cooperação trilateral com diversos organismos para partilhar sua experiência com os países demandantes. Países de Língua Portuguesa e o Haiti foram os primeiros beneficiados desse tipo de cooperação (Brasil: FAO, 2005). Em 2008, o FNDE assinou com o PMA um acordo de cooperação para colaborar na construção e aperfeiçoamento da alimentação escolar. O PMA já estava a trabalhar em vários países com projetos de transição para que os governos nacionais pudessem assumir as responsabilidades da alimentação escolar. Nesse contexto, o Brasil atuou como parceiro para implementar ações direcionadas à constituição institucional dessas políticas.

O tema da compra de produção de agricultura familiar para os programas de alimentação escolar também fez parte da agenda de iniciativas multilaterais regionais na América Latina e na África com protagonismo do Brasil, dentre elas, a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP), da qual Moçambique e São Tomé e Príncipe participam. Em termos multilaterais, o fortalecimento da agricultura familiar, que abrange a questão da organização associativa dos produtores rurais, é um ponto central na ESAN-CPLP, assim como é o aperfeiçoamento da governança da segurança alimentar por meio da criação de Conselhos Nacionais com a participação da sociedade civil. No bojo dessa iniciativa, foram publicadas as Diretrizes de Apoio e Fortalecimento da Agricultura Familiar na CPLP (FAO; CPLP; PORTUGAL, 2018). Apesar das dificuldades de implementação dos programas, é necessário reconhecer que houve mobilização de atores diferenciados nesses países, os quais advogaram pela participação da sociedade civil nas políticas locais e nos projetos de cooperação.

O cenário que marcou os esforços articulados internos e externos do Brasil acima descritos, foi, entretanto, rapidamente revertido nos últimos anos para um cenário de crescimento da fome no país, marcado enfraquecimento das políticas da agricultura familiar e da assistência social, em virtude das mudanças de governos e de suas opções de governação

CC BY NC SA

nessas matérias. Em 2019, por exemplo, um dos primeiros atos da Presidência foi a extinção do CONSEA, o qual também tinha como função prestar assessoria à cooperação internacional. Desde então, as mudanças políticas internas ocorridas no Brasil determinaram também mudanças no que parecem ser as suas prioridades em termos de política externa. Nesse sentido, verifica-se que a cooperação Sul-Sul perdeu a centralidade que na década anterior possuía na política externa do Brasil e no seu perfil internacional como promotor de desenvolvimento, afetando assim, entre outros aspetos, o impulsionamento da agenda das compras públicas da agricultura familiar.

Nos próximos tópicos, abordaremos como as agendas promovidas pela cooperação internacional com o apoio do Brasil foram refletidas em cada caso apresentado.

4. O PROGRAMA NACIONAL DE SÁUDE E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

Para uma análise do caso de São Tomé e Príncipe, foram tratados os desdobramentos de dois projetos relacionados à extensão rural e de dois projetos de alimentação escolar[6]. Dentre os vários atores envolvidos na cooperação com o país, com destaque para Portugal, a cooperação brasileira em extensão rural foi direcionada à formação de técnicos e à elaboração e implantação do Programa Nacional de Extensão Rural (PRONER). Entre outras atividades, o projeto referente à construção do PRONER contou com a elaboração de um diagnóstico socioeconômico das comunidades rurais, a busca de parceiros para a implementação do Programa em todo o país - abrangendo os vários tipos de produtores - e a elaboração de projetos para o levantamento de recursos. Houve, ainda, uma experiência-piloto de venda de produtos para a alimentação escolar.

Nos projetos de extensão rural tiveram participação do lado brasileiro a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG), a Universidade

6 Construção Institucional e Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar em São Tomé e Príncipe (2005-2007 Fase I e 2008-2012 Fase II), Implantação do Programa Nacional de Extensão Rural (PRONER) em São Tomé e Príncipe (2009-2012), Implementação do Programa de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe (2007-2009 Fase I e 2010-2014 Fase II) e Projeto triangular com a FAO Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar na África (2013-2015), estendido com o título de Fortalecimento dos Programas de Nutrição Escolar na África por mais 18 meses, iniciado em Janeiro de 2015 e ainda em andamento em Julho de 2017. Além de documentos desses projetos listados nas referências, foram entrevistadas pessoas que estiveram envolvidas em sua execução.

CC BY NC SA

Federal de Viçosa e a ABC. Basicamente, os dois projetos tinham o objetivo comum de fortalecer a institucionalização da extensão rural com um foco na agricultura familiar, no fortalecimento do associativismo e a organização da produção e comercialização de produtos da agricultura familiar. O principal grupo alvo das atividades era técnicos, mas dada a abrangência do Plano, agentes governamentais e atores da sociedade civil também participaram de algumas atividades. Assim, houve um movimento de diagnóstico e divulgação das ações e metodologias pretendidas com o Programa[7].

Em 2016, foi constatado que o Programa não estava a se realizar em sua íntegra e que um dos principais motivos para esta debilidade de implementação era a falta de recursos. Contudo, foram mencionados como efeitos positivos e duradouros da cooperação o facto de no mesmo período, em 2013, ter ocorrido a institucionalização do PRONER e a criação de um Centro de Apoio ao Desenvolvimento Rural cujos objetivos englobam a extensão rural e que ainda se encontra ativo. Ademais, foram apontados como resultados positivos dos projetos a realização do diagnóstico com dados das famílias e da produção, o emprego da metodologia participativa para a extensão rural, a descentralização dos serviços, o estímulo à formação de associações locais de agricultores, a partilha de experiências brasileira sobre a técnica de fabricação de composto orgânico e o aprimoramento de técnicas de terraceamento. Ademais, o Projeto "Construção Institucional e Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar" teve como uma de suas atividades, a execução de uma experiência-piloto de compras da agricultura familiar para o abastecimento de algumas escolas.

Os primeiros projetos de cooperação em alimentação escolar[8] foram marcados pela colaboração entre o FNDE, a ABC, o PMA, a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e o Ministério da Educação, Cultura e Ciência de São Tomé e Príncipe. Geralmente, os projetos são compostos por missões e por um ou dois consultores que residem no país por um período de um ou dois anos. No caso Sãotomense, a consultora responsável passou a residir no país por um período extenso. Esse fato foi avaliado como um aspecto positivo, que nem sempre se consegue na cooperação brasileira, pois a longa permanência de um ator da cooperação foi capaz de favorecer a criação de laços de confiança e de coordenação mais estreitos, no caso analisado.

7 Para ter uma visão das marcas inspiracionais da atuação brasileira, foi realizada uma entrevista com o Coordenador do Centro de Desenvolvimento Rural ligado ao Ministério da Agricultura e com um consultor que concluiu, em 2017, o estudo para a construção de um mercado institucional para a agricultura familiar.

8 O Projeto Implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe, apoiado pelo PMA, em sua primeira fase tratou de capacitações em quatro escolas em serviços de gestão e organização de cantinas e iniciou as atividades ligadas à alimentação saudável, às hortas escolares e ao processo de regulamentação oficial do PNASE.

A primeira fase do projeto esteve ligada ao reconhecimento do território, focando-se em práticas mais direcionadas à gestão, à nutrição e à organização das cantinas. A segunda fase, foi marcada pela continuidade das ações do projeto anterior e por uma tentativa de expandir as compras da agricultura familiar, as quais, na época, se beneficiaram do apoio financeiro da cooperação humanitária brasileira para a compra dos produtos. Naquele momento, além da compra de produtos agrícolas, uma ONG trabalhava a confecção de farinha com produtos locais – matabala e fruta-pão – aproveitados para testar a produção de bolos, papas e outras receitas, fomentando assim, a adaptação do paladar das crianças a receitas locais, após longo período de consumo de produtos importados.

O foco da ação da EMATER-MG nesse projeto foi capacitar os agricultores em termos de associativismo. Nesse caso, a realização das compras da agricultura familiar só foi possível porque houve uma movimentação na Embaixada para que os recursos da assistência humanitária – que seriam destinados à compra de arroz e feijão – fossem redirecionados para a compra de produtos locais. Esse momento é reconhecido pelos envolvidos como de considerável êxito de um projeto *ad hoc.* Como a cooperação brasileira não é financeira, só a compra de alimentos direcionada à assistência humanitária tem a prerrogativa de fornecer dinheiro, o que pode causar falta de flexibilidade das ações por falta de recursos financeiros diretos.

As compras foram iniciadas em quatro escolas onde os diretores estavam já mais preparados para aquele tipo de gestão, e, gradualmente, chegaram a 16 escolas com a compra semanal de produtos frescos entregues pelos agricultores. Os cardápios eram elaborados de acordo com a produção local. Por isso, mesmo sendo um país de pequena dimensão, havia diferenças nos produtos ofertados nas escolas. Nesse período, foi montada uma estrutura-piloto da logística de oferta, demanda e de controle social pelos pais para que o sistema perdurasse. Naquele momento, foram evidenciados pontos fortes e fracos deste modelo. Contudo, a experiência perdurou por pouco mais de um ano, até o fim da verba da assistência humanitária.

O contexto do Programa de Alimentação na época dos primeiros projetos era de total vínculo ao PMA, com o governo a financiar apenas o pagamento de recursos humanos. A alimentação era toda importada e tinha como base arroz e feijão, óleo e sal, produtos que haviam modificado os hábitos alimentares das crianças. Ademais, a importação de produtos é um fator que aumenta o custo do Programa. De acordo com um relatório da missão realizada pela UFBA, em 2011, não era fácil incluir os produtos locais no cardápio porque eles podiam chegar a ter preços elevados e porque a aquisição teria que ser gerida pela própria escola. Naquela época, verificava-se que os pais faziam contribuições para complementar as refeições, as quais não eram suficientes para aumentar a variedade do cardápio, o que já denunciava as

CC BY NC SA

dificuldades do processo. Naquele contexto, usar os produtos vindos do PMA era mais fácil para os gestores das cantinas e diretores das escolas, responsáveis pela elaboração do cardápio (UFBA, 201).

Cabe ressaltar que uma das principais contribuições da segunda fase do projeto foi a elaboração da Lei que estrutura o Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar (PNASE), a qual marcou a transição para que o PMA, com atuação no país desde 1976, transferisse a responsabilidade da alimentação escolar para o Estado. A elaboração da Lei foi publicada em Diário Oficial em 2012 (Lei nº 4 de 2012). Esse processo contou com a participação de vários Ministérios e de entidades da sociedade civil, o que demandou um considerável esforço de articulação política da cooperação brasileira para reunir diferentes atores. Assim como nos outros processos de construção legislativa, o Brasil incentivou uma base direcionada ao DHAA e à intersetorialidade, buscando a familiarização, ao longo do tempo, de atores envolvidos no processo com a aplicação desses conceitos às políticas públicas por meio da partilha de experiências entre técnicos durante diversas missões.

Como resultado desse processo interativo, a aprovação da universalidade do Programa, marcou também a passagem de uma visão de assistência carencial para o reconhecimento de um direito, como referido, em entrevista, por um dos atores envolvidos no processo da construção da Lei do PNASE . Alguns fatores foram identificados como favoráveis a essa transição, como a realização de um seminário do CONSEA com a participação da sociedade civil e de representantes do governo para o enriquecimento da discussão; o fato da cooperação brasileira, naquela época, ser extensa e respeitada (o que conferia ao país influência política); a referência do êxito da experiência nacional e a maior semelhança do Brasil com São Tomé e Príncipe em comparação com os países do Norte, que também cooperam com o país.

O Programa tem como princípios o desenvolvimento sustentável - mediante a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, de preferência os produzidos e comercializados nos mercados locais - o respeito pelos hábitos alimentares locais e pelas práticas tradicionais, assim como pelas preferências alimentares saudáveis e o atendimento de necessidades alimentares específicas. A Lei que rege o PNASE também prevê a participação social por meio de representantes de associações locais e associações de pais em órgãos de gestão. A participação dos pais nas Comissões de Gestão Escolar ainda não tinha sido efetivamente alcançada na época das entrevistas, o que explica porque os entrevistados consideraram que o nível de empoderamento dos cidadãos ainda não gerava mobilização suficiente. Do mesmo modo, e segundo eles, a consciência de que a participação na política pública de alimentação escolar é um direito e um dever, também não era clara, na época. O que ,efetivamente, podemos

CC BY NC SA

evidenciar da participação da sociedade civil, é que a Rede da Sociedade Civil para Segurança Alimentar e Nutricional de São Tomé e Príncipe (REDSCSAN-STP) vem atuando nos debates públicos sobre o PNASE, nomeadamente nas questões de compras públicas da agricultura familiar, posto que uma das principais questões do processo de regulamentação dessa Lei é especificar um estatuto oficial para as compras da agricultura familiar, uma vez que a referência aos mercados locais não define em si o papel que a agricultura familiar pode ter nesse processo. A REDSCSAN-STP também participa das mobilizações que envolvem o tema na ESAN-CPLP.

Entretanto, é de notar que foram visíveis os avanços a longo prazo quando se tratava de aperfeiçoamento da administração das cantinas. Já sobre a consolidação do conhecimento construído, foi mencionado que as cantineiras só poderiam ter a possibilidade de trabalhar as receitas desenvolvidas com os produtos locais, e assim consolidar esses saberes, se tivessem acesso a esses produtos. Em contrapartida, e apesar das limitações de recursos, a gestão do Programa ia conseguindo algum aperfeiçoamento, correndo menos risco de dispersão, ao mesmo tempo que o apoio internacional se mantinha. Nesse contexto, um dos entrevistados que participou do projeto de cooperação destacou que, a seu ver, na época da conclusão do projeto que participou, a coordenação do PNASE já tinha uma visão intersectorial e dinâmica bem demarcada, propiciando a busca de interação entre os diferentes atores e posicionamento proativo perante a cooperação internacional.

No documento da Revisão Estratégica "Fome Zero" – Horizonte 2030, publicado em 2018 foram registrados como problemas remanescentes, a regulamentação da Lei do Programa, nomeadamente no que respeita à especificação de dotações orçamentárias e ao aperfeiçoamento do sistema de compras locais da agricultura familiar. Assim, foi apontada a necessidade de consolidar a inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar de uma forma coordenada, planificada e sustentável (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 2018).

Os projetos de cooperação brasileiros realizados antes de Revisão Estratégica Fome Zero de 2018[9], entre 2014 e 2016, indicavam como prioridades a operacionalização do Marco Legal, a introdução do conceito de alimentação e nutrição nas escolas por meio das hortas escolares e a comunicação, sensibilização e *advocacy* para o fortalecimento do Programa. No mesmo sentido, foram criados espaços de discussão no âmbito do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN), órgão consultivo e propositivo criado em 2016 com apoio da ESAN-CPLP, sendo esses dois grupos de trabalho: Agricultura Familiar e PNASE. Segundo nossos en-

9 Em 2014, já no fim da segunda fase do projeto Brasil-PMA-São Tomé e Príncipe, depois de uma avaliação participativa para identificação de pontos fortes e fracos, foram concretamente lançadas as bases para o novo projeto Brasil-FAO-São Tomé iniciado em 2015.

trevistados, havia ainda dificuldade de descentralização da gestão do Programa, assim como necessidade de uma maior intersetorialidade. Para sanar as dificuldades de estruturação do Programa, foi criado o Comitê Intersetorial de Pilotagem, contudo, a falta de clareza quanto à efetividade das decisões do Comitê é apontada como um aspecto de prejuízo para o trabalho do órgão (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 2018).

Apesar das limitações apresentadas, a observação da composição dos cardápios de 2014 e 2015 mostra a mudança de uma cesta básica composta de produtos importados para uma crescente introdução de produtos locais com notável aumento da frequência de hortaliças, frutos, raízes, tubérculos e peixe, provenientes da agricultura familiar (Brasil-FAO-São Tomé e Príncipe, 2015). Segundo o consultor entrevistado em 2017, a descentralização de recursos do PNASE para as escolas facilitou a diversificação dos cardápios e com poucos recursos se tem conseguido comprar uma considerável variedade de produtos. A incorporação de produtos locais no cardápio do PNASE estimulou a compra de produtos nos mercados locais/distritais, como orienta a Lei nº 4 de 2012. Antes, as compras ficavam concentradas nos grandes mercados de São Tomé, o que aumentava os custos com transporte.

A respeito das dificuldades encontradas pelos agricultores familiares para venderem produtos ao PNASE, o Coordenador local do "Projeto Descentralizado de Segurança Alimentar" e membro atuante da RESCSAN-STP ressaltou que, por depender do orçamento geral do Estado, o Programa não tinha condições de pagar pelos produtos assim que eles são recolhidos e os trabalhadores descapitalizados não tinham incentivos para esperar o pagamento. Por isso, a demanda da Rede era que o PNASE tivesse um estatuto próprio que permitisse transações simplificadas. Assim, na época do referido projeto, o PNASE comprava a totalidade dos produtos no mercado "normal", sem beneficiar diretamente os agricultores que mais necessitam, conforme se prevê na promoção de uma política social[10] .

10 O Projeto Descentralizado de Segurança Alimentar teve duas fases. Entre 2009 e 2011 apoiou diretamente organizações de agricultores para a produção hortícola por meio da doação de insumos, inclusive com pequenas máquinas de agro-processamento. O Projeto também contemplou a criação de uma fábrica semi-industrial para processar a mandioca, gerida com o apoio do Instituto Marquês de Valle-Flôr com o acompanhamento da RESCSAN-STP. A fase II do Projeto, (2012 – 2015) teve como eixos principais a dinamização da cadeia produtiva da mandioca com o intuito de obter matéria-prima suficiente para abastecer a fábrica de Margarida Manuel e o fornecimento de produtos para o PNASE. Ao observar esse Projeto, sublinha-se como os locais ainda são dependentes de agentes externos em termos de extensão rural, um aspeto que a cooperação brasileira não deu continuidade e nem teria recursos para apoiar como apoiou a União Europeia. "Queremos retomar a nossa dieta alimentar, com base nos produtos que produzimos localmente, para assegurarmos a nossa soberania alimentar e não termos que depender dos outros". 16/09/2015. <Disponível em: https://www.imvf.org/2015/09/16/queremos-retomar-a-nossa-dieta-alimentar-com-base-nos-produtos-que-produzimos-localmente-para-asseguramos-a-nossa-soberania-alimentar-e-nao-termos-que-depender-dos-outros/ (Consultado em 09/04/2022. Acessado em 11 de abril de 2022.

Além do mencionado Projeto, foi possível identificar que ONGs estavam a trabalhar a mesma questão, algumas com o financiamento da União Europeia, fato que demonstra que a agenda das compras públicas da agricultura familiar já estava colocada, de modo que os parceiros da cooperação pudessem apoiar ações nesse sentido. Além disso, os atores nacionais já estavam a reivindicar, que o governo promovesse ações intersetoriais ligando a extensão rural à alimentação escolar (Brasil-FAO-São Tomé e Príncipe, 2015).

Para que o sistema de compras públicas funcione, é imprescindível que os setores agrícola e pesqueiro passem por uma estruturação produtiva, a qual requer atuação interministerial. Nesse contexto, de acordo com os relatórios do FNDE, o Ministério da Agricultura estava a buscar coordenação com o Ministério da Educação. De destacar os primeiros passos, entretanto dados para a elaboração de um cadastro dos produtores e identificação das produções por distrito, comunidade, produtor e tipo de cultura. A ausência desse cadastro tem sido um fator limitativo do projeto. Além disso, foi criada no Ministério da Agricultura uma comissão *ad hoc* para acompanhar as atividades de alimentação escolar, formada pelos Diretores da Agricultura, do Planeamento e do Desenvolvimento Rural (FNDE, 2015).

De acordo com produtores e representantes de ONGs, a coordenação interministerial era praticamente inexistente e os procedimentos de aquisição ainda não estavam consolidados, sendo, ainda, os longos trâmites burocráticos um fator que dificulta os pagamentos. Assim, foram identificadas como necessidades a serem observadas para regulamentação normativa das compras públicas, o mapeamento de produtores, a clarificação de critérios de elegibilidade, a formalização de contratos, a definição de preços e o estabelecimento de normas de pagamentos (Brasil-FAO-São Tomé e Príncipe; 2015). O estudo preparado no âmbito do projeto concluído em 2017 constatou que São Tomé desconhecia o que produz e quanto produz. Foi destacado pelo consultor que conduziu o trabalho que há grande potencial para a promoção da intersetorialidade, contudo, são necessários métodos e espaços que gerem oportunidade para que sejam fomentadas ações interdisciplinares não só entre governo e sociedade civil, mas também dentro do próprio governo.

Entre as recomendações do estudo de 2017 estavam a realização de um censo agropecuário e, a partir das informações e metodologias trabalhadas, a construção de um sistema de informação agrícola. Ademais, foi recomendado que os instrumentos construídos conjuntamente no estudo sejam uma ferramenta para acompanhamento do PNASE e que para isso seja constituído um fórum a partir das organizações que trabalharam nesse levantamento para dar continuidade ao apoio às decisões sobre o que deve compor o cardápio a cada mês, em função da produção local, com avaliação de preço, disponibilidade e atendimento aos padrões nutricionais.

CC BY NC SA

Outro elemento de recomendação foi o maior protagonismo por parte do Ministério da Agricultura para o fomento à produção, fundamentalmente para dar acesso a meios de produção, sobretudo à terra. Nesse escopo, mostrou-se necessário que o governo institucionalize uma relação intersetorial integrando saúde, educação, agricultura e assistência social, de forma mais efetiva.

A Revisão Estratégica Fome Zero (2018), ressaltou que falta ainda ao país uma estratégia de alimentação escolar clara que defina qual modelo de alimentação escolar melhor se adequa à realidade, trazendo recomendações como o fortalecimento da produção local, para que as compras da agricultura familiar sejam coordenadas e regulares. Dentre as lacunas do Programa, a Revisão Estratégica apontava: orçamento de Estado dependente de ajuda externa; fraca participação dos pais; insuficiência na dieta sobretudo nos micronutrientes e proteínas; e lacunas na regulamentação da Lei 4/2012. Apesar das dificuldades impostas pela falta de regulamentação da Lei do PNASE, para desburocratizar as compras dos agricultores familiares, a colaboração dos pais é gerida de forma descentralizada e direcionada para a compra de produtos frescos. Em paralelo, uma gestão centralizada provê produtos secos, compondo-se assim um modelo de gestão mista (PMA BRASIL, 2021).

De acordo com Relatórios do Centro de Excelência (2018, 2019, 2020), São Tomé e Príncipe está entre os países que recebem o seu apoio contínuo, e que passou mesmo a ser realizado nomeadamente de forma remota principalmente após o início da pandemia. O exemplo mais recente de produto dessa cooperação é a publicação da Análise Custo-Benefício do PNASE, sugerido no documento da Estratégia Fome Zero de 2018 (PMA BRASIL, 2021).

Ademais, em 2020, com o advento da pandemia da covid-19 e os efeitos sociais das medidas de distanciamento, inclusive o fechamento temporário de escolas, o PMA e a Unicef (United Nations International Children's Emergency Fund) prestaram apoio às pessoas em situação de vulnerabilidade com a entrega de cestas de alimentos[11]. Houve ainda doação por parte do PMA, de uniformes e de máscaras para as cantineiras para facilitar o processo de reabertura das escolas. Em um cenário de crise agravada com a pandemia, o PNASE sofre por falta de financiamento por orçamento de Estado e o Plano Estratégico (2019-2024) do PMA engloba a continuidade de apoio ao Programa, inclusive, por meio da Cooperação Sul-Sul (PMA SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 2020).

11 Africa: Reopened schools in São Tomé and Príncipe restore hope World Food Programme and Unicef collaborate to assist vulnerable communities. Disponível em: https://medium.com/world-food-programme-insight/africa-reopened-schools-in-s%C3%A3o-tom%C3%A9-and-pr%C3%ADncipe-restore-hope-ca91dfc22ca1>. Acessado em 8 de maio de 2021.

4. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE MOÇAMBIQUE

Moçambique foi o único país da CPLP a beneficiar do PAA África. Contudo, antes do início do PAA, já estavam a ser desenvolvidos projetos para a estruturação de um programa de alimentação escolar com gestão moçambicana. Assim, neste tópico, serão analisados relatórios e entrevistas de atores que estiveram ligados aos projetos de alimentação escolar e ao PAA, cuja finalidade também estava direcionada à produção familiar para o abastecimento das escolas[12].

Podem ser identificadas quatro fases da alimentação escolar em Moçambique. A primeira, de 1977 a 1997, é marcada pela assistência humanitária do PMA em situações de emergência. Com o fim da guerra, em 1992, e a realização de eleições em 1994, os governos passaram a ter como prioridade a elaboração de estratégias sociais mais consistentes. No contexto pós-conflito, o PMA passou a atuar com base em programas e já não apenas em projetos emergenciais. Dessa forma, entre 1998 e 2008, o PMA passou a atuar em um sistema de Programa-país, no qual foi mantida a assistência aos internatos e expandido o atendimento às escolas primárias. A partir de 2002, com o apoio da Joint Aid Management (JAM), o atendimento foi ampliado.

