Volume 07 | Número 13 | Janeiro - Junho 2018

MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



Democracia Global e Instituições Internacionais

UFGD editora

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

EXPEDIENTE V. 7, N. 13 – jan./jun., 2018

Editores:
Professor Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Professor Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Equipe Monções:
Gracia Sang A Yang Lee
Mateus Brunetto Cari

Capa: Gracia Sang A Yang Lee
Diagramação e Edição da Capa: Gracia Sang A. Yang Lee
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)
Me. Douglas Policarpo (UFGD)
Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)
Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)
Dr. João Nackle Urt (UFGD)
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 (UFGD)
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)
Me. Katiuscia Moreno Galhera (UNICAMP/PENN STATE)

Diagramação: Mateus Brunetto Cari

Editoração: Mateus Brunetto Cari

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores 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

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

DEMOCRACIA GLOBAL E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS: À GUISA DE INTRODUÇÃO

Dawisson Belém Lopes
Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).
Matheus de Carvalho Hernandez
Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e *Visiting Scholar* no *Institute for the Study of Human Rights* da Columbia University.

A motivação do **Dossiê Democracia Global e Instituições Internacionais**, a estampar o presente número da **Revista Monções**, nasceu do seguinte diagnóstico: o debate a respeito da *democratização da política internacional* é, definitivamente, algo que se impõe atualmente, não sendo facultada às discussões sobre Relações Internacionais no Brasil a opção de passar-lhe ao largo. De um lado, a despeito de todas as crises e turbulências contemporâneas, a democracia como regime de governo permanece disseminada pelo mundo. De outro lado, nunca antes foi tão aguda a consciência de suas limitações empíricas.[1] Diante disso, o Dossiê representa um chamado à avaliação crítica e reflexiva do fenômeno da democratização da política internacional a partir de diversos ângulos analíticos. Seu objetivo central é compreender as formulações, as reformulações e os limites das vias promovidas pelos Estados, pelas instituições internacionais e outros atores não

[1] Dahl ilustra o afirmado por Marks (2001), ainda que não tivesse a expressa intenção: "[m]esmo os ditadores mais repressivos se dizem favoráveis, hoje em dia, ao legítimo direito do povo de participar do governo, isto é, de participar da 'administração', ainda que não na contestação pública" (Dahl, 2005, p. 25).

estatais para o exercício de uma gestão da governança global mais plural e aberta – e, num sentido bastante peculiar, mais "democrática" – em meio às complexidades, desigualdades e instabilidades impostas pelas condições de "anarquia estrutural".

A partir da década de setenta, tornou-se frequente nas reflexões sobre a política internacional a interpretação do mundo calcada na premissa da *anarquia sistêmica* (Bull, 1977; Waltz, 1979; Keohane, 1984; Wendt, 1996). Sua premissa é que em um ambiente no qual os Estados representam a autoridade suprema dentro de seus respectivos territórios um governo mundial é uma impossibilidade. Trata-se de uma decorrência do princípio moderno da igualdade soberana entre as nações. Assim, se não há uma instância superior aos Estados, prevalecerá uma estrutura anárquica.

Esse sistema internacional moderno, baseado na ideia de soberania territorial e no relacionamento jurídico horizontal entre os Estados (em oposição à lógica verticalizada e hierárquica do âmbito doméstico entre governantes e governados), teve a sua própria dimensão *política* questionada. Waltz (1979) defendia que o sistema internacional moderno era decorrência de uma balança de poder, ou seja, ele não seria resultado de escolhas políticas deliberadas, mas de um equilíbrio atingido entre os Estados, os quais, em razão de suas necessidades básicas, se moveriam pela sobrevivência nacional e, assim, se constrangeriam mutuamente.

Essa visão da política internacional foi sendo questionada e nuançada com o decorrer do tempo e ao longo dos debates e mudanças pelas quais passaram os estudos internacionais. É fato que ainda hoje não se reconhece uma instância superior aos Estados. Entretanto, já é possível visualizar nichos de autoridade concorrentes com a soberania estatal, que passam a incidir sobre os rumos da realidade internacional. Essa fluidez da autoridade política foi chamada de "governança sem governo" (Rosenau; Czempiel, 1992; Young, 1999). Nesse caso, vale esclarecer, *governo* refere-se às atividades levadas a cabo por uma autoridade formalizada, pelo poder de polícia que garante a implementação de políticas. Já *governança* concerne às atividades baseadas em objetivos compartilhados, que podem ou não derivar de responsabilidades jurídicas e formalmente prescritas e não necessariamente dependem, para sua implementação, de poder de polícia. Assim, governança e governo não são sinônimos e, tal como discutido por Rosenau e

Czempiel (1992), a governança é um fenômeno mais amplo do que o governo, não estando por ele delimitada.

A essa complexidade de uma governança global *sem* um governo mundial se junta o debate acerca da legitimidade política nas relações internacionais. O ponto aqui é o seguinte: se existem, de fato, indícios de uma "governança sem governo" em escala mundial, de onde ela extrai a sua autoridade legítima? A partir dessa indagação, percebe-se que se, de um lado, o regime democrático tornou-se fonte de legitimidade dentro dos Estados, de outro lado, permanecem baixas as expectativas de que o *sistema moderno de Estados* funcione balizado pela fórmula democrática. Diante dessa dificuldade estrutural de injetar lógicas democráticas na política internacional, a pergunta que perpassa não apenas este texto de apresentação, mas a própria inciativa de elaboração do Dossiê, é: será possível conceber interações políticas *democráticas* em um sistema de Estados *territoriais* e *soberanos*?

Na conjuntura contemporânea das relações internacionais, o surgimento de tópicos efetivamente globais, que detêm potencial para afetar todo o planeta, passou a exigir novos tipos de política pública, os quais impõem obstáculos ao *modus operandi* dos tradicionais Estados nacionais. São questões que demandam olhar transfronteiriço, já que suas causas e efeitos já não se circunscrevem necessariamente mais a Estados ou regiões específicas. E é daí que emergem as reivindicações por uma governança global alinhada à fórmula democrática, uma das questões centrais deste Dossiê.

Assim, a complexidade colocada pela anarquia estrutural às relações internacionais conduziu as discussões sobre a ordem global contemporânea para o conceito de governança. Whitman (2005) debate suas características, reconhecendo que governança pode ser uma função social centrada na tomada de decisões coletivas sobre dilemas compartilhados. Essa governança envolve atividades de governo, mas não deve ser restrita apenas a elas; engloba outros canais para a produção de resultados, sendo, assim, necessárias atividades administrativas (*governing*) de agentes políticos, sociais, administrativos, econômicos, sempre como produtos da deliberação, seja ela pública ou privada. Governança também pode ser compreendida como um conjunto de atividades sociais, políticas e administrativas que objetivam conduzir, gerenciar e controlar sociedades. Essa perspectiva alcança

mais do que uma dinâmica simplesmente estatal, sendo, desse modo, ontologicamente distinta do conceito de "governo" (Whitman, 2005).

Em cada uma das perspectivas observadas, os problemas concernentes à governança consistem no incremento do número de atores independentes e com poder de veto. Portanto, requisitos comuns e regras são essenciais para a produção de bens coletivos, ainda que diante da variedade de demandas possíveis. Dessa forma, Whitman (2005) afirma que a governança tem, primeiramente, uma característica multifacetada, e, segundo, que ela não pode estar circunscrita ao Estado-nação, o que faz com que ela se direcione para o exterior, em interações globais, nas redes transnacionais.

As organizações internacionais multilaterais ocupam espaço central da governança global, como evidenciam os artigos deste Dossiê. Para Cooper *et alii* (2008), o desenvolvimento de instituições multilaterais é a manifestação da prevalência da perspectiva *trans-soberana*. Dadas suas capacidades singulares de promover cooperação e coordenação política, as organizações internacionais colocam-se como resposta para os desafios colocados pela interdependência. Para compreender o fenômeno da governança global institucionalizada, é preciso avistar os desenhos institucionais e, especialmente, analisar se essas instituições são, de fato, promotoras de responsividade, participação e incentivos às práticas da governança pactuada (Keohane, 2002).

Ao se colocarem nessa posição da governança, as organizações internacionais passam a ter um papel importante no gerenciamento global. A capacidade de fomentar arcabouços institucionais ligados à produção de informação, padronização de comportamentos e promoção de conexões entre temáticas (*issue-linkages*) converte as organizações internacionais em variáveis intervenientes relevantes para o alinhamento de expectativas e centralização de políticas supranacionais (Botcheva e Martin, 2001; Abbott e Snidal, 1998; Axelrod e Keohane, 1985).

A partir do momento, portanto, que a governança passa a ser gerida por tais agentes, começa a surgir o debate a respeito da qualidade dos mecanismos gestores. No fundo, surge a busca por uma adjetivação do conceito, e daí emerge o vínculo normativo entre a realidade internacional e a democracia. A democracia passa a frequentar, assim, a ideia do que seria uma governança considerada boa.

"*Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*" é o título de um relatório de 1989 do Banco Mundial no qual primeiramente se evoca a ideia da "boa governança". Isso estava ligado, naquele momento, vale frisar, às pressões por ajustes estruturais da economia, por diminuição da intervenção estatal na esfera econômica, por redução da dimensão dos setores públicos, e em favor de uma maior eficiência gerencial, baseadas nas prescrições do livre mercado (Najem, 2003).

Existia, assim, um projeto universalista dos processos de governança nos Estados, manifesto principalmente na ênfase da liberalização econômica e política, as quais estariam estruturadas em prol da democracia liberal. A visão de Kofi Annan, então Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, reafirma esse projeto. De acordo com ele, boa governança seria "assegurar o respeito aos direitos humanos e o império da lei, o fortalecimento da democracia, a promoção da transparência e a capacidade de administração pública" (*apud* Weiss, 2000, p. 797). Desse modo, a questão da governança não estaria vinculada somente à eficiência de suas políticas no espaço global, mas também à legitimidade. Tal legitimidade seria decorrente de maior participação e incidência de atores transnacionais e do espraiar da democracia pelos Estados nacionais.

Conceber modos e vias de implementar a lógica democrática na esfera internacional gerou diferentes respostas teóricas e conceituais. Marks (2001), por exemplo, estruturou uma segmentação tripartite dos projetos para democratização da governança global, reunindo-os em: (1) governo mundial, (2) democracia pan-nacional e (3) democracia cosmopolita. O primeiro agrupamento relaciona-se à possibilidade de construção de um Estado democrático global; o segundo, à soma de todos os regimes democráticos que povoam o mundo; e o terceiro concilia traços dos dois primeiros, vinculando a democratização incremental no nível doméstico dos Estados ao aparecimento de instituições transnacionais e supranacionais com condição de democratizar a política internacional contemporânea.[2] Já Marchetti (2012) dividiu as abordagens contemporâneas em *transnacionais* e *cosmopolitas*.

[2] Instituições transnacionais são capazes de contemplar e integrar agentes estatais e não estatais em seu interior. Já as instituições supranacionais têm como traço distintivo a superação do estatuto intergovernamental, na medida em que buscam descolar-se dos referenciais dos Estados territoriais modernos. Um bom exemplo de instituição supranacional atualmente seria o Banco Central Europeu.

Tratemos brevemente dos argumentos das abordagens *tradicional* e *contemporânea*, tentando contemplar variadas perspectivas que reduzem o papel do Estado nacional na viabilização efetiva da democratização da política internacional.

Aportes tradicionais da questão da "democratização da governança mundial" tendem a se focar no aspecto da *pluralização dos atores estatais* com condição de fazer parte de *arranjos multilaterais formais*, elaborar e veicular as suas preferências (em situação de igualdade formal com os demais atores) e tomar decisões concernentes às variadas agendas internacionais. Essas abordagens tradicionais compartilham o diagnóstico de que os Estados territoriais e soberanos importam e, além disso, ainda são necessários para a eventual construção de uma administração pública global (mais ou menos) poliárquica.[3]

Para Archibugi *et alii* (2012), esse modelo guarda semelhança com o *confederalismo*, isto é, arranjos multilaterais de deliberação que, a despeito de admitirem decisões substantivas colegiadas e baseadas em maiorias, preconizam a preservação das prerrogativas soberanas dos Estados nacionais. Segundo Hermet (2002), ainda que haja a ascensão de vários temas globalizados, o Estado ainda é o único agente capaz de dar um encaminhamento (mais ou menos precário) aos dilemas e desafios que engessam e congestionam as agendas políticas em âmbito mundial, regional e nacional. Sendo assim, qualquer projeto de democratização da governança global terá, de forma inescapável, que passar pelos Estados e suas respectivas capacidades e disposições de elaborarem e incluírem regimes internacionais[4] no corpo do direito internacional público.

Se Estados então são os eixos e os pontos de encontro e acesso das lealdades políticas, como conceber uma instância legítima de poder que esteja acima e além dos Estados? Para Howse (2001), a operação mental é a seguinte: faz-se uma analogia entre a delegação formal de autoridade que os Estados

[3] "Poliarquia" é expressão cunhada pelo cientista político Robert Dahl para referir-se a manifestações empíricas da democracia contemporânea, enfatizando-se duas dimensões do fenômeno: a capacidade de inclusão dos cidadãos ao processo político-eleitoral e a possibilidade institucional de fazer oposição ao regime doméstico (ou ao líder político, ou à coalizão dominante etc.).

[4] Por "regime internacional", faz-se referência ao conjunto de normas, princípios, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas de diferentes atores, em relação a agendas específicas (*issue-areas*) das relações internacionais (Krasner, 1983).

promovem em relação às organizações internacionais,[5] de um lado, e a atribuição de autoridade (real ou presumida) dos indivíduos em relação aos representantes dos Estados, de outro. Assim, o multilateralismo interestatal torna-se, nessa analogia, o mecanismo por meio do qual se legitimam as relações do sistema de Estados. De certa forma, tal como afirma Onuf (1998), a condição soberana concede aos Estados prerrogativas sobre o território, tanto prerrogativas de uso quanto de posse e, como tal, pode-se dizer que os Estados passam a se comportar como indivíduos titulares de direitos, em analogia às condições previstas pelo contratualismo liberal.

Quase diametralmente opostas às visões tradicionalistas, estariam as abordagens contemporâneas. Elas evidenciam a entrada (mais formal ou mais informal) de atores não estatais – como governos subnacionais, organizações não governamentais, redes de *advocacy*, movimentos sociais, corporações transnacionais etc. – nos fluxos e mecanismos decisórios globais, nos quais anteriormente prevaleciam em larga medida os Estados (Alger, 2010; Bexell, Tallberg e Uhlin, 2010; Keohane, Macedo e Moravcsik, 2009). Com isso, as abordagens contemporâneas colocam em relevo as feições potencialmente *transnacionais* que a democracia teria ganhado no âmbito de um processo de globalização das relações sociais e humanas (Marks, 2001; Held, 2004; Zweifel, 2006).

As visões contemporâneas a respeito de um potencial processo de democratização (que estaria em curso) da governança global adotam como inspiração os desenhos institucionais que possibilitam um exercício mais *direto* da democracia pelos ditos “cidadãos globais”, ou seja, aquelas pessoas envolvidas concretamente no processo político, conciliando elementos de representação, participação e deliberação (Bexell, Tallberg e Uhlin, 2010). Esse método traz uma potencial positividade consigo: ao promover uma inclusão de atores transnacionais, ele cria as possibilidades para expansão e melhora do acesso ao poder público de estratos representativos da população global, os quais possivelmente estariam excluídos pelos canais representativos tradicionais (Marks, 2001).

[5] Cabe lembrar que uma organização internacional (ou intergovernamental) requer, para que venha a existir, o consentimento explícito de dois ou mais Estados, geralmente expresso sob a forma da assinatura (com ulterior ratificação) de um tratado internacional.

O argumento, por outro lado, está eivado de problemas. As redes transnacionais de ativismo, que comumente se valem das organizações internacionais como plataformas, conformam *posições*, mas não necessariamente representam *populações*. Dessa forma, a inclusão não necessariamente gerará mecanismos igualitários ou equânimes na formação da representação do *demos*[6] (Keck, 2004).

Diante das complexidades teóricas e dos dilemas morais colocados, autores como David Held, Peter Singer e Jurgen Habermas tentaram conceber alternativas de inclusão e de arranjo entre o tradicional método democrático de tomada de decisão (que requisita representação e/ou participação de todos os cidadãos) e a vislumbrada eficácia das políticas externas e internacionais dos Estados. Held (2004) apresentou uma proposta de revisão do modelo de governança global estruturado na década de noventa, ou seja, aquele projeto de espraiamento transnacional e global dos pressupostos social-democratas: democracia, direitos humanos e império da lei. Ao refutar a visão de uma suposta evolução gradativa a partir da institucionalidade já vigente, Held sugeriu a criação de uma rede vasta e interconectada de instâncias públicas, cobrindo cidades, Estados, regiões, enfim, cobrindo a chamada ordem transnacional. Os âmbitos locais seriam as arenas para os processos participativos do *demos*, e nos domínios menos locais dar-se-ia a articulação por meio de mecanismos representativos. Haveria, assim, a possibilidade de conformação de uma assembleia mundial, a qual englobaria todos os Estados e agências, cujo foco seriam as preocupações eminentemente globais (questões de saúde e doença, questões alimentares, instabilidades financeiras, dívidas externas, aquecimento global, desarmamento, riscos nucleares etc.).[7]

Singer (2004) argumenta que, tendo em vista as características comunicacionais do tempo presente, a justificação de um comportamento diante de uma audiência global é algo factível. As mudanças trazidas por essa revolução

[6] Para Marchetti (2008) só há uma "democracia global" em uma situação na qual a cidadania seja pensada em termos transnacionais e, como tal, todos os cidadãos possam participar da formulação e das decisões de natureza pública em diferentes níveis, estruturados por meio de uma federação global (*world federalist system*). Uma estrutura desse tipo, conforme o autor, teria capacidade de uma inclusão abrangente e em diferentes níveis, garantindo a vigência do principio de "não exclusão", essencial para um projeto de democracia global de fato.

[7] Ali Kazancigil (2002) discorda desse argumento de Held. Segundo ele, vislumbrar um mundo cuja constituição de uma democracia global exija compartilhamento de visões, princípios e sistemas políticos entre todos os Estados é praticamente sustentar uma utopia improvável.

comunicacional contemporânea podem se constituir na dimensão material para a elaboração de uma nova ética mais globalizada. Com isso, pode-se pensar em inserções, raciocínios e formulações políticas que transpassem de fato as tradicionais fronteiras estatais.

Habermas (1998), em relação a possíveis alternativas para um processamento democrático dos problemas internacionais, afirma que uma comunidade política vista como democrática deve ser dotada da capacidade de diferenciar seus membros de seus não-membros. O conceito autorreferencial de "autodeterminação coletiva" aponta o espaço lógico que ocupam os cidadãos reunidos como membros de uma comunidade política particular (diante de outras comunidades políticas, agrupadas sob outros Estados). Essa comunidade política particular só se configura como democrática se detém as capacidades de forjar a própria norma de conduta que regerá as interações que manterá com as outras comunidades políticas do mundo. A solidariedade construída pela população no interior de um Estado está baseada em uma identidade coletiva particular, estruturada em referências históricas e morais também particulares. É isso o que conforma o substrato da nação e fomenta o seu potencial de autogestão.

***

Daí o grande desafio teórico, empírico e normativo, espelhado na propositura deste Dossiê, de se pensar uma democracia de alcance global e o respectivo papel a ser desempenhado pelas instituições internacionais. Ao passarmos brevemente por essas diferentes abordagens, torna-se muito claro como há limites desafiadores – tanto políticos e operacionais quanto teóricos – às concepções de democracia global.