Essa década foi marcada pela tentativa de construção de capacidades no Ministério da Educação para a gestão de fundos e para a elaboração de uma estratégia de gradual retirada do PMA. Nesse escopo, o PMA iniciou um processo progressivo de compras locais. Entre 2007 e 2009, a responsabilidade da gestão da alimentação dos lares foi gradativamente transferida para o governo. Nesse cenário, o PMA lançou o *Purchase for Progress* (P4P), o qual tinha como objetivo comprar a produtores locais para abastecer a alimentação escolar. Moçambique foi ainda escolhido para fazer parte dos países-piloto do projeto Home-Grown School Feeding do Programa Compreensivo para o Desenvolvimento da Agricultura Africana, que visava também o fomento da agricultura por meio das compras locais para a alimentação escolar.

Em 2010, Moçambique assinou um Acordo Trilateral com o PMA e o Brasil para a construção de um programa de alimentação escolar sustentável e com base nas compras locais. Esse projeto tinha como um de seus objetivos centrais testar formas de gestão escolar, nomeadamente, gestão descentralizada por Distrito e por escola. Em 2012, o PMA iniciou um Programa de Transição na Província de Tete, com a abrangência de 175 escolas primárias dos

12 Os projetos de alimentação escolar são Apoio ao Desenvolvimento de um Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique, desenvolvido por meio da cooperação entre Brasil, Moçambique e PMA (2010-2016) e o Assistência Técnica Complementar ao Projecto Apoio ao Desenvolvimento de um Programa de Alimentação Escolar em Moçambique (2013-2016).

CC BY NC SA

Distritos de Cahora-Bassa e Changara, com os objetivos de transferir gradativamente a responsabilidade da gestão para o governo, de inserir compras locais, assim como promover a gradual variação do cardápio. É nesse contexto maior que se insere o PAA África, iniciado em 2012.

A fase atual da alimentação escolar é iniciada em 2013 com a aprovação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE) pelo Conselho de Ministros, que corresponde à fase de execução dos projetos-piloto para o teste de modelos de gestão. Desse modo, são centro da experiência moçambicana o projeto-piloto conduzido com o apoio do Brasil e do PMA em doze escolas distribuídas nas Províncias de Nampula, Tete, Manica e Gaza, bem como o projeto-piloto em parceria com o PMA, em Tete.

Para a seguinte análise, além de entrevistas a elementos envolvidos nos projetos e relatórios gerais da ABC, foram encontradas notas técnicas sobre resultados de produtos específicos dos projetos, assim como um Relatório de Avaliação Externa da Experiência Piloto do PRONAE. Foram recolhidas informações principalmente de três projetos, o projeto-piloto para a estruturação do Programa de Alimentação escolar em parceria com o PMA, o Projeto Complementar, que contou com a parceira da USAID, da Universidade da Flórida e da Universidade Estadual do Michigan, e o PAA África.

Ao ter em conta o potencial agrícola de Moçambique, as consultorias recomendavam que a situação nutricional das crianças poderia ser revertida a partir do investimento na agricultura familiar, assim como investimento na educação nutricional. Desse modo, desde o princípio do projeto, recomendava-se a participação de extensionistas nas capacitações do PRONAE com inclusão de módulos de alimentação comunitária[13] (FNDE, 2013).[14]

Foram realizadas formações de gestores e apresentados cardápios mensais contendo preparações regionais com base em um levantamento dos hábitos alimentares locais e da produção local. Além disso, houve a elaboração de propostas de uma relação de gêneros e de quantidades a serem adquiridos por escola e por Província. Nos treinamentos, foram temas

13 Em 2013, as 12 escolas-piloto atendiam cerca de 13.475 alunos. De acordo com a avaliação nutricional conduzida por missão do FNDE realizada em 2013 nas 12 escolas-piloto e em 23 escolas de controle localizadas nas mesmas Províncias, grande parte dos alunos apresentava um grau de desnutrição considerado preocupante, variando de 54% a 62% de desnutrição nas meninas e 61% a 66% nos meninos. A avaliação constatou também que o cardápio era monótono, composto unicamente pela farinha de milho para a produção de xima, uma espécie de papa. Não foram registrados os consumos de frutas e de proteína animal.

14 A ideia inicial era que o Projeto apoiado pelo PMA e o Projeto Complementar fossem implementados paralelamente. Dessa forma, o Projeto Complementar deveria servir como um apoio ao Projeto-piloto. No entanto, essa articulação não aconteceu e, por isso, o Projeto Complementar terminou por ser implementado ao fim do Projeto-piloto. Do mesmo modo, o PAA, iniciado em 2012, também pretendia aproveitar o ensejo dos trabalhos das escolas-piloto em Tete, o que foi alcançado com êxito.

CC BY NC SA

de discussão crenças e tabus, cuidados de higiene pessoal e ambiental, fatores que influenciam a produção, a distribuição e o acesso aos alimentos. Foram também temas, os cuidados no preparo e conservação dos alimentos e as propostas para uma dieta de melhor qualidade. Essas capacitações em termos de educação nutricional, contemplaram cozinheiros voluntários e professores.

O ano de 2012 foi marcado por reuniões com parceiros para a elaboração do Documento Base do PRONAE, aprovado em maio de 2013 pelo Conselho de Ministros. O documento foi baseado na experiência brasileira e na experiência moçambicana com doadores de alimentos. De acordo com relatório técnico fornecido pelo FNDE, a formulação do Documento Base aprovado envolveu muitos atores ligados ao governo e aos vários Ministérios, mas não foi destacada nenhuma forma de participação de representantes da sociedade civil nessa fase inicial do processo.

O PRONAE foi instituído como instrumento de política pública que tem como grupo-alvo prioritário as crianças que frequentam o ensino primário (1ª a 7ª classe). Como princípios norteadores do Programa estão a intersetorialidade, gradualismo na implementação, descentralização, participação comunitária, compras locais de alimentos e sustentabilidade. Contudo, vale ressaltar que o documento aprovado não tem status de Lei, configura-se apenas como algo semelhante a uma medida provisória. Em 2016, uma estratégia elaborada após a avaliação do Projeto-piloto primava pela aprovação de uma lei da alimentação escolar em Moçambique.

Durante o período da cooperação brasileira, foram ressaltadas pelos entrevistados várias dificuldades que não favoreceram o desenvolvimento do Projeto-piloto. A preocupação era desenvolver um modelo de programa viável, de acordo com a realidade moçambicana, tanto em termos de produção e cardápio, quanto em termos de processos administrativos. Todavia, mesmo os procedimentos tendo sido projetados para serem o mais simples possível, foi relatado que existiam dificuldades com o estabelecimento da prestação de contas, bem como insuficiente apoio político para desenvolver as questões técnicas necessárias, a falta de orçamento nacional destinado ao desenvolvimento do programa e a baixa memória institucional alcançada pelo Programa devido às mudanças de gestão local.

O Projeto-piloto do PAA em Tete, foi considerado um momento de êxito na compra da agricultura familiar. No entanto, a dificuldade com a documentação dos produtores foi grande. Mesmo documentos pessoais eram inexistentes em alguns casos e, em muitos outros, não foi possível comprar dos pequenos produtores porque eles não podiam emitir nota fiscal. Quando os produtores não tinham documentação, “atravessadores” (mediadores) faziam o inter-

médio, o que encareceria o preço dos produtos e acarretava uma grande discrepância entre o valor per capita calculado pelos gestores e o valor cobrado nesse processo.

Diante das dificuldades práticas, houve uma expressiva limitação em termos executivos. Em 2014, nas 12 escolas abrangidas, conseguiu-se fornecer alimentação escolar apenas durante cerca de 30% dos dias com aulas, sendo ainda mais reduzido esse percentual em 2015. Os dois modelos de gestão descentralizada (Distrito e escola) foram postos na prática de maneira desigual, o que também acarretou prejuízo para comparação entre os dois modelos (MOÇAMBIQUE, 2016). Apesar das dificuldades metodológicas, ao ter em conta a experiência do Projeto-piloto, foi constatado que a gestão pelas escolas é viável e mais proveitosa no caso dos produtos frescos. Portanto, foi sugerido que sejam mantidas duas formas de gestão descentralizada: uma pelo Distrito, para produtos não perecíveis, e outra pelas escolas, para produtos frescos.

As dificuldades apontadas evidenciaram a necessidade de maior articulação entre setores no nível local (Distrital), para além das discussões no âmbito nacional e nas províncias, as localidades precisavam de maior apoio em termos de extensão rural para que as compras da agricultura familiar pudessem ser direcionadas ao Programa. Soma-se a essas dificuldades, a pressão que a alocação de recursos financeiros significativos nas escolas pode gerar sobre os diretores e gestores devido à pouca experiência de gestão de recursos elevados e à tensão que interesses dos agentes locais podem gerar sobre as compras públicas.

Foi constatado que a compra de produtos locais foi muito pequena e que os pequenos produtores das zonas próximas às escolas foram praticamente excluídos desse processo. Muitos gestores entenderam que a preferência das compras locais dizia respeito a uma preferência para a contratação de comerciantes locais como fornecedores, mas não de pequenos produtores familiares. Sem documentação, os produtores locais de hortaliças, por questões burocráticas, não conseguem ter acesso aos concursos do Estado. A inadequação ocorre devido ao baixo nível de organização associativa dos camponeses, mas também devido à sazonalidade da produção agrícola e perecibilidade dos produtos. Portanto, foi recomendado que seja criada uma regulamentação para atender às especificidades do Programa.

Apenas na Província de Tete, onde o PAA foi implementado, houve um esforço considerável de extensão rural e capacitação das associações de produtores para participarem do concurso. Assim, a primeira fase do PAA (2012-2013) apoiou agricultores e cooperativas a suprir adequadamente as escolas com alimentos produzidos localmente. No entanto, até que os agricultores fossem registrados, foi necessário usar o intermédio de atravessadores. A segunda fase (2014-2017) fortaleceu as operações de campo, promoveu atividades de aprendizagem,

CC BY NC SA

assistência técnica e troca de conhecimentos e desenvolveu um sistema de monitoramento. Se na primeira fase o foco da produção foi o milho e o feijão, na segunda fase, a produção de vegetais foi a destacada (International Policy Center for Inclusive Growth - IPC-IG, 2017). Com o apoio do PAA, 27 associações de agricultores conseguiram vender ao Estado na Província de Tete. Nesse contexto, a perspectiva da compra por parte do Estado, fez com que o interesse em produzir de camponeses residentes nas áreas próximas às escolas na zona de aplicação do PAA aumentasse[15]. Assim, a experiência do PAA foi emblemática para que fossem detectadas lacunas na ação do Estado em termos da constituição de um mercado institucional, bem como os benefícios que a construção desse mercado pode trazer.

A União Nacional de Camponeses (UNAC), convidada a participar como integrante do grupo técnico consultivo do PAA, enfatizava a necessidade de desburocratização das compras e de apropriação governamental da iniciativa internacional[16]. Durante as discussões, segundo entrevista de um ator da sociedade civil na altura do projeto, a necessidade de articular setores era premente. A produção e comercialização de produtos envolve o acesso à água, questões relativas ao Ministério da Indústria e Comércio e questões sanitárias, que extrapolam as competências do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar.

Nesse cenário, as preocupações dos representantes da sociedade civil recaíam sobre a apropriação do PAA pelo Estado depois do término do PAA com um orçamento próprio. O orçamento do Estado foi desde sempre uma questão problemática para o PRONAE, o que o deixa dependente de doações de parceiros internacionais. Em 2018, ainda sob a vigência de um acordo de cooperação entre o PMA Brasil e Moçambique, o Programa impulsionava sua expansão com um fundo de desenvolvimento financiado pela Rússia a partir da conversão da dívida do país em investimento no PRONAE até 2021[17] (PMA, 2018).

Quando indagados acerca das discussões nacionais para a construção de mercados institucionais, os entrevistados, de um modo geral, relataram que não havia uma movimentação consistente em termos nacionais. Dentre as dificuldades apontadas, foi colocado que muitas discussões técnicas foram realizadas, mas decisões políticas para alteração da Lei de Compras Públicas, ou outras medidas para sanar os gargalos identificados no terreno não ganharam

15 Esse fenômeno foi evidenciado no Relatório de Avaliação e na entrevista com o consultor da FAO responsável pela extensão rural do PAA em Tete.

16 A União colaborou tanto na construção de um diagnóstico para identificar a área para a aplicação do Projeto com base no potencial de produção agrícola, assim como na comunicação com as associações no nível local, por meio da União Provincial de Tete

17 Mozambique prepares to expand school feeding programme. 27/04/2018. https://centrodeexcelencia.org.br/en/mozambique-prepares-expand-school-feeding-programme/

destaque político. De acordo com os entrevistados, a amplitude do debate sobre os mercados institucionais foi reduzida à Província de Tete. Havia um grande desconhecimento da lei moçambicana que permite a organização dos produtores, inclusive, por parte dos próprios agentes estatais, tendo sido necessário que os consultores contratados pela FAO e pelo PMA divulgassem a legislação. Apesar de existir um serviço público de extensão rural, verificou-se que esse serviço ainda estava desarticulado e frágil para produção de um mercado institucional.

Em termos produtivos, a extensão rural do PAA utilizou a metodologia participativa comunitária e, segundo os entrevistados, os camponeses conseguiram aumentar significativamente a produção com poucos estímulos e insumos. Na verdade, foi sublinhado que os agricultores não se interessavam em produzir mais porque não havia mercado para as hortícolas e que o PAA deixou uma rede social. Segundo o consultor, em 2016, quando voltou a campo, os camponeses beneficiados pelo PAA apresentaram cartas convite para apresentar propostas de venda e cópias e recibos que demonstravam que o Programa estava a funcionar. Um dos problemas identificados foi a demora no pagamento. Portanto, para esse ator, assim como para os avaliadores do PRONAE, a descentralização da compra de hortícolas para o nível das escolas era uma questão urgente para tornar o circuito de compras mais curto.

Além das dificuldades de acesso a serviços de extensão rural, a situação do microcrédito em Moçambique também é precária. O crédito vindo do Estado é escasso. Há programas dispersos de organizações internacionais, mas que não suprem as necessidades. De acordo com um dos responsáveis pela extensão rural do PAA, alguns agricultores conseguiram microcrédito para pequenos melhoramentos em seus sistemas de estoque por meio da apresentação dos contratos do PAA.

Uma das questões discutidas durante os momentos de partilha de experiências e no próprio processo moçambicano foi o papel da sociedade civil no Programa. Se por um lado, a UNAC tinha a mesma percepção dos agentes brasileiros e da FAO, de que a sociedade civil deveria estar envolvida no desenho do projeto e de que deveria atuar politicamente na implementação, apoio e coordenação do Programa com um forte componente de *advocay*, por outro lado, as organizações locais tinham o seu interesse voltado, no máximo, para a participação na fase de implementação. Essas diferentes visões e expectativas revelam a heterogeneidade da sociedade civil no país, com diferenças notáveis entre as organizações com base em Maputo e as de caráter local, o que não favorece a amplificação nacional da agenda do PAA. Daqui resulta também a necessidade de o diálogo político ser incentivado nos níveis locais. Nesse contexto, foi enfatizada a necessidade de compromisso do governo e das ações do Estado para garantir a participação da sociedade civil e a adequação da política pública às suas con-

CC BY NC SA

tribuições, particularmente no que diz respeito à consolidação das estruturas de governança participativas (PAA, 2013).

De acordo com entrevistados que acompanharam a execução do PAA, a questão dos mercados institucionais teve um estímulo externo da FAO e do Brasil, que com seus agentes mobilizavam discussões. Percebiam que essa mobilização era bem-vista e apoiada, mas ainda não tinha sido apropriada de forma independente pelos agentes da sociedade civil moçambicana. Projetos específicos e parcerias frequentemente colocam como condição o diálogo com a sociedade civil e isso é um incentivo para esse tipo de mobilização. Dessa forma, as organizações da sociedade civil acabam por ter suas agendas pautadas por essas parcerias internacionais, mas têm baixa capacidade de mobilizar agendas de forma independente.

Na percepção de uma ex-consultora, a própria interação entre organizações da sociedade civil do Brasil e de Moçambique foi um aspecto motivador da agenda. De acordo com um ator da sociedade civil entrevistado, o PAA era apoiado pela sociedade civil como um modelo relevante, mas que o governo tem mais interesse em projetos que atraem grande volume de recursos em contraponto aos que requerem compromisso político e orçamental. Por outro lado, os camponeses, no contexto mais amplo, não conhecem o Programa, seus benefícios e como organizar-se para apropriar-se de seus instrumentos. A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN), em 2018, poderia ter sido a oportunidade de criar um espaço de empoderamento da sociedade civil por via da sua chamada a uma participação ativa, e com perspectiva de maior articulação política entre diferentes entidades. Contudo, a pandemia prejudicou o andamento dos trabalhos do Conselho e por conseguinte, limitou a concretização deste potencial.

Após a avaliação do Projeto-piloto do PRONAE, foi elaborada uma Estratégia, para o Fortalecimento do Programa para o período 2017-2021, no qual se recomenda a integração entre essas duas políticas a partir do aprimoramento da gestão e das leis e criação de bases orçamentais para que os programas sejam sustentáveis. Nessa Estratégia, um dos cenários para a expansão gradual do PRONAE é a convergência progressiva das demais iniciativas de alimentação escolar em curso no país, as quais se encontram sob gestão de outras instituições que não o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano.

Nesse caso, uma proposta é que a JAM e o PMA, que já operam iniciativas, adaptem-se ao modelo de compras locais de produtos diversificados. Do mesmo modo, recomendou-se que a ONG Ajuda de Desenvolvimento de Povo para Povo e a ONG Visão Mundial, que recebe doação de alimentos dos Estados Unidos, se adaptem também ao modelo completo de funcionamento do PRONAE.

CC BY NC SA

De acordo com o Relatório Final do Projeto Complementar, a ausência de agentes brasileiros no terreno poderia implicar uma perda de força política de avanço do modelo de alimentação escolar com compras da agricultura familiar. Essa colocação foi suscitada devido ao acompanhamento de discussões sobre a comparação dos custos do Projeto-piloto do PRONAE. Como o PMA é financiador do Projeto-piloto do PRONAE, o seu peso político na decisão do modelo a ser expandido seria fulcral. Nesse sentido, no referido Relatório, foi sublinhado que era necessário enfatizar o custo-benefício social do PRONAE, sendo importante ponderar que o custo imediato de implementação do Programa não deveria ser visto como um obstáculo que incapacitasse a adoção permanente do modelo de compras locais, pois os benefícios sociais seriam preponderantes a médio e longo prazo. O Relatório deste projeto destaca, ainda, como fraquezas da cooperação brasileira a pulverização de ações que poderiam ser de outro modo integradas, mencionando a falta de articulação entre agentes ligados à extensão rural e agentes ligados à alimentação escolar. A ênfase no nível técnico em detrimento do diálogo político-diplomático apurado, via ABC, também foi apontado como uma dificuldade da cooperação brasileira em Moçambique.

Em termos locais, há que destacar que o PAA alcançou os seus objetivos de aumento da produção e escoamento da produção familiar para as escolas e proporcionou aprendizados aos agentes envolvidos no processo. Contudo, a sua continuidade e expansão depende de financiamento e aperfeiçoamento institucional ainda incertos no contexto político atual de Moçambique. Apesar dessa dificuldade, entrevistados ressaltaram que o PAA foi um instrumento importante para identificar os constrangimentos que devem ser enfrentados na execução de uma possível política pública: extensão rural para organização dos produtores, aperfeiçoamento da lei de compras públicas e a gestão dos recursos[18].

Até 2021 não houve avanços em termos de regulamentação das compras locais, no contexto de uma política social de geração de renda para a agricultura familiar, havendo indicação de que o desafio da intersetorialidade se mantém ainda com a concentração do Programa em grande medida no Ministério da Educação com falta de apropriação consistente do setor agrário. Por isso, ainda persiste no país a figura dos 'intermediários' (ou atravessadores) que têm domínio sobre os procedimentos burocráticos, enquanto os possíveis beneficiários de uma política social de geração de renda permanecem sem acesso a esse mercado.

18 Para mais detalhes ver FAO, Castro, Carolina de. PAA Africa's contributions to the consolidation of PRONAE in Mozambique. working paper number 170, june, 2018. Disponível em: < http://www.ipcig.org/publication/28606?language_content_entity=en>. Acesso em 15 de maio de 2021.

No sentido de aperfeiçoamento das compras da agricultura familiar, o Brasil e a FAO apoiaram a realização de um projeto para a criação de um registro de agricultores familiares, o Cadastro Único do Produtor Agrário. De acordo com um consultor que trabalhou nessa iniciativa, uma das dificuldades para a implementação de um registro nacional para essa finalidade, centra-se no facto de muitas pessoas que vivem no meio rural em Moçambique não deterem documentos de identificação ou deterem documentos de identificação diversos, dificultando assim uma identificação civil homogênea para o registro. A tal acresce ainda o facto da população viver muito dispersa no território. Entretanto, em 2019 um projeto-piloto foi implantado na Província de Gaza (FAO, 2020) e em 2020, o Cadastro passou à fase do treinamento de extensionistas para o registro dos produtores, de modo a propiciar o uso desse instrumento no país.

De salientar também a elaboração da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional III. Contudo, até meados de 2022, o documento ainda aguardava por aprovação final do Conselho de Ministros, pois carecia de uma atualização de dados que, para ser realizada, exige mobilização de recursos. O momento de aguardo da aprovação da Estratégia coincidiu com um momento de dificuldade gerado não apenas pela pandemia, mas pela anterior destruição causada pelos ciclones, por secas e cheias e pelo conflito em Cabo Delgado, fenómenos que no seu conjunto geraram um elevado número de deslocados internos e agravaram a situação de insegurança alimentar no país[19]. Nesse cenário, as agências da ONU concentram esforços em ações emergenciais, como a distribuição de alimentos durante o período de fechamento das escolas, apoio alimentar às comunidades em situação de vulnerabilidade, e fomento de atividades produtivas com apoio formativo a pequenos produtores e extensionistas, no sentido de melhorar a produção e a organização no acesso ao mercado local e consequente geração de renda (FAO, 2020; PMA MOÇAMBIQUE, 2021). Do mesmo modo, o Centro de Excelência colaborou através do apoio prestado por via remota, através de coleta de informações, criação de *advocacy* e preparação de materiais de suporte às discussões governamentais sobre comitês intersetoriais, e na adaptação da alimentação escolar às circunstâncias da pandemia, contribuindo para a continuidade da alimentação escolar em 130 escolas durante a suspensão das aulas (PMA BRASIL, 2020).

19 Segundo a organização Internacional das Migrações, a situação de Cabo Delgado aumentou em 7% o total de Pessoas Deslocadas Internas (PDI) cujo número total em Moçambique ascende agora aos 784 mil indivíduos (Observador, 2022). Disponível em:https://observador.pt/2022/03/28/numero-de-deslocados-em-mocambique-aumenta-7-para-784-000/. Acessado em 11 de abril de 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da agenda internacional dos ODM e ODS, a estruturação de programas de alimentação escolar com compras locais da agricultura familiar representa uma oportunidade de criar um circuito virtuoso de política social que vise sanar vulnerabilidades, de modo a quebrar o ciclo de pobreza rural. Diferentemente do Brasil, país que serviu de referência aos projetos e iniciativas de cooperação em matéria de programas de alimentação escolar assentes no estímulo da agricultura familiar local, Moçambique e São Tomé e Príncipe partilham dificuldades semelhantes quanto à estruturação dos seus programas neste domínio. De facto, não obstante as suas diferenças, tais como dimensões territorial e populacional e potencial produtivo, ambos enfrentam desafios tais como a capacidade de assegurar de forma contínua disponibilidade orçamentária para seus programas; disponibilização de regulamentação legal que promova efetivamente o acesso dos agricultores familiares a um mercado institucional, devidamente formalizado que tenha como fundamento a geração de renda para grupos rurais vulneráveis; e, ainda, as dificuldades de integração com a política de extensão rural que permita que os seus beneficiários produzam de forma previsível e possam se adequar à necessidade de suprimento das escolas.

Apesar desses constrangimentos, que só podem ser resolvidos a partir de decisões políticas nacionais, a cooperação contribuiu para a colocação da agenda, por meio de debates, documentos e incentivos propiciados pelas experiências dos projetos-piloto. Contudo, falta ainda uma apropriação efetiva ao nível nacional tanto por parte do governo, quanto por parte da sociedade civil, como ocorreu no caso brasileiro, que possa ir além do aspecto técnico, e traduzir-se por fim em ações políticas.

Quanto ao aspecto inspiracional da cooperação e aos pequenos avanços incrementais, puderam ser observados nos dois países a criação de uma base legal para o programa que valoriza a produção local, embora a prática de uma política de geração de renda para os grupos vulneráveis ainda não tenha se consolidado a partir da regulamentação das leis criadas.

No caso de São Tomé e Príncipe, apesar do maior volume de produtos fornecidos ao PNASE ainda ser importado, foi possível observar um gradativo aumento de produtos frescos produzidos localmente e comprados com recursos descentralizados oriundos das contribuições dos pais dos alunos. Aprimoramentos de gestão e logística também são indicados como resultados positivos de cooperação contínua. No caso Moçambicano, as dificuldades de acesso dos pequenos agricultores familiares, tanto por razões de produção, como por razões de ordem burocrática, mantêm a figura dos atravessadores (intermediários), encarecendo assim

CC BY NC SA

a compra de produtos locais. Enquanto isso, a experiência do PAA mostra que a perspectiva de um apoio aos pequenos agricultores familiares em extensão rural e a perspectiva de compra certa resultou em um aumento da produção e da renda dos integrados no projeto. A criação de um cadastro de produtores rurais, apoiado pela cooperação, se efetivamente aplicado, pode favorecer a integração futura desses agricultores familiares.

Como visto, a atuação intersetorial ainda precisa de grande aprimoramento nesses países, contudo, é possível que os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, recentemente criados com o apoio da CPLP e do Brasil, possam, no futuro, com os possíveis aprimoramentos, servir de espaços de articulação. Por outro lado, a pandemia e seus efeitos socioeconômicos, a diminuição da aposta estratégica da Política Externa Brasileira na dimensão da cooperação internacional a esse nível e, no caso Moçambicano, os desastres naturais e conflito interno, indicam um momento de dificuldades de consolidação e expansão dos programas de alimentação escolar.

Muitas outras reflexões de carácter mais macro-político poderiam ter aqui lugar, tais como as atinentes às opções políticas do Brasil quanto ao seu papel de promotor do desenvolvimento, ou ainda, numa outra perspectiva, as reflexões sobre o estado da arte em matéria de concretização de segurança alimentar e de auxílio ao desenvolvimento rural no espaço dos países de língua oficial portuguesa. Igualmente importante poderá ser o debate sobre o modo como os programas de alimentação escolar promovem os objetivos de empoderamento do mundo rural, a economia circular, a relevância das cadeias curtas de produção e distribuição, e a relação das comunidades com a sua própria biodiversidade agrícola.

No entanto, o objetivo deste artigo foi o de proporcionar uma leitura mais micro das dinâmicas concretas que acompanham a implementação no terreno de uma linguagem de cooperação com vista à criação de programas de alimentação escolar centrada nos contributos da agricultura familiar, por nos parecer essencial compreender as dificuldades mas também os benefícios reais que resultam de processos eminentemente técnicos, e que idealmente se devem traduzir em respostas políticas perenes e sistematizadas

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana; Marcondes Danilo. Democratization by association? Brazil's social policy cooperation in Africa. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 29, n. 4, 1542–1560, 2016.

CC BY NC SA

ANCELOVICI, Marcos; JENSON, Jane. La Standardisation et les Mécanismes du Transfer Transnational. *Gouvernement et Action Publiquem*, v. 1, n. 37–58, 2012.

BANCO MUNDIAL. *Poverty and shared prosperity 2020: reversals of fortune*. 2020. <Disponível em: https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>. Acessado em 15 de maio de 2021.

BANCO MUNDIAL. *Poverty and shared prosperity 2018. piecing together poverty puzzle. 2018*. Disponível em:<https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity-2018> Acessado em 15 de maio de 2021.

BALABAN, Daniel. Cooperação internacional do Brasil para a criação de ações nacionais sustentáveis de Segurança Alimentar e Nutricional: a atuação do Brasil através do Centro de Excelência contra a Fome. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio (orgs.). *30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira*. Brasília: FUNAG, 285-303, 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.473, de 22 Junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública Federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. Brasília, 2015.

BRASIL, FNDE. 2015. *Cartilha Nacional da Alimentação Escolar*. Brasília: FNDE Brasil, FNDE. 2013. Parecer Técnico nº 92/2013 – CGPAE/DIRAE/FNDE. Assunto: Análise do Produto 4, referente à Consultoria Nutricional em Moçambique.

Brasil, FNDE. 2013. Parecer Técnico nº 93/2013 – CGPAE/DIRAE/FNDE. Assunto: Análise do Produto 7, referente à Consultoria Nutricional em Moçambique.

BRASIL, ESCOLA DE NUTRIÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe – Fase II. Relatório de atividades desenvolvidas em São Tomé e Príncipe no período de 14 de Outubro de a 04 de Novembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 11.947/2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências.

BRASIL, ABC. Implantação do Programa de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe. CTPD - Projeto BRA /04/043. Versão B. Brasília, Novembro de 2007.

BRASIL; FAO. 2005. Memorando de Entendimento entre o Governo do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. Colaboração em Apoio ao Desenvolvimento Amplo da Segurança Alimentar ao Nível Nacional e Dentro do Escopo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. 17 Outubro, 2005.

BRASIL: FAO; SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Plano Estratégico 2016-2019. Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar. 2015.

BRASIL: FAO: SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. 2015. Informe Técnico. Propostas para a regulamentação da Lei nº 4/2012 - Lei de Criação do PNASE. São Tomé e Príncipe, Novembro de 2015. 2015.

BRASIL; MOÇAMBIQUE; ESTADOS UNIDOS. A Cooperação Brasileira em Moçambique: Projeto de Assistência Técnica Complementar ao Desenvolvimento de um Programa de Alimentação Escolar em Moçambique. Relatório final: gestão local. Maputo, 10 de Março de 2016.

BRASIL; MOÇAMBIQUE; PMA. Elaboração do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique. 2009.

BRASIL; SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe – Fase II. Projeto BRA/04/044. 5201. 2010.

BRASIL; SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Programa Executivo ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de São Tomé e Príncipe para Implementação do Projeto “Implantação do Programa Nacional de Extensão Rural (PRONER) em São Tomé e Príncipe”. 2009.

CASTRO, Carolina Milhorance de. Brazil’s Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector: The International Circulation of Instruments of Public Policy. *Latin American Perspectives*, v. 41, n. 5, 75–93, Issue 98, 2014.

DE OLIVEIRA, Osmany Porto. A prelude to policy transfer research. In: *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation*. Edward Elgar Publishing, 2021.

DOLOWITZ, David; MARSH. Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance,* v.13, n. 2, p. 05-24, 2000.

DUNLOP, Claire A. Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities, *Policy Studies*, v. 30, n. 3, 289-311, 2009.

EVANS, Mark; DAVIES, Jonathan. Understanding Policy Transfer: a Multi-level, Multi-disciplinary Perspective. *Public Administration*, v. 77, n. 2, 361–385, 1999.

FAO. 2019 FAO *Mozambique – Annual Report. 2020*. Disponível em:< http://www.fao.org/3/cb0459en/CB0459EN.pdf>. Acessado em 15 de maio de 2021.

FAO; CPLP; PORTUGAL. *Diretrizes de apoio e fortalecimento da agricultura familiar na CPLP*. 2018.

FRAUNDORFER, Markus. 2013. Fome Zero para o Mundo: a Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero. Austral: *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 2, n.4, 97-122, 2013.

IPC-IG, CASTRO, Carolina. PAA *Africa's contributions to the consolidation of PRONAE in Mozambique. working paper number 170*, june, 2018. Disponível em: < http://www.ipcig.org/publication/28606?language_content_entity=en>. Acesso em 15 de maio de 2021.

IPC-IG; MIRANDA, Ana Carla; GYORI Mário; SOARES Fábio. *Fase II do Programa PAA África: resultados e lições aprendidas. One pager 343*. Fevereiro 2017. Disponível em: <http://www.ipcig.org/pt-br/publication/28153?language_content_entity=pt-br>. Acesso em 15 de maio de 2021.

LENSCHOW, Andrea; LIEFFERINK, Duncan; VEENMAN, Sietske. When the Birds Sing. A Framework for Analysing Domestic Factors Behind Policy Convergence, *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 5, 797-816, 2005.

MARSH, David; Sharman, Jason. New Directions in the Study of Policy Transfer. *Policy Studies*, v. 30, 269-288, 2009. Issue 3: New Directions in the Study of Policy Transfer.

MOÇAMBIQUE, PRONAE. Projecto-piloto em 12 escolas primárias das Províncias de Tete, Nampula, Manica e Gaza. Avaliação externa. Outubro-Novembro de 2015. Maputo, 2016.

CC BY NC SA

MOÇAMBIQUE. 2016. Estratégia para Fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (2017-2021). Maputo, Junho de 2016.

PAA ÁFRICA. Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I. Dezembro de 2013.

MILHORANCE, Carolina. Diffusion of Brazil's food policies in international organisations: assessing the processes of knowledge framing. *Policy and Society,* v. 39, n. 1, 36-52, 2020.

NEWMARK, Adam. An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion. *Review of Policy Research*, v. 19, n. 2, 151-178, 2002.

PEIXINHO, Albaneide. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.18, n. 4, 909-916, 2013.

PMA BRASIL, Centro de Excelência contra a Fome. *Análise de Custo-Benefício São Tomé e Príncipe. Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar – PNASE,* Abril 2020. 2021.Disponível em: < https://centrodeexcelencia.org.br/en/publicacao-10/>. Acesso em 27 de junho de 2021.

PMA BRASIL. Centro de Excelência contra a Fome. *Relatório Anual 2020. 2021*. Disponível em: < https://centrodeexcelencia.org.br/en/relatorio-anual-2020-esta-disponivel-para-download/>. Acessado em 10 de maio de 2021.

PMA BRASIL, Centro de Excelência contra a Fome. *Relatório Anual 2019*. 2020. Disponível em: < https://centrodeexcelencia.org.br/en/annual-report/>. Acessado em 10 de junho de 2021.

PMA BRASIL, Centro de Excelência contra a Fome. *Relatório Anual 2018*. 2019. Disponível em: < https://centrodeexcelencia.org.br/en/relatorio-anual/>. Acessado em 10 de maio de 2021.

PMA; FAO. *Home-Grown School Feeding – Resource. 2018*. Disponível em: https://www.wfp.org/publications/home-grown-school-feeding-resource-framework. Acessado em 30 de abril de 2021.

PMA MOÇAMBIQUE. *World food Programme Mozambique 2020 Annual Country Report Highlights. 2021*. Disponível em: <https://www.wfp.org/publications/wfp-mozambique-2020-annual-country-report-highlights-2021>. Acessado em: 10 de junho de 2021.

PMA SÃO TOMÉ E PRÍNICPE. *WFP Sao Tome and Principe Country Brief September 2020.* 2020. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/sao-tome-and-principe/wfp-sao-tome-and-principe-country-brief-september-2020>. Acessado em: 10 de junho de 2021.

POMEROY, Melissa; WAISBIC, Laura; LOPES, Luara. *Construindo uma agenda para o monitoramento e avaliação da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento: reflexões a partir do caso brasileiro*. Perspectivas, Maio de 2017. Disponível em: < https://articulacaosul.org/wp-content/uploads/2017/05/MA-CSS-PORT_final.pdf>. Acessado em 20 de janeiro de 2021.

ROSE, Richard. What is Lesson-drawing? *Journal of public policy*, v. 11, n.1, 3-30, 1991.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Lei n.º4/2012. Lei de Base do Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. *Revisão Estratégica "Fome Zero" – Horizonte 2030*. 2018. Disponível em: < https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000070152/download/>. Acessado em 10 de maio de 2021.

SIMMONs, Beth; ELKINS, Zachary. The Globalisation of Liberalisation: Policy Diffusion in the International Political Economy. *American Political Science Review*, v. 98, n. 1, 171-189, 2004.

STONE, Diane: OLIVEIRA, Osmany; PAL, Leslie. Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models, Policy and Society, v. 39, n. 1, 1-18,

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

UFGD editora

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.14971

A transição tunisiana nos discursos da mídia ocidental: 10 anos de expectativas e Orientalismos

The Tunisian transition in the Western media discourses: 10 years of expectations and Orientalisms

La transición tunecina por el discurso de los medios occidentales: 10 años de expectativas y orientalismos

Leonardo Pagano Landucci
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista (UNESP)
Processo nº 2019/26061-2, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)
Franca, São Paulo, Brasil
E-mail: leonardo.landucci@unesp.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7298-9300

Elizabete Sanches Rocha
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista (UNESP)
Franca, São Paulo, Brasil
E-mail: elizabete.sanches@unesp.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1291-4419

Resumo: Pensar nas relações discursivas entre o Oriente e o Ocidente é conceber um jogo profundo de interesses e representações, de ação e reação. Dez anos após o início do evento que ficou conhecido ocidentalmente como "Primavera Árabe", a Tunísia vem passando por diversas mudanças em seu arranjo político e seu papel em tais relações foi revitalizado. Ao mesmo tempo que rompia com noções Orientalistas, a partir da definição de Edward Said (2007), a transição tunisiana tornou necessários maiores esforços de deturpação discursiva por parte da imprensa dos Estados Unidos nesse jogo. Com isso em mente, o objetivo principal do artigo é o de discutir o papel da expectativa ocidental na formulação do Oriente, alinhado, portanto, com a

teoria Construtivista e com a Análise do Discurso Francesa e tendo como foco analítico este período de mudança na Tunísia. Transbordando o objeto em questão, o artigo, nesse sentido, busca debater quais são os atores que detêm voz no Sistema Internacional e, por conseguinte, retêm para si o poder da representação.

Palavras-chave: Orientalismo; discurso midiático; Tunísia.

Abstract: Reflecting on the discursive relations between East and West is to conceive a profound game of interests and representations, of action and reaction. Ten years after the beginning of the event westernly known as “Arab Spring”, Tunisia has gone through several changes in its political arrangement and its role in that relation has been revitalized. At the same time that the tunisian transition disrupted Orientalist notions, from an Edward Said (2007) definition, it made necessary great efforts of discursive misrepresentation from the United States press in this game. Acknowledging that, the purpose of this article is to discuss the western expectations role in the creation of the East, aligned, therefore, with the Constructivist theory and the French Discourse Analysis and focusing on this period of change in Tunisia. Surpassing this object, this article, in that way, seeks to debate which actors have the voice in the International System and, therefore, have the power of representation.

Keywords: Orientalism; mediatic discourse; Tunisia.

Resumen: Pensar las relaciones discursivas entre Oriente y Occidente es interpretar un complejo juego de intereses y imagenes, de acción y reacción. Diez años después del inicio del evento que se conoció en Occidente como la “primavera árabe”, Túnez aun se encuentra experimentando diversos cambios en su arreglo político y además de su rol transformado en dichas relaciones se ha revitalizado. Al mismo tiempo que rompía con las nociones orientalistas, a partir de la utilización de Edward Said (2007), la transición tunecina requirió mayores esfuerzos de distorsión discursiva por parte de la prensa estadounidense en este juego. Con esto en mente, el objetivo principal del presente artículo es discutir el papel de la expectativa occidental en la formulación de Oriente, alineado, por lo tanto, con la teoría constructivista y con el análisis del discurso francés, y teniendo como enfoque analítico este período de cambio en Túnez. Desbordando el objeto en cuestión, el artículo, en este sentido, busca delinear cuáles son los actores que tienen voz en el Sistema Internacional y, por lo tanto, conservan el poder de representación para sí mismos.

Palabras llave: Orientalismo; discurso mediático; Túnez.

Recebido em: 19/07/2021

Aceito em: 08/07/2022

INTRODUÇÃO

Como consequência de décadas de lutas políticas, Ben Ali fugia para a Arábia Saudita, em 14 de janeiro de 2011, consagrando um marco para a transição política tunisiana. Após dez anos das revoltas ocidentalmente conhecidas como "Primavera Árabe", ainda podemos sentir as marcas materiais e intersubjetivas[1] deixadas pelo embate não apenas político, mas também discursivo, de tal processo. Isso porque todo esse movimento foi um dos responsáveis por ajudar a desmantelar a crença acadêmica e cultural sobre a Tunísia, acerca do "inelutável caráter submisso do povo dominado à sua liderança carismática ou de legitimidade religiosa" (SCHIOCCHET, 2011, p. 43).

Essa importância intersubjetiva está presente e fica evidente nos mais diversos discursos da *Thawra*[2] e da transição política tunisiana. É importante pontuar que o conceito de discurso apresentado aqui é o foucaultiano e gira em torno de um "jogo estratégico de ação e reação, de pergunta e resposta, de dominação e de esquiva e também como luta" (BRANDÃO, 1995, p. 37). O jogo de ação e reação e a luta pelos (dis)cursos dos eventos, dentro do contexto da transição tunisiana, como buscaremos apontar, não ficaram restritos ao caráter local, mas transbordaram em narrativas intersubjetivas inerentes ao arranjo social internacional[3].

Nesse sentido, para além de toda a conquista política nacional, a *Thawra* e a transição tunisiana também foram lutas por voz dentro de um cenário discursivo mundial dominado pelo Orientalismo. Cabe ressaltar que por Orientalismo nos referimos a "um estilo de pensamento baseado numa distinção ontológica e epistemológica entre o "Oriente" e (...) o "Ocidente"" (SAID, 2007, p. 29), podendo ele estar presente, como Said (2007) ressalta, em diversos espaços discursivos.

A questão do Orientalismo torna o estudo acerca da transição tunisiana na visão ocidental ainda mais necessário quando analisamos a teoria do Choque de Ignorâncias, segundo Said (2001) e Eid e Karim (2012) (2014). A partir dela, podemos entender de que forma o Orientalismo foi utilizado para fomentar o desconhecimento e aprofundar as diferenças em sociedades cujas raízes se intersectam em diversos âmbitos. Nesse sentido, é estabelecida uma ação e

1 Para "intersubjetividade" utilizamos o sentido dado por Adler (1999), sendo este relativo ao conhecimento compartilhado por indivíduos pertencentes a um mesmo grupo, classe ou país, apresentando caráter formulador das relações sociais e sendo construído pelas mesmas.

2 Termo utilizado para a revolução pelos próprios manifestantes, como aponta Alhassen (2012), "revolução" em árabe.

3 O termo em questão aparece como uma substituição de "estrutura". Já que, segundo Onuf (2013), a terminologia "arranjo" infere, de fato, a ideia de construção social defendida por construtivistas.

CC BY NC SA

reação ao redor da imagem do Eu e do Outro, cujo intercâmbio positivo é inviável, impossível e, principalmente, indesejável.

O Choque de Ignorâncias nos é relevante para pensarmos o papel do discurso na relação entre o Eu e o Outro, visto que "a mídia do Eu e outros canais de discurso público são elementos chave para a disseminação de imagens que, geralmente, espelham aquelas produzidas pelo Outro" (EID, KARIM, 2012, p. 11, tradução nossa). Portanto, é relevante pensarmos a mídia como um veículo para esse jogo de ação e reação foucaultiano[4], assim como discutirmos seu alcance em nível nacional e internacional em um sentido intersubjetivo.

Nesse sentido, é importante ressaltar a relevância da mídia como um importante ator internacional, cuja atuação vai além do "informar", apresentando um papel fundamental na construção intersubjetiva, conforme Thussu (2000) e Castells (2009). Por essa razão, os veículos informacionais empreenderam esforços hercúleos para construir suas versões da transição tunisiana, a partir de seus interesses e dos objetivos daqueles políticos que os apoiam e, em alguns casos, reforçando a visão que toma como base o Orientalismo nos termos de Said (2007), segundo Salaita (2012, p. 143).

Uma teoria responsável por explicar essa importância da mídia como ator internacional é o chamado Efeito CNN. Tal proposta é responsável por explicar como os veículos midiáticos afetaram, por exemplo, a formulação de políticas na transição tunisiana, em nível de rapidez de resposta, determinação de agendas ou desenvolvimento de uma opinião pública, segundo Zingarelli (2010). Por conta do papel fundamental da rede *Cable News Network* (CNN) na cobertura da Guerra do Golfo e na Guerra do Iraque, a mesma se estabeleceu como um forte ator internacional aliado aos interesses dos Estados Unidos, segundo tal teoria.

Nesse sentido, como ressaltado em Landucci e Rocha (2021), a mídia apresenta uma dupla atuação no cenário internacional. A primeira como agente, alterando relações sociais e afetando os discursos mundiais e a segunda como um espaço de atuação estatal, visto que, quando o consenso é adotado intersubjetivamente, certos discursos servem como extensão do poderio de um país. Partindo das ideias de Said (1997), o jornalismo dos Estados Unidos ao adotar, por meio do consenso, a ideia da hegemonia americana, acaba afetando discursos mundiais e tornando a mídia um espaço de luta pela dominação do Outro.

4 Como Brandão (1995, p. 36, 37) pontua, mesmo que Foucault não tenha focado no discurso como um problema da área da linguística, suas contribuições e ideias foram muito fecundas para o desenvolvimento do pensamento discursivo, tal qual a definição que usamos aqui, que também é fruto de seu pensamento, sendo, portanto, uma noção foucaultiana.

Tendo em vista a importância da mídia dos Estados Unidos, portanto, a CNN foi escolhida como o veículo midiático analisado por este artigo. Para além disso, o impacto numérico também justifica a escolha da CNN para o presente artigo. Em maio de 2019, em uma análise publicada acerca dos acessos ao *site* do veículo midiático, ficou evidente a sua presença forte na sociedade americana, de acordo com a CNN Digital (2019). Com 43 milhões de visitantes para sua seção de política e 124 milhões de acessos totais ao site em abril do mesmo ano, a CNN superou toda a concorrência em âmbito digital, competindo com as novas mídias, inclusive, que foram importantes para a expansão das ideias da *Thawra*. Tais dados expõem a relevância de tal *site* para o conhecimento intersubjetivo dos Estados Unidos e do mundo, em geral.

Desse modo, o objetivo principal do presente artigo é o de discutir o papel da projeção dos interesses, a partir das expectativas, no formato do discurso da mídia, que se autodenomina "ocidental", na formulação do Oriente Médio e Norte Africano. Esta análise concentra-se em aspectos de âmbito político, cultural e discursivo, compreendendo o espectro mais recente do Orientalismo midiático, aos moldes de Said (2007).

Além disso, o artigo toma como base as noções do Construtivismo das Relações Internacionais e se fundamenta também na Análise do Discurso Francesa, com foco para as propostas de recorte quantitativo e análise qualitativa de Souza (2004), Maingueneau (2004) e Charaudeau (2013). Com isso explicitado, pretende-se responder à seguinte pergunta: quais as consequências das expectativas, a base das ideias do Orientalismo de Said, da mídia do Ocidente para a concretização da transição tunisiana?

Com tais questões em mente, o presente artigo busca evidenciar os discursos acerca da transição tunisiana em três construções centrais, representados pelas três sessões que se seguem após uma breve introdução sobre o Orientalismo, o discurso e a Tunísia. A primeira reconstrói as narrativas relacionadas às expectativas de expansão da democracia e do excepcionalismo tunisiano. Na segunda seção, focaremos nos discursos relacionados ao medo do Islã e ao papel do Movimento *Ennahda* para a mudança das expectativas ocidentais. Finalmente, antes de nossa conclusão, discutiremos os entornos do discurso do terrorismo e da violência como prenúncio para o que ficou conhecido por alguns comentadores como "Inverno Árabe", assim como a narrativa de derrota da *Thawra* e da transição tunisiana.

ORIENTALISMO, DISCURSO E A TUNÍSIA PRÉ-REVOLUCIONÁRIA

Como já mencionamos, a definição de discurso utilizada no presente artigo floresce a partir da Análise do Discurso Francesa, mais especificamente das contribuições de Brandão

CC BY NC SA

(1995) e Orlandi (2005). Para entendermos a maneira pela qual o Orientalismo entra neste complexo jogo de ação e reação, precisamos entender alguns conceitos básicos da Análise do Discurso Francesa, cujo sentido dará base para as análises e discussões da participação da mídia ocidental.

A primeira delas é a formação discursivo-ideológica, conceitualizada como a visão de mundo (intersubjetividade) do grupo que propaga tais discursos e que pode falar em tal contexto, a partir de Brandão (1995). De acordo com Said (1997), a mídia ocidental e seus jornalistas se colocam como uma extensão da superpotência estadunidense e, nesse sentido, a formação discursivo-ideológica padrão da mídia do país será a disseminada pela política externa do governo. De tal maneira, é possível perceber, unindo tais conceituações, que a visão de mundo propagada na mídia ocidental tradicionalmente reside, principalmente, na essencialização e na retirada do contexto histórico da discursividade, segundo Said (2005), pautando-se no Orientalismo.

Nesse sentido, um segundo conceito da Análise do Discurso Francesa fica evidente e correlacionado: o das condições de produção, o contexto sócio-histórico ideológico, de acordo com Brandão (1995) e Orlandi (2005). Neste caso em questão, onde o contexto é pautado na hegemonia dos Estados Unidos e na tentativa de perpetuação da mesma, tais condições favorecem interpretações que surgem a partir do distanciamento e de uma postura de superioridade em relação ao Oriente Médio e Norte Africano frente aos mais diversos eventos contextuais na região. Por consequência, as populações da região são colocadas como objetos discursivos, e não agentes, aprofundando, assim, lógicas de dominação construídas no Sistema Internacional.