Langlois *et alii* (2009), por exemplo, argumentam que a transição da concepção democrática construída dentro do Estado-nação para o espaço internacional não se dá em um vazio político e simbólico, ou seja, o ambiente internacional também é dotado de suas características e práticas, as quais deverão ser transformadas para a viabilidade e eventual completude do seu processo de democratização.

O primeiro obstáculo é a complexidade de se conceber, mesmo em processos de governança sem governo, as soluções para além do Estado e a distribuição equitativa das decisões. O ceticismo persiste, especialmente quando são trazidas à tona as desigualdades entre os Estados e a política de poder ainda presente nas relações diplomáticas ou militares, convertendo o âmbito internacional também em espaço de combates políticos e ideacionais. Sendo assim, subestimar o papel o Estado seria infrutífero, já que ainda é difícil vislumbrar concretamente outras vias para a democratização.

Um segundo elemento corresponde à relação entre democracia e soberania. Esse elemento emerge na medida em que o desenvolvimento efetivo de um arcabouço institucional em torno da ideia de "soberania popular" demandará a desconstrução, seguida por uma reinterpretação, da lógica do poder e dos elementos simbólicos que o legitimam.

Habermas, em sua faceta prescritiva, arrisca-se nesse processo de desconstrução-reconstrução quando propõe que se desconstrua o binômio Estado-nação, de modo que os vínculos compartilhados entre os cidadãos desaguem não mais em elementos afetivos de base nacional, e que tais laços de coesão e compartilhamento sejam reconstruídos a partir de bases normativas, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, por exemplo. A viabilização concreta dessa possibilidade de um patriotismo constitucional em bases soberanas pós-nacionais, entretanto, ainda permanece coberta por ceticismo e desconfiança.

Howse (2001) vai relativamente na mesma linha que Langlois *et alii*. Segundo Howse, o uso do termo "*demos*" para remeter a questões ainda concernentes ao sistema moderno de Estados desperta dubiedade. Para o autor, na medida em que não há concretamente um *demos* transnacional, não se pode dizer que a sociedade civil transnacional o represente. Diante dessa disjunção de representatividade, resta à sociedade civil transnacional extrair legitimidade da sua capacidade de encarnar interesses, valores e grupos que possuam alguma relevância ou ressonância doméstica.

O que se percebe, nesta apresentação do Dossiê, é que há aspectos salientes e problemáticos na ação e nas análises sobre as instituições internacionais contemporâneas, particularmente em relação aos potenciais e aos limites das propostas de "democracia global". De forma geral, pode-se dizer que os artigos que

conformam este número, a serem apresentados na sequência, problematizam as instituições em seus papéis. É interessante destacar que o corrente volume explora as organizações internacionais na governança global sob, pelo menos, três ângulos: (i) enquanto difusoras de políticas públicas, (ii) enquanto entes observados e percebidos por cidadãos e políticos em nível doméstico, e (iii) enquanto objetos ontologicamente relevantes a ponto de tornar seus procedimentos e mecanismos internos alvo de análise.

Além disso, vários dos artigos neste número publicados examinam as potencialidades e limites da governança democrática global em áreas temáticas específicas, como direitos humanos e ativismo transnacional, segurança e poder cibernético, finanças e as agências de risco, movimentos sociais e espaços transnacionais, questão alimentar e influência corporativa. Em seu conjunto, os textos colocam em discussão elementos centrais, tais como a globalização da ordem política internacional, a emergência de instituições da governança democrática global, atores da governança democrática global (como corporações transnacionais, ONGs internacionais, movimentos sociais globais, organizações intergovernamentais e tribunais internacionais) e seus respectivos e desiguais níveis de poder e discussões teórico-metodológicas para acompanhamento da governança democrática global.

O Dossiê inicia-se com a entrevista concedida por **Ulysses Panisset**, teórico e prático das relações internacionais. Na conversa com Dawisson Belém Lopes, um dos editores do número, o Dr. Panisset fala de seus quase trinta anos como funcionário internacional de OPAS e de OMS. Docente e pesquisador da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais, Ulysses também reflete filosófica e empiricamente sobre os aspectos mais instigantes da democratização da governança global, com a autoridade de quem ajudou a construir e avançar alguns dos seus caminhos no campo da saúda pública internacional.

O número segue com o texto *As organizações Internacionais como difusoras de políticas públicas*, da autoria de **Carlos Aurélio Pimenta de Faria**. O autor debruça-se sobre o – frutífero, mas ainda pouco explorado – fenômeno das organizações internacionais como influenciadoras das políticas públicas dos Estados e analisa os objetivos, as formas de ação e os instrumentos dos quais tais organizações se valem para tentar pautar a atuação doméstica dos Estados.

Ainda permeando o campo de Organizações Internacionais, **Camilo López Burian** e **Federico Irazabal** oferecem uma discussão empírica a respeito das preferências e valorações que atores políticos uruguaios expressam em relação a diferentes regimes internacionais. Em *Regímenes internacionales y organizaciones intergubernamentales: preferencias y valoraciones políticas desde Uruguay*, os autores mostram como tais preferências e valorações dos parlamentares uruguaios são muito mais heterogêneas entre si – na medida em que são estruturadas pelos pertencimentos partidários e dimensões ideológicas – do que os posicionamentos de cidadãs e cidadãos uruguaios.

Luciana Campos provê, em *The political economy of the UN system operational activities: Overcoming the bilateralization of multilateralism through pooled funds*, uma importante argumentação sobre a necessidade de imaginar caminhos alternativos para o financiamento das atividades onusianas ao redor do mundo – o que, sem sombra de dúvida, guarda relação com a democraticidade da atuação dessa organização internacional, uma das mais centrais em todo o sistema institucional global. Nesse particular sentido, os fundos compartilhados despontam como promissora modalidade para evitar o que a autora chamou de "bilateralização da cooperação multilateral".

Dois artigos conectam a problemática proposta pelo Dossiê às dinâmicas da integração regional. No primeiro deles, intitulado *Os desafios da política de integração regional e a governação multinível na Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)*, **Kathleen Rocheteau Gomes Coutinho** e **Paulino Oliveira do Canto** argumentam a respeito da necessidade de a iniciativa regional direcionar seu desenvolvimento institucional rumo a uma governança multinível a fim de fomentar políticas de integração regional.

No segundo, **Alain Guggenbuhl** analisa quais fatores podem explicar que Estados da União Europeia (EU) tenham desempenhos diferentes em negociações conjuntas. Nesse sentido, *Learning the Negotiation Dance Between Regionally Integrated States: theoretical propositions inspired by the European Union*, amparado em pressupostos teóricos a respeito de negociações internacionais e suas crises e barganhas, oferece seis fatores que explicariam o sucesso em negociações no âmbito da UE. Além disso, o autor ainda apresenta outras seis

proposições que ajudariam a compreender como lidar com os efeitos de crises em negociações rotineiras no âmbito da integração regional europeia.

Os outros cinco artigos que conformam este Dossiê dizem respeito a setores específicos e fatores críticos da governança global, ou seja, se debruçam sobre áreas circunscritas da governança, mas também evidenciam as pressões e as desigualdades que debilitam projetos de democratização da política global.

Thaís Maria Delarisse e **Marrielle Maia Alves Ferreira**, a partir do estudo do caso da mobilização chilena no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) ao redor da questão da justiça de transição, apresentam uma discussão a respeito de *advocacy* transnacional. Em *O ativismo jurídico transnacional no SIDH: um estudo sobre a mobilização no Chile em torno da promoção da justiça de transição*, as autoras examinam em que medida as dinâmicas institucionais e a mobilização do ativismo transnacional fomentaram oportunidades políticas não apenas para atribuir novo significado às normas, mas também para tentar influenciar a política doméstica chilena.

Em *Atores internacionais e poder cibernético: o papel das transnacionais de tecnologia na era digital*, **Marcelo Passini Mariano, Jaqueline Trevisan Pigatto** e **Rafael Augusto Ribeiro de Almeida** analisam as relações de poder no contexto da expansão do ciberespaço e as consequências desse processo para Estados e instituições internacionais. Os autores argumentam que as mudanças nas formas de interação social e o uso não neutro do poder cibernético pelas corporações transnacionais da tecnologia impactam as dificuldades para formação de consensos e convergência de expectativas ao redor de metas coletivas, algo central para qualquer projeto de democratização do espaço global.

Em seguida, **Pedro Lange Netto Machado** apresenta uma reflexão crítica a respeito dos riscos e impactos trazidos pelas agências de classificação de risco ao projeto de governança democrática. Em *As agências de classificação de risco e seus impactos sobre a governança democrática: uma análise do caso brasileiro*, o autor argumenta, a partir da discussão do período que se estende da destituição da presidenta Dilma Rousseff até a suspensão da votação da reforma da previdência no governo Michel Temer, que as preferências dos atores do mercado financeiro se valem das agências de risco para pressionar e restringir as alternativas de ação dos

Estados nacionais, debilitando as estruturas de uma governança global que se pretende mais democrática.

A Associação pela Tributação das Transações para o Apoio aos Cidadãos (ATTAC) é o objeto de análise de **Santiane Arias**. Em *A ATTAC: um movimento social transnacional?*, a autora questiona, a partir da análise de seu programa político e de suas formas de composição e organização, a ideia de que a referida associação, uma das mais identificadas com o movimento altermundista, seria, de fato, novidadeira, plural, não-hierárquica, transnacional, transclassista e pós-material. O questionamento evidencia os limites do alcance das ações dos movimentos sociais em âmbito transnacional e as complexidades para a construção de laços estratégicos e normativos que se estendam para além das fronteiras estatais e da natureza hierárquica que elas ensejam.

Em seu artigo *Tendências e contradições da influência corporativa na agenda agroalimentar das Nações Unidas*, **Tiago Matos dos Santos** discute a influencia das corporações transnacionais na governança agroalimentar das Nações Unidas. Analisando – empírica e teoricamente – a relação entre transnacionais do setor de agronegócio e instâncias do sistema ONU ligadas à questão agroalimentar, o autor aponta tanto os mecanismos que facilitam essa relação quanto as contradições que essa aproximação enseja.

Esperamos, após todo o exposto, que este **Dossiê Democracia Global** e **Instituições Internacionais**, mais um entre os importantes debates que a **Revista Monções** vem promovendo ao longo de seus números, contribua para o aprofundamento e sofisticação das discussões sobre os potenciais e os limites dos projetos de democratização da política internacional e do peculiar papel desempenhado pelas instituições internacionais.

Boa leitura!

Referências

ABBOTT, K. e Snidal, D. (1997), "Why states act through formal international organizations?", *Journal of Conflict Resolution*, 42.

ALGER, C. (2010), "Expanding Governmental Diversity in Global Governance", *Global Governance* 16, pp. 59-79.

ARCHIBUGI, Daniele; ARCHIBUGI-KOENIG Mathias, Marchetti, Raffaele. *Global democracy: normative and empirical perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press. 2012.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*. World Politics.1985.

BARNETT, M. e Finnemore, M. (2004), *Rules for the Worl***d**. Cornell University Press. *BARNETT, M; DUVALL; R. Power in Global Governance.* Cambridge University Press, 2005.

BOTCHEVA, Liliana; MARTIN, Lisa. L. Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence. *International Studies Quarterly*, v. 45, n. 1, p. 1-26, 2001.

BULL, H.*The Anarchical Society*. Londres, Macmillan. 1977

COOPER, Andrew F; CHRISTOPHER, W. Hughes; LOMBAERDE, Phillipe de. Introduction: Regionalisation and the taming of globalisation? IN: COOPER, Andrew F; CHRISTOPHER, W. Hughes; LOMBAERDE, Phillipe de. *Enhancing Global Governance through Regional Integration*, Oxford: Routledge. 2008.

HABERMAS, J. *La Constelación Posnacional*. Barcelona, Paidós. 1998

HALL, R. e Biersteker, T. *The Emergence of Private Authority*. Cambridge, CUP. 2002

HAWKINS, D. et al. (org.) *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge, CUP. 2006

HELD, D. *Global Covenant*. Oxford, Polity Press. 2004

HOWSE, R. "The legitimacy of the World Trade Organization" in Coicaud, J.-M. e Heiskanen, V. (org.), in Coicaud, J.-M. e Heiskanen, V. (org.), *The Legitimacy of International Organizations*. Tóquio, UNU. 2001

KAZANCIGIL, A. "A regulação social e a governança democrática da globalização" in Milani, C. et al. (org.), Democracia e Governança Mundial. Porto Alegre, Editora da Universidade (UFRGS). 2001

KECK, M. “Governance Regimes and the Politics of Discursive Representation” in Piper, N. e Uhlin, A. (org.), *Transnational Activism in Asia*. Londres, Routledge. 2004.

KEOHANE, R. *After Hegemony*. Princeton, Princeton University Press. 1984

KEOHANE, R., Macedo, S. e Moravcsik, A., “Democracy-Enhancing Multilateralism”, *International Organization*, n. 63, pp. 1-31. 2009

KEOHANE, Robert O. Introduction: from interdependence and institutions to globalization and governance in KEOHANE, Robert. O. *Power and Governance in a Partially Globalized World***.** Routledge, 2002.

KRASNER, S. (org.) *International Regimes*. Stanford, Stanford University. 1983

LANGLOIS, Anthony J; Soltan, Karol Edward. *Global democracy and its difficulties*. Routledge, 2009

MARCHETTI, Raffaele. *Global Democracy: for and against – ethical theory, institutional design and social struggles*. London: Routledge, 2008

MARCHETTI, R. “Modeling Transnational Politics”. *Paper* apresentado no 22º Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política (IPSA). Madrid, Espanha, julho de 2012.

MARKS, S. “Democracy and international governance” in Coicaud, J.-M. e Heiskanen, V. (org.), *The Legitimacy of International Organizations*. Tóquio, UNU, 2001

NAJEM,Tom Pierre; MARTIN; Hetherington. *Good Governance* In The Middle East Oil Monarchies. Routledge Curzon, London, 2003

ROSENAU, J. e Czempiel, E.-O. *Governança sem Governo*. Brasília, Editora UnB, 1992

RUGGIE, J. “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, *International Organization*, 36 (2), 1982

SINGER, P. *Um Só Mundo*. São Paulo, Martins Fontes, 2004

WALTZ, K. *Theory of International Politics*. New York, McGraw Hill, 1979

WEISS, Thomas G., *“Governance, Good Governance* and *Global* Governance*: Conceptual and Actual Challenges,” Third World Quarterly*. 2000.

WENDT, A., *Social Theory of International Relations*. Cambridge, CUP. 1996

WHITMAN, Jim. *The Limits of Global Governance***.** Routledge. 2005.

WIGHT, M. “Why is there no international theory?” in Wight, M. e Butterfield, H. (eds.), *Diplomatic Investigations*. London, Unwin, 1966

WOODS, N. *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and their Borrowers*. Ithaca and London, Cornell University Press, 2006

YOUNG, O. *Governance in World Affairs*. Cornell University Press, 1999

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ENTREVISTA COM ULYSSES PANISSET

ENTREVISTADOR

DAWISSON BELÉM LOPES

Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Ulysses Panisset é professor da Faculdade de Medicina da UFMG e membro do Comitê Científico para a Saúde Reprodutiva da Organização Mundial da Saúde (OMS) – já em seu segundo mandato. Dono de extensa carreira como médico sanitarista, docente, pesquisador e funcionário internacional, Panisset doutorou-se em Relações Internacionais por Johns Hopkins University, sendo também o autor de dezenas de artigos e de uma obra de referência sobre política externa, saúde pública e a construção de um sistema internacional de saúde, publicada nos Estados Unidos [International Health Statecraft: Foreign Policy and Public Health in Peru's Cholera Epidemic, University Press of America, 2000]. Ulysses presenteou-nos, na entrevista que se segue, com opiniões abalizadas e contundentes, calcadas em suas vivências e nos seus estudos internacionais, acerca das possibilidades e dos limites do projeto de "governança democrática global" nas organizações internacionais da saúde – nomeadamente, em OPAS e OMS.

DAWISSON BELÉM LOPES: Como começou o seu envolvimento com a área de Saúde Global?

ULYSSES PANISSET: Trata-se de uma vivência de quase 30 anos, e tudo começou de forma muito tentativa. Eu estava trabalhando no Brasil, no bairro Lindeia, em Belo

Horizonte – um bairro semioperário e semirrural – e já buscava algumas visões internacionais que ajudassem a entender a complexidade do tema da saúde. Havia muitas empresas multinacionais na região – FIAT, Mannesmann, Belgo Mineira. Procurava por um nexo internacional, algo que esclarecesse o impacto que essa presença das multinacionais tinha na saúde do trabalhador, das pessoas ao meu redor. Outro tema que sempre me instigou foi a relação entre saúde e paz.

DBL: Como você teve o primeiro contato com as organizações internacionais?

UP: Primeiramente, precisei convencer o CNPq [Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento] e a Faculdade de Medicina da UFMG de que havia interesse em se estudar a saúde do ponto de vista internacional. Durante a ditadura, a gente tinha restrição a literatura em geral, particularmente em tópicos de saúde comunitária, sistemas locais de saúde, etc. Porém, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) provia essas informações de que éramos carentes, e isso acabava sendo chancelado pelo regime militar. Dava-se acesso a coisas interessantes que vinham do Chile, do Peru, coisas que eram bem transformadoras para a reflexão sobre saúde no Brasil. Assim ocorreu o meu primeiro contato com a OPAS. Entre 1974 e 1975, quando houve uma reforma curricular na Faculdade de Medicina, da qual eu participei, como estudante, nós também procuramos na OPAS algum tipo de suporte. Assim, as coisas vinham tenuemente, via artigos de revista, notas de pesquisa etc. Havia até um funcionário da OPAS, o Sr. José Roberto Ferreira, hoje na Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ), que nos fornecia materiais.

DBL: Alguns anos mais tarde, você se tornaria funcionário da Organização Pan-Americana de Saúde...

UP: Quando fui fazer o mestrado em estudos internacionais e latino-americanos, nos Estados Unidos, eu me aproximei da OPAS um pouco mais. Um colega, Cesar Augusto Vieira, convidou-me a fazer uma residência em saúde internacional, programa mantido pela OPAS. José Roberto [Ferreira] e Cesar [Vieira] propuseram que me inscrevesse nesse processo para residência. Entrei em 1987 no programa,

que era fantástico! Verba grande para viagens, compra de livros, além de uma bolsa de estudos. Trabalhávamos como se fôssemos funcionários da OPAS. Ficávamos em Washington, na Escola de Estudos Avançados de Johns Hopkins University, no coração do Dupont Circle.

DBL: Como foi essa vivência acadêmica?

UP: Um dos benefícios da SAIS (School of Advanced International Studies) era a sua capacidade de atrair personalidades. Vários presidentes vinham. Nosso paraninfo foi o presidente da Venezuela na época, o Carlos Andrés Pérez. O presidente russo *Boris Iéltsin* também passou um dia na universidade, bem como o Lula, como candidato. Havia enorme proximidade com organismos internacionais – Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, OPAS etc. Na residência, eu viajei pela América Latina, e conheci bem a área de políticas de saúde na região. Fiz um Trabalho de Conclusão de Curso sobre o impacto da dívida externa na saúde do Brasil. Discutimos com Jeffrey Sachs, então professor de Harvard, e ele deu alguma substância a isso. Na época, Sachs, bem neoliberal, foi assessorar o governo da Bolívia. Propusemos um esquema de *debt swap*, em que os governos investiriam na saúde em troca do alívio da dívida. Assim que acabei o mestrado, fui contratado pela OPAS.

DBL: Em que consiste, exatamente, a OPAS?

UP: Ela tem um duplo pertencimento, sendo a oficina sanitária da Organização dos Estados Americanos (OEA) e o escritório regional da Organização Mundial da Saúde (OMS). Isso é fundamental para entender a sua dinâmica. Quando interessa, é sistema americano. Quando interessa, é OMS. Bem: historicamente, a OPAS joga com isso. A OMS define-se como “uma só organização”, com uma só constituição, mas funciona como um consórcio de organizações com diretores eleitos regionalmente. A OPAS, parte desse consórcio, é a organização de saúde mais antiga que existe. Fundada em 1904, no auge da crise da febre amarela, como forma de reduzir o impacto que havia no comércio internacional. Brasil e Cuba eram

os grandes focos, inicialmente. Seus primeiros dois diretores foram oficiais da marinha estadunidense. A OPAS foi se desenvolvendo localmente, com a presença em cada um dos países-membros. Só no Caribe, a representação é de todas as nações-ilhas. Ela é ligada ao sistema pan-americano (OEA) e aos subsistemas latino-americanos – Caricom, Pacto Andino, Unasul. Logo, a Organização tem longa história e complexa racionalidade. Por isso, está sempre jogando com a contradição.

DBL: Quem estava à frente da OPAS no momento de sua admissão?

UP: Carlyle Guerra de Macedo era o diretor da OPAS. Era um estadista, uma grande pessoa, com valores humanos sólidos. Combinava o ser proveniente do Piauí, interiorano e meio arredio, mas com passagem pela CEPAL, em Santiago do Chile, e a abertura dos horizontes internacionais. Foi eleito por causa das Malvinas, pela posição assumida pelo Brasil, de apoio à Argentina, com o suporte maciço dos latino-americanos – excetuado o México. Era um progressista, mas foi bancado pelos militares, enquanto os norte-americanos apoiavam a Inglaterra. E tinha uma habilidade diplomática tremenda. No dia seguinte à sua vitória, estava tomando café com os seus opositores – EUA, Canadá e México – e buscando uma recomposição política...

DBL: Havia algum senso de "democracia" na governança da Organização?

UP: Cada país tem um voto na assembleia, mas os EUA arcam com a maior parte do orçamento – não sei hoje, chegou a ser 54% do orçamento. O acordo é que o vice-diretor e o diretor de finanças sejam americanos. Imagino que a tradição se mantenha. A influência do Departamento de Estado dos EUA é muito direta. O prédio da OPAS é do outro lado da rua do Departamento de Estado – que já tentou várias vezes tomar o prédio (risos). Já tentaram desalojar a OPAS várias vezes.

DBL: E como era o clima da Organização nos seus primeiros anos?

UP: Para você ter uma ideia, na semana em que entrei na OPAS, houve uma reunião no Congresso americano com o [senador democrata] Ted Kennedy e com o [Halfdan] Mahler, então diretor-geral da OMS. Mahler era um dinamarquês que governou a OMS juntamente com os países não alinhados. Ganhava tudo nas assembleias gerais. Lançou a proposta da atenção primária à saúde em 1978, na icônica reunião de Alma Ata, na antiga URSS. Esse era o clima: com Kennedy, com Mahler, com Carlyle. Eu, um pediatra, que trabalhou por dez anos como médico local, fui buscando um caminho para a internacionalização. A gente foi construindo um projeto de saúde comunitária com inspiração internacional.

DBL: Na prática, que tipo de função você desempenhava na OPAS?

UP: Sempre tive o posto de cientista, entre 1987 e 2004. Lá eu trabalhava com a parte de avaliação de tecnologias em saúde. A parte toda de ciência e inovação tecnológica. Meu primeiro grande trabalho foi um levantamento da produção de tecnologia biomédica em Brasil, Cuba, México e Argentina. Foi um estudo exaustivo de tudo o que havia. Na parte de desenvolvimento, inovação e pesquisa industrial, inclusive. O que se produzia, onde se produzia, onde se utilizava. Depois, envolvi-me com a produção de pesquisa, com o financiamento de pesquisas em saúde na América Latina. Acompanhava os progressos científicos em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, com o Banco Mundial. Depois, também, havia a pesquisa em saúde e desenvolvimento humano, da equidade em saúde. No meu período da residência médica, foi esse projeto do impacto da dívida externa. As primeiras discussões sobre equidade em saúde eram muito interessantes. Eu transitava da área mais dura de tecnologia para a promoção de pesquisa, para a economia, para o desenvolvimento humano, para a segurança humana. Devido a essa vivência, eu cheguei até a produzir o *position paper* da OPAS para a OEA.

DBL: E como apareceu a OMS em sua história profissional?

UP: Na verdade, ir para a OMS foi uma espécie de promoção. Na OMS, estavam fazendo a primeira Reunião de Cúpula de Ministros de Estado para Pesquisa em Saúde. Fizeram isso em conjunto com o governo do México, na Cidade do México, em 2004, e fui então transferido para Genebra para organizar o evento e ser ponto

focal da OMS nas tratativas com o governo mexicano. A missão era organizar o evento e trazer o maior numero possível de ministros de saúde para participar dele, para debater algo em que poucos ministros estavam realmente interessados. Pesquisa era a última preocupação dos ministros! Aquilo redirecionou a minha careira. Envolvi-me com a chamada "tradução do conhecimento" – toda parte de evidência científica que era passível de ser transformada em política de saúde. A gente articulou a partir daí todo um processo para conseguir colocar coisas na agenda da assembleia mundial da saúde. Mobilizamos as comissões anteriores, comitê executivo, assembleia etc.

DBL: Essa articulação gerou bons frutos?

UP: Na assembleia geral, após muito esforço, aprovou-se uma resolução com a recomendação de que as evidências científicas deveriam embasar as políticas de saúde. Parece a coisa mais óbvia, mas houve todo um trabalho de convencimento dos Estados Unidos, que eram meio contra. Os países escandinavos eram bons parceiros. Conseguimos criar e coordenar uma rede de cooperação para lançar o projeto EVIPNet (rede de políticas informadas por evidências) na África. Se funcionasse na África, com as suas carências de infraestrutura, funcionaria em qualquer lugar. Trabalhamos com nove países, sempre buscando transformar evidência científica em política de saúde. Teve muito impacto. Transformou-se em um programa da OMS e passou a ser reproduzido em todas as regiões cobertas pela OMS. É um projeto que continua até hoje. Investimos muito nas metodologias. Recebemos aportes do Canadá, da Noruega, do Reino Unido. O Brasil teve um papel relevante e a cidade de Piripiri, no Piauí, foi o primeiro núcleo municipal do mundo, mudando suas políticas para diminuir a mortalidade neonatal e a dengue. Durante os últimos quatorze anos, isso já foi muito avaliado e validado. No início , vários ministros não viam nisso uma prioridade. Mas, quando você tem a força da marca OMS por detrás, acaba ajudando. Meu pai sempre me diz que "todo dia tem notícia da OMS na televisão". Ele está certo: é uma marca muito poderosa. E, sobretudo para quem não tem dinheiro, é importante usar a melhor evidência cientifica disponível para produzir políticas públicas eficientes.

DBL: A OMS é democrática em sua governança interna?

UP: Minha hipótese é de que há um viés funcionalista e tecnocrático, no sentido do [David] Mitrany. Eu faço essa análise em meu livro. É preciso olhar essa corrente funcionalista dentro da disciplina de Relações Internacionais. A OMS, quando foi criada, em 1948, teve sua estrutura organizacional desenhada por executivos da IBM. Um modelo baseado em empresa, com CEO, board, assembleia de acionistas etc. A Organização era parecida com uma loja de departamentos. Isso causava uma compartimentalização técnica muito forte. Ainda há resquícios até hoje. A própria ideia de globalização praticada pela OMS é meio "assexuada", como se não existisse poder. A conversa fiada de que "a saúde é benefício mútuo para todos", sem considerar os interesses econômicos, a indústria farmacêutica...

DBL: Você poderia exemplificar?

UP: Sim. Eu assisti a uma coisa: o [professor da USP] João Yunes era representante do Brasil na Conferência da OPAS. Ele tinha sido funcionário da OPAS por vários anos. Era o governo de FHC, com José Serra de ministro da saúde. Yunes propôs um esquema específico, a respeito do HIV/Aids, para compras de medicamentos, envolvendo todos os países da América Latina. Era uma estratégia para baixar preços. Na época, um filho de um senador do Wisconsin, afilhado político de Ronald Reagan – um cara de Yale, republicano roxo, jovem, falava espanhol, português, francês etc. – representava a delegação americana na Conferência. O jovem saiu da sala. Eu, por coincidência, saio junto. Ouço ele falando com o secretário de comércio americano: "O Brasil está propondo isso. Não pode passar". O Brasil era um obstáculo aos interesses dos EUA na OMS. Recebi provocações na OMS de funcionários do Departamento de Estado dos EUA. Coisas como "você é brasileiro, de brasileiro a gente só espera coisa ruim". Eu vi esse nível de interferência.

DBL: Sem qualquer consideração técnica?

UP: Há uma aparência de tecnicalidade, é claro, e uma base cientifica sólida, mas o cientifico-técnico muitas vezes encobre interesses dos países de alta renda. Os

americanos têm quadros especializados do Departamento de Estado para atuar na OPAS e na OMS, oficialmente. Fazem *secondment,* com seus cargos pagos pelos seus países, em claro conflito de interesse. Os ingleses também fazem. Em menor medida, os holandeses fazem. Outra coisa que sempre me impressionou: como os anglo-saxões se organizam politicamente. Entram organizados e preparados nos comitês executivos e na assembleia geral. Americanos, ingleses, canadenses, neozelandeses e australianos operam em regime de *bloc position*. Muito ensaiadinho. Fica muito óbvio para todo mundo.

DBL: E a sociedade civil, não exerce pressão? Não influencia em nada?

UP: Há mecanismos para trazer a opinião pública para atuar ali. Mas a OMS falha em fazer isso. Prevalece um discurso da perícia, do "nós é que sabemos, nós que temos o parecer técnico, a palavra final". Quando o diretor-geral [entre 1988 e 1993] era o [japonês Hiroshi] Nakajima, personalista e autoritário, foi um desastre total nesse sentido. Veio a [Gro Harlem] Brundtland [em 1998] com o discurso "tem que abrir, trazer a sociedade civil". Norueguesa, tinha sido primeira-ministra do seu país, tinha uma visão meio eurocêntrica e, no limite, centralizadora. E mantinha um discurso da necessidade das ONGs, mas ficava apenas no discurso. Sem falar do nível de interferência dos Estados Unidos em suas políticas. Lembro-me de quando foi eleita. Estava tecnicamente empatada com um candidato mexicano. O Reino do Butão era, então, membro do comitê executivo, um dos 32 países com voto. Hillary Clinton pegou o Air Force One, foi a Thimbu e convenceu o rei a mudar o seu voto. Isso mudou o resultado da eleição. Brundtland acabou eleita. Mostra que o viés da OMS é funcionalista e tecnocrático, mas também é político.

DBL: Autoridades subnacionais têm algum peso no interior da OMS?

UP: Há um bom estudo de caso sobre a Organização para a Liberação da Palestina (OLP) na OMS. A rigor, duas entidades têm sistematicamente tentado entrar para o sistema ONU a partir da OMS: Palestina e Taiwan. A OMS é esse ponto "soft" do sistema. É incrível o investimento que se faz. Recebi muita gente de Taiwan, que

propunha coisa, que tentava injetar dinheiro em projetos. Taiwan já tentava ingressar no sistema quando eu ainda estava na OPAS, via recursos alocados no Canal do Panamá. São interessantes essas estratégias de entrar pelas bordas. Mas as reações norte-americanas ou chinesas são muito fortes. Eles as identificavam e bloqueavam. Não deixavam passar. Sabiam que isso poderia gerar precedente.

DBL: A clivagem entre pobres e ricos manifesta-se de algum modo na OMS?

UP: Sem dúvida. Existe, na área da pesquisa, a relação 10/90. 90% das doenças recebiam 10% das verbas para pesquisa. E o contrário: 10% das doenças amealhavam 90% dos recursos. A OMS reproduziu essa lógica por muito tempo. Hoje, existe uma formulação sobre as "doenças negligenciadas". As doenças dos países da maioria. Em pesquisa, em sistemas de saúde, em tudo. Isso é um fato. Há dados sobre isso. A OMS, ao mesmo tempo, tem uma contradição interna. A gente se via, como funcionário internacional, como uma espécie de equalizador. A ideologia do equalizador é meio tecnocrática também: cabia-nos equalizar um pouco o desnível de poder no cenário internacional, em temas de saúde. Nutria-se visão muito crítica sobre o setor privado. Na OPAS, mais até do que na OMS, cultivava-se certo pensamento político progressista. A noção de que éramos responsáveis pela saúde do planeta, não só pela saúde das elites. Com muita contradição, é claro. A OMS era quase estatista. Margaret Chan [diretora-geral da OMS entre 2006 e 2017] mudou isso. Inicialmente, tinha um discurso progressista, de gênero, prioridade para a África. Depois passou a seguir o script que a *The Economist* e o *Finantial Times* preparavam.

DBL: Como foi essa evolução?

UP: Primeiramente, a Brundtland propôs mudar o "modelo de loja de departamento" para o "modelo do shopping center". Alguns programas de saúde – *Stop TB*, *Global Malaria* etc. – passaram a ser concebidos de modo "vertical", e não da maneira integrada e sistêmica que propúnhamos. Outro aspecto a levar em conta é que a HIV/Aids transformou-se em "doença de pobre", principalmente na África. A indústria

farmacêutica passou a atuar crescentemente no interior da OMS, contribuindo para a fragilização do Estado. No modelo de *franchise*, Brundtland começou a "vender pacotes": se os ingleses tinham interesse no *Stop TB*, eles investiam especificamente ali; se os americanos queriam parar a Aids, botavam dinheiro no respectivo programa. Começam, então, a existir feudos no interior da OMS. Esse é o "modelo de shopping center", de *franchise*: cada país compra o direito de cuidar do "seu feudo". Nesse modelo, a democracia é confundida com as posições das ONGs. Esse é um erro clássico. ONGs representam posições, e até eventualmente interesses escusos, mas não *constituencies* democráticas. Não dá para santificá-las. [Margaret] Chan chegou à direção-geral em um momento de vulnerabilidade da Organização Mundial da Saúde. Ela estava esquartejada, profundamente dependente da Bill and Melinda Gates Foundation. Metade do orçamento vinha da Gates Foundation. Quando a Chan entra, entra com agenda de África, atenção primária, saúde da mulher. Ela fica fascinada com o SUS. Logo, logo puxam-lhe as rédeas. Assim que é eleita pelo comitê executivo, vem um artigo da *Economist* dizendo o que ela deveria fazer. Ela vai mudando o discurso paulatinamente. Passa a defender o seguro privado de saúde para os pobres como condição para a cobertura universal de saúde, um mantra do Banco Mundial.

DBL: Qual é o papel da Fundação Gates, hoje?

UP: Gates funciona dentro da visão de que o negócio é fomentar vacinação. Fazem quase nada pelos sistemas de saúde. Vi o Bill Gates duas vezes na OMS, como *keynote speaker*. O discurso é "vacina, vacina e vacina". OMS como a grande vacinadora.

DBL: Da perspectiva do médico sanitarista, isso é um problema?

UP: A ênfase só na vacina é um problema, pois não mexe em nada nos determinantes da doença, do processo saúde-doença. Não resolve os problemas da saúde. Determinantes são as condições sociais, a vulnerabilidade social, o gênero, a educação, o meio ambiente, a utilização da pesquisa, as inovações, os processos

que levam à doença, a transformação econômica geral, a busca por menor desigualdade, os sistemas de saúde etc. Nesse sentido, a maneira como a gente organizou o SUS é brilhante. Onde há mais vulnerabilidade social, há mais recursos. A resposta do sistema de saúde é fundamental.

DBL: O Brasil já foi um ator influente na OMS. Elegeu até um diretor-geral, o médico carioca Marcolino Candau, que permaneceu no posto por quatro mandatos, entre 1952 e 1973. Restou algo desse protagonismo?

UP: O Brasil tem protagonismo zero na OMS, hoje. Zero! Contam que Michel Temer tentou "comprar" o cargo de uma pessoa. Era interesse da indústria farmacêutica, e o ex-ministro Ricardo Barros, do PP, negociou o cargo dessa pessoa na Organização, por meio de uma doação brasileira, coisa de quatro, cinco milhões de dólares. Uma pessoa sem protagonismo, irrelevante, perdida, e, pior, suspeita de representar os interesses da indústria farmacêutica, e não do país.

Belo Horizonte, 6 de junho de 2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO DIFUSORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA
Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-MG e ocupou a Cátedra Rio Branco, na Universidade de Oxford, entre março e junho de 2018.

RESUMO: Em décadas recentes, as organizações internacionais (OIs) não apenas tiveram o seu número e diversidade multiplicados, mas também expandiram sobremaneira as suas funções, os seus interesses e o seu campo de ação. Ademais, elas passaram a tratar não somente do chamado sistema internacional e de sua governança, mas também a agir no sentido de influenciar, de distintas maneiras e com vários propósitos, a atuação doméstica dos seus Estados membros, ou seja, as suas políticas públicas. Este artigo busca, a partir de uma síntese da não muito vasta literatura acadêmica que trata das organizações internacionais como difusoras de políticas públicas, analisar os objetivos e as formas de ação das OIs nestes processos, bem como os múltiplos instrumentos utilizados por elas para pautar a atuação doméstica dos Estados.

PALAVRAS-CHAVE: Organizações Internacionais; Difusão de políticas públicas; Transferência de políticas públicas; Políticas públicas globais.

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AS POLICY DIFFUSERS

ABSTRACT: In the last decades, International Organizations (IOs) not only had their number and diversity multiplied, but also expanded significantly their attributions, their interests and their playing field. Furthermore, IOs started to deal not only with the international system and its governance. They also began to act in order to influence, with several objectives and in a variety of ways, the domestic behavior of their member states, i.e., their public policies. The article searches, mainly through a synthesis of the scant academic literature that deals with IOs as policy diffusers, to analyze the objectives and forms of action of IOs in such processes, as well as the multiple instruments they employ to guide the domestic performance of the states.

KEYWORDS: International Organizations; Policy diffusion; Policy transfer; Global public policies.

1. Introdução

Em décadas recentes, as organizações internacionais (OIs) não apenas tiveram o seu número e diversidade multiplicados, mas também expandiram sobremaneira as suas funções, os seus interesses e o seu campo de ação (Karns; Mingst & Stiles, 2015). Ademais, elas passaram a tratar não somente do chamado sistema internacional e de sua governança, mas também a agir no sentido de influenciar, de distintas maneiras e com vários propósitos, a atuação doméstica dos seus Estados membros, ou seja, as suas políticas públicas.

Hoje é amplamente reconhecido o fato de as OIs serem muito mais do que instrumentos dos países mais poderosos ou meras arenas para a interação entre os Estados, posto que estas organizações adquiriram uma por vezes grande capacidade de agência (Barnett & Finnemore, 2004). Como discutiremos neste artigo, as OIs tornaram-se atores chave nos processos de internacionalização das políticas públicas desenvolvidas no plano doméstico ou intranacional.

De maneira sintética, podemos dizer preliminarmente que as OIs, que em ampla medida são tanto produto como produtoras da globalização, são muitas vezes o epicentro dos enormemente variados e intrincados processos de difusão de políticas, sendo também centrais para a construção, legitimidade e operação de diversas redes transnacionais e comunidades epistêmicas que definem ou pautam a difusão das políticas públicas, sendo talvez as principais promotoras do que hoje é por vezes chamado de “políticas públicas globais” (Bauman & Miller, 2012, e Deacon & Stubbs, 2013).