Finalmente, dentro da lógica discursiva existem os interdiscursos, recorrentes e aceitos dentro do meio midiático por serem comuns ao espaço intersubjetivo. Esse conceito é definido como “todo o conjunto de formulações feitas e já esquecidas que determinam o que dizemos” (ORLANDI, 2005, p. 33). Nesse sentido, o uso dos interdiscursos reforça as perspectivas de conhecimento intersubjetivo, como é o caso do Orientalismo, frente a visões menos ignorantes dos fatos, facilitando a aceitação dos discursos pela população dos Estados Unidos.

Ainda acerca desses três conceitos basilares, ao analisarmos as condições de produção, a formação discursivo-ideológica dos Estados Unidos sobre a Tunísia na época e os interdiscursos estabelecidos, importantes fatores surgem para a discussão. O primeiro fator interessante para a análise é a percepção da Tunísia pré-revolucionária dentro do imaginário intersubjetivo da nação norte-americana.

CC BY NC SA

A partir das noções de Onuf (2013, p. 15) sobre regras no Sistema Internacional, havia uma relação de comprometimento entre os Estados Unidos e a Tunísia sob o governo de Ben Ali. Em tal comprometimento, a primeira nação fornecia apoio ao governo por meio de incentivos nas áreas da economia e segurança, enquanto a Tunísia, sob o regime de Ben Ali, serviria aos interesses de controle do Islã Político na região, por meio da força. Dessa maneira, apesar de ter sua população tratada como bárbaros ou terroristas pela mídia, a Tunísia servia a um propósito importante para a política externa dos Estados Unidos, como reforça Salaita (2012, p. 134).

Nesse sentido, ao estourar da *Thawra*, o sentimento de confusão tomou conta das narrativas sobre os eventos. De acordo com Botelho (2011), a participação inicial dos Estados Unidos, e de sua mídia, nas revoluções significaria

> um erro de omissão que sugeriria ou uma insensibilidade particularmente aguda por parte do aparelho diplomático e de outros serviços cuja função primordial é a de ler as dinâmicas das sociedades observadas, ou, ainda mais grave, um grau de autismo analítico por parte dos processadores dessas informações e dos decisores políticos que nelas se baseiam (BOTELHO, 2011, p. 118).

Outra hipótese, que pode ser entendida a partir de uma noção intersubjetiva de discurso, é a do peso da '*Tunisianité*' ou '*hawiyya attounsia*', em árabe. De maneira breve, tal conceito pode ser entendido como o fruto da intersubjetividade acerca da identidade nacional tunisiana. Como Zemni (2016) e Cavatorta e Merone (2015) explicam, tal conceito foi responsável por propiciar a execução da agenda autoritária dos governos anteriores à *Thawra* e criar a ideia de uma Tunísia aliada à agenda de Direitos Humanos e liberdades individuais dos Estados Unidos.

Para todos os efeitos, nossa análise partirá dos momentos posteriores a esse choque inicial, quando a ideia de uma '*hawiyya attounsia*' imposta autoritariamente por meio do silenciamento, nos termos de Orlandi (2005), não era mais viável e, portanto, o atraso na cobertura de tais eventos significaria uma perda de audiência considerável. Iniciamos, portanto, após a fuga de Ben Ali, que alterou a percepção dos Estados Unidos, mostrando que uma demora na tomada do (dis)curso dos eventos poderia significar pouco controle sobre as mudanças em seu antigo aliado. Portanto, a partir da próxima seção, analisaremos as expectativas no discurso como mecanismo de construção de realidade para fortalecimento do domínio do conhecimento intersubjetivo sobre a região e sua população, tendo em mente tais condições discursivo-ideológicas de comprometimento.

CC BY NC SA

A EXPANSÃO DEMOCRÁTICA E O EXCEPCIONALISMO

Como mencionamos na seção anterior, havia um explícito comprometimento com a manutenção do apoio ao governo de Ben Ali na mídia ocidental. Por essa razão, a *Thawra* foi tratada como uma grande novidade para a região, evitando transparecer o erro analítico dos Estados Unidos. A exemplo disso está a fonte de autoridade de Sterling (2011), Eric Goldstein, pesquisador da Human Rights Watch, que, em referência ao governo Ben Ali, afirma que ele nunca enfrentou "desafios genuínos vindos de baixo" (STERLING, 2011, tradução nossa).

Apesar de tal tratamento, a resistência popular tem uma longa história na Tunísia, contrariando a crença política intersubjetiva de submissão, como citamos, em Schiocchet (2011). Um dos exemplos mais contundentes de como a *Thawra* não foi um movimento que se iniciou com a autoimolação de Bouazizi[5] em Sidi Bouzid reside na cidade de Gafsa, no interior da Tunísia. Em 2008, quando mineiros se voltaram contra a companhia de fosfato em que trabalhavam, por conta da corrupção, o aparelho policial estatal conseguiu controlar os manifestantes, inclusive com bloqueios digitais e à imprensa. No entanto, "o que ocorreu em Gafsa pode ser visto como um prelúdio, ou talvez um ensaio, da onda de raiva populacional que atingiu o país no começo de 2011" (PERKINS, 2014, p. 222, tradução nossa).

Para além de Gafsa, Gelvin (2015, p. 48) vai atestar como outras autoimolações ocorreram, como a de Abdesslem Trimech em Monastir, cidade litorânea. A distinção de tal história para a de Bouazizi é o contexto sociocultural: enquanto Monastir é uma das cidades mais abastadas do país, por conta de seu forte turismo, Sidi Bouzid e Gafsa são regiões menos favorecidas, o que dificultava o controle policial, bem como diminuía sua necessidade. Desse modo e como lembram Landucci e Rocha (2021), é possível perceber que a resposta revolucionária ao ato de Bouazizi foi fruto de um contexto maior, cujas circunstâncias explicam sua importância, não apenas aspectos pessoais de Bouazizi, gerados pela "obsessão ocidental com o mito reducionista da fundação da Primavera Árabe" (GUESMI, 2020, tradução nossa).

Nesse sentido, a expectativa ocidental no primeiro momento se voltava para a manutenção da imagem do árabe passivo e a manutenção do governo de Ben Ali. Ao perceber que tais discursos estavam se tornando cada vez mais vazios frente à iminente queda de Ben Ali, o foco passou totalmente para essa obsessão com Bouazizi, deixando os manifestantes de lado. O excepcionalismo de Bouazizi, tornando-o diferente da "massa" árabe, fica evidente em: "Ele [Bouazizi] se recusou a se juntar ao "exército da juventude desempregada", como ficou conhe-

5 Jovem vendedor de frutas creditado por iniciar a revolução após atear fogo em si mesmo.

CC BY NC SA

cido na Tunísia, e ao invés disso começou seu pequeno negócio de vendedor de rua, vendendo vegetais para sustentar sua família." (CNN ARABIC STAFF, 2011, tradução nossa); "Quaisquer que fossem suas intenções, as ações de Mohamed Bouazizi mudaram a história da Tunísia" (CNN ARABIC STAFF, 2011, tradução nossa).

Ao tirar o impacto dos manifestantes e da população sobre sua própria história, a CNN aproximou a figura de Bouazizi com a do Eu ocidental, a partir do qual a agência existe, enquanto o Outro "árabe" é essencializado e reduzido à submissão e passividade. Nesse sentido, "Muitas pessoas de Sidi Bouzid pareceram frustradas por suas lutas terem sido reduzidas à história de um único homem, ao invés do levante coletivo no qual 219 tunisianos perderam suas vidas e outras centenas sofreram sérias lesões" (RYAN, 2011, tradução nossa).

A narrativa individualizada e individualizante de um herói solitário, nos moldes estadunidenses e ocidentais de um modo geral, acaba por ocupar o espaço discursivo construído pela CNN, causando um efeito de sentido que esvazia a força coletiva do movimento. Esse efeito de sentido, posiciona em Bouazizi um peso de mártir que ignora todos que morreram por conta da violência de Ben Ali antes e apaga qualquer tipo de esforço nacional contra o governo.

Além da obsessão com a figura de Bouazizi, um marco para as expectativas é evidente na cobertura ocidental sobre os ocorridos na Tunísia: a tomada do discurso sobre a motivação dos eventos da *Thawra*. Como nesses momentos pouco queria se saber sobre a representação dos movimentos, a partir do ponto de vista dos manifestantes, os Estados Unidos e sua mídia utilizaram seus aparatos para disseminar suas agendas de Direitos Humanos e Democracia.

Acerca da narrativa dos Direitos Humanos, seu aparecimento é indireto, representado por figuras como Khadija Cherif e Arthur Manet, nos textos de CNN Wire Staff (2011a) e CNN Arabic Staff (2011). Por serem fontes utilizadas como autoridade por serem membros da Federation of Human Rights Leagues (FIDH), a camada de discurso não-dito expõe a maneira pela qual as formações discursivo-ideológicas buscam concretizar a crença orientalista do Ocidente como libertador das populações, a partir da narrativa dos Direitos Humanos. Essa conexão ainda aparece confirmada e de forma mais direta em Sterling (2011), tendo em vista a apresentação do recebimento póstumo de Bouazizi do Prêmio Sakharov, importante no reconhecimento da luta por Direitos Humanos e liberdade.

Portanto, a partir de tais construções discursivas, estabelece-se uma ligação entre as motivações da *Thawra* e essas formulações nascidas do Ocidente, como aponta Jerónimo (2013). Tal relação, apesar de parecer natural e até lógica, acaba por desconsiderar o próprio discurso dos manifestantes. O argumento dos Direitos Humanos, além disso, cai no mito da

CC BY NC SA

modernidade, no qual “a produção de conhecimento, conceitos e as estruturas sobre as sociedades humanas produzidos na Europa/Ocidente se tornaram globais/universais” (SHIHADE, 2012, p. 57, tradução nossa).

Nesse sentido, Alhassen (2012) vai propor o uso de *Karama*, dignidade em árabe, pois era o termo o qual aqueles que tomaram parte na *Thawra* usaram para suas reivindicações. Tentar propor, como a autora explica, uma única exigência, é desafiador, visto que os desejos e lutas dentro das revoluções de cada país eram distintos, inclusive internamente. Portanto, pensar no aspecto da dignidade como força motriz nos permite fugir de generalizações e Orientalismos, para aspectos mais flexíveis e termos menos essencialistas.

Por outro lado, a narrativa da expansão da democracia vai aparecer com mais contundência, inclusive, no próprio termo “Primavera Árabe”. Gelvin (2015) e Alhassen (2012) vão esclarecer algumas incongruências e restrições que decorrem de seu uso; a segunda autora, inclusive, vai pontuar que *Thawra*, revolução em árabe, como já mencionamos, abrange o discurso daqueles que, de fato, participaram do movimento.

Começamos por notar que o termo não era inédito; como Gelvin (2015) pontua:

> Comentadores conservadores usaram a frase em 2005 para se referirem aos eventos no mundo árabe que ocorreram na onda da (e, de acordo com alguns, como resultado da) invasão americana do Iraque em 2003 e o anúncio do presidente George W. Bush de sua “Agenda da Liberdade”. (GELVIN, 2015, p. 37, tradução nossa).

As formações discursivo-ideológicas se pautavam em uma esperança de expansão do modelo ocidental de democracia para a região, o que acabou por não se desenrolar como o esperado na época. Tal fato se torna ainda mais interessante quando o relacionamos ao contexto histórico prévio à transição, quando grande parte dos governos autoritários da região, como o da Tunísia, eram apoiados por países ocidentais, como os Estados Unidos, conforme já mencionamos.

Para além disso, Alhassen (2012) vai apontar algumas contradições dentro do termo ‘Primavera’. Um primeiro ponto de incongruência que salta aos olhos por sua literalidade reside no fato de que os protestos se deram majoritariamente durante o inverno nesses países. Por outro lado, em um sentido metafórico, a expressão se relaciona com outras semelhantes, “Despertar” ou “Agitação”, que desconsideram lutas anteriores, segundo Keskes e Martin (2018, p. 8), impondo uma noção de passividade da população - recurso recorrente do Orientalismo, como o descreve Said (2007) -, e colocando uma noção de que a mesma ocorreria em pouco tempo - uma estação -, como aponta Alhassen (2012).

CC BY NC SA

Outrossim, um interdiscurso que o termo 'Primavera' denota está em conectar a *Thawra* com outras manifestações históricas, relacionando os interesses delas. A primeira delas é com a chamada "Primavera dos Povos" de 1848, cujo caráter era liberal e nacionalista. O segundo vínculo feito é com a "Primavera de Praga" de 1968, na qual se pretendia alcançar reformas liberais (GELVIN, 2015, p. 37).

Portanto, havia uma expectativa de expansão do chamado mito da democracia liberal ocidental pelo "homogêneo Mundo Árabe". Essa formação ideológica não fica restrita ao contexto da chamada "Primavera Árabe", mas se torna a base para a construção da atuação midiática durante a transição tunisiana. Desse modo, tal discurso torna-se evidente, inclusive, anos após a saída de Ben Ali do poder, como em: "Eleições na Tunísia aumentam esperanças globais de uma democracia Árabe" (TREW, 2014, tradução nossa) ou "Eleições históricas na Tunísia são único ponto de esperança para democracia Árabe" (LEVS, 2015, tradução nossa).

A partir de tal prisma, até os discursos da CNN que exortam uma aproximação mais igualitária por parte do Ocidente perante a transição, como em Shaikh (2011), ainda apresentam tal ideia de homogeneidade da região e expansão de valores liberais ocidentais. Tal tendência pode ser vista em: "O verdadeiro legado de Mohamed Bouazizi talvez seja o nascimento de uma nova Tunísia democrática (...). A nova Tunísia (...) vai ser o real modelo para o emergente novo Mundo Árabe" (SHAIKH, 2011, tradução nossa).

Tal noção não apenas ressalta um efeito de sentido de excepcionalismo sob a figura de Bouazizi, como também reforça uma noção de exceção para a Tunísia. A partir de tal ideia, colocar o país como diferente dos demais ou um modelo a ser seguido segue a lógica de padronização da cultura e da política da região, ou seja, uma construção discursiva de essencialismo sobre os povos que ali residem. Portanto, o excepcionalismo tunisiano também reforça narrativas de superioridade ocidental e simplicidade árabe.

Sendo assim, como buscamos mostrar nesta seção, o jogo de ação e reação das expectativas, nos termos foucaultianos de discurso apresentados por Brandão (1995), nesse primeiro período da transição tunisiana, foi focado em Bouazizi e na manutenção da imagem do árabe passivo e dos Estados Unidos como justo expansor dos Direitos Humanos e da democracia. Portanto, já podemos perceber que, mesmo sendo pegos de surpresa, já existia uma tentativa ativa de tomada de (dis)curso inicial por parte da mídia ocidental, frente à ascensão da Al Jazeera e das novas mídias no contexto da transição tunisiana.

CC BY NC SA

O MEDO DO ISLÃ NA TRANSIÇÃO

Após o primeiro momento de surpresa e posterior tentativa de tomada do (dis)curso da revolução, atestados pela seção anterior, conforme a transição começava a tomar forma, novas formações discursivo-ideológicas foram necessárias para a empreitada dos Estados Unidos no país. O primeiro marco, nesse sentido, nas condições de produção da participação da CNN na transição foram as eleições para a Assembleia Constituinte no ano de 2011.

Com a queda de Ben Ali, novos atores surgiram na esfera política tunisiana, sendo que alguns significavam uma ruptura com as expectativas dos Estados Unidos para o país. O maior exemplo de tal tendência foi a reinserção do partido do Movimento *Ennahda*, da vertente do Islã Político, nas eleições de 2011. Isso se dá, pois o partido, sucessor do Movimento de Tendência Islâmica, foi um importante contestador do governo de Ben Ali e um dos grupos mais perseguidos desse período, tendo sido proibido de concorrer em eleições com a prerrogativa de proteção do Estado secular e da '*Tunisianité*', segundo Perkins (2014, p. 198, 199) e Cavatorta e Merone (2015), de acordo com a política dos Estados Unidos para o país.

Por Islã Político, estamos falando sobre uma ideologia que reforça a ideia do Islã não apenas como uma religião individual, mas como um arranjo de princípios divinos que afirmam como as sociedades muçulmanas devem lidar com suas questões políticas, sociais e econômicas. Tal definição é advinda de Utvik (2011 apud Larsson, 2017, p. 13) e é importante para localizar ideologicamente o partido *Ennahda*. Além disso, ressaltamos o conceito de Cesari (2018), importante para entender a lógica do nacionalismo presente nos discursos do Islã Político.

Cabe ressaltar que o *Ennahda* enfrentou dois desafios desde sua fundação: por um lado o autoritarismo disfarçado de democracia e do outro o *Ansar al-Sharia*, um grupo salafista, que apresenta uma cédula cuja ação reside em uma atuação política mais violenta, de acordo com Perkins (2013, p. 76). Em certo sentido, o desafio do *Ansar al-Sharia* frente ao discurso do *Ennahda* se deu tanto como ator, contestando o *Ennahda* por ser pouco vinculado ao Islã, quanto como instrumento dos defensores do secularismo, acusando o partido de ser muito vinculado ao Islã, segundo Perkins (2013, p. 76).

Nesse sentido, seu retorno para o meio político ameaçava a estável perseguição ao Islã Político do *Ennahda* no país, tornando mais contundente o discurso do *Ansar al-Sharia* e dos seculares. No entanto, um aspecto importante para a continuidade de tal política por parte dos Estados Unidos, mesmo após a reinserção do *Ennahda*, foi, como essa seção discute, o recurso às formações discursivo-ideológicas do medo do Islã para os seus leitores e até dentro da própria Tunísia. Em outras palavras, como Wolf (2017) pontua:

CC BY NC SA

> Um diplomata americano afirmou em 2005 que 'o [governo] tem travado uma guerra de palavras com elementos religiosos, caracterizando Muçulmanos como "Islâmicos" e "terroristas". Ele concluiu: 'Essa política tem sido bem sucedida, de maneira que os dois termos são usados praticamente de modo intercambiável na Tunísia hoje em dia'. (WOLF, 2017, p. 2, tradução nossa)

Segundo Souaiaia (2016), o uso do termo "islâmico" (*islamic*), ao invés de "muçulmano" (*muslim*), para descrever partidos, grupos ou associações representa uma formação discursivo-ideológica essencializante e de importante menção. Se por um lado "muçulmano" manteve sua conotação inicial de pessoa que adere conscientemente ao Islã atualmente, o adjetivo "islâmico" ficou relacionado a uma pessoa que adere a um grupo com inspirações no Islã, sendo mais amplo, de acordo com Souaiaia (2016, p. 3). Nesse sentido, ao adotar tais terminologias, como Ben Ali em parceria com os Estados Unidos fez, os políticos acabam construindo justificativas para a perseguição de um grupo que propagaria um "falso Islã".

Essa estratégia se tornou intersubjetiva, de maneira a se tornar uma convenção para parte da população da Tunísia, a partir da definição de Onuf (2013): "Uma convenção lembra os agentes daquilo que eles sempre fizeram" (ONUF, 2013, p. 11, tradução nossa). Portanto, em sua história recente, "Em troca de proteção da "ameaça verde" do radicalismo Islâmico, a maioria dos tunisianos seculares fechou os olhos para os excessos da autoridade" (PERKINS, 2013, p. 73, tradução nossa), tornando a retirada do Islã Político uma convenção social mesmo após o fim de tais autoridades.

Esse choque entre a intersubjetividade tunisiana e sua visão do Islã Político foi explorado pela mídia dos Estados Unidos, com foco para o dualismo essencialista entre secularismo e Islã político. O discurso de CNN Wire Staff (2011b) se faz ainda mais sintomático quando analisamos o foco dado pelo jornalista aos protestos do *Ansar al-Sharia*, por conta da exibição do filme "Persépolis" e a resposta do *Ennahda*: "*Ennahda*, o mais proeminente **partido Islâmico**, condenou a violência, mas não criticou os protestos" (CNN WIRE STAFF, 2011b, tradução e marcação nossas). No trecho em questão, a responsabilização do partido pelas ações dos manifestantes, assim como a marcação de que se trataria de um "partido Islâmico", ressaltam o jogo de ação e reação em torno do medo do Islã e da atuação da *Ennahda* no país.

A reportagem ainda conclui:

> O *Ennahda* vai impor um código social conservativo naquele que é um dos países árabes mais seculares e industrializados? Ou vai seguir o modelo do Partido da Justiça e Desenvolvimento governante na Turquia, mostrando que o Islã e a democracia são compatíveis? (CNN WIRE STAFF, 2011b, tradução nossa).

CC BY NC SA

Tal discussão, como Ventura (2016, p. 14) pontua, já é Orientalista, visto que não considera Islã como o extenso corpo com diversas representações, discursos e práticas, tratando-o com generalizações.

Ademais, tal medo, como afirmam Piser (2016) e Ghannouchi (2016) em seus artigos sobre o *Ennahda*, não tinha base e nem justificação, visto o compromisso assumido pelo *Ennahda* e a suavização adotada pelo seu discurso após as eleições, mostrando flexibilidade frente às necessidades da população. A própria coalizão tripla arquitetada pelos partidos vencedores das eleições, cujas bases não eram novas, conhecida como *troika*, foi firmada entre o *Ennahda* e outros dois partidos seculares, o Congresso para a República (CPR) e o Fórum Democrático pelo Trabalho e Liberdades (FDTL).

No entanto, a despeito de tal compromisso, o período seguinte da transição, em especial o ano de 2013, ainda assim foi marcado pela escalada no medo do Islã Político, por conta das mortes de dois políticos críticos à tal ideologia, Chokri Belaid e Mohamed Brahmi. O aprofundamento da cisão discursiva entre a *troika*, ressaltada de maneira simplificada como liderada por islâmicos, e a oposição, reforçada como secular, podem ser percebidos na única reportagem sobre a Constituição de 2014 presente na CNN: "Sua escrita demorou dois anos e expôs uma profunda fenda entre o partido Islâmico *Ennahda* e a oposição secular" (GUMUCHIAN, 2014, tradução nossa).

Nesse contexto, portanto, surgem as eleições presidenciais de 2014 na Tunísia, marcadas por esse intenso dualismo entre Islã Político e secularismo. A disputa central se deu entre dois fortes atores, o então presidente tunisiano, Moncef Marzouki, do CPR, e o representante do *Nidaa Tounes*, Beji Caid Essebsi, partido conhecido por seu discurso firme contra o Islã Político e, principalmente, contra o *Ennahda*. Portanto, partindo do interesse dos Estados Unidos, a cobertura da CNN se comprometeu com o apagamento do *Ennahda* e de todos seus feitos nos anos anteriores, em prol do secular *Nidaa Tounes*.

Um discurso que aponta para a tendência de supressão do papel do *Ennahda*, assim como a culpabilização do partido acerca dos principais problemas da Tunísia, está presente em Trew (2014). Trazendo como fonte um mecânico, o jornalista aponta em uma mistura de discurso direto e indireto a ideia de que o país estaria melhor com Ben Ali do que após a revolução e com a *troika*: ""(...) Tudo piorou depois da revolução: segurança, economia, problemas sociais" disse Fathy Baklouti, que estava votando para o *Nidaa Tounes*" (TREW, 2014, tradução nossa). Cabe mencionar que nenhum eleitor do *Ennahda* foi trazido como fonte, confirmando o objetivo do jornalista de ressaltar o *Nidaa Tounes* como possibilidade única.

CC BY NC SA

Outro ator importante para a intensificação do medo do Islã para a visão sobre o Movimento *Ennahda*, em tal período eleitoral, foi o Egito, mais especificamente, a Irmandade Muçulmana. As formações discursivo-ideológicas da CNN no período, baseadas no medo de que a suavização do discurso do Ennahda não ocorresse e de que houvesse uma aliança com o *Ansar al-Sharia*, surgem como uma incapacidade de perceber a distinção entre o Movimento *Ennahda* e grupos que não realizaram uma cisão entre partido e movimento político-religioso, como a Irmandade Muçulmana, conforme apontam Wolf (2017, p. 3) e Zollner (2021).

Em Gumuchian (2014) o grupo chega a, inclusive, ser citado, encorajando tais conexões intersubjetivas: "O próprio presidente **Islâmico** eleito do Egito, Mohamed Morsi, foi deposto pelo exército. O governo interino do país rotulou a **Irmandade Muçulmana como um grupo terrorista**." (GUMUCHIAN, 2014, tradução e marcação nossas). Ou seja, estabelece-se uma relação interdiscursiva em que o Movimento *Ennahda*, por ser insistentemente marcado como "islâmico", não responderia apenas por suas ações, mas por aquelas de atores externos também.

Portanto, como buscamos mostrar, a insistência em representar o *Ennahda* como inimigo da transição e da própria Tunísia apenas minou tentativas de representação que englobassem de maneira não violenta todos os partidos. O medo do Islã funcionou como um instrumento orientalista de condenação e contenção de ideias que fossem contra as formações discursivo-ideológicas dos Estados Unidos. A esfera pública presenciou a moderação do Movimento *Ennahda*, porém o intersubjetivo ocidental e dos tunisianos seculares se fecharam completamente para o governo vigente, ignorando, inclusive, a aprovação da Constituição em 2014, por uma assembleia composta em sua maioria por membros da *troika*.