Este artigo tem objetivos modestos, mas que acreditamos relevantes. Ao sintetizarmos a não muito vasta literatura acadêmica que trata das organizações internacionais como difusoras de políticas públicas, buscamos analisar os objetivos e as formas de ação das OIs nestes processos, bem como os múltiplos instrumentos utilizados por elas para pautar a atuação doméstica dos Estados. Note-se que esta é uma discussão que, a despeito da sua importância, ainda é incipiente na literatura internacional, sendo fortemente negligenciada pela academia brasileira. Essa negligência dos estudiosos brasileiros parece-nos particularmente problemática porque, como é bem sabido, o país tem sido muito ativo na construção do

multilateralismo (Fonseca Jr., 2011). Não é fortuito, assim, o fato de o Brasil ter participado da criação de parte significativa das principais OIs, se não da maior parte delas. O que muitas vezes não se reconhece é que parte do preço a ser pago por uma cooperação internacional mais sistemática e institucionalizada é, muitas vezes e entre outros, "para o bem ou para o mal", uma menor autonomia no plano intranacional, inclusive no processo de produção de políticas públicas normalmente entendidas como domésticas.

O artigo começa tratando brevemente da questão conceitual[1]. Na sequência, após uma caracterização das OIs que ressalta o seu caráter heterogêneo e dinâmico, discutimos as suas funções e objetivos. Por fim, inventariamos algumas das mais relevantes discussões sobre o papel das OIs como difusoras de políticas públicas, destacando os diversos instrumentos utilizados por elas para direcionar, respaldar, justificar ou tornar mais eficiente a atuação doméstica dos Estados. Nossas considerações finais colocam esta discussão à luz do questionamento mais geral acerca da pertinência e relevância de se falar em "políticas públicas globais".

2. As organizações internacionais para além (ou abaixo) da governança global: seu papel como difusoras de políticas públicas

Na literatura específica, é comum que se reconheça a existência de três tipos principais de organizações internacionais (OIs), quais sejam: as organizações intergovernamentais, as organizações não governamentais internacionais (ONGs internacionais) e as empresas multinacionais. Parece claro que todas elas têm o potencial de impactar as políticas públicas do Estado nacional, ainda que de maneiras distintas e com propósitos diversos. Contudo, este artigo trata, mais especificamente, das organizações intergovernamentais. Este foco, sem dúvida convencional, é justificado pelos seguintes motivos: (a) por acreditarmos que o seu impacto sobre as políticas públicas em geral tende a ser maior do que aquele acarretado pela atuação dos outros tipos de OIs; (b) porque ONGs internacionais e companhias multinacionais são atores cuja natureza é fundamentalmente distinta

[1] Em ampla medida, este artigo sintetiza a argumentação que desenvolvo no quarto capítulo do meu livro *Políticas públicas e relações internacionais*, a ser lançado como e.book pela ENAP (Faria, 2018).

daquela das organizações intergovernamentais, o que faz com que elas sejam estudadas a partir de óticas, de tradições analíticas e abordagens teóricas bastante diferentes, que não conseguiríamos inventariar no espaço aqui disponível; e, por fim, (c) porque as empresas multinacionais normalmente não têm como prioridade influenciar as políticas dos Estados nacionais, ainda que o façam com muita frequência e por vezes com grande eficácia.

As organizações intergovernamentais, doravante tratadas aqui sob a denominação genérica de organizações internacionais ou simplesmente OIs, são definidas da seguinte maneira pela União das Associações Internacionais (*Union of International Associations* - UIA), que publica o *Yearbook of International Organizations*: são lastreadas por um acordo formal firmado entre os governos dos Estados nacionais, incluem três ou mais Estados nacionais, admitindo eventualmente a participação de organizações de outros tipos, e possuem um secretariado permanente[2].

Se esta definição, bastante precisa, é normalmente aceita, sendo a mais utilizada, as fontes variam muito quando se trata de definir o número de OIs existentes. O Anuário das OIs de 2017 lista mais de 37.500 OIs ativas (mas aqui a cifra inclui tanto as organizações intergovernamentais como as ONGs internacionais), sendo que "aproximadamente 1.200 novas organizações são acrescentadas a cada ano [no Anuário]"[3]. Os números apresentados no Anuário publicado pela UIA, contudo, são contestados por Woodward & Davies (2015), que, compilando outras fontes, mostram como o número de organizações intergovernamentais, apenas elas, varia entre 126 e 325.

Mas se as organizações intergovernamentais não são tão numerosas quanto as outras formas de OIs, o que é explicado, obviamente, pelo número relativamente pequeno de Estados soberanos, elas podem ser bastante distintas entre si. Quanto ao seu tamanho, por exemplo, ele varia entre 3 e 193 Estados, que é o número de Estados que são membros da ONU (Organização das Nações Unidas). Essas OIs

[2] *Union of International Associations*, 2017, <http://www.uia.org/archive/types-organization/cc> capturado em 1 de novembro de 2017.

[3] <http://www.uia.org/yearbook?qt-yb_intl_orgs=3#yearbook_pages-page_yb_faq-4> Tradução do autor, como todas as demais do artigo.

também variam muito em sua abrangência geográfica, podendo abarcar apenas alguns Estados de uma sub-região ou a quase totalidade do globo. Algumas OIs foram criadas para tratar de uma única questão específica, enquanto muitas outras têm múltiplos propósitos. Elas podem ter estruturas organizacionais quase rudimentares ou empregar dezenas de milhares de pessoas e serem altamente burocratizadas. Outro ponto importante é o fato de as OIs, como atores do sistema internacional que também impactam domesticamente os Estados nacionais, terem distintos graus e tipos de autoridade e de autonomia em relação aos seus Estados membros.

Cabe destacar, por fim, duas outras questões da maior relevância: (a) é comum que o posicionamento de uma OI sobre um problema específico ou sobre uma dada política se modifique ao longo do tempo. Nas palavras de Béland & Orestein, as OIs são "sistemas mais abertos do que a maior parte dos realistas e dos estruturalistas acredita" (2013, p.125); e (b) se há muita cooperação entre as próprias OIs, é também comum que elas disputem entre si pela prevalência de uma dada orientação ou diretriz no sistema internacional ou na sua área de influência, pela atenção e pelos favores dos atores mais poderosos e para a manutenção de certos monopólios temáticos, entre outros motivos.

Antes de apresentarmos, a seguir, as funções e propósitos das OIs, parece-nos importante tratar com um pouco mais de detalhe do caráter heterogêneo e dinâmico das organizações intergovernamentais. Primeiramente, vale recordarmos, a título de exemplo, a clara mudança na agenda das OIs durante a década de 1990, as quais, ao longo do período, se engajaram cada vez mais na seara das políticas sociais. A partir da produção e difusão de ideias e de modelos de políticas, bem como da oferta de financiamento e de "aconselhamento", elas se tornaram atores centrais neste campo. Deacon et al. (1997) se referiram a este processo como de "socialização da política global" e de globalização da politica social nacional.

Na literatura específica, é bastante comum que se caracterize certas OIs como mais "social-reformistas" que outras, por vezes consideradas, por exemplo, como verdadeiros bastiões do neoliberalismo. Estas tendências seriam provocadas pelas visões de mundo, preferências e predileções dos Estados que exercem a

maior influência sobre elas (veja-se, por exemplo, Deacon et al., 1997). Béland & Orestein (2013), contudo, nos mostram a importância de compreendermos as OIs como sistemas abertos, como espaços de contestação e, na esteira do importante livro de Barnett & Finnemore (2004), como derivando a sua legitimidade também de sua expertise acumulada e do discurso especializado. Estas características tornariam as OIs "abertas a uma variedade de ideias e perspectivas sobre as políticas públicas e raramente engajadas para sempre em uma mesma perspectiva" (Béland & Orestein, 2013, p.137).

No que diz respeito aos propósitos e funções destas OIs, os principais são: resolver disputas e definir regras para a interação entre os Estados (e também para o seu comportamento doméstico, devemos acrescentar); servir de arena e de mediadoras para negociações as mais diversas; prover auxílios variados e serviços de várias naturezas; coletar, analisar e disponibilizar dados e informações; e, finalmente, mas não menos importante, monitorar tendências e definir padrões esperados ou desejados de comportamento para os Estados. O Quadro 1, abaixo, apresenta estas funções de maneira mais ordenada:

Quadro 1: Funções das Organizações Intergovernamentais

Funções	Descrição
Relativas à informação	Coletar, analisar e disseminar dados e informações
Fórum	Servir de arena para o diálogo, o intercâmbio de pontos de vista e para o processo decisório
Normativas	Definir padrões de comportamento
Criação de regras	Fazer as minutas de tratados que, assinados pelos Estados, terão o poder de lei
Supervisão de regras	Monitorar o cumprimento das regras acordadas, adjudicar disputas e garantir o cumprimento das regras
Funções operacionais	Alocação de recursos, provisão de assistência técnica e de auxílio humanitário, mobilização de forças
Geração de ideias	Produzir e fomentar a criação de novos conceitos e ideias capazes de pautar a atuação dos atores no sistema internacional

Fonte:Kams; Mingst; Stiles (2015)

As OIs, criadas para promover objetivos comuns dos Estados, são normalmente entendidas pelos estudiosos das Relações Internacionais a partir de sua capacidade de fomentar a cooperação interestatal, no contexto de um sistema internacional visto como anárquico e normalmente instável. O foco desses estudiosos, quando se trata de perceber os Estados individualmente, recai sobre o seu interesse em instrumentalizar as OIs em função de suas estratégias internacionais ou de sua política externa, principalmente no sentido de legitimar a sua atuação ou de incentivar ou constranger o comportamento de outros Estados. Contudo, como veremos na sequência, as OIs também exercem influência significativa (ou têm interesse e capacidade para tanto) sobre as políticas públicas adotadas pelos Estados nacionais no plano doméstico. Isso é válido para as mais distintas áreas de atuação governamental e para Estados de todos os tipos e graus de desenvolvimento. Assim, ao contrário da visão restritiva que chegou a prevalecer entre os internacionalistas no passado, as OIs são muito mais do que instrumentos dos Estados mais poderosos e muito mais do que meras arenas para a interação entre Estados que se querem soberanos. Elas são também atores de primeira grandeza nos processos de difusão e de transferência de políticas públicas.

De maneira muito simples e objetiva, a difusão de políticas públicas pode ser definida como a adoção de uma mesma inovação em diferentes ambientes (Weyland, 2005), o que, naturalmente, abarca tanto processos internacionais de propagação como intra-estatais ou subnacionais. Mesmo não havendo consenso na literatura acerca da problemática conceitual, muitos autores assinalam que esses processos de mudança nas políticas públicas têm, normalmente, sido compreendidos a partir de dois paradigmas distintos, mas em certa medida complementares: o da transferência e o da difusão de políticas. O primeiro se concentra nos casos em que uma nação importa conhecimento sobre políticas e programas que existem no exterior, ao passo que os estudos sobre a difusão focam na maneira como inovações, políticas e programas se espalham de uma entidade governamental para outra (Newmark, 2002). Talvez se possa dizer, também, que os estudos sobre a transferência têm um foco mais micro, enquanto os estudos sobre

difusão têm preocupações mais macro. Dito de outra forma, os processos de difusão abarcam inúmeras transferências[4].

Retornando ao nosso objeto principal, cabe destacarmos também, como já observado, o fato de, ao longo das últimas décadas, as OIs terem ampliado as suas áreas de atuação e diversificado os seus modos de operação. Ademais, o próprio número de OIs em atividade se multiplicou, o que pode ser entendido como um processo de progressiva institucionalização do sistema internacional. Sendo assim, e quase por derivação, o impacto das OIs também passou a ser sentido, no plano nacional ou doméstico, não apenas mais intensamente, mas também em diversas das áreas de atuação estatal, se não em todas elas.

Se as OIs impactam toda a variedade de políticas públicas, sua influência pode ser percebida também ao longo de todo o ciclo de produção das políticas. A título de ilustração, vejamos alguns exemplos hipotéticos, aplicados a uma versão simplificada desse ciclo, composta pelas seguintes "etapas": definição da agenda, formulação da política, implementação e avaliação. No que diz respeito à *definição da agenda*, pensemos na importante distinção entre agenda pública e agenda governamental. No caso da primeira, o exemplo mais óbvio talvez seja o das inúmeras campanhas de sensibilização promovidas por algumas OIs, notadamente agências da ONU, sobre o problema da violência doméstica ou do direito das crianças. No que toca a agenda governamental, basta recordarmos a enorme capacidade que tanto os Objetivos do Milênio (2000) quanto os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015), estabelecidos pela ONU, tiveram e continuam tendo de pautar as prioridades governamentais mundo afora. No que diz respeito à *formulação da política*, um bom exemplo é a insistência com que diversas OIs propagandeiam uma grande variedade das chamadas "boas práticas", muitas vezes ofertando auxílio técnico para que os governos produzam as suas políticas com base neste repertório, que é apregoado regional ou globalmente. Quando se pensa na "etapa" da *implementação*, é comum, por exemplo, que as OIs forneçam tanto recursos financeiros quanto auxílio técnico para a execução das políticas e programas. Por fim, também abundam os exemplos da atuação das OIs sobre a

[4] Para uma apreciação geral dos estudos sobre difusão de políticas públicas e para o seu estado da arte no Brasil, ver: Faria; Coêlho & Jard (2016) e Oliveira & Faria (2017).

avaliação das políticas adotadas nacionalmente: demandando a avaliação como contrapartida do financiamento disponibilizado, prestando assistência técnica para a sua realização, treinando servidores públicos nas metodologias de avaliação ou contribuindo para o que muitas vezes é denominado como "criação de uma cultura de avaliação".

Na verdade, a atuação das OIs sobre as políticas públicas pode ser intensa ao ponto de produzir uma significativa desnacionalização de algumas dessas políticas. Jakobi, por exemplo, afirma que: "através de seu trabalho contínuo no campo da educação, da introdução de novos instrumentos de governança na área e através da proposição de inovações de política educacional e da provisão de importantes informações, as OIs conseguiram mudar a política educacional do nível de *policy-making* nacional para o internacional" (2009, p.3). Claro que esta é uma questão bastante polêmica, que será retomada nas nossas Considerações Finais, onde discutiremos a pertinência de pensarmos em "políticas globais".

No que concerne o impacto destas organizações sobre as políticas, há muito estão superadas algumas outras percepções simplistas e/ou restritivas acerca das OIs operando fundamentalmente como "professoras de normas", por um lado, ou, por outro, como organizações que atuam coagindo os Estados da periferia do sistema internacional, ainda, é claro, que tais papéis continuem a ser desempenhados por algumas OIs.

Antes de discutirmos de maneira um pouco mais sistemática a atuação das OIs sobre as políticas públicas dos Estados nacionais, cabe destacarmos também que, em alguns casos, o fortalecimento das OIs acabou redundando em sua maior burocratização, o que pode produzir não apenas maior capacidade de ação, mas também, como efeito não antecipado, uma maior autonomia dessas OIs em relação aos seus Estados membros (e financiadores). Isso nos interessa aqui em função do possível impacto dessa autonomização sobre as políticas públicas. Guimarães (2012), por exemplo, ao comparar o corpo técnico-administrativo do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), mostrou como a maior autonomia burocrática do BM está associada ao fato de o Banco ter uma burocracia com expertise mais diversificada, ao passo que o FMI teria uma burocracia com expertise

mais concentrada e rígida. A burocracia mais diversificada do Banco teria, segundo o argumento, aumentado as possibilidades de formação de coalizões com ONGs para a promoção de políticas de interesse comum, o que tornaria mais difícil para os Estados se contraporem a determinadas políticas defendidas pelo corpo burocrático.

Outra maneira de as OIs contornarem o problema de sua muitas vezes pequena autoridade, de sua crônica carência de recursos e de sua pequena autonomia em relação aos seus Estados membros é a partir de sua grande capacidade de articular, para a busca de objetivos comuns, a ação voluntária e o apoio de toda uma diversidade de atores públicos e privados, como ONGs internacionais, movimentos sociais transnacionais e empresas multinacionais. Como demonstrado por Abbott et al (2015) com exemplos de diversos campos, envolvendo várias OIs, essas organizações com frequência atuam como "orquestradoras" de variados intermediários, o que magnifica a sua efetividade, o seu poder e a sua autonomia sem que seja necessário arcar com os custos políticos da regulação direta ou "dura".

No que diz respeito, especificamente, aos instrumentos empregados pelas OIs na sua busca por influenciar a produção das políticas no plano nacional, Jakobi (2009) desenvolveu a seguinte tipologia, supostamente capaz de ser empregada a todos os campos das políticas públicas e que se aplicaria a OIs que dispõem de maior ou menor capacidade de constrangimento sobre os Estados nacionais. A autora distingue cinco categorias de instrumentos, quais sejam: (a) disseminação discursiva; (b) determinação de padrões (*standard setting*); (c) instrumentos financeiros; (d) funções coordenativas; e (e) assistência técnica.

É importante destacarmos também, como salientado por Orestein (2008) em seu estudo sobre a campanha global liderada pelo Banco Mundial nas décadas de 1990 e 2000 pela privatização dos sistemas de aposentadorias e pensões, que as OIs não têm capacidade de veto nos processos domésticos de produção das políticas públicas. Elas atuam, antes, como "atores propositivos" (*proposal actors*), ou seja, como atores que desenvolvem propostas de reformas bem elaboradas e completas, que gozam de legitimidade em função, entre outros fatores, de sua

expertise, fazendo a defesa dessas propostas ao longo do debate sobre as políticas no plano doméstico.

Não obstante, como já destacado, os instrumentos destes "atores propositivos" não se resumem ao desenvolvimento e oferta de propostas de reformas completas ou de "pacotes" contendo guias de ação ou modelos de políticas em várias áreas. Como geradoras e difusoras de ideias, em sentido mais geral, o impacto e a capilaridade do trabalho das OIs se multiplicam. E o leitor deve tomar cuidado para não desprezar o valor das ideias. Para exemplificarmos a sua relevância, talvez baste recordarmos o título do importante livro de Jolly, Emmerij & Weiss (2009): "Ideias das Nações Unidas que mudaram o mundo". Estes autores acreditam que, nas suas muitas décadas de intensa atuação, a produção e difusão de ideias e conceitos devem ser vistas como as principais contribuições da ONU.

Para ilustrar tanto a abrangência e diversidade do trabalho das OIs como o caráter dinâmico de seu posicionamento, talvez possa ser útil listarmos aqui as nove ideias da ONU que, segundo aqueles autores, "mudaram o mundo". Faremos isso reproduzindo os títulos e subtítulos dos capítulos daquele livro dedicados a cada uma delas, que mostram também como estes conceitos (e a própria agenda da ONU) evoluíram ao longo do tempo: (1) Direitos humanos para todos: da aspiração à implementação; (2) Gênero: da eliminação da discriminação à promoção dos direitos das mulheres e de seu empoderamento; (3) Metas de desenvolvimento: das políticas nacionais e regionais aos Objetivos do Milênio; (4) Relações econômicas internacionais mais justas: da ajuda e dos interesses mútuos à solidariedade global; (5) Estratégias de desenvolvimento: do planejamento nacional ao governo do mercado; (6) Desenvolvimento social: das perspectivas setoriais à abordagem integrada; (7) Sustentabilidade ambiental: do ambiente e desenvolvimento à preservação do planeta; (8) Paz e segurança: da prevenção do conflito interestatal à proteção dos indivíduos; e (9) Desenvolvimento humano: das ações separadas à abordagem integrada (Jolly, Emmerij & Weiss, 2009).