Essa preocupação e medo do Islã apareciam como fatores sensíveis frente às expectativas de expansão da democracia secular no "Mundo Árabe", intensificados pela vitória do *Ennahda* nas eleições para a Assembleia Constituinte. Em outras palavras, a partir da concretização de um modelo democrático, as esperanças liberais civilizatórias da primeira seção foram substituídas por uma paranoia com a atuação do *Ennahda*. No entanto, o que apenas era um medo vai se intensificar em um discurso de completa derrota poucos meses depois, como deixaremos claro na próxima seção.

O INVERNO ÁRABE E O DISCURSO DO TERRORISMO

Como já mencionamos, enquanto a primeira seção atesta uma esperança pautada em um discurso de expansão da democracia e a segunda demonstra o medo das expectativas feitas não se materializarem, a presente seção expõe a concretização da derrota nos discur-

CC BY NC SA

sos ocidentais. Para começarmos tal discussão, retomamos mais uma vez Said (1997) que vai pontuar como a mídia americana dota-se da noção do país como uma superpotência global e, portanto, muitos jornalistas acabam sendo afetados diretamente pela pressão do consenso, até intersubjetivo, sobre diversos assuntos, atuando como defensores da política externa dos Estados Unidos.

Por essa razão, ao tratar de episódios que giram em torno da narrativa do terrorismo, o interdiscurso do Islã inimigo do pós-11 de setembro é acionado, como reforçam Eid e Karim (2014, p. 2, 9), com intuito de justificar formações discursivo-ideológicas do chamado "Inverno Árabe". Diferentemente do medo do Islã como propulsor de uma agenda antidemocrática, o argumento de tal narrativa gira em torno de um Islã naturalmente violento e oposto aos valores do Ocidente. Ou seja, pauta-se pela ideia de que:

> A aplicação da palavra "terrorismo" vem sempre acompanhada de um juízo de valor e, portanto, também subjetivo: o grupo que para alguns é terrorista para outros poderá estar formado por guerreiros da liberdade. Em geral, o terrorista é sempre o "outro". (SAINT-PIERRE, 2015, p. 14)

Nesse sentido, existe um corpo discursivo que busca justificar a generalização dada pela mídia ocidental ao Islã, onde suas vertentes são ignoradas – aos moldes da visão uniformizada de Islã, afirmada por Geertz (2004) – e o mesmo é tratado como razão última do terrorismo. O próprio salafismo, vertente do Islã que foi utilizada como base por grupos como o *Ansar al-Sharia*, na Tunísia, foi generalizado, expondo-o apenas como uma visão radical, e suas vertentes, que não atuam politicamente, foram silenciadas, segundo Gelvin (2015, p. 66). Um exemplo de tal tendência reside no texto da CNN em que se segue: "Os salafistas são muçulmanos sunitas **ultraconservadores** que estão se tornando cada vez mais uma **força política estridente** pelo Mundo Árabe no despertar da Primavera Árabe" (TREW, 2014, tradução nossa, marcação nossa).

Como Wolf (2017, p. 5) vai pontuar, o próprio conservadorismo e os radicalismos de certas vertentes do salafismo surgiram por conta da atmosfera "secular" do regime. Segundo a autora, muitos jovens, percebendo a incapacidade do *Ennahda* e outros grupos de se oporem ao governo de Ben Ali, adotaram discursos mais radicais, resultando na dinâmica de crítica constante ao *Ennahda*. Tal fato é importante, visto que ressalta a ideia de Saint-Pierre (2015), segundo a qual o discurso do terrorismo tornou-se uma ferramenta nas mãos de quem o detém para nomear o "Outro".

CC BY NC SA

A Tunísia, a partir dessa visão, se tornou um caso interessante na reflexão do discurso intervencionista dos Estados Unidos, por conta do apoio do país ao governo Ben Ali, devido à perseguição a grupos representantes do Islã Político e outros que se enquadrariam em vertentes mais radicais por parte do então presidente. Portanto, ao presenciar acontecimentos como o ataque ao Museu Nacional do Bardo, a mídia dos Estados Unidos agiu para demonstrar como a transição só havia piorado a Tunísia e o governo Ben Ali conseguia conter o "terrorismo do Islã", sentimento que já existia antes, mas que retorna com a interdiscursividade da Guerra ao Terror.

Um exemplo claro de tal compromisso e formação ideológica está presente no discurso direto do tio de um dos responsáveis pelo ataque ao Museu Nacional do Bardo. Em um trecho em questão, Abeld Malik Labidi afirma acerca do sobrinho: ""Depois da revolução de 2011, ele começou a rezar, antes ele bebia cerveja de tempos em tempos, como um jovem tunisiano. Ele não era extremo de forma alguma."" (MORALES, PAYNE, SMITH-SPARK, 2015, tradução nossa).

O discurso, portanto, gira em torno de um aspecto tanto de desejo de retorno a um combate mais duro ao terrorismo, nos termos norte-americanos, como na época de Ben Ali, quanto de crítica à ineficácia dos governos que nasceram da transição, tanto o do *Nidaa Tounes* quanto o da *troika*. Esse reforço de uma ineficiência, até passividade, frente ao perigo do "terrorismo islâmico" pode ser atestado em "Mas a nação do Norte Africano não deixa de ter seus problemas, incluindo (...) a distinção de que se acredita terem mais cidadãos (...) que foram para o Iraque e para a Síria para lutar como *jihadistas* do que qualquer outro país" (BOTELHO, MULLEN, 2015, tradução nossa).

Respondendo a essa formação discursivo-ideológica, ainda, estão os discursos intervencionistas, cuja única solução para tais problemas seria uma ação direta no país por parte dos Estados Unidos. Um exemplo claro é o artigo de opinião "Tunisia terror: Bardo attackers are 'a known enemy'" de Marks (2015). Partindo de uma narrativa militarista e intervencionista, o fomento do medo do Estado Islâmico – o "conhecido inimigo" – é justificado para reforçar que "Tunis [capital do país] precisa de compromissos de apoio para tornar [a transição] realidade, com maior assistência militar e financeira" (MARKS, 2015, tradução nossa), dando agência central para os Estados Unidos em um combate internacional contra o terrorismo.

Em uma dinâmica similar na relação de culpabilização da Tunísia pelos eventos no Egito, a Líbia vai ser um importante fator para as formações discursivo-ideológicas de "Inverno Árabe" - ao que deveria ser dito acerca deste período da transição - nessa questão da falta de ação governamental. Por ter sido considerado Estado falido perante a comunidade internacional, o uso recorrente nas reportagens citadas da figura da Líbia como um possível futuro tunisiano, reforça tanto uma perspectiva evolucionista quanto intervencionista da realidade social

CC BY NC SA

desses países. Tal dinâmica fica evidente na relação estabelecida entre o discurso dos jovens indo lutar no Iraque e na Síria de Botelho e Mullen (2015) com o seguinte trecho da mesma reportagem:

> Como a Tunísia, a Líbia presenciou seu duradouro líder, Moammar Gadhafi, deposto durante a onda regional de revoluções, conhecida como Primavera Árabe. No entanto, **diferentemente de seu vizinho a Oeste**, a Líbia tem lutado contra mais instabilidade e violência – muito perpetuada por **militantes islâmicos** (...) (BOTELHO, MULLEN, 2015, tradução e marcação nossas)

Tal relação com a Líbia ainda é intensificada quando se torna reportagem o fato de que, possivelmente, dois suspeitos de terem realizado o ataque ao Museu Nacional do Bardo haveriam recebido treino na Líbia. De acordo com a notícia, "Dois extremistas que atacaram o simbólico museu na Tunísia, matando 23 pessoas, tiveram treinamento com armas em campos na Líbia (...)" (BOTELHO, KARIMI, LISTER, 2015, tradução nossa), reforçando a ideia de que a Líbia seria uma ameaça direta para a transição e um possível futuro caótico.

Além disso, os episódios de violência ocorridos na Tunísia são marcados por mais dois fatores na cobertura da CNN. O primeiro deles é o tom relacionado às vítimas do incidente, visto que o foco exclusivo dado aos turistas mortos gera uma expectativa no leitor de compaixão e proximidade maior com estes do que com as vítimas em geral.

Essa tendência pode ser analisada com clareza em Smith-Spark (2015), na qual, antes mesmo da apresentação das histórias pessoais de cada uma das vítimas turistas feita pela jornalista, o compromisso da autora fica claro nos pontos centrais da notícia: "Entre os mortos estão quatro italianos, três cidadãos franceses, três japoneses e dois espanhóis" (SMITH-SPARK, 2015, tradução nossa). Portanto, vítimas locais são, inclusive, ignoradas durante a reportagem, cuja menção se restringe a uma sentença ao final do texto.

Tal processo estabelece um interdiscurso com a imagem do "nós" (ocidentais, brancos, civilizados, vítimas) e "eles" (orientais, árabes, selvagens, terroristas) que Said (2007) aponta como típica do Orientalismo. A exposição de histórias pessoais das vítimas (turistas) pontua como o discurso de "nós" contra "eles" busca atingir um alvo afetivo nas construções discursivas, reforçando uma cisão Orientalista entre as figuras de fora e as locais.

O segundo ponto se faz presente no uso de afirmações aceitas pelo intersubjetivo ocidental, sem a verificação de sua veracidade. A título de exemplo, mesmo com informações apenas iniciais, repórteres da CNN adotaram conclusões sem averiguação profunda, fato exposto em uma das reportagens analisadas: "CNN não conseguiu averiguar independentemen-

CC BY NC SA

te a veracidade da declaração de áudio." (BOTELHO, MULLEN, 2015, tradução nossa). No caso em questão, não era possível verificar a procedência fiável ou não da afirmação feita em rádio sobre a autoria do ataque ao Museu Nacional do Bardo pelo Estado Islâmico.

Dessa forma, por pressão dos discursos mais pessimistas e do conhecimento intersubjetivo baseado no Orientalismo, acontecimentos como o ataque ao Museu Nacional do Bardo foram vistos como uma derrota direta da transição tunisiana, onde a única possibilidade de vitória seria uma ação firme por parte dos Estados Unidos perante a "ameaça global do terrorismo islâmico". Sendo assim, o uso de termos como "Inverno Árabe" e a visão de que os acontecimentos desta seção representam um prenúncio dessa estação só reforçam uma visão simplista sobre o fato de que a transição tunisiana deveria ocorrer em um curto período (uma estação), que a mesma seria responsável pelos desdobramentos de todos os países da região e que seu sucesso depende exclusivamente de padrões ocidentais de análise.

Por conta disso e a partir de tais discursos, Keskes e Martin (2018) buscam propor um paradigma de continuidade e mudança, percebendo um meio termo entre o pessimismo da atuação do *Ennahda*, unido ao discurso de medo do Islã, e o otimismo de abordagens que buscam enaltecer uma expansão da democracia pelo "Mundo Árabe". Como os autores pontuam,

> as problemáticas representações binárias discursivas da transição da Tunísia pós-revolução se basearam em um paradigma de 'mudança' para aferir o processo de democratização do país a partir de termos mutuamente exclusivos de 'sucesso' e 'falha' (KESKES, MARTIN, 2018, p. 19, tradução nossa).

Sendo assim, ao invés de ressaltar os argumentos da primeira seção, na qual a expectativa irreal justificava as formações discursivo-ideológicas, ou os feitos nesta seção, segundo os quais a derrota tornou-se inevitável e facilmente perceptível, propomos um tratamento de continuidade e mudança, aos termos de Keskes e Martin (2018). Revoluções tomam tempo e mudanças profundas no intersubjetivo não apenas local, mas também mundial. Portanto, pensar os processos da transição a partir da continuidade e da mudança em relação ao regime de Ben Ali nos permite análises mais sóbrias e que não recorram a Orientalismos fáceis.

CONCLUSÕES

Depois de 10 anos de transição tunisiana, o processo ainda é controverso e fruto de importantes debates sobre representação midiática. A construção do pensamento sem essencialização e objetificação de comunidades populacionais é vital para o desenvolvimento do

CC BY NC SA

conhecimento, não apenas em torno da *Thawra* e seus desdobramentos, mas das Relações Internacionais como área acadêmica. A recorrência ao preconceito e a retirada da voz daqueles que deveriam ser os atores da transição, por conta das expectativas, são prejudiciais para uma construção do Sistema Internacional livre do Orientalismo.

Nesse ponto, fazemos nossas as palavras de Eid e Karim (2012): "ignorância não é apenas o vazio acidental de conhecimento, mas é culturalmente construída através das gerações e utilizada politicamente" (EID, KARIM, 2012, p. 22, tradução nossa). Ainda, em outras palavras, por conta da ignorância "o/a Outro/a, o "diferente", é primordialmente visto/a como um/a inimigo/a em potencial. Cultura como fronteira de cisão, de medo; cultura em uma perspectiva monológica, e não dialógica" (ROCHA, 2020, p. 1061). A partir disso, um movimento que buscou dar protagonismo para sua população não deve ser percebido e representado por um prisma de expectativa infundada, ignorância, conveniência e silenciamento, como feito pela CNN na cobertura da transição tunisiana. Não é possível construir um Sistema Internacional pacífico sem a aproximação com a alteridade, como ressaltam Rocha e Maso (2020).

Além disso, o presente artigo propõe-se a, acima de tudo, colocar uma vírgula em todo o processo que é a *Thawra* e a transição tunisiana, visto que é importante pensarmos que elas de fato não tiveram um ponto final e não precisam ter. Além disso, de maneira semelhante, os escritos concebidos aqui não foram pensados para serem finais, mas para corroborar a necessidade de se pensar em uma comunicação intercultural e inclusiva às mais diversas realidades para as Relações Internacionais.

Respondendo à questão aqui proposta, as consequências das expectativas colocadas em jogo pela CNN foram o silenciamento e deturpações imagéticas, resultando, em última instância, na vigente política de tomada de (dis)curso de qualquer evento relacionado aos países do Oriente Médio. Os três discursos-bases aqui analisados nas três seções anteriores demonstram o compromisso midiático de tomada de voz, a partir de três formações discursivas, estabelecendo o que "pode e deve ser dito" (ORLANDI, 2005, p.43).

Na primeira formação discursivo-ideológica analisada, buscou-se ressaltar o apagamento e o silenciamento da revolução, por meio de excepcionalismo tunisiano e de Bouazizi, reforçando uma esperança de expansão da democracia nos moldes esperados pelos Estados Unidos. Na segunda, as formações giraram em torno do reforço do secularismo, estabelecendo um discurso ignorante acerca da discussão de compatibilidade do Islã com a democracia, reiterando um discurso de medo do Islã. E, finalmente, a última formação debatida foi a do terrorismo islâmico como ameaça global e a da intervenção dos Estados Unidos como única forma de contenção do inimigo Islã.

CC BY NC SA

Sendo assim, buscamos ressaltar narrativas da própria população, visto que, como Said (2007) reforça,

> Seria o caso de eu dizer uma vez mais que não tenho um Oriente "real" a defender. Tenho, contudo, enorme consideração pela fortaleza das pessoas daquela parte do mundo, bem como por seu esforço de continuar lutando por sua concepção do que são e do que desejam ser. (SAID, 2007, p. 15)

Portanto, o que foi discutido neste artigo reflete um profundo debate sobre quem tem voz dentro do Sistema Internacional. Como ressaltamos, a mídia da parcela ocidental do mundo ainda é dotada de uma racionalidade de superioridade dos Estados Unidos e de dever dos mesmos de liderar a comunidade internacional em todos os assuntos. A transição tunisiana é um momento de desconstrução e reconstrução do arranjo político interno do país, mas também pode ser um motor para uma reestruturação do pensamento intersubjetivo baseado no Orientalismo. Cabe aos atores definirem qual voz irão ouvir.

REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel. "O construtivismo no estudo das relações internacionais." *Lua nova* 47.1999 (1999): 201-246.

ALHASSEN, Maytha. *Please reconsider the term "arab spring"*. 2012. Disponível em: <https://www.huffpost.com/entry/please-reconsider-arab-sp_b_1268971?guccounter=1>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BOTELHO, Greg; KARIMI, Faith; LISTER, Tim. *2 Tunisia museum attack suspects got weapons training in Libya, official says*. 2015. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2015/03/20/africa/tunisia-museum-attack/index.html>. Acesso em: 29 mar. 2021.

BOTELHO, Greg; MULLEN, Jethro. *ISIS apparently claims responsibility for Tunisia museum attack; 9 arrested. 2015*. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2015/03/19/africa/tunisia-museum-attack/index.html>. Acesso em: 06 ago. 2020

CC BY NC SA

BOTELHO, Teresa. Os Estados Unidos e a Primavera Árabe. *Relações Internacionais (R: I)*, n. 30, p. 117-127, 2011.

BRANDÃO, Helena N. *Introdução à análise do discurso*. Campinas: Edunicamp, 1995.

CASTELLS, Manuel. *Communication power*. 1 ed. Londres: Oxford University Press, 2009.

CAVATORTA, Francesco; MERONE, Fabio. Post-Islamism, ideological evolution and 'la tunisianité'of the Tunisian Islamist party al-Nahda. *Journal of Political Ideologies*, v. 20, n. 1, p. 27-42, 2015.

CESARI, Jocelyne. *What is political Islam?*. Lynne Rienner Publishers, 2018.

CHARAUDEAU, Patrick. *Discurso das Mídias*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

CNN DIGITAL. *CNN Digital Dominates Again in April*. 2019. Disponível em: <http://cnnpressroom.blogs.cnn.com/2019/05/14/cnn-digital-dominates-again-in-april-1-in-audience-mobile--video-millennials-politics-social/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CNN Arabic Staff. *How a fruit seller caused revolution in Tunisia*. 2011. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20110119031327/http://edition.cnn.com/2011/WORLD/africa/01/16/tunisia.fruit.seller.bouazizi/index.html>. Acesso em: 24 fev. 2021.

CNN Wire Staff. *Inspiration for violent protests in Tunisia dies*. 2011a. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20110119062649/http://edition.cnn.com/2011/WORLD/africa/01/05/tunisia.death/index.html>. Acesso em: 19 fev. 2021.

CNN Wire Staff. *Tunisians get ready for first election of Arab Spring*. 2011b. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2011/10/22/world/africa/tunisia-elections/index.html>. Acesso em: 20 fev. 2021.

EID, Mahmoud; KARIM, Karim H.. *Clash of Ignorance*. Global Media Journal, Canadá, v. 5, n. 1, p. 7-27, jan. 2012.

EID, Mahmoud; KARIM, Karim H. (ed.). *Re-Imagining the Other*: culture, media, and western-muslim intersections. Ny: Palgrave Macmillan, 2014.

GEERTZ, Clifford. *Observando o islã*: O desenvolvimento religioso no Marrocos e na Indonésia. 1 ed. RJ: Jorge Zahar, 2004.

GELVIN, James L. *The Arab uprisings*: what everyone needs to know. 2. ed. NY: Oxford University Press, 2015.

GHANNOUCHI, Rached. From political Islam to Muslim democracy: The Ennahda party and the future of Tunisia. *Foreign Aff*., v. 95, p. 58, 2016.

GODINHO, Luísa. Discourse and International Relations: A Theoretical and Methodological Approach. JANUS. *NET, e-journal of International Relations*, v. 7, n. 2, p. 1-13, 2016.

GUMUCHIAN, Marie-Louise. *Tunisia approves new constitution, appoints new government*. 2014. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2014/01/27/world/africa/tunisia-constitution/index.html>. Acesso em: 24 fev. 2021.

JERÓNIMO, Patrícia. *A primavera árabe e o uso da força nas relações internacionais.* 1 ed. Minho: Edições Almedina, S.A., 2013. 123-144 p.

KARADSHEH, Jomana; WATSON, Ivan. The Tunisian fruit seller who kickstarted Arab uprising. 2011. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20110324013046/http://edition.cnn.com/2011/WORLD/meast/03/22/tunisia.bouazizi.arab.unrest/index.html>. Acesso em: 01 mar. 2021.

KESKES, Hanen; MARTIN, Alexander P.. Orientalism and binary discursive representations of Tunisia's democratization: the need for a "continuity and change" paradigm. *British Journal Of Middle Eastern Studies*, [S.L.], p. 1-20, 7 nov. 2018. Informa UK Limited.

LANDUCCI, Leonardo Pagano; ROCHA, Elizabete Sanches. O Orientalismo E O Silenciamento Midiático Da Thawra: A Imagem Do 'Árabe' E A Construção De Mohamed Bouazizi. *Gepom em Revista*, v. 2, p. 89–106, 2021.

LARSSON, Tommy. *The Islamist Ideology of Hassan al-Banna and Sayyid Qutb. A Comparative Analysis*. 2017. Dissertação de Mestrado.

LEVS, Josh. *New president for 'country of the year' makes history*. 2015. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2014/12/22/world/meast/tunisia-elections/index>.html. Acesso em: 04 fev. 2021.

MAINGUENEAU, Dominique. *Análise de textos de comunicação*. 3. ed. SP: Cortez, 2004.

MARKS, Jon. *Tunisia terror: Bardo attackers are 'a known enemy'*. 2015. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2015/03/18/opinions/tunisia-terrorism-jihadi/index.html>. Acesso em: 05 fev. 2021.

MORALES, Claudia; PAYNE, Ed; SMITH-SPARK, Laura. *Tunisia museum attack: President says 3rd person took part, on the run*. 2015. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2015/03/22/africa/tunisia-museum-attack/>. Acesso em: 29 jan. 2021.

ONUF, Nicholas. *Making Sense, Making Worlds*: Constructivism in social theory and international relations. Nova York: Routledge, 2013.

ORLANDI. Eni Pulcinelli. *Análise do discurso* : princípios e procedimentos. 5. ed. Campinas: Pontes, 2005.

PERKINS, Kenneth J. *A History of Modern Tunisia*. 2. ed. Ny: Cambridge, 2014.

PERKINS, Kenneth J.. Playing the Islamic Card: The Use and Abuse of Religion in Tunisian Politics. In: GANA, Nouri (org.). *Making of the Tunisian revolution:* Contexts, architects, prospects. Edinburgh University Press, p. 58-80, 2013.

PISER, Karina. How Tunisia's Islamists Embraced Democracy . 2016. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2016/03/31/how-tunisias-islamists-embraced-democracy-ennahda/>. Acesso em: 04 set. 2020.

ROCHA, Elizabete Sanches. A Importância do(s) olhar(es) antropológicos sobre cultura para o campo das Relações Internacionais: um desafio epistemológico. In: REA - REUNIÃO EQUATORIAL DE ANTROPOLOGIA, 6., 2020, Salvador. *Anais 6a REA-Reunião Equatorial de Antropologia*. Salvador: Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Faculdade de Filosofia e Ciências e Humanas, Universidade Federal da Bahia, 2020. p. 1054-1069.

ROCHA, Elizabete Sanches; MASO, Tchella Fernandes. Alteridad: la reinvención de la paz en las relaciones internacionales. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, [s.l.], n. 121, p. 5-24, 5 maio 2020. OpenEdition. http://dx.doi.org/10.4000/rccs.10084

BY NC SA

RYAN, Yasmine. *One year on, Sidi Bouzid waits for change*. 2011. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/features/2011/12/18/one-year-on-sidi-bouzid-waits-for-change>. Acesso em: 20 fev. 2021.

SAID, Edward W.. *Análise: O choque de ignorâncias*. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u31639.shtml>. Acesso em: 27 abr. 2020.

SAID, Edward W.. *Covering Islam*: How the Media and the Experts Determine How We See the Rest of the World. 2. ed. EUA: Vintage, 1997.

SAID, Edward W. *Orientalismo*: O Oriente como invenção do Ocidente. 1 ed. SP: Companhia das Letras, 2007.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 53, p. 9-26, 2015.

SALAITA, Steven. Corporate American media coverage of Arab revolutions: The contradictory message of modernity. *Interface*, v. 4, n. 1, p. 131-145, 2012.

SCHIOCCHET, Leonardo. Extremo Oriente Médio, Admirável mundo novo: a construção do Oriente Médio e a Primavera Árabe. *Revista tempo do mundo*, RJ, v. 3, n. 2, p. 37-82, ago. 2011.

SHAIKH, Salman. *Mohamed Bouazizi: A fruit seller's legacy to the Arab people*. 2011. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2011/12/16/world/meast/bouazizi-arab-spring-tunisia/index.html>. Acesso em: 02 mar. 2021.

SHIHADE, Migda. On the Difficulty in Predicting and Understanding the Arab Spring: Orientalism, Euro-Centrism, and Modernity. *International Peace Research Association*, [s.l], v. 17, n. 2, p.57-70, dez. 2012.

SMITH-SPARK., Laura. *Tunisia terror attack: What we know about the victims*. 2015. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2015/03/20/world/tunisia-terror-attack-victims/index.html>. Acesso em: 24 fev. 2021.

SOUAIAIA, Ahmed. What Is the Difference between 'Muslim' and 'Islamic'?. *Islamic Societies Review*, Nov, v. 6, 2016.

SOUZA, Jorge Pedro. *Introdução à análise do discurso jornalístico impresso*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004.

STERLING, Joe. *A year later, Bouazizi's legacy still burns*. 2011. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2011/12/17/world/meast/arab-spring-one-year-later/index.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

THUSSU, Daya Kishan. *International communication*: Continuity and Change. 1 ed. Londres: Arnold, 2000.

TREW, Bel. *Tunisia elections raise global hopes for Arab democracy*. 2014. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2014/10/26/world/asia/tunisia-elections-arab-democracy/index.html>. Acesso em: 23 ago. 2019.

VENTURA, Lorella. The "Arab Spring" and Orientalist Stereotypes: The Role of Orientalism in the Narration of the Revolts in the Arab World. *Interventions*, Italy, v. 19, n. 2, p.282-297, 17 out. 2016. Informa UK Limited.

WOLF, Anne. *Political Islam in Tunisia*: The History of Ennahda. Oxford University Press, 2017.

ZEMNI, Sami. From Revolution to Tunisianité: Who is the Tunisian People?: Creating Hegemony through Compromise. *Middle East Law and Governance*, v. 8, n. 2-3, p. 131-150, 2016.

ZINGARELLI, Megan E.. *The cnn effect and the al jazeera effect in global politics and society*. 1 ed. Washington: Georgetown university, 2010.

ZOLLNER, Barbara HE. The metamorphosis of social movements into political parties. The Egyptian Muslim Brotherhood and the Tunisian al-Nahda as cases for a reflection on party institutionalisation theory. *British Journal of Middle Eastern Studies*, v. 48, n. 3, p. 370-387, 2021.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.15080

Tecnologias da informação, concentração de conhecimentos e relações internacionais: a atuação da Microsoft no Brasil

Information technologies, knowledge concentration and international relations: Microsoft's presence in Brazil

Tecnologías de la información, concentración de conocimientos y relaciones internacionales: la actuación de Microsoft en Brasil

Murilo Motta
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
(Unesp, Unicamp, Pucsp)
São Paulo – São Paulo, Brasil
E-mail: murilo.motta@unesp.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0604-2020

Resumo: Este artigo procura demonstrar que o estudo das tecnologias da informação é um campo que merece destaque na pesquisa na área de Relações Internacionais, não só porque estas tecnologias foram decisivas na estruturação do sistema interestatal pós-2ª Guerra, mas também porque elas continuam a transformar as relações humanas em seus aspectos mais fundamentais, graças à popularização da Internet, das plataformas e redes digitais. Nosso objeto de estudo é a atuação da Microsoft no Brasil. Estudamos os casos do contencioso entre o Brasil e os EUA na questão da informática, na década de 1980, bem como as denúncias de espionagem internacional por parte do governo dos EUA ao longo dos anos 2000 e como a empresa explora o modo de produção do "capitalismo de vigilância". Argumentamos que a concentração dos conhecimentos e capacidades necessários para o desenvolvimento dessas tecnologias em alguns poucos países centrais, notadamente os EUA, além de consolidar as assimetrias econômicas globais, também sujeita cidadãos estrangeiros às leis e políticas estadunidenses, devido às relações históricas de cooperação entre as grandes empresas de

tecnologias da informação e o governo dos EUA, o que consolida assimetrias culturais e sociopolíticas entre as populações do centro e aquelas da periferia e semiperiferia do sistema interestatal.

Palavras-chave: Atores não-estatais; Capitalismo de vigilância; Tecnopolítica.

Abstract: This article seeks to demonstrate that the study of information technologies is a field that deserves to be highlighted in research in the area of International Relations, not only because these technologies were decisive in structuring the post-World War II interstate system, but also because they continue to transform human relations in its most fundamental aspects, due to the popularization of the Internet and of digital networks and platforms. Our object of study is Microsoft's presence in Brazil. We study the cases of litigation between Brazil and the US on the issue of information technologies in the 1980s, as well as the allegations of international espionage conducted by the US throughout the 2000s and how the company explores the modo of production of "surveillance capitalism". We argue that the concentration of knowledge and skills necessary for the development of these technologies in a few core countries, notably the US, in addition to consolidating global economic asymmetries, also subjects foreign citizens to US laws and policies, due to the historical cooperative relationship between Big Tech companies and the US government, which consolidates Core/Periphery cultural and sociopolitical asymmetries.

Keywords: Non-state actors; Surveillance capitalism; Technopolitics.

Resumen: Este artículo busca demostrar que el estudio de las tecnologías de la información es un campo que merece ser destacado en la investigación en el área de Relaciones Internacionales, tanto porque estas tecnologías fueron determinantes en la estructuración del sistema interestatal posterior a la Segunda Guerra Mundial, como porque continúan transformando las relaciones humanas en sus aspectos más fundamentales, debido a la popularización de Internet y de las plataformas y redes digitales. Nuestro objeto de estudio es la actuación de Microsoft en Brasil. Estudiamos los casos de litigios entre Brasil y Estados Unidos sobre el tema de las tecnologías de la información en la década de 1980, las acusaciones de espionaje internacional por parte del gobierno de Estados Unidos durante los años 2000 y cómo la empresa explora el modo de producción del "capitalismo de vigilancia". Argumentamos que la concentración de conocimientos y habilidades necesarias para el desarrollo de estas tecnologías en unos pocos países centrales, en particular los Estados Unidos, además de consolidar las asimetrías económicas globales, también somete ciudadanos extranjeros a las leyes y políticas estadounidenses, debido a la histórica relación de cooperación entre las grandes empresas de tecnologías de la información y el gobierno de Estados Unidos, lo que consolida asimetrías culturales

y sociopolíticas entre las poblaciones del centro y aquellas de la periferia y de la semiperiferia del sistema interestatal.

Palabras clave: Actores no estatales; Capitalismo de vigilancia; Tecnopolítica.

Recebido em
20/08/2021

Aceito em
08/06/2022

INTRODUÇÃO[1]

As tecnologias contemporâneas são, em grande medida, tecnologias que instrumentalizam a informação, isto é, coletam, classificam, gerenciam e processam informações de modo a medir, registrar, controlar e prever o que coisas, pessoas ou outras informações podem ou devem fazer (WARK, 2019, p. 10). As plataformas digitais de grandes empresas estadunidenses de tecnologias da informação (*Big Tech*), como Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft (GAFAM), transformaram radicalmente as formas tradicionais de expressão dos poderes políticos e econômicos, redefinindo o próprio sentido social de muitos de nossos hábitos, como a comunicação, o consumo, o trabalho e, mesmo, a exclusão social (CANCLINI, 2020). Ainda assim, os impactos da adoção deste tipo de tecnologia por países da periferia e semiperiferia do sistema interestatal são pouco discutidos na academia.

Essa é uma área de estudos que merece destaque, uma vez que a tecnologia nunca pode ser ética ou moralmente neutra: ela sempre promove os interesses de certos grupos sociais, enquanto negligencia os de outros (FRITSCH, 2011). Porque eles são concebidos essencialmente visando a acumulação capitalista, os artefatos tecnológicos de ponta tendem a eliminar de seu desenho quaisquer funções que não contribuam para os processos de reprodução do capital (SILVEIRA, 2019; WALLERSTEIN, 2001, p. 71-72). Especificamente, as plataformas digitais operam reduzindo as relações humanas a informações quantificáveis, passíveis de serem codificadas, programadas e reprogramadas, de modo a garantir lucros para os verdadeiros clientes de empresas como as GAFAM: seus anunciantes (ZUBOFF, 2021, Capítulo 2).

Não obstante, essas tecnologias são de grande importância para a vida humana contemporânea. Por exemplo, a pandemia de COVID-19 forçou a migração de diversos direitos e serviços para plataformas online. Pessoas de todo o globo se tornaram usuários de serviços oferecidos pelas GAFAM: Google (Gmail, Google Classroom, YouTube) e Microsoft (MS Teams) se tornaram nossas salas de aula, enquanto o Facebook (Instagram, Whatsapp) passou a ser nosso ponto de encontro para atividades culturais, sociais e de lazer, e a Amazon se tornou a referência para compras de todo o tipo.

1 Versões preliminares deste trabalho foram apresentadas no 8° Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) e na XVIII Semana de Relações Internacionais da Unesp, em 2021. Gostaria de agradecer a todos aquele que, com seus comentários e sugestões, contribuíram para seu desenvolvimento. Também gostaria de agradecer, especialmente, aos pareceristas anônimos desta revista, que contribuíram sobremaneira para a versão final deste artigo. Contudo, ressalto que qualquer equívoco persistente é de minha inteira responsabilidade.

CC BY NC SA

Embora ofereçam estes serviços, dentre outros, o alto valor de mercado dessas empresas provém de sua *expertise* na extração, gestão e análise dos dados de seus usuários. Zuboff (2021, Capítulo 1) vê essas práticas como componentes de um novo modelo de produção capitalista, que ela chama de "capitalismo de vigilância", em que grandes empresas de tecnologia oferecem serviços e plataformas online gratuitos, desenhados para extrair o máximo possível de dados de seus usuários; então, estes dados se tornam a matéria-prima utilizada no treinamento de algoritmos de Inteligência Artificial (IAs), que a autora identifica como os "meios de produção do capitalismo do futuro", e que são capazes de predizer e afetar por antecipação o comportamento dos usuários (*Ibidem*).

Este artigo objetiva contribuir para a compreensão dos impactos da adoção destas tecnologias digitais de ponta, desenvolvidas em países centrais, por países da periferia e semiperiferia do sistema interestatal. A pergunta que guia nossas investigações é *como* a adoção de tecnologias digitais de ponta reforça a subordinação dos países periféricos e semiperiféricos aos países centrais. Especificamente, o objeto deste artigo é a atuação da Microsoft no Brasil. A empresa estadunidense alcançou a liderança mundial com seu *software* proprietário, o MS/DOS. A pesquisa de Vigevani (1995) e documentos disponibilizados pelo *WikiLeaks* atestam que a empresa atuou junto ao governo dos EUA, tanto para evitar a adoção de *software* livre pelo governo do Brasil, quanto para disponibilizar o acesso aos seus servidores de armazenamento dos dados de seus usuários de todo o globo para os serviços de Inteligência estadunidenses (PUBLIC..., 2010; GREENWALD; MACASKILL, 2013; GREENWALD et al, 2013; BUGGING..., 2015).

Em um primeiro momento, exploramos o papel das tecnologias de ponta nas relações internacionais, através de perspectivas distintas de análise, a saber a da Economia Política Internacional (GILPIN, 1987) e a do Sistema-Mundo (WALLERSTEIN, 2001). Então, tratamos das opções de desenvolvimento de tecnologias da informação nos EUA a partir da 2°Guerra Mundial: analisamos as opções de desenvolvimento tecnológico possibilitadas pela cibernética e mapeamos o processo de emergência do capitalismo de vigilância, de modo a compreender como a exportação de tecnologias da informação afeta as relações entre os países do centro e aqueles da periferia e semiperiferia do sistema interestatal.

Em seguida, nos concentramos sobre a atuação da Microsoft no Brasil entre os anos de 1985 e 2020. Ao longo das três décadas e meia cobertas pelo artigo, as relações internacionais testemunharam diversas transformações. Por exemplo, os EUA saíram da crise da década de 1970, refirmaram sua hegemonia nas décadas de 1980 e 1990, e atualmente são crescentemente desafiados pela China. Por sua vez, o Brasil passou pelo processo de redemocratização

CC BY NC SA

no final da década de 1980 e buscou maior protagonismo internacional ao longo dos anos 2000, mas também teve de lidar com as denúncias de espionagem dos EUA e a instabilidade política doméstica durante a década de 2010. Ao longo do mesmo período, a Microsoft saiu de uma posição de empresa nascente, consolidou uma posição quase monopolista na década de 1990 e começos dos 2000 e, mais recentemente, reorientou seu modelo de negócios para os serviços de extração, gestão e análise de dados.

Nosso estudo parte do contencioso da informática entre o Brasil e os Estados Unidos na década de 1980, documentado por Vigevani (1995); em seguida, exploramos as denúncias de espionagem internacional levadas a cabo pelo governo dos EUA ao longo dos anos 2000 (BAUMAN et al, 2015); então, analisamos um cabo diplomático dos EUA, vazado pelo *WikiLeaks*, que ilustra um caso de cooperação entre a Microsoft e o governo dos EUA, em detrimento dos interesses do governo brasileiro (PUBLIC..., 2010; BUGGING..., 2015). Para concluir, analisamos como a empresa se insere no que Zuboff (2021) define como "capitalismo de vigilância", um novo modelo de produção cuja matéria-prima são os dados gerados pelos usuários de tecnologias digitais, e como isto impacta a atuação da empresa no Brasil.

TECNOLOGIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Diferentes perspectivas de análise das relações internacionais, como a da Economia Política Internacional e a do Sistema-Mundo capitalista, contribuem para a compreensão das relações entre as opções hegemônicas de desenvolvimento tecnológico, o Estado e o mercado. Além disso, ambas exploram como as novas tecnologias impactam as relações internacionais e as sociedades ao redor do globo. Ainda assim, elas podem se beneficiar de uma concepção mais ampla da tecnologia, que destaque as complexas relações entre fatores culturais, econômicos e sociopolíticos que elas incorporam.

De acordo com a tradição Realista, as relações internacionais são caracterizadas pela competição entre os Estados, que buscam maximizar seu poder e influência sobre os demais. O poder é definido de maneira vaga em termos de "capacidades materiais", que compreendem o arsenal bélico, a indústria, os recursos naturais e as tecnologias de um Estado. Portanto, a tecnologia é tratada como um dentre vários recursos de poder que os Estados tentam maximizar. Influenciada por esta corrente, a perspectiva da Economia Política Internacional, representada por Gilpin (1987, p. 17), afirma que é o mercado que cria a demanda necessária para

CC BY NC SA

a inovação, sendo o grande responsável por incentivar a exploração da ciência e as opções de desenvolvimento tecnológico.

Este autor reconhece que, tanto no nível doméstico, quanto no internacional, o mercado tende a criar uma divisão hierárquica do trabalho, que implica uma divisão entre um centro dinâmico e uma periferia dependente: o centro é caracterizado pelos seus níveis mais avançados de desenvolvimento econômico e tecnológico, enquanto a periferia é dependente deste centro, que é tanto o mercado consumidor para os produtos que exporta, quanto o fornecedor de técnicas mais eficientes de produção (GILPIN, 1987, p. 20). Gilpin também reconhece que a desigualdade econômica estabelece uma relação de poder entre grupos e entre sociedades, mas assume uma postura conservadora quanto às possibilidades de transformar esta conjuntura, pois entende que o Estado e o mercado tendem a substituir outras formas de organização política e econômica no mundo moderno devido a sua maior eficiência na produção de poder e riqueza em termos absolutos (*Ibidem*, p. 23).

Em contraposição, partindo de uma perspectiva que prioriza a análise das relações sociais para compreender as relações interestatais, Wallerstein (2001, p. 28-30) destaca que foi a concentração de capital nas áreas centrais que criou tanto a base fiscal, quanto a motivação política para a formação de Estados centralizados, capazes de assegurar que os aparatos estatais das áreas periféricas permanecessem subordinados aos seus interesses. Ademais, ele aponta como o processo de acumulação de capital levou à divisão do trabalho entre os produtos controlados pelo centro, que são aqueles altamente monopolizados (como as tecnologias de ponta), e os produtos controlados pela periferia, que são aqueles altamente competitivos (como as *commodities*).

Wallerstein (2001, p. 35) ressalta que, historicamente, as inovações tecnológicas foram respostas aos momentos de baixa nos ciclos econômicos, de modo que as novas tecnologias somente se disseminam quando isso contribui para promover o processo de acumulação de capital. A análise do autor também destaca os impactos sociais das opções hegemônicas de desenvolvimento tecnológico, notadamente o papel da automação da força de trabalho na substituição de trabalhadores humanos por máquinas[2].

Por essa perspectiva, os Estados e os mercados não podem ser analisados como politicamente neutros, tampouco como formas ótimas de organização social, mas devem ser com-

2 A superexploração das classes trabalhadoras da América Latina e a excessiva remessa para o exterior de lucros, juros, patentes e *royalties*, como efeito da incorporação da ciência e tecnologia desenvolvida nos países centrais, já fora criticada pela teoria da dependência de autores como o brasileiro Theotônio dos Santos (1983).

preendidos como dispositivos de poder característicos da civilização capitalista. Para o autor, o Estado e o Mercado se espalharam pelo globo não por qualquer capacidade de adaptação às realidades locais, tampouco porque oferecem melhores condições de vida para as pessoas, mas porque eles são bem sucedidos em erradicar as formas de organização social competidoras (WALLERSTEIN, 2001, p. 72).

Este artigo argumenta que ambas as perspectivas, tanto a da Economia Política Internacional, quanto a do Sistema-Mundo, podem se beneficiar de uma compreensão mais ampla sobre a tecnologia. Fritsch (2011), destacadamente, propõe entender a tecnologia como algo altamente político, que transforma as relações internacionais da mesma forma que as dinâmicas econômicas, políticas e culturais transnacionais influenciam as opções de desenvolvimento tecnológico ao redor do globo. Portanto, as tecnologias nunca podem ser ética ou moralmente neutras, porque elas sempre promovem os interesses de certos grupos sociais, enquanto negligenciam os de outros (*Ibidem*)[3].

DA CIBERNÉTICA AO CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA

Se as tecnologias promovem os interesses de certos grupos sociais, enquanto negligenciam as demandas do restante da sociedade, então um estudo da opção pelo desenvolvimento de tecnologias da informação deve destacar os grupos sociais e os interesses envolvidos neste processo. Da mesma forma, o advento do capitalismo de vigilância deve ser compreendido não como uma inevitabilidade do uso de tecnologias digitais de ponta, mas como um modelo de produção desenvolvido por atores específicos.

As tecnologias da informação derivam das tecnologias cibernéticas, que foram desenvolvidas nos EUA, como parte das demandas militares relacionadas aos esforços da 2ª Guerra Mundial (1939-1945), para garantir a comunicação entre humanos, máquinas e a natureza. O principal objetivo da cibernética era integrar conhecimentos científicos especializados na dimensão comum do campo da comunicação, uma vez que diversas ciências já trabalhavam com os conceitos de informação, realimentação (*feedback*), controle e aprendizagem (WIENER, 1968, p. 17-18). Hoje, tecnologias derivadas deste referencial teórico-metodológico, como os computadores, sistemas operacionais, plataformas e serviços via Internet, são ferramentas

3 Dagnino (2008) também ressalta que os valores e interesses dos atores sociais presentes no ambiente em que o conhecimento é gerado são incorporados à ciência e à tecnologia.

CC BY NC SA

difundidas por todo o planeta e para os mais diversos fins, sejam eles militares, industriais, acadêmicos, de trabalho, de lazer, para a mobilização política, para a comunicação e para o comércio e a publicidade, entre tantos outros.

A noção de informação proposta pela cibernética visava uma maior eficiência em sua instrumentalização, de modo que concernia apenas à transmissão de um sinal através da modulação de energia (WIENER, 1968). Em sentido análogo, "nas últimas décadas, tem se tornado comum a adoção de uma Definição Geral da Informação (GDI) em termos de dados + significado", de modo que os dados podem ser definidos como a informação desprovida de seu significado (FLORIDI, 2010). É esta informação desprovida de significado que, para o capital global, "passou a ser a medida quantitativa de todas as coisas, a diferença que faz a diferença num sentido puramente quantitativo" (GARCIA DOS SANTOS, 2003, p. 87)[4].

A *datafication* do mundo, isto é, sua tradução na forma de dados, parte desta concepção quantitativa da informação a serviço da reprodução do capital. A partir da década de 1970, a associação entre as novas tecnologias de informação e o capital globalizado "permitiu o domínio definitivo da natureza pelo capitalismo", de modo que a "natureza humana desponta como último território a ser conquistado" (GARCIA DOS SANTOS, 2003, p. 82). Dessa forma, "controlar os consumidores e, principalmente, monitorar as potencialidades de cada uma das dimensões de suas vidas" através da "coleta e o tratamento de informações" tornaram-se as principais funções das empresas capitalistas (*Ibidem*, p. 144).

De fato, o mercado de grandes quantidades de dados (*Big Data*) é hoje um dos mais lucrativos do globo, embora siga concentrado entre algumas poucas empresas, principalmente dos EUA, mas com uma crescente concorrência da China. Zuboff (2018, p. 18) vê o uso de *Big Data* como "componente fundamental de uma nova lógica de acumulação, profundamente intencional e com importantes consequências, que cham[a] de capitalismo de vigilância".

O "capitalismo de vigilância" é descrito por Zuboff (2021, Capítulo 1) como uma expropriação da experiência humana pelas grandes empresas de tecnologias da informação. Os serviços e plataformas digitais ofertados por essas empresas são desenhados para extrair o máximo possível de dados de seus usuários. Então, estes dados são tratados e vendidos como modelos preditivos do comportamento humano, que também permitem sua modificação por antecipação. Segundo Silveira (2019), com a utilização de algoritmos e técnicas de aprendizado de máquina, as *Big Tech* conseguem estruturar processos de modulação, isto é, conseguem

4 Garcia dos Santos acrescenta, ainda, que: "assim como o valor de um homem foi reduzido pelo capitalismo ao valor do trabalho abstrato transferido para a mercadoria, agora o valor da informação passa pela mesma redução, através dos diferentes sistemas de propriedade intelectual" (GARCIA DOS SANTOS, 2003, p. 87).

CC BY NC SA

delimitar, influenciar e reconfigurar o comportamento dos usuários na direção que os faça clicar e adquirir os serviços, produtos e ideias negociados pelos donos do empreendimento.

É importante ressaltar que estes dados não são um subproduto "natural" de nossa utilização de tecnologias digitais. Na verdade, os aplicativos, dispositivos e plataformas de grandes empresas como as GAFAM são deliberadamente desenhados para que os usuários gerem dados que possam ser extraídos e utilizados de acordo com as necessidades da empresa (SADOWSKI, 2019; SILVEIRA, 2021, p. 50).

Portanto, devemos compreender a tecnologia não como "apenas ciência aplicada", mas como "um emaranhado confuso de geopolítica, finança global, consumismo desenfreado e acelerada apropriação corporativa dos nossos relacionamentos mais íntimos" (MOROZOV, 2018, p. 7). Após a crise do Estado de Bem Estar Social na década de 1970, a consolidação do neoliberalismo nos EUA "suprimiu com êxito os aspectos não econômicos da nossa existência social, fazendo com que a identidade de consumidor sobrepujasse a de cidadão" (*Ibidem*, p. 20), o que impactou diretamente as relações entre indivíduo, empresas privadas e o Estado, e influenciou as opções de desenvolvimento tecnológico neste país e ao redor do globo.

O neoliberalismo pode ser entendido como uma nova visão de mundo, escorada em um conjunto original de aparatos discursivos, práticas sociais e formas de conduta individual que buscam generalizar o princípio da concorrência em todas as dimensões da vida social (FOUCAULT, 2008). Especificamente nas redes e plataformas digitais, a racionalidade neoliberal opera anulando e dissipando quaisquer ações coletivas que busquem criar outras lógicas que não sejam voltadas à concorrência e à reprodução do capital (SILVEIRA, 2019).

Um dos marcos no advento do "capitalismo de vigilância" como modelo de produção das *Big Tech* estadunidenses foi o estouro da bolha financeira das empresas "pontocom", em 2000, o que provocou a retração dos investimentos em setores ligados à economia da informação (ZUBOFF, 2021, Capítulo 4). Como consequência, diversas empresas (pioneiramente, a Google) começaram a explorar comercialmente os dados dos usuários de seus serviços, através de instrumentos de publicidade direcionada, como forma de obter lucros. Outro momento de inflexão na emergência do capitalismo de vigilância foram os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. A partir de então, as empresas de tecnologia de ponta dos EUA passaram a cooperar com o aparato de Inteligência, o complexo industrial-militar e o capital financeiro na Guerra ao Terror, assumindo, também, um papel instrumental na preservação da posição central dos EUA no sistema interestatal (*Ibidem*), conforme será discutido a seguir.

CC BY NC SA

EMPRESAS, ESTADO E A VIGILÂNCIA INTERNACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS

A concentração dos conhecimentos necessários para desenvolver e operar tecnologias da informação de ponta entre algumas poucas empresas estadunidenses permitiu ao governo deste país deter as principais empresas desse setor sob sua jurisdição, o que lhes permitiu acesso a uma gigantesca quantidade e variedade de dados vindos de todo o mundo (ASSIS, 2020). Além disso, na esteira dos ataques de 11 de setembro de 2001, o governo dos EUA implementou uma agenda de securitização da sociedade que neutralizou qualquer demanda por privacidade (DUIGNAM, 2017).