Antes de mapearmos as principais teorias que foram desenvolvidas para explicar a atuação das OIs sobre as políticas públicas do Estado nacional, é importante retomarmos aqui, ainda que rapidamente, a questão da autoridade e da

legitimidade das OIs e, consequentemente, de sua autonomia. Inicialmente, destaque-se que a limitada autoridade e a pouca legitimidade de que elas desfrutam, por delegação de seus Estados membros, sempre problemáticas e questionadas tanto no plano doméstico como no internacional, podem ser também obstáculos para a sua atuação. Por isso há um esforço por parte das OIs, muitas vezes deliberado, em lastrear a sua autoridade e a sua legitimidade na construção de sua reputação como atores "impessoais e neutros, que não exercem poder, mas servem aos outros" (Barnett & Finnemore, 2004, p.21). Ao compreender as OIs como burocracias, Barnett & Finnemore (2004) as retratam como atores semi-independentes cuja autoridade e autonomia excedem aquelas que lhes foram delegadas por seus membros. A autoridade de que elas gozam, e também a sua autonomia, deriva não apenas das próprias tarefas que lhes são delegadas, mas também de sua reputação como agentes que se pautam por critérios racionais e legais, de sua elevada posição moral ao defender valores tidos como universais e de seu conhecimento especializado.

Sobre este último ponto, vale lembrarmos o caso sintomático do Banco Mundial. Em meados da década de 1990, época em que a atuação do Banco passava a ser fortemente contestada, o seu então presidente, James Wolfensohn, também para sinalizar que o BM cumpria papéis outros que não apenas o de provedor de empréstimos condicionados, define a instituição como um "banco do conhecimento" (*knowledge bank*), ou seja, como um provedor da melhor expertise sobre o desenvolvimento (Kramarz & Momani, 2013).

Mesmo reconhecendo a enorme relevância que a questão do conhecimento, da expertise e do discurso científico tem, de uma maneira geral, para esta nossa discussão sobre as políticas públicas e as relações internacionais, particularmente em tempos de crescente incerteza, o espaço de que dispomos não nos permite maiores explorações. Passemos agora, então, a uma apresentação sintética das principais teorias que têm buscado explicar a atuação e a influência das OIs sobre as políticas.

Buscando estabelecer pontes entre as teorias das OIs e as teorias acerca do processo de produção das políticas públicas no plano doméstico, Fink (2013)

procura, mais especificamente, discutir o papel das OIs sobre a convergência das políticas. Nessa discussão, convergência deve ser distinguida de difusão. Enquanto a convergência é um resultado, qual seja, a produção de políticas semelhantes, a difusão é um processo no qual as decisões, dos Estados nacionais ou das unidades subnacionais, são interdependentes. Como Fink nos alerta, a "convergência pode ser causada pela difusão e a difusão pode causar a convergência, mas a convergência também pode ser causada por outros processos" (2013, p.630). O autor distingue cinco teorias sobre o papel das OIs na produção de convergência nas políticas públicas, quais sejam:

(1) A abordagem racional-institucionalista, segundo a qual os governos aprendem racionalmente e vasculham o entorno em busca de evidências acerca de políticas públicas bem sucedidas que possam ser aplicadas a problemas que eles enfrentam ou que possam ampliar o seu apoio e a sua legitimidade. Nesse sentido, as OIs seriam instrumentos para a coleta, agregação e disseminação de informações sobre políticas bem sucedidas, ou, dito de outra forma, seriam bancos de "melhores práticas", compartilhando informações e atuando como facilitadoras do aprendizado.

(2) A perspectiva construtivista, que procura demonstrar como a comunicação transnacional propiciada pelas OIs socializa os representantes nacionais em uma visão de mundo compartilhada. Desta maneira, o pertencimento às OIs promove tanto o aprendizado instrumental como tenderia a homogeneizar identidades e interesses.

(3) A ênfase conferida pelo institucionalismo sociológico ao chamado "isomorfismo institucional". De acordo com essa visão, o objetivo dos atores não seria apenas maximizar os seus benefícios em função de preferências exógenas, mas também buscar a ampliação de sua legitimidade. Assim, as políticas públicas poderiam ser adotadas também para produzir conformidade com noções compartilhadas de legitimidade e acerca do que seria mais apropriado em determinadas situações. As OIs atuariam tanto como promotoras dessas normas quanto como arenas ou canais utilizados pelos

Estados para comunicar suas ideias acerca de políticas públicas legítimas, apropriadas e, portanto, desejáveis.

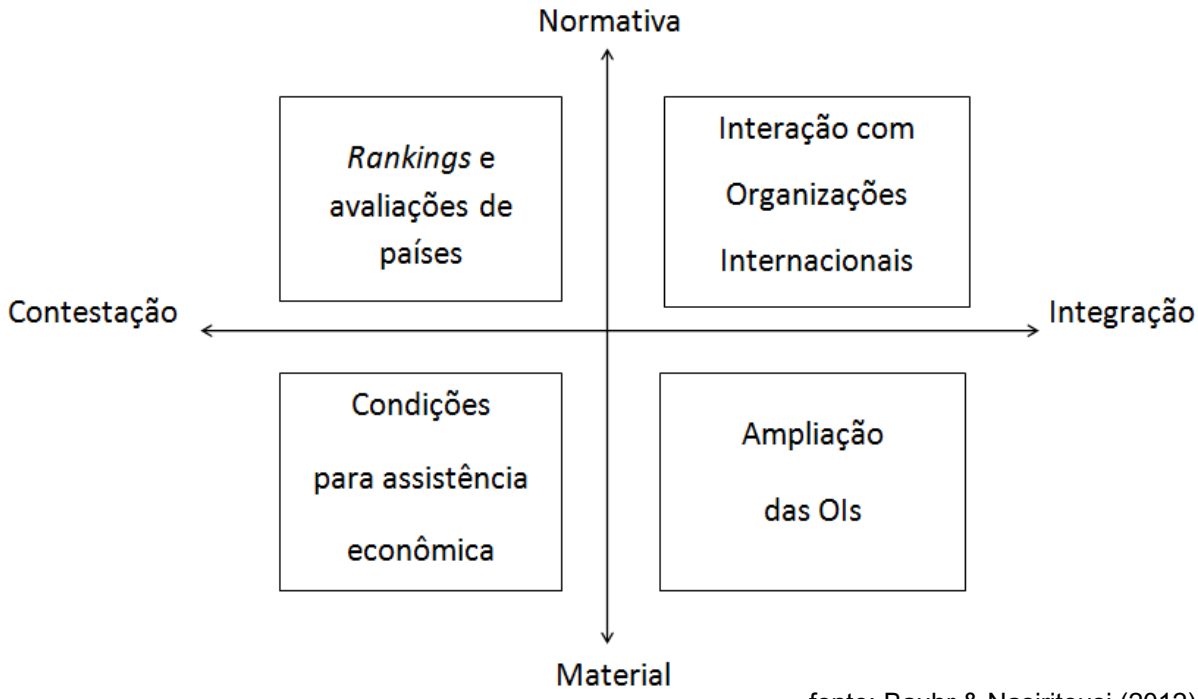
(4) Derivada dos estudos sobre as redes de políticas públicas (*policy networks*), há também a abordagem segundo a qual a comunicação entre os atores é influenciada pelas estruturas de oportunidade, uma vez que o estabelecimento e manutenção dos contatos sociais têm os seus custos. Segundo essa ótica, as OIs podem ser pensadas como estruturas de oportunidade para a troca de informações com baixo custo, sendo assim capazes de proporcionar o aprendizado e a difusão de políticas.

(5) Se as quatro abordagens anteriores entendem as OIs como canais para a difusão de políticas, podendo, assim, provocar a convergência sem o estabelecimento de obrigações legais, esta quinta perspectiva foca os constrangimentos que as OIs podem impor aos seus membros, os Estados nacionais. Dito de outra maneira, as quatro primeiras abordagens privilegiam o chamado "poder brando" (*soft power*), ao passo que a quinta ressalta o "poder duro" (*hard power*) eventualmente utilizado pelas OIs. Recordando Keohane e Nye (1998), Dion (2008) nota que o *hard power* é exercido não apenas por intermédio de ameaças (como aquelas envolvidas nas condicionalidades impostas por certas OIs quando da concessão de empréstimos), mas também por meio da oferta de recompensas, exemplificadas pela disponibilização de empréstimos como um incentivo financeiro para a adoção de uma determinada política pública.

Reconhecendo, a exemplo de Fink (2013), que a compreensão prevalecente acerca de como as OIs exercem o seu poder raramente ultrapassa as tradicionais dimensões material ou normativa do poder, Bauhr & Nasiritousi (2012), em seu trabalho sobre o papel das OIs na promoção da qualidade de governo, sugerem a necessidade de se valorizar também as dimensões da contestação e da integração. Integração no sentido de que as OIs introduzem os Estados em redes de intercâmbio cultural e contestação na medida em que as OIs podem questionar determinadas ordens sociais e políticas prevalecentes no plano doméstico dos Estados. Segundo esses autores, se as dimensões material e normativa podem ser

vistas, principalmente, como distinguindo o *tipo* de pressão que as OIs colocam sobre os governos, as dimensões da contestação e da integração destacam os *meios* utilizados para pressionar os governos (idem, p.542). Essas quatro dimensões do poder das OIs e os meios utilizados para influenciar as instituições domésticas são apresentados, de forma gráfica e sintética, na Figura 1, abaixo:

Figura 1: Dimensões do poder das OIs e seus meios de influência sobre as instituições domésticas



fonte: Bauhr & Nasiritousi (2012)

O trabalho de Bauhr & Nasiritousi (2012) é importante, também, na medida em que ele classifica e discute os limites internos das OIs que podem reduzir a sua capacidade de influenciar os Estados nacionais e, consequentemente, as suas políticas públicas. Essas limitações internas às OIs seriam de três tipos principais: motivacionais, ideacionais e procedurais. Os limites motivacionais dizem respeito à possibilidade de que não haja, por parte das OIs, na promoção de uma dada causa, uma priorização ou engajamento adequados. As limitações ideacionais, por seu turno, estão relacionadas à eventual fragilidade do conhecimento ou da expertise da

OI, que comprometeria a qualidade do aconselhamento provido. Por fim, os limites procedurais referem-se à forma de atuação das OIs, na medida em que a sua capacidade de influência está relacionada não apenas ao que as OIs fazem, mas também à maneira como fazem (Bauhr & Nasiritousi, 2012, p.550). Os autores sugerem que essas limitações podem ser utilizadas não apenas, como é o mais comum na literatura específica das Relações Internacionais, para se explicar a natureza das OIs ou o seu papel na coordenação internacional de políticas, mas também para compreendermos porque as estratégias empregadas pelas OIs têm ou não sucesso em influenciar as instituições e as normas nacionais, que seria um tipo de preocupação mais normalmente privilegiada pelos cientistas políticos do que pelos internacionalistas.

Antes de encerrarmos o artigo, cabe mencionarmos aqui uma lacuna importante do presente trabalho. Se as instituições que foram criadas a partir dos variados processos de integração regional, enquanto organizações interestatais, também devem ser consideradas OIs, de fato e de direito, a elas se aplica igualmente a discussão que acabamos de fazer aqui. Em função das suas especificidades, porém, elas tendem a impactar o Estado nacional e suas políticas de maneira talvez muito mais direta e perceptível. Este seu impacto sobre as políticas públicas nacionais tem sido apreciado, ainda que de maneira normalmente mais periférica, por uma vasta bibliografia sobre regionalização e regionalismos que não mobilizamos neste artigo, por uma simples questão de espaço. Mas se o problema que nos interessa neste trabalho é tratado de maneira usualmente marginal na discussão mais ampla sobre regionalização e regionalismos, vale lembrarmos que a nossa questão ganha maior centralidade naqueles autores interessados no regionalismo dito pós-liberal ou pós-hegemônico (Riggirozzi & Tussie, 2012), bem como na discussão relativa à “europeização” da política, das políticas e das sociedades da região (Featherstone & Radaelli, 2003)[5].

3. Considerações finais

[5] Para os interessados no aprofundamento destas vertentes analíticas, o trabalho de Faria (2018) talvez seja uma referência útil.

Esta nossa discussão sobre as organizações internacionais como difusoras de políticas públicas pode e deve ser pensada também como abarcando apenas uma das dimensões de um processo mais amplo e abrangente de internacionalização das políticas públicas do Estado nacional (Faria, 2018). Neste contexto mais geral, são cada vez mais frequentes o uso do conceito "políticas públicas globais" e a tentativa de se caracterizar e teorizar sobre a sua constituição e impacto. Encerrando a nossa discussão, parece-nos pertinente questionar, ainda que brevemente, a pertinência e adequação do termo.

Se estivermos ancorados em alguma definição mais canônica, estatocêntrica, de "política pública" ou se entendermos o global como abarcando o planeta, é fácil reconhecer a inadequação do neologismo "políticas públicas globais". Por outro lado, muitas das políticas públicas seriam "globais" de acordo com a definição de Orenstein, para quem: "políticas globais são aquelas que são desenvolvidas, difundidas e implementadas com o envolvimento direto de atores e coalizões globais nos ou através dos níveis de governança internacional, nacional ou local" (2005, p.177).

Porém, o termo "política pública global" circula hoje com cada vez mais desenvoltura nos meandros acadêmicos, ainda que ele ainda não tenha muita ressonância na mídia e entre os tomadores de decisão. Na universidade, cursos de pós-graduação, grupos de pesquisa, disciplinas e uma relativamente diversificada bibliografia vão, gradualmente, tornando o termo quase uma parte da paisagem[6]. O periódico *Global Social Policy*, por exemplo, divulga e articula as pesquisas na área desde 2001.

Neste subcampo específico das "políticas sociais globais", os estudos normalmente giram em torno da definição formulada e desenvolvida por Bob Deacon, qual seja:

> O campo da política social global pode (...) ser definido como abarcando questões relativas à redistribuição global, à regulação global e aos direitos sociais globais, como moldadas pelas organizações intergovernamentais e não governamentais, por agências e grupos. A definição também abrange as maneiras a partir das quais estas agências transnacionais procuram influenciar a política pública nacional. (Deacon et. al, 2003, p.15).

[6] Para uma visão panorâmica da área, ver Bauman & Miller (2012) e Deacon & Stubbs (2013).

Outra maneira de enquadrar a questão é proposta por Inge Kaul (2013), que entende como propósito da política pública global a provisão do que ela chama de "bens públicos globais". Outros autores, na tentativa de tornar mais operacional o conceito de "política pública global", sugerem, por exemplo, que o global "não significa que todos os países interajam simultaneamente, mas sim que todos potencialmente compartilham os mesmos problemas de política pública (*policy problems*)" (Bauman & Miller, 2012, p.8).

Em seu balanço do impacto da globalização sobre as políticas públicas, Colin Hay afirma o seguinte: "se é problemático ou pelo menos prematuro sugerir que a política pública doméstica é uma vítima da globalização, não é menos problemático subestimar as oportunidades e a necessidade da política pública no nível transnacional que a globalização gera" (Hay, 2006, p.588).

Independentemente das controvérsias acerca da definição de "política pública global", talvez seja exatamente esta a vantagem do uso do termo, qual seja: não apenas realçar a inegável dispersão da autoridade no mundo contemporâneo e o caráter cada vez mais poroso do Estado nacional, mas também a premente necessidade de ação interestatal coordenada para a solução de diversos dos mais graves problemas atuais.

Parece-nos, assim, que tanto o uso do termo "política pública global" como o reconhecimento das organizações internacionais como difusoras de políticas públicas operam um saudável deslocamento em relação à tradicional ótica estatocêntrica sobre as políticas públicas. Note-se, ainda, que estas são questões que não são imediatamente depreendidas a partir da expressão "internacionalização das políticas", que nos convida a pensar principalmente as transformações por que têm passado os processos de produção das políticas no e a partir do âmbito doméstico.

Superar o "nacionalismo metodológico" que ainda caracteriza a análise de políticas públicas mais canônica (Obinger, Schmitt & Starke, 2013) parece-nos necessário por razões analíticas e também normativas, uma vez que não só os tomadores de decisões, mas igualmente os analistas das políticas, deveriam evitar a armadilha contida no "paradoxo da soberania", como descrito por Kaul (2013, p.2):

> Quanto mais os atores estatais se esquivam da cooperação internacional com o objetivo de proteger a sua soberania, mais frequentemente eles falham em lidar com os desafios globais, perdendo nestes fracassos, pouco a pouco, exatamente aquilo que eles buscam proteger e permitindo que os problemas persistam e se transformem em crises.

4. Referências

ABBOTT, K. et al (Eds.). International organizations as orchestrators. Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

BARNETT, M.N. & FINNEMORE, M. Rules for the World: International Organizations in Global Politics. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2004.

BAUHR, Monika; NASIRITOUSI, Naghmeh. How do international organizations promote quality of government? Contestation, integration, and the limits of IO power. International Studies Review, No.14, pp.541-566, 2012.

BAUMAN, E. & MILLER, S.D. Comprehensive literature review of Global Public Policy. Creating a framework for understanding Global Refugee Policy. Refugee Studies Centre, University of Oxford. RSC Working Paper Series, No.87, 2012.

BÉLAND, D. & ORESTEIN, M.A. International organizations as policy actors: an ideational approach. Global Social Policy, Vol.13, No.2, pp.125-143, 2013.

DEACON, Bob et al. Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare**.** London, Sage, 1997.

DEACON, B. et al. Global social governance: themes and prospects. Helsink, Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2003.

DEACON, Bob; ORTIZ, Isabel; ZELENEV, Sergei. Regional social policy. New York, United Nations, UN/DESA Working Paper, No.37, 2007.

DEACON, Bob & STUBBS, Paul. Global social policy studies: conceptual and analytical reflections. Global Social Policy, vol.13, no.1, pp.5-22, 2013.

DION, Michelle. International organizations and social insurance in Mexico. Global Social Policy, vol.8, No.1, pp.25-44, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Políticas públicas e relações internacionais. Brasília, ENAP, 2018, no prelo.

FARIA, Carlos Aurélio P.; COÊLHO, Denilson Bandeira & JARD, Sidney (Eds.).

Difusão de políticas públicas. São Paulo, Ed. da UFABC, 2016.

FEATHERSTONE, K. & RADAELLI, C. (Eds.). The politics of Europeanisation. Oxford, Oxford University Press, 2003.

FINK, Simon. When I find myself in times of trouble…: the conditional effect of international organisations on policy convergence. European journal of political research, v. 52, n. 5, p. 630-659, 2013.

FONSECA JÚNIOR, G. Notes on the evolution of Brazilian multilateral diplomacy. Global Governance, Vol.17, pp.375-397, 2011.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. A autonomia burocrática das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Contexto Internacional, Vol.34, No.1, pp.255-310, 2012.

HAY, Colin. Globalization and public policy. In: MORAN, M.; REIN, M. & GOODIN, R.E. (Eds.). The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford, OUP, pp.587-604, 2006.

JAKOBI, Anja P. International organizations and lifelong learning. From global agendas to policy diffusion. London, Palgrave Macmillan, 2009.

JOLLY, R.; EMMERIJ, L.; WEISS, T.G. UN Ideas that changed the world. Bloomington, Indiana University Press, 2009.

KAUL, Inge. Global public policy: a policy in the making. Trabalho apresentado no First International Conference on Public Policy (ICPP) 2013, Beijing, China, June 5-7, 2013.

KARNS, M.P.; MINGST, K.A.; STILES, K.W. International organizations: the politics and processes of global governance. Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, 3ª Edição, 2015.

KEOHANE, R.O. & NYE, J.S.Jr. Power and interdependence in the Information Age. Foreign Affairs, v.77, no.5, pp.81-94, 1998.

KRAMARZ, T. & MOMANI, B. The World Bank as knowledge bank: analyzing the limits of a legitimate global knowledge actor. Review of Policy Research, Vol.30, No.4, pp.409-431, 2013.

NEWMARK, Adam. An integrated approach to policy transfer and diffusion. Review of Policy Research, Vol. 19, No. 2, pp.151-178, 2002.

OBINGER, H.; SCHMITT, C. & STARKE, P. Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research. Social Policy & Administration, v.17, n.1, pp.111-129, 2013.