Desde 1994, a *Communications Assistance for Law Enforcement Act* (CALEA) obriga empresas de telecomunicações dos EUA a fabricarem aparelhos que incluam porta de entrada (*backdoor*) para as agências estadunidenses de inteligência poderem executar grampos e escutas que objetivem defender os interesses do país (ELECTRONIC..., 2021). Em 2004, a pedido do FBI, do Departamento de Justiça e da *Drug Enforcement Administration* (DEA), a Comissão Federal de Comunicações ampliou o escopo da CALEA para incluir também comunicações eletrônicas via Internet, sob o argumento de convergência tecnológica, isto é, de que a Internet estava ocupando o lugar das telecomunicações (*Ibidem*).

O *USA PATRIOT Act*, que esteve em vigor de 26 de outubro de 2001 até 2015, permitia que os órgãos de segurança e de inteligência dos EUA interceptassem ligações telefônicas e e-mails de organizações e pessoas supostamente envolvidas com o terrorismo nos EUA ou no exterior, sem necessidade de qualquer autorização do Poder Judiciário. Em 2015, o *USA FREEDOM Act* entrou em vigor em seu lugar, tornando necessária autorização judicial para que o governo estadunidense possa interceptar essas comunicações (DUIGNAM, 2017).

Em 2013, Edward Snowden disponibilizou uma série de documentos da *National Security Agency* (NSA) para o *WikiLeaks*, que ficaram conhecidos como *SpyFiles*. Dentre eles, há documentos que atestam que o governo dos EUA, através do programa PRISM, teve acesso aos servidores de armazenamento de dados dos usuários das principais empresas de tecnologias da informação do país, começando pela Microsoft, em 11 de setembro de 2007 (GREENWALD; MACASKILL, 2013).

Além disso, outros documentos disponibilizados por Snowden para jornalistas do *The Guardian* atestam que houve cooperação direta entre a Microsoft e o governo dos EUA. Segundo Greenwald e coautores (2013), a Microsoft ajudou a NSA a contornar a criptografia de

CC BY NC SA

seu serviço de e-mail, o Outlook.com, e de seu serviço de conversas por áudio e vídeo, o Skype – comprado pela Microsoft em 2011.

As operações de vigilância da NSA realizadas no Brasil incluíram o monitoramento do telefone celular da Presidenta Dilma Rousseff, a coleta de dados da Petrobras e, de forma indiscriminada, de cidadãos brasileiros. Em resposta, Rousseff adiou uma visita oficial aos EUA, inicialmente prevista para outubro de 2013, e dedicou seu discurso na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas daquele ano à questão da vigilância em massa e da rede global de espionagem eletrônica, condenando as práticas da NSA como uma violação do Direito Humano à privacidade e como um desrespeito à soberania nacional (BAUMAN et al, 2015).

Em 2015, uma nova série de vazamentos tornou públicas práticas de espionagem econômica levadas a cabo pelo governo dos EUA contra parceiros tradicionais, como a Alemanha, a França, a União Europeia e o Brasil. Segundo os documentos, entre 2011 e 2013, 29 "alvos" brasileiros tiveram seus telefones grampeados pela NSA, incluindo a Presidenta Dilma Rousseff, seu assistente, sua secretária, o Chefe da Casa Civil Antônio Palocci, o Ministro do Planejamento Nelson Henrique Barbosa Filho, o embaixador brasileiro nos EUA Luiz Alberto Figueiredo Machado e a Procuradora-Geral do Ministério da Fazenda Adriana Queiroz de Carvalho (BUGGING..., 2015).

Nestes casos, ficaram claras as vulnerabilidades a que se expõe qualquer país quando adota tecnologias estrangeiras, desenvolvidas por empresas intimamente ligadas a seus respectivos governos. Entretanto, a rejeição a elas não é tão simples. Empresas como as GAFAM concentram os conhecimentos e as capacidades necessárias para o desenvolvimento de novas tecnologias, de modo que a criação de alternativas nacionais não é tarefa fácil. Ademais, estas empresas se esforçam ativamente para garantir sua presença nos mercados estrangeiros, como foi no caso do contencioso entre o Brasil e os EUA na questão da informática da década de 1980, apresentado na seção seguinte.

A MICROSOFT NO BRASIL

A Microsoft Corporation é uma empresa transnacional com sede em Redmond, Washington, EUA, que desenvolve e comercializa *softwares* de computador, produtos eletrônicos e serviços digitais. Entre seus produtos mais conhecidos estão o sistema operacional Windows, a linha de aplicativos para escritório Office, o navegador Internet Explorer e as redes sociais

CC BY NC SA

LinkedIn e Skype. Shiva (2018, Capítulo 3) oferece uma análise crítica do modelo de negócios da Microsoft, ressaltando que a receita da empresa advém da *privatização dos conhecimentos* necessários para o desenvolvimento de novas tecnologias da informação, através de seu monopólio sobre patentes, assegurado pelos sistemas internacionais de propriedade intelectual.

Em 1985, o contencioso entre o Brasil e os EUA na questão da informática colocou estes dois países em lados opostos de uma disputa por acesso ao mercado brasileiro de produtos de informática. A Lei da Informática do Brasil, aprovada em outubro de 1984, previa a reserva do mercado nacional para produtos de informática produzidos por empresas brasileiras. No ano seguinte, o governo Reagan anunciou uma série de retaliações econômicas, destinadas a balancear o prejuízo potencial às empresas estadunidenses (VIGEVANI, 1995, p. 58-60).

Embora sua aplicação tenha sido adiada sem maiores conflitos, houve uma nova inflexão no contencioso em 1987, após uma decisão da Secretaria Especial de Informática do governo brasileiro rejeitar o registro da patente do sistema operacional MS/DOS da Microsoft, motivada pela existência de um sistema operacional similar desenvolvido por empresa nacional (VIGEVANI, 1995, p. 293).

Conforme nota oficial do Itamaraty, de 20 de novembro de 1987 (*apud* VIGEVANI, 1995, p. 309), frente a prejuízos da Microsoft avaliados entre 1,5 e 4 milhões de dólares, a pauta de produtos brasileiros ameaçados pelas retaliações correspondia a 37% do total das exportações do país, comprometendo valores que iam de 700 milhões a 2,4 bilhões de dólares.

Segundo Antonio Carlos Barbosa de Oliveira (em carta de 1 de junho de 1994, *apud* VIGEVANI, 1995, p. 301), da Itautec, que fez parte de uma comitiva empresarial destinada a negociar diretamente com a Microsoft, nos EUA, o presidente da empresa, Bill Gates, não reconhecia a legitimidade da legislação brasileira:

> Bill Gates se empenhou pessoalmente para reverter a decisão brasileira de não autorizar o licenciamento do MS/DOS. **Em outubro de 1987 viajei a Seattle com mais dois executivos da ABICOMP [Associação Brasileira da Indústria de Computadores e Periféricos] para tentar convencer Gates a aceitar a decisão** e desistir do licenciamento do MS/DOS e entrar com pedido de licenciamento do novo sistema operacional da Microsoft, o OS/2, que certamente seria aprovado. Após uma longa e duríssima reunião, onde **Gates em nenhum momento aceitou que a similaridade prevista na legislação brasileira era uma ideia razoável e válida**, voltamos ao Brasil certos de que ele usaria todo seu poder de *lobby* para conseguir licenciar o DOS, o que efetivamente ocorreu (VIGEVANI, 1995, p. 301, grifos nossos)

O contencioso da informática foi marcado pela emergência da Microsoft como um dos atores centrais da disputa, ao lado do governo estadunidense. Há uma "relação dialética entre

Estado e empresas estadunidenses", segundo Vigevani (1995, p. 303), de modo que a atuação internacional dos EUA sempre resulta de uma combinação entre os interesses do empresariado nacional e aqueles do governo.

A motivação essencial da atuação da diplomacia dos EUA no contencioso da informática era que o Brasil reconhecesse o regime internacional de propriedade intelectual que assegura os direitos autorais dos *softwares* e eliminasse a política de reserva de mercado para empresas nacionais. A pressão pelo reconhecimento do regime de patentes se tornara um elemento estrutural da política internacional, face ao qual o Brasil não conseguiu sustentar sua capacidade de agência e defender seus interesses nacionais (VIGEVANI, 1995, p. 321-324).

De fato, em janeiro de 1991, um novo projeto de lei sobre o *software* foi anunciado pelo Congresso brasileiro, desta vez recebendo o apoio do presidente da Microsoft. Uma nova Lei da Informática, de n. 8.248, foi sancionada no mesmo ano e confirmou o fim da reserva de mercado para outubro de 1992 (VIGEVANI, 1995, p. 337).

Ainda assim, ao longo da década de 1990, a "atuação dos movimentos sociais e dos ativistas institucionais" garantiu que o Brasil adotasse *softwares* livres na infraestrutura da maior parte dos órgãos governamentais. Estes atores também foram fundamentais para a criação do Comitê de Implementação de *Software* Livre, em 2003, e pelo lançamento do Portal de *Software* Público Brasileiro, em 2007 (CASSINO; KUHN, 2020).

A atuação conjunta de empresas e governo estadunidenses, no entanto, continuou ao longo das décadas seguintes, em detrimento dos interesses do governo brasileiro. Em 2010, Chelsea Manning disponibilizou para a plataforma *WikiLeaks* uma série de mensagens diplomáticas trocadas entre 2003 e 2010 entre embaixadas e o governo dos EUA, causando uma crise política e diplomática que ficou conhecida como *Cablegate* (PUBLIC..., 2010). Em uma destas mensagens, de 21 de dezembro de 2007, é relatado um encontro do presidente da Microsoft Brasil (Michel Levy) com o Embaixador dos EUA (Clifford Sobel), em que o presidente da filial brasileira desta gigante do *software* estadunidense afirma que o Governo do Brasil e o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) estariam buscando descreditar o *software* proprietário da Microsoft (XML) em favor da adoção de *softwares* livres (ou *Open Document Format*, ODF), e aponta como fatores dessa posição questões ideológicas e interesses comerciais contrários aos dos EUA:

> **Levy acredita que essa questão se tornou ideológica e é uma manifestação de anti-americanismo dentro do Itamaraty.** Ele citou a Chefe de Gabinete do Presidente Lula, Dilma Rousseff, assim como o conselheiro de alto-escalão Celso Alvarez, como sendo os arquitetos chefes de uma estratégia de oposição aos direitos de proprie-

> dade intelectual e aos royalties dentro do Governo do Brasil. De acordo com Levy, esses conselheiros convenceram o presidente Lula de que não há diferença entre Open Documento Format (ODF) e o *software* proprietário da Microsoft (XML). Sua principal preocupação é que o Governo do Brasil usará a ABNT [Associação Brasileira de Normas Técnicas] para adotar o ODF como padrão através de um decreto ao invés de passar pelo Congresso onde a Microsoft teria ao menos uma oportunidade para explicar as diferenças entre os sistemas de *software* [...]
> Embora Levy tenha deixado claro que a Microsoft não está pedindo por nenhum apoio público [*advocacy*] do Governo dos Estados Unidos neste momento, e na verdade solicitou que nossa comunicação seja mantida estritamente confidencial, o Embaixador Sobel de fato ofereceu conselhos acerca de várias abordagens que a Microsoft poderia adotar para gerar apoio para padrões que teriam espaço para ambos *software*s ODF e XML. Especificamente, **o Embaixador achava que a Microsoft deveria trabalhar por meio de diversos grupos comerciais para começar uma discussão com o Governo do Brasil sobre esta questão.** O Embaixador também indicou que a Microsoft deve fazer com que as empresas brasileiras coloquem este assunto no topo da agenda das reuniões do Fórum de CEOs que ocorrerão com o secretário do Departamento de Comércio, Gutierrez, no início do próximo ano.
> COMENTÁRIO: O debate entre vários padrões internacionais (GPS, telecomunicações, etc.) não é novo no Brasil, e as preocupações de Levy sobre uma ideologia anti-americana no Ministério de Relações Exteriores do Brasil não são preocupações exclusivas da Microsoft. A preocupação da Microsoft de que o Governo do Brasil está procurando adotar um padrão que não permita *software* proprietário merece atenção. **Um esforço multisetorial para uma estratégia que permita o debate no Congresso sobre os méritos relativos dos sistemas de *software* certamente produzirá melhores resultados do que se a Microsoft combater esta questão sozinha**. FIM DO COMENTÁRIO. (PUBLIC..., 2010, tradução minha, grifos nossos)

A mensagem é ilustrativa de como a Microsoft se relaciona com o governo dos EUA na busca de seus interesses no mercado brasileiro. O presidente da Microsoft Brasil oferece um relatório sobre a situação política brasileira para o Embaixador dos EUA e, embora não requisite nenhum tipo de apoio público (*advocacy*), recebe conselhos do Embaixador para garantir "melhores resultados" para a empresa em sua relação com o Congresso brasileiro. O sucesso desta estratégia é atestado pela onipresença da Microsoft no mercado de informática brasileiro até os dias de hoje.

Uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) analisou as compras de software realizadas pelo Governo Federal entre janeiro de 2012 e novembro de 2016, período em que foram identificadas aquisições de pelo menos R$ 2,8 bilhões junto a meia dúzia de desenvolvedores de *software*, sendo um terço dessas aquisições com a Microsoft (TRIBUNAL..., 2018). Segundo o relatório da auditoria:

> **A principal conclusão a que chegou este trabalho é que existe uma situação de hipossuficiência da Administração Pública Federal [APF] em relação aos grandes fabricantes de *software*** [...] Há pouca ou nenhuma margem de negociação da APF ante a esses fornecedores, **o que impõe a adaptação da contratação pública aos modelos de negócio privados**, que são díspares entre as soluções similares, bem como modificam-se em ritmo acelerado.
> Este cenário se torna agudo quando se confronta com um mercado em que há grande concentração das soluções em poucos fabricantes de *software*, bem como elevada dependência desses sistemas para o núcleo do próprio negócio das organizações públicas. **A assimetria econômica e informacional entre os órgãos da Administração Pública e os grandes fabricantes de *software* subverte a lógica da supremacia do interesse público**, pois os órgãos públicos são forçadamente levados a aderir a termos de licenças preestabelecidos com cláusulas não previstas em contrato, muitas delas contrárias à legislação pátria (TRIBUNAL..., 2018, grifos nossos)

Os auditores detectaram práticas de fabricantes e revendedores que prejudicam a competitividade dos certames e elevam os preços acima dos patamares cobrados no mercado, além de cláusulas abusivas como a possibilidade de pagamento retroativo de serviços de suporte técnico e de atualização de versões, face às quais o Poder Público tem pouca margem de negociação (TRIBUNAL..., 2018).

Em 2016, o processo político que levou ao impedimento da continuidade do mandato da Presidenta Rousseff também implicou a reversão de diversos esforços feitos pelos governos anteriores. Por exemplo, representantes de movimentos sociais foram substituídos por burocratas de carreira e indicações de alianças partidárias na composição do novo governo. Como consequência, a defesa do uso de *software* livre foi deixada de lado e começaram a ser adotados por órgãos do governo do Brasil *softwares* proprietários de empresas estrangeiras, principalmente da Microsoft (PAYÃO, 2016).

A assimetria econômica e informacional entre a Microsoft e o Estado brasileiro prejudica o exercício da Administração Pública, conforme alertou o relatório do TCU. De fato, os países periféricos e semiperiféricos do sistema interestatal possuem menor capacidade de geração e gestão de dados sobre seus cidadãos, porque este conhecimento é concentrado nos países centrais, de modo que as empresas privadas passam a preencher a lacuna técnica deixada pelos Estados. Isso consolida a assimetria de poder nas relações internacionais, porque a atuação de empresas privadas é sempre condicionada pela busca de lucros. A próxima seção explora como essa busca por lucros se manifesta a partir de uma análise dos processos de monetização de dados pessoais, que é o modelo de geração de receitas de cada vez mais empresas ligadas à economia da informação.

CC BY NC SA

UMA MUDANÇA DE RUMO

Em 2020, a Microsoft anunciou seu distanciamento da estratégia perseguida durante o contencioso entre o Brasil e os EUA na questão da informática da década de 1980: seu presidente afirmou que a empresa errara ao procurar deslegitimar os *softwares* livres (WARREN, 2020). Esse pronunciamento aconteceu no momento em que a venda de *software* proprietário Windows deixou de ser a principal fonte de receitas da empresa, posição agora ocupada por seu setor de Produtos de Servidores e Serviços de Nuvem (*Server Products and Cloud Services*) (FRANEK, 2020).

Com efeito, a acumulação, armazenamento e gestão de dados são elementos centrais da economia política do século XXI (SADOWSKI, 2019). Se, no começo do milênio, as licenças de *software* eram a principal fonte de receita da Microsoft, hoje a empresa investe principalmente em suas capacidades de armazenamento dos dados de diversos indivíduos, empresas e Estados em seus servidores – as chamadas "nuvens" de armazenamento de dados que, na verdade, são *mega data centers*, controlados por algumas poucas empresas, como as estadunidenses Amazon, Microsoft, Google e IBM e a chinesa Alibaba (SYNERGY..., 2021).

A mudança na estratégia de mercado da Microsoft, "rumo ao capitalismo de vigilância como meio de restaurar sua liderança no setor de tecnologia, [teve início] com a nomeação de Satya Nadella para o papel de CEO em fevereiro de 2014" (ZUBOFF, 2021, Capítulo 5). Zuboff descreve como "Nadella estava determinado a colher as vantagens dos dados que a Microsoft extraía de seus usuários" e ressalta que "o mercado recompensou com generosidade a Microsoft, e Nadella, pela guinada na direção das receitas de vigilância", já que o valor de mercado da empresa passou de 315 bilhões de dólares, em fevereiro de 2014, para 500 bilhões de dólares, em janeiro de 2017 (*Ibidem*).

Com a pandemia de COVID-19, que forçou a migração em massa de diversas atividades para plataformas digitais, a Microsoft viu o uso e a demanda de seus serviços em nuvem aumentarem ainda mais, já que muitos de seus clientes se viram obrigados a trabalhar em regime de *home office*. Como consequência, o ano financeiro de 2020 foi o de maior sucesso da empresa em termos de receita anual, graças principalmente a um crescimento de 27% no faturamento de seu setor de Produtos de Servidores e Serviços de Nuvem, que foi responsável por uma receita de 41,4 bilhões de dólares, de um faturamento anual total de 143 bilhões de dólares (FRANEK, 2020).

Como a Microsoft, tal qual as outras grandes empresas representadas pelas GAFAM, oferece vantagens de custo no armazenamento de dados, seus serviços são contratados por

CC BY NC SA

diversos países ao redor de globo. Isso acontece sem que exista uma discussão maior acerca das implicações sociais da adoção de tecnologias estrangeiras por países periféricos e semi-periféricos porque a racionalidade neoliberal hegemônica preza pela competitividade e pela eficiência, em detrimento de objetivos como o ajuste às necessidades locais e a promoção da autonomia. Dessa forma, a concentração de conhecimentos e capacidades técnicas entre algumas poucas empresas de países centrais e a sujeição de países periféricos e semiperiféricos a suas opções de desenvolvimento tecnológico se retroalimentam (SILVEIRA, 2021, p. 49-50).

Por exemplo, em 2020, o governo brasileiro migrou o Sistema de Seleção Unificado (SiSU), a principal forma de acessar o ensino superior público brasileiro, para os *data centers* da Microsoft, de modo a aumentar a capacidade de acessos. Como consequência, abriu mão de desenvolver iniciativas próprias de gestão de dados tão sensíveis quanto os referentes ao desempenho escolar dos jovens brasileiros (COMPUTAÇÃO..., 2020; SILVEIRA, 2021, p. 38-40).

Também em 2020, o Governo Federal do Brasil anunciou a compra de 160 mil licenças das ferramentas de escritório "Office 365", a um custo estimado de R$ 48,71 milhões, no que é uma das maiores aquisições de tecnologia do tipo já feita por Brasília, "cimentando uma doutrina de compras centralizadas junto a grandes fornecedores, visando escala e diminuição de preços" (PUBLICADO..., 2020).

No mesmo ano, o Governo Federal divulgou uma Consulta Pública para avaliar sua Proposta de Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (IA). Em seguida, a Microsoft divulgou sua Contribuição à Proposta (ESTRATÉGIA..., 2020). Conforme destaca Ermantraut (2021, p. 179-180), a Proposta brasileira objetiva o desenvolvimento da IA no Brasil, mas não declara nenhuma intenção de tornar o país uma liderança global neste tema. Por exemplo, a Proposta emprega o termo "uso" de IA, enquanto a Contribuição da Microsoft trata da "adoção" de IA pelo Brasil; ou seja, a possibilidade de alugar os algoritmos de grandes empresas, como a Microsoft, já está inscrita nos textos, em detrimento da promoção de incentivos ao desenvolvimento de alternativas nacionais. Portanto, "incentivar o uso ou adoção de inteligência artificial no Brasil não necessariamente incentiva o desenvolvimento tecnológico nacional" (*Ibidem*).

Em 2021, a Microsoft abriu um novo *data center* no Brasil, em resposta à concorrência com a Amazon e a Huawei (SERPRO..., 2021), e como parte de um conjunto de iniciativas chamado "Microsoft Mais Brasil", um plano anunciado pela empresa em 20 de outubro de 2020 que objetiva migrar os dados dos setores público e privado do Brasil para *data centers* da empresa:

CC BY NC SA

> Um dos pilares do plano, além de uma iniciativa robusta de qualificação profissional, é a **expansão da infraestrutura de nuvem da Microsoft no Brasil, que beneficiará tanto o setor público, quanto as empresas privadas** – incluindo grandes, médias, pequenas empresas e startups –, e apoiando-os na implementação de inovação e na **migração dos seus negócios para a nuvem**, além de ajudar a **atender às necessidades regulatórias, de segurança e conformidade** [à LGPD] (MICROSOFT..., 2020, grifos nossos)

Com os novos *data centers*, a Microsoft vai permitir que os clientes atendam uma exigência da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), no sentido de armazenar dados de clientes localmente. Mas, não há qualquer menção na legislação quanto à transferência de conhecimentos e tecnologias para o desenvolvimento de soluções nacionais para a gestão de dados de cidadãos brasileiros, de modo que a empresa seguirá concentrando as capacidades de armazenar e analisar estes dados. Dessa forma, a concentração dos conhecimentos e das capacidades necessárias para o desenvolvimento de tecnologias da informação consolida as assimetrias de poder entre o Brasil e os EUA, porque beneficia grandes empresas estadunidenses, como a Microsoft, que são intimamente ligadas ao aparato de inteligência do governo daquele país.

CONCLUSÃO

A acumulação e circulação de dados digitais é um elemento central da economia política do século XXI. Este artigo buscou demonstrar que o estudo das tecnologias da informação é um campo que merece destaque na pesquisa na área de Relações Internacionais, tanto porque essas tecnologias foram decisivas na estruturação do sistema interestatal pós-2ª Guerra, quanto porque elas continuam a transformar as relações humanas em seus aspectos mais fundamentais, graças à popularização da Internet e das plataformas e redes digitais, através das quais opera o capitalismo de vigilância.

Os eventos históricos analisados neste artigo se estendem por um período de trinta e cinco anos e fornecem um panorama da presença da Microsoft no Brasil, bem como de sua "relação dialética" com o governo dos EUA na formulação de sua política externa. Tanto no contencioso da informática entre o Brasil e os EUA na década de 1980, quanto no caso das denúncias de espionagem internacional dos anos 2010, a Microsoft e o governo dos EUA atuaram em sinergia de modo a garantir seus interesses, em detrimento dos interesses, da privacidade e da soberania do governo brasileiro.

CC BY NC SA

Ao longo do período analisado, é possível notar que a concentração dos conhecimentos e capacidades necessárias para o desenvolvimento de tecnologias da informação contribuiu para a manutenção das assimetrias econômicas e políticas entre o Brasil e os EUA. Essa concentração também implicou em violações do princípio da soberania nacional e do Direito Humano à privacidade, conforme atestam as denúncias do *Wikileaks*, o que, por sua vez, reforçou as assimetrias culturais e sociais entre as populações do centro e aquelas da periferia e semiperiferia do sistema interestatal.