OLIVEIRA, Osmany Porto de & FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. Novos Estudos Cebrap, Vol.36, No.1, pp.13-32, 2017.

ORENSTEIN, M.A. Privatizing pensions: the Transnational Campaign for Social Security Reform. Princeton, NY, Princeton University Press, 2008.

_____. The new pension reform as global policy. Global Social Policy, Vol.5, No.2, pp.175-202, 2005.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (Eds.). The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America. London, Springer, 2012.

WEYLAND, Kurt. Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. World Politics, v. 57, p. 262-295, 2005.

WOODWARD, Richard & DAVIES, Michael. How many International Organisations are there? The Yearbook of International Organizations and its shortcomings. Political Studies Association, Political Insight, 11 october 2015. <https://www.psa.ac.uk/insight-plus/blog/how-many-international-organisations-are-there-yearbook-international>, capturado em 10 de novembro de 2017.

Recebido em 27/02/2018.

Aprovado em 12/04/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

REGÍMENES INTERNACIONALES Y ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES: PREFERENCIAS Y VALORACIONES POLÍTICAS DESDE URUGUAY

CAMILO LÓPEZ BURIAN
Profesor Asistente en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay. Doctor en Ciencia Política (UdelaR). Investigador Activo Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

FEDERICO IRAZABAL
Profesor Adjunto en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay, Sociólogo. Actualmente cursando la Maestría en Ciencia Política en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay.

Resumen: Este trabajo presenta una mirada empírica a las preferencias y valoraciones que los actores políticos uruguayos tienen sobre diferentes regímenes internacionales. A la vez que se presentan, subsidiariamente, algunos datos de opinión pública con el fin de realizar reflexiones preliminares sobre algunas opiniones presentes en los ciudadanos. En el caso de las preferencias de los parlamentarios la pertenencia partidaria y la dimensión ideológica parecen estructurar los posicionamientos. Mientras que las opiniones de los ciudadanos se presentan mucho más homogéneas, no mostrando las divergencias que se observan en los parlamentarios. A partir de estos análisis se realizan algunas reflexiones sobre las posibles explicaciones de los fenómenos visibilizados y se proponen algunas líneas para investigaciones futuras.

Palabras Claves: Regímenes Internacionales - Partidos Políticos - Ciudadanos

INTERNATIONAL REGIMES AND INTERGOVERNMENTAL ORGANIZATIONS: PREFERENCES AND POLITICAL ASSESSMENTS FROM URUGUAY

Abstract: This paper presents an empirical approach on the preferences and political assessments that Uruguayan political actors have regarding different international regimes. Some public opinion data is also presented to make preliminary reflections on some opinions expressed by citizens. Parliament members` preferences seem to be structured by their partisanship and an ideological dimension. On the other hand, citizens` opinions are more homogeneous, not showing important divergences as in the case of parliament members. Based on these analyzes, we reflect on the possible explanations of these phenomena and propose some lines for future research.

Keywords: International Regimes - Intergovernmental Organizations - Political Parties - Citizens

1. A modo de introducción: las preguntas iniciales y los marcos de referencia

¿Cómo valoran los principales actores de la política exterior uruguaya a los regímenes internacionales? ¿Hay diferencias en las preferencias de los actores? De encontrarlas, ¿qué factores explicarían estas divergencias? ¿Las preferencias de estos actores reflejan las de la ciudadanía? Para responder estas preguntas, este trabajo realiza un ejercicio empírico sobre el caso uruguayo.

En Uruguay el sistema político tiene a los partidos, y sus fracciones –sectores internos de alta visibilidad con liderazgos fuertes-, como actores centrales aunque no excluyentes (CAETANO et al, 1987). Específicamente hay trabajos que señalan esta centralidad en la arena de la política exterior (LUJÁN, 2010 y CAETANO et al, 2015) en el marco de un régimen de gobierno presidencialista. El sistema de partidos uruguayo es altamente institucionalizado, con una relativa estabilidad de su competencia electoral (BUQUET y PIÑEIRO, 2014) y en el plano de la política exterior tiene en la ideología[1] y la disciplina partidaria[2] dos de sus claves explicativas (LOPEZ BURIAN, 2015).

La mirada que se propone aquí sobre la política exterior uruguaya pone el foco sobre una serie de asuntos que generan tensiones políticas. Un aspecto clave refiere a la apuesta a los procesos e institucionalidad regional, la cual se contrapone –en el debate político de los actores-, muchas veces, con la apuesta a la apertura al mundo y la inserción en el espacio global. Este debate se relaciona con la pertenencia a diferentes regímenes internacionales. Como se verá en la sección de análisis, los actores políticos tienen preferencias divergentes, particularmente sobre el lugar que ocupa la dimensión regional en la estrategia de la política exterior y por consiguiente el grado de involucramiento con la institucionalidad regional.

Cuando se abordan estos asuntos, se están discutiendo, por una parte, elementos vinculados al desarrollo y, por otra, a la soberanía. Luis Felipe Lampreia[3] (1998) señalaba que la integración regional conlleva a diferentes formas de

[1] Destacando el potencial explicativo de esta variable pueden consultarse los trabajos de THERIÉN y NOEL, 2000; MILNER y JUDKINS 2004; MARKS, WILSON y RAY, 2006.
[2] Enfatizando el poder explicativo de este factor puede consultarse el trabajo de MALLOY, 2003.
[3] Luiz Felipe Lampreia fue Canciller de Brasil durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Estuvo al frente de Itamaraty desde 1995 hasta 2001, liderando el proceso de redefinición conceptual de la autonomía de Brasil en política exterior, pasando de una noción de aislamiento y autosuficiencia a una visión de autonomía mediante la integración, entendiendo por esta última, el apoyo a los regímenes internacionales (SARAIVA y TEDESCO, 2003, p.498).

soberanía compartida que implican el apoyo a regímenes internacionales[4]. Stephen Krasner define a éstos regímenes como principios, normas, reglas y procedimientos de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de un determinado campo de actividad (1982). Por su parte Robert Keohane y Joseph Nye conceptualizan a los regímenes internacionales como redes de reglas, normas y procedimientos que configuran el comportamiento y controlan sus efectos en un campo de actividad (1988). Maria Izabel Mallmann, desde esta perspectiva y siguiendo el derrotero conceptual de Ernst Haas (1961) señala que la integración regional ""[…] conduz, em última instância, à sujeição dos estados a instâncias institucionais mais amplas, às quais diferentes agentes de diversas nacionalidades transferem, mediante incentivos, suas lealdades […]". (MALLMANN, 2010, p.13).

Si bien el centro de este trabajo está en los regímenes internacionales, se presentan y analizan preferencias y valoraciones sobre elementos diferentes pero que poseen relaciones entre sí, o que se relacionan en los mapas cognitivos de los actores, a veces hasta solapadamente. Por ejemplo, en el caso analizado, el espacio geográfico regional priorizado por los actores tiene un correlato con la institucionalidad desarrollada en el mismo. En consonancia con la tradición liberal[5] en relaciones internacionales, se conciben aquí a las organizaciones intergubernamentales (OIG) como foros para el accionar de los Estados y a la vez que se constituyen con éstos en promotores de la creación y mantenimiento de principios y reglas que en conjunto se conocen como regímenes internacionales. A la vez que las OIG incorporan en sus estatutos los procesos decisorios, reglas y normas de los diferentes regímenes. Los principios de un régimen internacional pueden encontrarse articulados en diferentes tratados internacionales que los institucionalizan en normas y reglas específicas. Las OIG brindan a sus miembros un foro para articular esfuerzos y favorecen a la interacción internacional de los agentes, a la vez que limitan o afectan sus agendas tanto internacionales como locales. (MINGST 2006, p.277-282).

Atendiendo a lo antes expuesto, la apuesta por participar de diferentes OIG y

[4] La primera definición conceptual de régimen internacional fue realizada por John Ruggie (1975, p.570) quien lo concebía como un conjunto de mutuas expectativas, normas y regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros aceptado por un grupo de Estados.
[5] Un análisis de la diversidad de la escuela liberal y sus trayectorias neoliberal e institucionalista ver Grasa (2015).

regímenes internacionales es un asunto de debate en el caso uruguayo. Su carácter regional o global, los temas abarcados en los mismos y cómo afectan al desarrollo y a la soberanía se constituyen en puntos sensibles del debate político. Esbozar una respuesta sobre los factores que causan esta polarización es uno de los objetivos de este trabajo.

Un análisis, anteriormente realizado[6], sobre el apoyo que los actores políticos uruguayos a coordinar la política de Defensa Nacional en el marco del Consejo Sudamericano de Defensa de UNASUR muestra que la ideología es un factor asociado positivamente al apoyo a esta iniciativa. Es de esperarse que la ideología sea un factor relevante a la hora de estructurar las preferencias de los actores políticos en relación a los regímenes internacionales.

Otro aspecto que resulta de interés en este trabajo se refiere a la convergencia que las preferencias de los actores políticos tienen con las de la ciudadanía. Al trabajar con preferencias de parlamentarios, vale la pena referir a la literatura del análisis de política exterior que señala un desinterés de estos actores sobre esta materia, basándose en el supuesto de una percepción de bajo retorno electoral (ROSENAU, 1967; HOLSTI, 1992). Por otra parte, al ser una política pública "alejada" de los electores, los mismos tendrían pocos incentivos para buscar generar efectos sobre la conducta de los parlamentarios en esta arena (PATERSON, 1979). Siguiendo este enfoque, comparados con los asuntos domésticos, la política exterior sería menos relevante para los electores, ya que tendrían menor conocimiento relativo sobre los asuntos internacionales y por la volatilidad de la opinión pública (LIPSET, 1966; RISSE-KAPEN, 1991; PAGE y BOUTON, 2006). Otro grupo de académicos (WITKOPF, 1990), por el contrario, conciben a la opinión pública como estable, estructurada y racional, considerándola un factor interviniente en el proceso decisorio de la política exterior (HARTLEY y RUSSET, 1992; SOBEL, 2001). Dados estos planteos, vale la pena preguntarse, para el caso uruguayo, cuál es el grado de convergencia que las preferencias de los parlamentarios tienen con las de la ciudadanía.

Presentado en este apartado los asuntos sobre los que se indaga en este

[6] Ver LÓPEZ BURIAN, 2014.

texto, el siguiente se concentra en presentar los métodos y datos utilizados. Posteriormente la sección analítica se divide en dos partes, siendo central la primera en la que el trabajo aborda en las preferencias y valoraciones de los parlamentarios. Posteriormente y de forma subsidiaria, se exploran datos de opinión pública con el fin de obtener indicios sobre las preferencias de los ciudadanos, con el fin de realizar algunas reflexiones sobre las mismas y avanzar en esbozos comparativos con la opinión de los parlamentarios. Para cerrar el trabajo se subrayan algunos elementos que pueden constituir en elementos para una agenda de investigación empírica más ambiciosa.

2. Métodos y datos

El trabajo propone un análisis que presenta datos sobre las preferencias de los parlamentarios uruguayos de la pasada legislatura (2010-2015) por un lado, y por el otro las preferencias de ciudadanos de todo el país recogidas a partir del Estudio Mundial de Valores.

En el caso de los parlamentarios, los datos cuantitativos son producto de la aplicación de una encuesta que logró cubrir el 96% del universo. Se recogieron, procesaron y analizaron las respuestas de 125 de los 130 parlamentarios (99 diputados, 30 senadores y el Vicepresidente de la República quien preside el Senado y la Asamblea General).

Dado el carácter partidocrático del sistema político uruguayo (CAETANO et al, 1987), la política exterior uruguaya tiene a los partidos como actores centrales. Una forma de conocer las preferencias partidarias es tomar como unidades de observación a los parlamentarios. En Uruguay, los líderes partidarios, generalmente, detentan cargos legislativos en el Senado, salvo cuando ocupan cargos ejecutivos. De esta forma al tomar a los parlamentarios como unidades de observación pueden construirse posteriormente unidades de análisis que muestran las preferencias agrupadas de, por ejemplo, todos los miembros del cuerpo legislativo uruguayo electos por determinado partido.

En forma complementaria se obtuvo información cualitativa sobre los asuntos aquí analizados. Para ello se realizaron 50 entrevistas en profundidad a

actores políticos e informantes calificados. Los entrevistados fueron seleccionados mediante una muestra finalística a juicio de experto, teniendo como fin el lograr información clave sobre aspectos puntuales y procesos de interés. Por otra parte, para ilustrar algunos asuntos del argumento que aquí se plantea, se optó por apoyarse en notas de prensa aunque de forma no sistemática.

Los datos referidos a las preferencias de los ciudadanos se tomarán de la base de la Encuesta Mundial de Valores (EMV), un proyecto originado en la Universidad de Michigan, y que se lleva adelante desde 1981, cuando se realizó una primera edición, que abarcó unos cien países.

Su objetivo es medir valores y opiniones de habitantes de distintos países, y observar, en mediciones periódicas, como van cambiando las opiniones y valores en diferentes sociedades. A partir de la aplicación de un formulario que mide más de 200 variables, la EMV arroja información que permite observar el estado de la opinión pública en referencia a asuntos tales como: el lugar que ocupa y la importancia asignada a la religión; el apoyo a valores democráticos y republicanos; el rol de las mujeres; la percepción de las minorías; la inseguridad y el bienestar, entre otros.

La EMV es especialmente útil para conocer los valores de una sociedad, a partir de la comparación con otras sociedades, ya que como señala Alejandro Moreno, “Nuestros valores forman parte de un sistema global de creencias y para entenderlos hay que referirnos a los valores que prevalecen en otras sociedades.” (MORENO, 2005, p.31).

Como señalamos anteriormente, la EMV se realiza en forma periódica en intervalos que han variado entre los tres y los cinco años. La primera ronda se efectuó entre 1981 y 1984, mientras que última que se encuentra procesada, la sexta, abarca el período comprendido entre 2010 y 2014. Actualmente está en curso la séptima edición, que tiene fecha de cierre previsto para diciembre de 2019.

Como es habitual al utilizar la técnica de encuesta, se aplica un formulario para relevar la información, el que también ha sufrido variaciones a lo largo de los distintos ciclos de aplicación de la encuesta. A los efectos de favorecer la compatibilidad de los datos obtenidos en la encuesta a legisladores, con los datos de

opinión pública reflejados en la EMV, hemos optado por trabajar con la quinta edición, efectuada entre 2005 y 2009, pero que recogió los datos de Uruguay en 2006. Esta edición utilizó una muestra representativa a nivel nacional, tomando un total de 1000 casos distribuidos en un 50% en Montevideo, la capital del país (que concentra aproximadamente la mitad de la población), y el restante 50% en el interior del país en localidades de más de 5000 habitantes.

Existe un desfase en la fecha de relevamiento de datos de los parlamentarios uruguayos con respecto a los proporcionados por el Estudio Mundial de Valores. Los datos de este último -como se señaló- fueron relevados en 2006, mientras que la encuesta a legisladores se aplicó en 2013. El lector podrá correctamente asumir que podrían haberse utilizado datos de la siguiente ronda del EMV, correspondiente al período 2010-2014. Sin embargo, esa ronda no incluyó preguntas referidas a mecanismos de resolución de conflictos por parte de OI, y por tanto no se vería reflejado el estado de la opinión pública de los uruguayos en comparación con la de los legisladores. El desfasaje en los años de recolección de los datos relativos a las preferencias de legisladores y ciudadanos hace que las reflexiones aquí recogidas al observar la información procesada solamente busquen proponer líneas de trabajo futuro y sirvan como insumos para refinar preguntas y pensar hipótesis, ya que la realización de análisis de otro calibre exceden a las posibilidades que los datos brindan y a los objetivos del presente trabajo.

Como surge a partir de la descripción de las fuentes de datos y el tipo de análisis a realizar, este trabajo es de carácter no sistemático, y por tanto carece de carácter representativo a excepción del caso al que refiere.

3. Análisis de los datos

3.1 Los parlamentarios frente a los regímenes internacionales

El carácter partidocrático del sistema político uruguayo y, por consiguiente, de la arena de la política exterior permite que, al analizar las preferencias de los parlamentarios, se esté observando el posicionamiento de los partidos políticos.

Ideológicamente estables, la imagen que arrojan tanto la autoidentificación ideológica como el juicio de todos los parlamentarios o la que tienen sobre su propio partido muestra una gran coherencia. Mientras el Frente Amplio (FA) aparece en la izquierda, el Partido Independiente (PI) ocupa el centro del espectro, mientras que el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC) aparecen en la centroderecha. Estos dos últimos, además, muestran un alto grado de superposición (70,7%), mientras el PI aparece más convergente ideológicamente con el PN y el PC (55%) que con el FA (24,2%). A nivel intrapartidario, el PI no muestra fracciones[7], mientras que el PC y el PN presentan una mayor homogeneidad ideológica entre sus fracciones que la imagen que proyecta el FA de su dimensión intrapartidaria[8].

Tabela 1: Partidos uruguayos ubicados en el eje izquierda-derecha (2010 – 2015).

	Todos			Cada partido			Autoidentificación		
	Media	**Desviación estándar**	**(N)**	**Media**	**Desviación estándar**	**(N)**	**Media**	**Desviación estándar**	**(N)**
Frente Amplio (FA)	3,83	1,25	123	3,67	0,97	66	2,74	1,12	66
Partido Colorado (PC)	7,55	1,57	124	5,88	1,07	19	5	0,83	20

[7] Definidas como listas al Senado. Uruguay tiene un sistema de listas cerradas y bloqueadas. El Senado es una circunscripción única nacional.

[8] En este trabajo se trabaja con agrupamientos de fracciones que se conceptualizan como alas ideológicas de partido. La totalidad de los parlamentarios, los partidos, sus fracciones y las alas de partido son las unidades de análisis que se toman en cuenta. Las alas de partido se definieron siguiendo el criterio propuesto por Luis Eduardo González (1993, p.115). La media de la autoidentificación de los miembros de cada partido se tomó como división del partido en dos alas, un ala derecha y un ala izquierda. Para definir la ubicación de cada fracción, se tomó la media de la autoidentificación de sus miembros, mientras que su posicionamiento en relación con la media del partido las hace formar parte de una u otra ala del mismo. Esta denominación no supone por ejemplo que el ala derecha del FA se encuentre a la derecha del continuo en general, sino que refiere a la posición relativa dentro del partido. El FA muestra la mayor distancia entre las medias de sus alas (0,85) y sus parlamentarios medianos llegan a tener una distancia de un punto. Por el contrario, el PC y el PN muestran alas superpuestas en más de un 80%.

Partido Nacional (PN)	7,11	1,31	123	5,64	0,71	35	5,44	1,02	35
Partido Independiente (PI)	5,56	1,1	122	4	0,7	2	4,5	0,71	2

Fonte: Elaboração dos autores a partir de pesquisa realizada com parlamentares uruguaios.

Como se verá más adelante, la valoración que los mismos hacen de diferentes regímenes internacionales muestra relación con cómo se distribuyen sus preferencias en relación a apostar a los espacios regionales y globales en diferente proporción. Consultados los parlamentarios sobre cuál es el foco territorial que debería priorizar la política exterior uruguaya, poco menos de la mitad de los parlamentarios apuesta a la apertura al mundo, poco menos de un tercio a la región y casi un cuarto se inclina por el equilibrio entre la región y el mundo.

La lectura de estos datos, y del resto que se presentan en esta sección, merecen una puntualización sobre el contexto nacional e internacional que enmarca las preferencias expresadas por los legisladores. Al momento de la recolección de los datos el FA transitaba su segundo período de gobierno consecutivo, siendo en ese momento José Mujica el presidente de la República, quien contaba con mayoría parlamentaria en ambas cámaras. La oposición, dado el contexto parlamentario señalado, tenía incentivos para distanciarse del gobierno y visibilizar sus discrepancias en temas sustantivos de políticas públicas y en la forma de tramitación política de las mismas.

La política exterior se constituyó en un asunto de debate interpartidario. En este período, el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Luis Almagro, fue doce veces al Parlamento a brindar explicaciones solicitadas por legisladores de la oposición, siendo el ministro que más veces fue convocado de todo el período 2010-2015 y el ministro de Relaciones Exteriores que más veces compareció en el Parlamento luego del retorno a la democracia en 1985. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.114). La política exterior en el período profundizó la apuesta por la integración regional, las relaciones Sur-Sur y por la alianza con Brasil en particular:

> Desde el inicio de su gobierno, el presidente José Mujica señaló que el país debía ir "en el estribo de Brasil" […]. A esas palabras que expresaban a las claras la priorización por la región, se le sumó un discurso orientado a destacar la relevancia estratégica de que el país se involucrara en una promoción de las relaciones Sur-Sur, no solamente basadas en aspectos económico-comerciales sino también políticos. Desde la oposición se confrontó esta orientación reivindicando un accionar de la política exterior más pragmático y focalizado en los aspectos económico-comerciales. De ese modo se generó, desde la oposición, un discurso que tendía a enfrentar la prioridad de los objetivos comerciales y de una estrategia más pragmática y menos ideológica, frente a una estrategia gubernamental que se describía como basada en las afinidades ideológicas y en un excesivo énfasis en los asuntos políticos. (CAETANO et al, 2015, p.290).

La evaluación del contexto internacional que los actores políticos uruguayos realizaban en ese momento daba cuenta de los efectos de la crisis internacional a nivel global y regional. El ámbito regional era percibido como una arena de gran importancia por todos los actores, aunque para unos era un espacio que "encerraba" a Uruguay y para otros la forma de construcción de un proyecto de desarrollo en clave regional. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.268-273). Brasil ya mostraba una priorización menor de su agenda internacional, en términos comparados con los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), pero esto no era percibido desde Uruguay como una disminución pronunciada de su presencia e importancia regional y global. A pesar de esta mayor exposición de la temática internacional en la agenda política, no se vio un impacto significativo de la más asidua comparecencia del canciller Almagro al Parlamento a nivel de la opinión pública, probablemente por la distancia ya señalada de los ciudadanos con los temas de relaciones internacionales. A grandes rasgos, si bien hubo un cambio en la fracción gobernante, y un énfasis mayor en la mirada hacia Brasil, probablemente los matices en la orientación de la política exterior entre ambos gobiernos del FA no fueron fácilmente percibidos por los ciudadanos.

Tabela 2: Foco territorial prioritario de la política exterior, por partido.

	Región	Mundo	Ambas
Partido	**%**	**%**	**%**
FA	47,0	24,2	28,8
Ala izquierda FA	55,6	22,2	22,2
Ala derecha FA	36,7	26,7	36,7
PN	13,9	63,9	22,2
Ala izquierda PN	18,8	56,3	25,5

Ala derecha PN	10,0	70,0	20,0
PC	9,5	76,2	14,3
Ala izquierda PC	-	100,0	-
Ala derecha PC	12,5	68,8	18,8
PI	-	50,0	50,0

Fonte: Elaboração dos autores a partir de pesquisa realizada com parlamentares uruguaios.

En este contexto, a pesar de algunas percepciones compartidas, las preferencias mostraban divergencias interpartidarias y también dentro del partido de gobierno. Segmentando los datos por partido, poco menos de la mitad de los parlamentarios del FA, ubicados a la izquierda del espectro ideológico, consideran que la prioridad debe ser la región (ver la tabla 2). La segunda preferencia dentro del FA es el equilibrio entre la región y el mundo, casi un tercio, mientras que poco más de un cuarto señala que la prioridad debe ser el mundo. En el caso del PN y el FA si hay una preferencia que unitariamente logra superar la mitad de los parlamentarios, mostrando más homogeneidad que el FA, tal vez relacionándose con las características del posicionamiento ideológico antes señalado.

PC y PN, mayoritariamente se decantan por la apertura al mundo. En el partido ubicado más a la derecha, el PC, la apertura al mundo como preferencia alcanza a tres cuartos de los parlamentarios, mientras que en el PN abarca casi dos tercios. En términos generales ambos partidos tienen una mirada crítica sobre el proceso de integración regional del Mercosur. En este sentido, en 2012, afirmaba el ex Presidente nacionalista Luis Alberto Lacalle:

> Yo no reconozco este Mercosur como mi hijo. Con los otros tres padres que fundamos dijimos que el objetivo era el comercio libre, inversiones, más trabajo, pero no para un club político y menos para un club político de izquierda. Mercosur se volvió una especie de liga de políticos de izquierda (Portal 180 01/07/2012).

Esta visión es convergente con la postura mayoritaria dentro del PC. El ex Presidente Jorge Batlle en relación a la priorización de la apertura al mundo señalaba en 2014 que:

> […] que Uruguay, dentro del Mercosur, tiene poco margen de maniobra. 'Hoy para participar hay que formar parte de una región más grande, si no, no estás en el juego, afirmó. Batlle recordó que quien 'inventó' el Mercosur político fue 'nuestro amigo' Fernando Henrique Cardoso, expresidente brasileño. Transformo el bloque en un 'proyecto político, no comercial, y eso

> quitó margen de maniobra' a Uruguay. El país, para ganar amplitud, debe ver cómo se suma al mundo, continuó el exmandatario. (El Observador 13/01 2014).

En consonancia, Pablo Mieres, líder del PI, señalaba en febrero de 2013 la importancia de que Uruguay se integrase a la Alianza del Pacífico:

> La crisis del Mercosur, en todas sus dimensiones, es cada vez más notoria. Después de haber sido la mayor apuesta latinoamericana de integración en los años noventa, desde hace más de una década se ha ido desgastando hasta llegar a su realidad actual, en la que ni siquiera ha mantenido el respeto por sus propias normas de funcionamiento ni por los principios del derecho internacional. […] En las actuales condiciones poco o nada se puede esperar de ese espacio de integración regional. Esto no significa que pregonemos su abandono o retiro, pero sí que asumamos la evidencia de los hechos y que apostemos a desarrollar, con vigor y energía, una estrategia alternativa. (Primera Hora 06/02/2013).

Segmentados los datos por ala de partido, tanto el PC como el PN muestran preferencias relativamente homogéneas. En el caso del FA, mientras que su ala izquierda muestra que más de la mitad prioriza la región, su ala derecha presenta la misma cantidad de priorizaciones de la región que de equilibrio entre la región y el mundo.

Una cuestión no menor es intentar determinar cuál es la región a la que los parlamentarios hacen referencia al señalar que debe ser priorizada como foco territorial o priorizada en equilibrio con la apertura al mundo. Para ello, en la encuesta realizada se agregó una pregunta abierta en la que se consultaba cuál era la región a la que hacían referencia los parlamentarios al incluirla dentro del foco territorial prioritario de la política exterior.

Tabela 3. Región a la priorizada en política exterior por los parlamentarios, por partido.

Partido			**%**	**% válido**
FA	Válidos	Mercosur	13,6	17,6
		Sudamérica	22,7	29,4
		Latinoamérica	37,9	49,0
		Mercosur al mundo	3,0	3,9
		Total	77,3	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	22,7	
	Total		100,0	
PN	Válidos	Río de la Plata	5,6	15,4
		Mercosur	16,7	46,2
		Sudamérica	2,8	7,7

		Hispanoamérica	2,8	7,7
		Latinoamérica	2,8	7,7
		Las Américas	5,6	15,4
		Total	36,1	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	63,9	
	Total		100,0	
PC	Válidos	Mercosur	9,5	40,0
		Latinoamérica	4,8	20,0
		Las Américas	9,5	40,0
		Total	23,8	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	76,2	
	Total		100,0	
PI	Válidos	Cono sur	50,0	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	50,0	
	Total		100,0	

Fonte: Elaboração dos autores a partir de pesquisa realizada com parlamentares uruguaios.

Como puede verse en la tabla 3, los frenteamplistas se refieren mayoritariamente a Latinoamérica. Cinco de cada diez que mencionaron a la región dentro de sus preferencias hacen referencia a este espacio. Tres de cada diez hacen referencia a Sudamérica y dos al Mercosur. En el caso del PC y PN, la primera preferencia cuando se hace referencia a la región es el Mercosur. En el caso del PC en la misma proporción que las Américas, entendido este espacio como incluyente de EEUU y Canadá. Esto muestra una tendencia aperturista y se relaciona con su tradición panamericanista de este partido. En el caso del PN las Américas comparten el segundo lugar en las preferencias junto al espacio del Río de la Plata, reivindicado como el primer espacio natural de la política exterior, asociado a lo hispanocriollo y a la tradición de este partido política exterior.

Una forma de continuar profundizando la comprensión sobre cuál es el foco territorial referido y su relación con los regímenes internacionales fue consultar a los parlamentarios sobre qué institución se aproximaba a la idea de región que cada uno había manifestado. Esto muestra algunos aspectos que merecen reflexiones enriquecidas con algunos argumentos surgidos del análisis de las entrevistas en profundidad.

Tabela 4: Institución aproximada a la idea de región priorizada en política exterior por los parlamentarios por partido.

Partido			%	% válido
FA	Válidos	Mercosur	19,7	25,5
		UNASUR	43,9	56,9
		CELAC	13,6	17,6
		Total	77,3	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	22,7	
	Total		100,0	
PN	Válidos	Mercosur	22,2	61,5
		UNASUR	2,8	7,7
		OEA	11,1	30,8
		Total	36,1	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	63,9	
	Total		100,0	
PC	Válidos	Mercosur	9,5	40,0
		UNASUR	4,8	20,0
		CELAC	4,8	20,0
		OEA	4,8	20,0
		Total	23,8	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	76,2	
	Total		100,0	
PI	Válidos	Mercosur	50,0	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	50,0	
	Total		100,0	

Fonte: Elaboração dos autores a partir de pesquisa realizada com parlamentares uruguaios.

Si se comparan las preferencias por partido resumidas en las tablas 3 y 4 se notará que en el caso del FA donde la región privilegiada en primer lugar era América Latina, a la hora de pensar en una institución es la UNASUR quien se posiciona en primer lugar. A su vez la segunda preferencia que aparece en el caso del FA en la tabla 3 es Sudamérica, pero en la tabla 4 este lugar lo ocupa el Mercosur, mientras que la CELAC, la institución que más se asemeja a la idea de Latinoamérica cae al tercer lugar de las preferencias. Primero debe señalarse que la densidad institucional de la CELAC, la UNASUR y el Mercosur son diferentes. La primera es quien tiene un menor grado de institucionalización, lo que de alguna forma debe impactar en las respuestas de los parlamentarios. Luego debe decirse que UNASUR es visibilizado como un proyecto integrador que va más allá de lo

comercial, en el que se aparecen elementos, políticos y de infraestructura vinculadas a lo productivo y los recursos naturales regionales, que lo hacen estratégico en la mirada de varios de los entrevistados de izquierda. Luego, debe señalarse un proceso que parece darse en el análisis de varios entrevistados. Algunos son "sudamericanistas por retracción" de su identidad latinoamericana o su concepción regional latinoamericanista, al ver a México, América Central y al Caribe como el "patio trasero" ya "perdido" por la hegemonía que ejerce EEUU. En este caso la solidaridad con Cuba es un tema irresuelto en estas definiciones. Otros, originariamente mercosurianos, sea por los problemas que el proceso ha registrado en algunas de sus dimensiones de integración o por una valorización mayor de UNASUR, se han vuelto "sudamericanistas por expansión".

Tabela 5: Institución aproximada a la idea de región priorizada en política exterior por los parlamentarios por ala de partido.

Ala			%	% válido
Ala izquierda FA	Válidos	Mercosur	8,3	10,7
		UNASUR	50,0	64,3
		CELAC	19,4	25,0
		Total	77,8	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	22,2	
	Total		100,0	
Ala derecha FA	Válidos	Mercosur	33,3	43,5
		UNASUR	36,7	47,8
		CELAC	6,7	8,7
		Total	76,7	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	23,3	
	Total		100,0	

Fonte: Elaboração dos autores a partir de pesquisa realizada com parlamentares uruguaios.

Desde el ala izquierda del FA, algunos parlamentarios identifican a los proyectos regionales con la idea de "Patria Grande". En este sentido un senador señaló durante su entrevista que: "La región es la Patria Grande. México en vez de estar en el NAFTA debería estar con nosotros. […] pero la que ha funcionado más cerca de la idea de región es la UNASUR." La valoración de este espacio realizada por este senador se reafirma en la no participación estadounidense en este espacio, al igual que en el de la CELAC, al señalar: "Con la UNASUR los latinoamericanos

nos pusimos los pantalones largos. No tenemos ni un gallego [español] ni un norteamericano [estadounidense] en los organismos. No somos iberoamericanos y a las américas sacale el plural. Con UNASUR y CELAC, que es más nuevo, pero es un camino".

Otro senador del ala izquierda del FA señaló sus preferencias por el ALBA, al decir que: "Lo más avanzado que vemos nosotros como procesos regionales es el ALBA, es un modelo, […] también son importantes la UNASUR y la CELAC." Otro integrante de esta ala del FA resaltó que existen miradas divergentes sobre el proceso del ALBA dentro de su partido, ya que: "En el Frente hay gente que […] no entiende el fenómeno Chávez. Se ponen tibios ante la ofensiva de la derecha internacional, de los medios de comunicación, demonizando a Chávez." Como puede apreciarse, el corte entre "familias" de las izquierdas (nacional populares o socialdemócratas) también parece pesar en este tema.

Otros parlamentarios frenteamplistas se posicionan, como se señaló anteriormente, como sudamericanistas por expansión del Mercosur, o por retracción del latinoamericanismo. Mientras un senador señalaba que: "Ir de Mercosur a UNASUR es un retroceso, ir de UNASUR a Mercosur es un avance por el contenido de la definición de ambos procesos", otro senador manifestaba que: "Hay que apostar muy fuertemente a un mundo multipolar. Para eso nos sirve, hoy, apostar a un sudamericanismo, porque América Latina está cortada. […] México está muy absorbido por Estados Unidos". De esta manera, este último senador concluía diciendo: "La UNASUR es lo posible hoy. Un latinoamericanismo ambicioso no es posible. Si hay un latinoamericanismo cultural, histórico. En lo operativo la clave es Sudamérica".

En el caso del PN, del PC y del PI, cuando se hacer referencia a la región, la opción mayoritaria es la misma: el Mercosur. En el PC no se mantiene la tendencia panamericanista identificada al hablar de regiones, no visibilizándose a la OEA como una clara segunda opción. En el caso del PN, ambas alas colocan a la OEA como la institución que se aproxima más a la segunda preferencia más referida. En este sentido, un senador del ala derecha del PN señala sobre la construcción de espacios regionales que excluyen a EEUU y al resto de miembros del NAFTA:

Yo fortalecería la OEA grandemente porque allí están sentados EEUU,

> Canadá y México. Y todo lo que han inventado estos izquierdistas [UNASUR y CELAC] es porque le tienen miedo a encarar a EEUU, porque es más fácil hablar mal de EEUU en la esquina que ir a enfrentarlo en el boliche […], si le quieren decir cosas que se las digan en la cara.

Otra aproximación posible sobre el foco territorial prioritario es verlo a través de los regímenes internacionales en tanto entramados institucionales. Para ello se consultó a los parlamentarios sobre cuáles serían las instituciones que se debería apostar a fortalecer a través de la política exterior del país (ver tabla 6). Tomándolos como un único grupo, puede verse como el Mercosur como espacio regional y la ONU como espacio multilateral global, en ese orden, aparecen como los regímenes internacionales a fortalecer.

Tabla 6. Instituciones que deberían fortalecerse a través de la política exterior uruguaya. Frecuencias de respuesta según momento de mención.

	Todos los parlamentarios				FA				PN				PC				PI			
Institución	**1**	**2**	**3**	**Σ**	**1**	**2**	**3**	**Σ**	**1**	**2**	**3**	**Σ**	**1**	**2**	**3**	**Σ**	**1**	**2**	**3**	**Σ**
ONU	40	8	21	**69**	9	3	15	**27**	17	2	6	**25**	12	3	0	**15**	2	0	0	**2**
OEA	5	34	10	**49**	0	3	2	**5**	2	17	6	**25**	3	12	2	**17**	0	2	0	**2**
CELAC	8	8	20	**36**	6	7	17	**30**	1	1	2	**4**	1	0	1	**2**	0	0	0	**0**
UNASUR	25	34	5	**60**	21	33	3	**57**	4	1	0	**5**	0	0	2	**2**	0	0	0	**0**
Mercosur	44	21	29	**94**	30	12	14	**56**	10	7	6	**23**	4	2	7	**13**	0	0	2	**2**
NS/NC	3	20	40	**-**	0	8	15	**-**	0	8	16	**-**	1	4	9	**-**	0	0	0	**-**

Fonte: Elaboração dos autores a partir de pesquisa realizada com parlamentares uruguaios.

Si se observa la columna de la segunda mención de todos los parlamentarios puede notarse como se prefigura una bifurcación en las preferencias. Se visibiliza una divergencia entre un grupo que prefiere la OEA y otro que prefiere la UNASUR. Ambos regímenes son visualizados como contrapuestos básicamente por su componente centralmente político. El primero es un espacio donde EEUU despliega su capacidad de influencia, y donde Brasil se encuentra con su principal competidor, en el ámbito Latinoamericano, México. UNASUR, como columna vertebral del proyecto continental brasileño, particularmente luego del "giro a la izquierda" de la región es valorado negativamente por los partidos de derecha y centro derecha, tanto por la confluencia de gobiernos de izquierda o progresistas en torno al proceso, como por el vector político que estructura a este proceso.

Un senador de la oposición visualizó al espacio de la Alianza del Pacífico como una dimensión donde "pendular" entre México y Brasil como clave táctica de la política exterior a partir de una reconfiguración del espacio regional, donde Argentina ha perdido peso en los últimos años:

> Uruguay construyó su política exterior pendulando entre Argentina y Brasil, porque eran países similares en su peso. Argentina se desplomó y Brasil es potencia. El riesgo de Uruguay es quedar adosado a Brasil. Por eso la Alianza del Pacífico es una oportunidad para vincularse con el nuevo eje mundial y de tener otro polo para pendular, México y sus aliados. […] Por eso la UNASUR es un invento brasileño contra México. A Brasil hay que aprovecharlo y tener buenas relaciones […] pero no terminar en una situación de total dependencia a la que estamos encaminados. […] Brasil es una ventana al mundo y México puede ser otra.

Si se analizan las respuesta, pero ahora segmentándolas por partido, puede verse como en el caso del PC, en términos acumulados, la OEA es el espacio priorizado, lo que es convergente con su tradición panamericanista. A la vez que la ONU aparece como el foro multilateral global, que recibe la mayor cantidad de preferencias en la primera mención. Mientras que el Mercosur aparece en tercer lugar, teniendo la mayoría de las menciones acumuladas en la tercera oportunidad. En el caso del PN, en términos acumulados la ONU y la OEA aparecen como los espacios privilegiados y el Mercosur aparece en tercer lugar, pero tiene el segundo lugar de las preferencias en la primera y en la segunda mención, lo que muestra que una parte de los parlamentarios le visualizan como un espacio relevante. El PI por su parte prioriza desde el ámbito global de la ONU en primer lugar, al ámbito regional del Mercosur en tercer lugar, pasando por la OEA, lo que lo aproxima en este orden de preferencias al PN y al PC. El FA, por su parte, estructura sus preferencias de forma inversa. Va de la región más cercana a la más lejana, siguiendo el camino Mercosur, UNASUR, CELAC. Siendo la segunda la que concentra más menciones acumuladas y el Mercosur ocupa el segundo lugar solamente con una mención menos.