Este artigo pretendeu ressaltar a importância de um estudo histórico da atuação dessa empresa no Brasil, de modo a avaliar criticamente sua mudança de rumo em direção às "receitas de vigilância", advindas da extração, gestão e análise dos dados dos usuários de seus serviços e plataformas digitais. Pesquisas futuras podem enfocar como iniciativas tais quais a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética (E-Ciber), por exemplo, lidam com a assimetria na concentração de conhecimentos e com as possibilidades de ingerência política ligadas à atuação de empresas estrangeiras de tecnologias da informação no Brasil. Ademais, outros casos de atuação dessas empresas em países estrangeiros também merecem ser estudados.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Camila Gomes de. **A política de segurança cibernética norte-americana: estado e empresas de tecnologia na sociedade do Big Data**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2020

BAUMAN, Zygmunt; Bigo, Didier; Esteves, Paulo; Guild, Elspeth; Jabri, Vivienne; Lyon, David; Walker, RBJ. **Após Snowden: repensando o impacto da vigilância**. Revista ECO-Pós, v. 18, n. 2, p. 8-35, 2015

BUGGING Brazil. **Wikileaks**, 2015. Disponível em: https://wikileaks.org/nsa-brazil/press.br-pt.html Acesso em 20/07/2021

CANCLINI, Néstor Garcia. **Ciudadanos Reemplazados Por Algoritmos**. Bielefeld University Press, 2020. DOI: https://doi.org/10.14361/9783839448915

CASSINO, João; KUHN, Deivi Lopes. Software Livre é política de Estado, não de governos; por Deivi Kuhn e João Cassino. **Revista Fórum**, 2020 [Publicado em 29/06/2020] Disponível em: https://revistaforum.com.br/debates/software-livre-e-politica-de-estado-nao-de-governos--por-deivi-lopes-e-joao-cassino/ Acesso em 20/07/2021

COMPUTAÇÃO Em Nuvem Oferece Mobilidade E Maior Disponibilidade Para Acessar Sistemas Do MEC. **Rede Nacional de Ensino e Pesquisa**, 2020 [Publicado em 02/03/2020] Disponível em: https://www.rnp.br/noticias/computacao-em-nuvem-oferece-mobilidade-e-maior-disponibilidade-para-acessar-sistemas-do Acesso em 20/07/2021

DAGNINO, Renato. **Neutralidade da Ciência e Determinismo Tecnológico**. Campinas: Editora da Unicamp, 2008

DUIGNAN, Brian. USA PATRIOT Act: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001. In: **Encyclopedia Britannica**, 2017 [Publicado em 03/11/2011; Atualizado em 25/01/2017]. Disponível em: https://www.britannica.com/topic/USA-PATRIOT-Act Acesso em 20/07/2021

ELECTRONIC Frontier Foundation. FAQ on the CALEA Expansion by the FCC. **Electronic Frontier Foundation**, 2021. Disponível em: https://www.eff.org/pages/calea-faq Acesso em 20/07/2021

ERMANTRAUT, Victoria. Locação de algoritmos de Inteligência Artificial da Microsoft no Brasil: reflexões, dataficação e colonialismo. In: CASSINO, João Francisco; SOUZA, Joyce; SILVEIRA, Sérgio Amadeu da (orgs.). **Colonialismo de dados: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021

ESTRATÉGIA Brasileira de Inteligência Artificial. **Consulta Pública**, 2020. Disponível em: http://www.participa.br/profile/estrategia-brasileira-de-inteligencia-artificial Acesso em 07/12/2021

FLORIDI, Luciano. **Information: A Very Short Introduction**. New York: Oxford University Press, 2010

FOUCAULT, MICHEL. **O Nascimento da Biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008

FRANEK, Kamil. Microsoft Annual Report: Financial Overview & Analysis 2020, **Kamil Franek Blog**, 2020. Disponível em: https://www.kamilfranek.com/microsoft-annual-report-financial--overview-and-analysis/ Acesso em 03/08/2021

FRITSCH, Stefan. Technology and global affairs. **International Studies Perspectives**, v. 12, n. 1, p. 27-45, 2011

GARCIA DOS SANTOS, Laymert. **Politizar as novas tecnologias: o impacto sociotécnico da informação digital e genética**. São Paulo: Editora 34, 2003

GILPIN, Robert. **The political economy of international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987

GREENWALD, Glenn; Macaskill, Ewen. NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others. **The Guardian**, 2013 [Publicado em 7/06/2013]. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/us-tech-giants-nsa-data Acesso em 20/07/2021

GREENWALD, Glenn; MACASKILL, Ewen; Poitras, Laura; Rushe, Dominic. Microsoft handed the NSA access to encrypted messages. **The Guardian**, 2013 [Publicado em 12/06/2013]. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2013/jul/11/microsoft-nsa-collaboration-user-data Acesso em 20/07/2021

MICROSOFT expande sua oferta de nuvem no Brasil, cria plano para ajudar a facilitar busca por oportunidades de emprego para até 25 milhões de trabalhadores e plataforma de qualificação para brasileiros com o Ministério da Economia. **Microsoft News Center Brasil**, 2020 [Publicado em 20/10/2020] Disponível em: https://news.microsoft.com/pt-br/microsoft-expande-sua-nuvem-no-brasil-cria-plano-para-ajudar-ate-25-milhoes-de-trabalhadores-a-encontrar-emprego-e-lanca-plataforma-de-qualificacao-para-brasileiros-com-o-ministerio-da-economia/ Acesso em 20/07/2021

MOROZOV, Evgeny. **Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política**. São Paulo: Ubu Editora, 2018

PAYÃO, Felipe. Governo Temer vai abandonar software livre para comprar produtos Microsoft. **Tecmundo**, 2016 [Publicado em 31/10/2016] Disponível em: https://www.tecmundo.com.br/microsoft/111214-governo-temer-abandonar-software-livre-comprar-produtos-microsoft.htm Acesso em 20/07/2021

PUBLIC Library of US Diplomacy. Microsoft sees GOB attacks on IPR. **Wikileaks**, 2010. Disponível em: https://wikileaks.org/plusd/cables/07SAOPAULO1001_a.html Acesso em 20/07/2021

PUBLICADO edital para compra centralizada de licenças de uso de software Microsoft. **Ministério da Economia**: Governo Federal do Brasil, 2020 [Publicado em 07/10/2020] Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/publicado-edital-para-compra-centralizada-de-licencas-de-uso-de-software-microsoft Acesso em 20/07/2021

SADOWSKI, Jathan. When data is capital: Datafication, accumulation, and extraction. **Big Data & Society**, p. 1-12, 2019. DOI: https://doi.org/10.1177/2053951718820549

SANTOS, Theotônio dos. **Revolução Científico-Técnica e Capitalismo Contemporâneo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1983

SERPRO firma mais uma parceria para prestação de serviços em nuvem. **Serpro**: Serviço Federal de Processamento de Dados, 2021 [Publicado em 20/05/2021] Disponível em: https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2021/parceria-nuvem Acesso em 20/07/2021

SHIVA, Vandana. **Oneness Vs. The 1%: Shattering Illusions, Seeding Freedom** (with Kartikey Shiva). London: Chelsea Green Publishing, 2018. Livro eletrônico não paginado.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. A noção de modulação e os sistemas algorítmicos. **PAULUS: Revista de Comunicação da FAPCOM**, v. 3, n. 6, 2019

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. A hipótese do colonialismo de dados e o neoliberalismo. In: CASSINO, João Francisco; SOUZA, Joyce; SILVEIRA, Sérgio Amadeu da (orgs.). **Colonialismo de dados: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021

SYNERGY Research Group. Cloud Market Ends 2020 on a High while Microsoft Continues to Gain Ground on Amazon, **Synergy Research Group Blog**, 2021 [Publicado Em 2/02/2021] Disponível em: https://www.srgresearch.com/articles/cloud-market-ends-2020-high-while-microsoft-continues-gain-ground-amazon Acesso em 20/07/2021

TRIBUNAL De Contas Da União. Relatório De Auditoria, n° 030.236/2016-9. Relator: Aroldo Cedraz, sessão de 07/11/2018. **Acórdão 2569/2018**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2285163%22 Acesso em 20/07/2021

CC BY NC SA

VIGEVANI, Tullo. **O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior**. São Paulo: EdUSP, 1995

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001

WARK, Mackenzie. **Capital is dead: is this something worse?** London/New York: Verso, 2019

WARREN, Tom. Microsoft: we were wrong about open source. **The Verge**, 2020 [Publicado em 18/05/2020] Disponível em: https://www.theverge.com/2020/5/18/21262103/microsoft-open-source-linux-history-wrong-statement Acesso em 20/07/2021

WIENER, Norbert. **Cibernética e Sociedade: o uso humano de seres humanos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1968

ZUBOFF, Shoshana. Big Other: capitalismo de vigilância e perspectivas para uma civilização da informação In: BRUNO, F.; CARDOSO, B; KANASHIRO, M; GUILHON, L.; MELGAÇO, L; (Orgs.). **Tecnopolíticas da Vigilância**. São Paulo: Boitempo, pp. 17-68, 2018

ZUBOFF, Shoshana. **A Era do Capitalismo de Vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2021. Livro eletrônico não paginado.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.15724

Direitos humanos e Relações Internacionais (Resenha)

Cristine Koehler Zanella
Professora da Universidade Federal do ABC (UFABC),
São Bernardo do Campo – SP, Brasil.
E-mail: cristine.zanella@ufabc.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7092-4549

Resenha da obra *Direitos humanos e Relações Internacionais*, de Isabela Garbin, publicada em 2021 pela Editora Contexto.

Recebido em:
13/03/2022

Aceito em:
21/07/2022

Um guia introdutório sobre direitos humanos para internacionalistas é como poderíamos, em poucas palavras, definir *"Direitos Humanos e Relações Internacionais"*, da professora Isabela Garbin, professora da Universidade Federal de Uberlândia. O livro compõe a coleção *Relações Internacionais*, coordenada por Antônio Carlos Lessa, é publicado pela Editora Contexto e chega em importante quadra da história brasileira e mundial. O sofrimento decorrente do quadro de desigualdades, deterioração ambiental, governos de arroubos autoritários e conflitos de diversas ordens exige uma reflexão que aproveite as construções político-jurídicas já elaboradas pela humanidade na esteira dos seus momentos mais dolorosos sem deixar de refletir sobre novos desafios que se apresentam e possíveis soluções a construir. O livro contribui nesse sentido.

Organizado em cinco capítulos, além da introdução e de anexos que complementam o conteúdo com notas e informações sistematizadas, o leitor se depara com o que podemos chamar um verdadeiro mapa sobre as principais questões de direitos humanos para as Relações Internacionais.

A introdução traz importante ajuste inicial de foco, delimitando como o tratamento dos direitos humanos atenderá, na obra, as necessidades dos internacionalistas. Garbin (2021) se concentra na avaliação de como são construídos e realizados os direitos humanos, em detrimento à atenção dada pelos manuais jurídicos aos processos jurídico-normativos que envolvem o tema. Ao definir a perspectiva de análise a partir das Relações Internacionais, a autora também define que a redação do texto adota os referenciais terminológicos próprios dessa área, de forma que, quando houver sentidos plúrimos para um termo, a definição se resolve a favor do uso mais corrente para a perspectiva do internacionalista.

O primeiro capítulo explica o significado, o alcance e as características da proteção internacional dos direitos humanos. Apresenta-se o caráter intrinsecamente internacional do tema, uma vez que o termo direitos humanos liga-se à noção de humanidade compartilhada. Após apresentar as escolhas metodológicas do livro, o capítulo aponta as características das normas internacionais de direitos humanos. Fiel à perspectiva enunciada na introdução, a autora explica como a política internacional impactou na criação dessas normas, a exemplo da divisão do mundo em blocos políticos durante a Guerra Fria, que levou à criação de documentos de direitos humanos separados (o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, ambos de 1966), ao invés de um pacto internacional único. Por fim, o capítulo reúne sinteticamente como específicas abordagens teóricas das Relações Internacionais concebem, interpretam e explicam o papel dos direitos humanos.

CC BY NC SA

O segundo capítulo recupera a história da proteção internacional dos direitos humanos. Com clareza metodológica, aponta para a necessidade de se fazer uma distinção entre fonte e origem dessa proteção internacional. Enquanto a primeira, narrada à exaustão em manuais de Direito Internacional, destaca o momento da exteriorização normativa dos direitos humanos, a abordagem focada nas origens exige uma perspectiva historiográfica, que recupera a gênese das ideias, dos projetos, das demandas e das articulações políticas internacionais que resultaram na proteção dos direitos humanos. Ao fazê-lo, a autora tem espaço para destacar projetos que apontam o papel fundamental de Estados do Sul em provocar avanços na área. Tal é o caso, por exemplo, da menção à obra *Evidence for hope*, de Kathryn Sikkink (2017), que aponta para mobilizações fundamentais do Sul Global para que Estados mais poderosos aceitassem incorporar os direitos humanos em textos e instituições internacionais no pós-Segunda Guerra Mundial.

O terceiro capítulo apresenta a estrutura da proteção internacional dos direitos humanos, organizada em torno de dois eixos: Um eixo Onusiano, cujos fundamentos normativos originários se encontram na própria Carta das Nações Unidas, de 1945, e que articula tanto a implementação de direitos humanos nas normas, órgãos e agências que compõem a Organização das Nações Unidas (Sistema ONU) quanto o próprio braço institucional especializado da ONU para tratar de direitos humanos (Sistema Universal de Direitos Humanos - SUDH). É na estrutura institucional do SUDH que estão localizados o Conselho de Direitos Humanos, sucessor da Comissão de Direitos Humanos responsável por examinar situações de violação de direitos humanos caras ao Sul Global, tais como os abusos do *apartheid* na África do Sul e as violações sistemáticas durante a ditadura militar no Chile. É também no Conselho de Direitos Humanos que se desenrola o processo de Revisão Periódica Universal, que observa e monitora o cumprimento das obrigações dos Estados em direitos humanos, a cada quatro anos e a partir de dados produzidos por atores políticos diversos, quais sejam: o próprio Estado, especialistas independentes, e relatórios de ONGs compilados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Esse, aliás, é o segundo órgão geral do Sistema Universal.

O segundo eixo de proteção internacional dos direitos humanos se estrutura em torno de organizações regionais. Ainda no terceiro capítulo são apresentados o sistema Interamericano, o Europeu e o Africano, cada um contando com breve apresentação, histórico e estrutura. Em que pese a ausência de um conjunto sistemático de órgãos, normas e dinâmicas envolvendo a proteção dos direitos humanos no Oriente Médio e na Ásia, a autora não se furtou a comentar o estado do tratamento ao tema nessas regiões. Em relação ao Oriente Médio, ligada à Liga dos Estados Árabes, destaca a entrada em vigor, em 2008, da Carta Árabe dos Direitos Huma-

CC BY NC SA

nos em sua versão revisada - já que o primeiro documento sofreu fortes críticas e pressões que questionaram a sua forma de aprovação e seu conteúdo. O capítulo anuncia, mas sem avançar analiticamente, os impactos políticos de eventos tais como a Primavera Árabe, que poderiam ter repercussão em matéria de direitos humanos. Sobre a Ásia é destacada a preferência por instrumentos de *soft law* que marcam os documentos produzidos sobre o tema na região.

O quarto capítulo trata do que poderíamos chamar de direitos humanos em movimento. No âmbito da política internacional são destacados os principais atores e as ferramentas envolvidos nas dinâmicas de formulação de posições, monitoramento, responsabilização por abusos e ativismo em direitos humanos. Atentando para a formulação da posição brasileira de política externa para direitos humanos, é destacada a participação de atores não-governamentais no processo, tal como se dá com a atuação da organização Conectas. Quanto ao monitoramento, destacam-se as ferramentas de coleta de dados e elaboração de relatórios, que, fundamentalmente, identificam situações desviantes de normas e padrões acordados, indicam medidas para remediar o quadro e pontuam ações a serem tomadas pelos Estados. Sobre a responsabilização por abusos, é lembrado como de uma responsabilização unicamente do Estado tem-se avançado para alcançar a responsabilização dos indivíduos que praticam as violações. Notamos a ausência de menção, neste tópico, a uma relevante discussão que tem sido travada nas últimas décadas: a busca pela responsabilização das organizações internacionais por violações de direitos humanos. Embora se trate de obra introdutória, acreditamos que, por endereçar questões centrais tais como a introdução do cólera no Haiti pela ONU ou os abusos cometidos por agentes de missões de paz, o esforço por essa construção de responsabilização das organizações internacionais poderia ter sido mencionado.

Ainda no capítulo quatro são lembrados os avanços em termos de justiça de transição, importante tópico para os latino-americanos e que diz respeito à busca por respostas judiciais, não-judiciais e atos simbólicos que respondam às violações cometidas por regimes autoritários ou por grupos em conflitos armados internos. Finalmente, sobre o ativismo em direitos humanos são destacadas ações e estratégias mobilizadas por movimentos sociais.

O último capítulo coloca uma questão que perpassa a mente de todo estudioso de Relações Internacionais. Acostumado a lidar com as dinâmicas do poder, esse inevitavelmente se questiona sobre a eficácia da proteção internacional dos direitos humanos. Aqui a autora recupera as explicações das escolas realista, liberal-institucionalista e construtivista para a existência e as condições de cumprimento das normas de direitos humanos. Não deixa de apontar, contudo, os limites dessas construções teóricas, tal como faz quando aponta os limites da interpretação realista ao mencionar evidências empíricas que sustentam o relevante

CC BY NC SA

papel dos Estados menos poderosos para a promoção das normas internacionais de direitos humanos. De qualquer forma, notamos a opção por um enquadramento teórico que destaca três escolas bastante tradicionais das Relações Internacionais e que deixa de lado perspectivas caras ao espaço latino-americano e brasileiro, tais como a perspectiva decolonial, a feminista e a marxista. Ao fazê-lo, o texto reforça uma epistemologia e uma ontologia da área em que questões importantes aos estudantes brasileiros ficaram a descoberto, tais como o desafio de grupos identificados por seus recortes de gênero, raça e classe no contexto periférico para construir, encontrar proteção e mobilizar a implementação dos direitos humanos de modo a fazê-los funcionar para pessoas que enfrentam específicas formas de marginalização. Essas e outras questões, como os impactos sobre os direitos humanos da "guerra ao terror" e de uma certa normalização da exceção como expansão da ação do Estado sobre os indivíduos, para usar os termos de Agamben (2011), seriam abordagens bem-vindas em uma futura edição da obra, dada sua redação como manual de direitos humanos escrito a partir do Sul Global.

Finalmente, são apresentadas perspectivas pessimistas, céticas e otimistas sobre o potencial da proteção dos direitos humanos ter um impacto efetivamente positivo. O livro é encerrado com a autora deixando-se entrever em sua posição otimista quanto à eficácia da proteção internacional dos direitos humanos. Em verdade, ao fornecer um guia introdutório sobre o tema para os internacionalistas, mais do que apenas uma perspectiva otimista, a autora contribui para que seus leitores aperfeiçoem suas reflexões, argumentos e, enfim, ações em prol de um horizonte que promova mais compreensão e possibilidade de construção coletiva interna e internacionalmente.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2011.

GARBIN, Isabela. **Direitos humanos e Relações Internacionais**. São Paulo: Contexto, 2021.

SIKKINK, Kathryn. **Evidence for hope: making human rights work in the 21st century**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.15635

Politics as a Science: A Prolegomenon (Book Review)

La Política como Ciencia: Un Prolegómeno (Reseña)

Ana Beatriz da Costa Mangueira
PhD candidate in Political Science at the Federal University of Pernambuco (UFPE), Recife – PE, Brazil.
Email: beatrizmang@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002- 3246-0058.

Book Review of "Politics as a Science: A Prolegomenon", by Schmitter and Blecher, 1st edition. New York: Routledge, 2021.

Resumen: Distintos enfoques metodológicos para estudiar los fenómenos políticos están en el centro de la discusión en Ciencia Política como disciplina. Schmitter y Blecher se refieren a este tema en "Política como ciencia: un prolegómeno". Los autores argumentan que es importante que los politólogos manipulen los métodos utilizados en su esfuerzo por identificar similitudes y diferencias entre los países en los estudios políticos comparados. Con este fin, Schmitter y Blecher presentan los principales conceptos de disciplina, enfoques teóricos y las fases de la investigación que deben ser seguidas por los politólogos en su análisis. Por fin, el libro es innovador porque proporciona una amplia perspectiva sobre el campo de la ciencia política, descentraliza el enfoque en las técnicas cuantitativas y puede contribuir a los estudios de la política, ofreciendo espacio para una pluralidad de métodos y temas más allá de los eurocéntricos. El libro es ideal para aquellos que quieren estudiar sobre la política comparada.

Palabras-clave: Enfoques metodológicos. Ciencia Política. Política comparada.

Recebido em: 05/02/2022

Aceito em: 26/07/2022

Distinct methodological approaches to studying political phenomena are at the core of the growing discussion in Political Science as a discipline, despite this debate dating back decades (GOODIN, 2011). Schmitter and Blecher summarize this topic in "Politics as a Science: A Prolegomenon" in the first of seven chapters of the book. To infer is a huge challenge due to the complexity of politics. How can we measure power? There is no single answer to this question. There are many ways to achieve this goal. The authors argue that one method to solve questions such as this is to analyze the rules' functions and the practices of human social life.

The second chapter of the book refers to the concepts of the Discipline. For Schmitter and Blecher it is essential to understand these concepts. Additionally, it is important to manipulate the methods used as they help comparative studies of politics in their effort to identify similarities and differences between countries. Thus, comparative politics clarifies the characteristics of units (LICHBACH; ZUCKERMAN, 1997, p. 4). As such, the authors highlight the micro-foundations of politics from Machiavelli's contributions: *necessitá* – the need to understand why conflicts of interests inevitably occur in any society; *virtú* - which corresponds to the skill of deeply understanding such conflicts; and *fortune* – the occurrence of events can be unpredictable. These are key elements that guide analyses on how politics occur in democratic and autocratic regimes. Explaining human political behavior and identifying how and in what context people make their choices are some of the functions of Political Science.

Chapter three presents the consequences of politics, which are: order, material goods, recognition, respect, the effects of political systems, and legitimacy. The authors emphasize the meaning we could give to order: it does not mean stability but rather the ability to adapt to changes. Therefore, according to Schmitter and Blecher order can be understood as identities and rules shared among actors. The European Union, for example, manages a region to maintain order among its members through its institutions that deliberate on matters of the economy, politics and security. These outcomes become legitimate when people accept the rules of institutions and are aware of their choices' political effects.

The fourth chapter discusses the contribution of political theory to Political Science and the main methods of the discipline. The authors believe that liberalism is prominent in the field. From their point of view, this theory is rarely contested by political scientists. Beyond that, liberalism presents gaps due to its focus on individuals and its analysis of institutions within the nation-state. Although political scientists use different methods, realism has a prominent spot in Political Science as liberalism. Furthermore, Schmitter and Blecher claim that the discussion regarding quantitative and qualitative methods and their contributions is frequent in the field. Regardless of the method selected, the essential aspect is its rigor, the analysis of

CC BY NC SA

how dependent and independent variables interact with each other, and how it contributes to the current knowledge on this topic (BRADY; COLLIER; SEAWRIGHT, 2010, p.24).

Research design is essential to analyze a topic that aims to explain the political and social world. This idea is explored in chapter five of the book. Schmitter and Blecher present a cycle of four phases that researchers should follow when they have an idea: 1) logic of discovery: the theme is conceptualized and hypotheses are constructed; 2) logic of explication: cases are selected, a writing proposal is developed, before moving on to the next step, the variables are operationalized; 3) logic of accuracy: measurements and association tests are performed; and, finally, 4) logic of proof: the stage during which the researcher makes causal inferences and evaluates the results. It is important to emphasize that a researcher can sometimes face difficulties during this cycle and consequently, make mistakes, especially in the operationalization of variables. The authors suggest that researchers must also be careful not to fall into the argument of the best method or "most scientific", as quantitative methodology is overestimated in the field since it is attributed a more "scientific status" compared to qualitative methodologies. Depending on the focus of study, the latter is more applicable to research development.

Developing a good research design for understanding politics is important, but why are we interested in politics? This is the central question of chapter six "The Purpose". Schmitter and Blecher argue that the aim of politology is not only to change political practice, despite this being the origin of the discipline. In fact, for some researchers, it still can be. But for others, the purpose is to acquire knowledge and to contribute to future studies. Nowadays, comparative politics focuses on understanding the differences between units, although there has been an increasing interest in understanding similarities due to the growing interdependence among States.

In the final chapter, the authors review the main topics discussed above without intending to conclude, since politics is always changing. Politics as a Science is essentially a theoretical and conceptual book and proposes that the study of politics should be considered an art. The book is innovative because it provides a wide perspective on the field of Political Science. It decentralizes the focus on quantitative techniques and may contribute to the studies of politics in Brazil because it offers space for a plurality of methods and themes beyond eurocentric ones. Furthermore, the book emphasizes relevant concepts for the development of this discipline. Notwithstanding, it challenges some prominent scientific approaches such as liberalism and realism, claiming that the crucial issues are how we study politics and why we should be concerned with research design. With an easy-to-understand language and narrative, "Politics as a Science: A Prolegomenon" presents the essential subjects of political studies. It is ideal for those who want to dive into the universe of comparative politics.

CC BY NC SA

REFERENCES

BRADY, Henry; COLLIER, David; SEAWRIGHT, Jason. Refocusing the Discussion of Methodology. In: BRADY, Henry; COLLIER, David. Rethinking Social Inquiry. 2 ed. 2010.

GOODIN, Robert. The State of the Discipline, the Discipline of the State. In: Russell J. Dalton & Hans-Dieter Klingemann. Goodin, Robert E. (ed.), The Oxford Handbook of Political Science, Oxford University Press, Oxford, 2011.

LICHBACH, Mark; ZUCKERMAN, Alan (Eds.). Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 1-16.

SCHMITTER, Phillipe C.; BLECHER, Marc. Politics as a Science: A Prolegomenon. 1st edition. New York: Routledge, 2021.