Para profundizar sobre estas diferentes miradas, es útil incorporar algunos elementos relativos al posicionamiento frente a procesos regionales. La evaluación del proceso de integración regional es un parte aguas entre partidos de derecha y partidos de izquierda en Brasil (ONUKI y OLIVEIRA 2010; y SILVA 2014). Lo mismo acontece en Uruguay. Aunque debe señalarse que la adhesión del FA al proceso mercosuriano tiene matices. Una forma de visibilizarlos es atender a tres aspectos

específicos. El primero de ellos es la opinión sobre la deseabilidad de capacidades de producción de política pública a partir de poder legislar a nivel de bloque desde el Parlamento del Mercosur[9].

Tabela 7: Preferencias de los partidos sobre capacidades instituciones del Mercosur y la dinámica de los actores en este ámbito (Frecuencias).

	Parlamento del Mercosur con capacidad legislativa regional			Tribunal Permanente de Revisión con pronunciamientos vinculantes			No romper lógica nacional en el Parlamento del Mercosur		
Partido	**Acuerdo**	**Desacuerdo**	**NS/NC**	**Acuerdo**	**Desacuerdo**	**NS/NC**	**Acuerdo**	**Desacuerdo**	**NS/NC**
FA	55	10	1	11	51	4	43	19	4
PN	8	28	0	13	20	3	31	2	3
PC	6	13	2	6	11	4	13	6	2
PI	0	2	0	2	0	0	2	0	0

Fonte: Elaboração dos autores a partir de pesquisa realizada com parlamentares uruguaios.

Como puede observarse en la tabla 7, los parlamentarios del FA se muestran a favor de esta posibilidad, mientras que los parlamentarios de los restantes partidos se oponen. Desde el PC se señala el avance de la creación del Parlamento del Mercosur como un error, en palabras de uno de sus miembros: “El error es crear las instituciones políticas supranacionales antes que el mercado.” Un senador del ala derecha del FA coincidió con esta apreciación, aunque señaló sus preferencias por profundizar la integración al señalar que:

> Primero hay que fortalecer lo económico-comercial antes de avanzar con el Parlamento del Mercosur. Pero esto no quiere decir que estemos en contra. Creemos que es buena la supranacionalidad. […] Hay que buscar un punto de equilibrio entre ‘un país un voto’ y la supranacionalidad.

Algunos parlamentarios del FA entrevistados señalaron a este espacio como un lugar de confluencia con otros partidos con ideas convergentes. En este sentido un senador afirmó que: “El Parlamento regional no está para defender el interés nacional, sino el interés común.” Estas visiones presentan como telón de fondo una mirada particular sobre la soberanía. Un parlamentario frenteamplista reflexionaba de la siguiente manera sobre este aspecto*:*

> Es importante construir gobernanza global. Eso no se puede hacer desde la antigua visión de la soberanía de los estados nación. Eso debe construirse desde procesos de compromisos compartidos a más grande escala que

[9] Hasta inicio de 2018 este órgano no tiene esta capacidad, tampoco tiene mecanismos claros de contralor sobre los órganos decisorios ni posee integración de parlamentarios uruguayos por método de elección directa por parte de la ciudadanía.

> generen soberanía. La gobernanza global asumida de forma compartida.

Aunque desde filas nacionalistas este proceso es visto como una amenaza para la soberanía nacional:

> El Partido Nacional bloqueó avances de la política en la integración, por ejemplo en el Parlamento del Mercosur, con el tema de las mayorías. Ahí, algunos de nuestros compatriotas del MPP que tienen una mirada algo parecida a la nuestra, por nacionalistas, nos entendieron.

Algunas voces del FA señalan que la no profundización de la integración en clave productiva se debe a énfasis liberalizantes de parte de la izquierda, mientras que los frenos a la supranacionalidad provienen de algunas tendencias nacionalistas. En este sentido un diputado frenteamplista señaló: "La principal contradicción en el Frente Amplio, en materia de política exterior, es el resabio de carácter nacional chauvinista que hay en el tema de la integración."

El segundo punto que se consultó a los parlamentarios sobre el proceso de integración refirió al Tribunal Permanente de Revisión que es el órgano jurisdiccional del Mercosur. El mismo funciona desde 2004 y se encarga, entre otras funciones, de la solución de controversias entre los Estados Partes, teniendo capacidad de emitir laudos obligatorios pero no vinculantes, quedando el cumplimiento librado a la voluntad de las partes. Como puede observarse, la emisión de fallos vinculantes parece ser visto como una capacidad que afecta a la soberanía nacional. Todos los partidos, menos el PI, mostraron su desacuerdo con esto. Desde filas del PN, un senador señaló: "Lo único supranacional que se necesita es un tribunal de solución de controversias."

El último aspecto tiene que ver con la dinámica política dentro del Parlamento del Mercosur. Aquí se consultó sobre si preferían el funcionamiento por familias ideológicas o manteniendo una lógica de bloque nacional. En este caso todos los partidos mostraron una prevalencia de la lógica nacional como la preferida.

Dentro de FA existen distintas visiones a la hora de determinar la "familia ideológica regional", si bien existen consensos con relación al PT brasileño, e incluso con el Partido Socialista Chile o el Frente Guasú paraguayo, la incorporación de los peronistas y de otras izquierdas de perfil nacional – popular o neopopulistas, en el sentido dado por Jorge Lanzaro (2007), es menos consensuada dentro del partido de gobierno.

Señalando estos matices, un parlamentario del ala derecha del FA señaló las diferencias que percibe entre los partidos en la región:

> Con el PT tenemos un grado de hermanamiento. Con Argentina no nos pasa. […] Yo no puedo sentirme cerca de la Campora, del Kirchnerismo. Eso es nacionalismo. […] Yo no considero a los Kirchner de izquierda. Hay otros compañeros que sí, porque tienen una visión distinta, porque tienen otro grado de pragmatismo y lo comparan con Macri que es la derecha.

Desde el ala izquierda del FA, la afinidad con los procesos nacional populares se entienden en clave latinoamericanista, o de "Patria Grande". Un integrante de esta ala del FA señalaba: "Ellos no tienen una concepción latinoamericanista de la política exterior. Parten de cuestiones ideológicas. El liberalismo está pesando mucho en la izquierda […]. Ahí te los junto con [Hermes] Binner[10]. […] Mientras que Mujica apoyó al kirchnerismo."

En temas de política exterior, los entrevistados, también señalaron matices con la izquierda chilena. Así lo manifestaba un senador frenteamplista:

> Con el PT hicimos el Foro de San Pablo […], esa fue la alianza privilegiada. En otros casos hay parientes lejanos, se puede dialogar en algunos campos, pero algunos tienen tal cúmulo de contradicciones e inconsistencia que no es posible. Con los chilenos a pesar de que la política exterior es distinta, ellos apostaron a la apertura total, estamos más cerca. No en política exterior por esta apuesta a la apertura total.

Como se desprende del análisis anterior, la participación en regímenes internacionales muestra las diferentes miradas sobre la concepción que se tiene de la soberanía. En la tabla 8 puede verse como la mayoría de los parlamentarios uruguayos están de acuerdo con la idea que plantea que los procesos que construyen supranacionalidad fortalecen a los Estados Partes al generar una nueva soberanía ampliada y compartida. Pero este posicionamiento varía si se observan las preferencias por partido. Mientras el FA muestra una postura favorable casi unánime, el PN muestra una mayoría en desacuerdo con esta idea. En el PC la mayoría está en contra, pero una proporción casi igual se manifestó de acuerdo con la idea de que los procesos supranacionales generan una soberanía ampliada y compartida. El PI divide sus opiniones en partes iguales a favor y en contra de esta idea.

[10] Líder del Partido Socialista Argentino, sector no peronista.

Tabela 8: Percepciones de los parlamentarios uruguayos en torno a la soberanía, la supranacionalidad y la intergubernamentalidad en procesos de integración regional.

	Los procesos que construyen supranacionalidad fortalecen a los Estados Partes al generar una nueva soberanía ampliada y compartida			Las instituciones intergubernamentales del Mercosur son las que mejor preservan la soberanía nacional		
Partido	**Acuerdo**	**Desacuerdo**	**NS/NC**	**Acuerdo**	**Desacuerdo**	**NS/NC**
Todos los parlamentarios	81	38	6	37	73	15
FA	62	2	2	26	31	9
PN	10	25	1	6	27	3
PC	8	10	3	5	13	3
PI	1	1	0	0	2	0

Fonte: Elaboração dos autores a partir de pesquisa realizada com parlamentares uruguaios.

La segunda pregunta que se realizó a los parlamentarios sobre cómo la soberanía nacional es afectada por la participación en procesos de integración regional hacía referencia al Mercosur y consultaba si su estructura intergubernamental era la que mejor preservaba la soberanía nacional. Todos los partidos se posicionaron en desacuerdo frente a esta afirmación, y solamente el nivel de acuerdo es alto en el FA, aunque es minoritario. En el FA el 39,4% de los consultados estuvo de acuerdo con que las instituciones intergubernamentales del Mercosur son las que mejor preservan la soberanía nacional. Un 47% de los frenteamplistas estuvo en contra de la afirmación y el 13,6% no respondió.

En el caso uruguayo la evidencia empírica muestra un "discreto encantamiento" de la izquierda uruguaya con la integración regional. Las posturas intrapartidarias no son homogéneas, incluso llegando a mostrar divergencias importantes, y parecen imperar lógicas que reivindican la soberanía nacional y el interés nacional por sobre las lógicas ideológicas. Esto es, compartir soberanía en esquemas supranacionales es deseable para la izquierda uruguaya, pero a la hora de pensar casos concretos la convicción comienza a decrecer. Incluso, en ámbitos como el Parlamento del Mercosur, los parlamentarios manifiestan estar más proclives a la actuación por bloques país que por familias ideológicas.

Tabela 9: Actor que debe intervenir en conflicto armado en la región.

	Porcentaje
ONU	32,0
OEA	10,4
EEUU	0,8
UNASUR	36,0
Mercosur	12,8
Un grupo de países de la región	2,4
Un grupo de países de fuera de la región	0,8
Nadie	1,6
Total	96,8
NS/NC	3,2
Total	100,0

Fonte: Elaboração dos autores a partir de pesquisa realizada com parlamentares uruguaios.

Estos posicionamientos divergentes también aparecen frente cuál es la institución que debería intervenir en un hipotético caso de conflicto armado en la región. Esto muestra claras diferencias entre izquierda y derecha en el sistema político uruguayo. A pesar que, al tomar a los parlamentarios como un único grupo, la UNASUR es la institución que nuclea más preferencias (tabla 9), pueden verse las divergencias al segmentar las respuestas por partidos.

Tabela 10: Actor que debe intervenir en conflicto armado en la región.

		Porcentaje
FA	ONU	10,6
	OEA	3,0
	UNASUR	62,1
	Mercosur	18,2
	Un grupo de países de la región	4,5
	Un grupo de países de fuera de la región	1,5
	Total	100,0
PN	ONU	50,0
	OEA	19,4
	UNASUR	8,3
	Mercosur	11,1
	Nadie	5,6
	Total	94,4
	NS/NC	5,6
	Total	100,0
PC	ONU	66,7
	OEA	19,0
	EEUU	4,8
	UNASUR	4,8
	Total	95,2
	NS/NC	4,8
	Total	100,0
PI	ONU	50,0
	NS/NC	50,0
	Total	100,0

Fonte: Elaboração dos autores a partir de pesquisa realizada com parlamentares uruguaios.

Al ver las preferencias por partidos (tabla 10) puede observarse que mientras el Frente Amplio prioriza la acción de la institucionalidad regional, en primer lugar la UNASUR con 62,1% de las preferencias y el Mercosur con 18,2% de las preferencias, el resto de los partidos prefiere la acción de las Naciones Unidas. Por otra parte, tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado muestran una segunda preferencia que en ambos casos señala a la OEA. Debe decirse que desde la izquierda uruguaya existen algunas críticas a la OEA, particularmente en lo que atañe al peso que Estados Unidos de América tiene en este ámbito panamericano.

3.2 Los ciudadanos uruguayos frente a los regímenes internacionales

Como se señaló anteriormente, el sistema de partidos uruguayo posee un alto nivel de institucionalización y de correspondencia ideológica. Esto no solo impacta en el posicionamiento de los representantes parlamentarios, alineado ideológicamente al posicionamiento de los partidos que representan, sino que también se da entre votantes y los partidos que dicen preferir, así como también cuando se les interroga sobre su intención de voto en una próxima elección.

Al momento de relevar los datos para Uruguay, la distribución de preferencias partidarias se presentó de la siguiente manera:

Tabela 11: Partido que prefiere.

	Porcentaje
Muy Frentista	14,3
Algo Frentista	21,7
Muy Colorado	3,9
Algo Colorado	4,4
Muy Blanco	6,0
Algo Blanco	7,6
Ninguno	37,0
Otros	1,1
Total	96,0
No contesta	4,0
Total	100,0

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa mundial de valores

En términos de intención de voto al momento de relevar los datos de la EMV en 2006, la distribución de la intención de voto era la siguiente:

Tabela 12: Qué partido votaría

	Porcentaje
Partido Colorado	**7,5**
Partido Nacional	**14,2**
Frente Amplio	**38,9**
Partido Independiente	**1,8**
Ninguno	**14,7**
Otros	**1,6**
Total	**78,8**
No contesta	**21,2**
Total	**100,0**

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa Mundial de Valores

El orden de preferencia partidario mantiene el orden de intención de voto, aunque en el caso del Frente Amplio es mayor la distancia entre quienes se sienten frenteamplistas y aquellos que dicen que votarían por este partido en una próxima elección (37,5% vs 49,4%). Los partidos nacional y colorado presentan menores dispersiones entre ambas variables (14,2% vs 18,1% para el Partido Nacional, y 8,7% vs 9,5%).

En síntesis, y apelando nuevamente al posicionamiento ideológico de los partidos descrito anteriormente, poco más de un tercio de la población se ubica a la izquierda en el eje ideológico, mientras que poco más de una quinta parte lo hace a partir de la centroderecha y la derecha.

Si bien los temas internacionales y de política exterior pueden resultar ajenos a los ciudadanos debido a falta de conocimiento o interés (LIPSET, 1966; MORA Y ARAUJO, 2005), Uruguay es un país con una inserción internacional variada tanto a nivel comercial como político, y por lo tanto los asuntos de esa materia son tema de discusión y generan impacto y cambio en la estructura de la opinión pública cuando se presenta algún conflicto.

Entre las áreas de inserción de Uruguay en el campo de la política exterior, una de las más antiguas y de mayor percepción entre la ciudadanía es la de la

cooperación en el ámbito militar, integrando diferentes misiones de paz de las Naciones Unidas. Asuntos vinculados al mantenimiento de la paz en zonas de conflicto aparecen con frecuencia en la agenda pública, y han sido incluso materia de discusión a nivel legislativo.

De los distintos escenarios que se le plantean a los respondentes de la EMV, existe uno que indaga sobre la responsabilidad en el mantenimiento de la paz a nivel internacional. Las opciones que se ofrece a quienes responden son: gobiernos nacionales; organismos regionales; o Naciones Unidas.

Tabela 13: Quién debiera decidir: mantenimiento de la paz internacional

	Porcentaje
Gobiernos nacionales	15,8
Organización regional	11,6
Naciones Unidas	67,3
Total	94,7
No contesta	5,3
Total	100,0

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa Mundial de Valores

Posiblemente, por tratarse de un asunto planteado a nivel internacional, la mayoría de las respuestas (71%) adjudiquen a las Naciones Unidas la responsabilidad en el mantenimiento de la paz. Aunque poco significativa, existe además una mayor asignación de responsabilidad a gobiernos nacionales que a organismos regionales.

En alguna medida, el nivel de estas respuestas puede estar definido por el sentimiento de pertenencia a cada una de estas unidades administrativas, que podría señalar cuán global o local es la visión de la opinión pública respecto de los distintos asuntos tratados en la EMV. Un grupo de preguntas de esta serie (210 a 214) solicita al respondente que se defina en función de su relación con el mundo, a partir de grados de acuerdo con la frase “me considero …”, manejando las opciones “ciudadano del mundo”; “parte de mi comunidad local”; “parte de la nación …”; “parte de …” (el organismo regional que corresponda al país en que se aplica la EMV); “me veo como un individuo autónomo”.

Tomando tres de los niveles de identificación solicitados –mundo, región y nación- los uruguayos se ubicaron de la siguiente manera:

Tabela 14: Me considero (%)

	ciudadano del mundo	ciudadano del Mercosur	ciudadano de Uruguay
Muy de acuerdo	18,5	12,1	36,7
De acuerdo	59,5	43,6	55,8
En desacuerdo	18,7	32,9	6,0
Muy en desacuerdo	2,5	8,5	1,0
Total	99,2	97,1	99,5
No contesta	,8	2,9	,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa Mundial de Valores

Como es razonable esperar, los uruguayos mayoritariamente muestran valores superiores de acuerdo respecto de su pertenencia al país (tabla 14), con un 93% de respuestas en las categorías “muy de acuerdo” y “de acuerdo”. Sin embargo, si planteamos una visión menos local, se registra un mayor nivel de acuerdo con la identificación con la comunidad mundial que con la regional. Casi un 60% de los respondentes se identificó más favorablemente con la idea de pertenencia al Mercosur, frente a un 79% en el que el acuerdo con la idea de pertenencia a nivel internacional fue señalada positivamente. El privilegio de una identificación más global frente a una más regional en materia de pertenencia, favorece el señalamiento de las Naciones Unidas como un actor más relevante para el mantenimiento de la paz internacional que el Mercosur u otro entramado institucional de carácter regional. Por otra parte, la importante presencia del ejército uruguayo como integrante de diversas misiones de paz de la ONU y su difusión a través de los medios de comunicación probablemente impactan también en esa mayor atribución en el mantenimiento de la paz.

Así como la pertenencia partidaria configura las alineaciones de los dirigentes políticos en materia de relaciones internacionales, es esperable que las preferencias de los ciudadanos puedan tener algún impacto en sus niveles de identificación entre una escala nacional y una más global.

Tabela 17: Quién debiera decidir el mantenimiento de la paz internacional, por preferencia partidaria.

	Partido que prefiere								
	Ninguno	Otros	Muy Frentista	Algo Frentista	Muy Colorado	Algo Colorado	Muy Blanco	Algo Blanco	Total
Gobierno nacional	16,0	18,2	12,9	18,4	10,8	17,1	25,9	16,4	16,6
Organización regional	13,1	27,3	12,1	10,7	13,5	12,2	3,4	12,3	11,9
Naciones Unidas	70,9	54,5	75,0	70,9	75,7	70,7	70,7	71,2	71,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração dos autores a partir da pesquisa Mundial de Valores

La tabla 17 nos muestra la distribución de las opiniones de los ciudadanos respecto de cuál es el actor que debiera encargarse del mantenimiento de la paz a nivel internacional, distribuido por las preferencias partidarias manifestadas en dos grados de intensidad. Independientemente de lo expresado en torno a la identificación partidaria, los respondentes de la EMV mayoritariamente asignan a las Naciones Unidas la principal posición en el mantenimiento de la paz en más de dos tercios, salvo para quienes se identifican con la opción “otros”. Tampoco las preferencias partidarias parecen incidir en la importancia otorgada a los gobiernos nacionales y a los organismos regionales, a excepción de aquellos que se consideran “muy blancos” (Partido Nacional), que privilegian el rol de los gobiernos nacionales por sobre los organismos regionales para el mantenimiento de la paz a nivel internacional.

4. A modo de síntesis y para concluir

Una primera constatación empírica que debe realizarse sobre el caso uruguayo, a partir de los datos presentados, es que las preferencias de los actores políticos sobre los diferentes OIG y regímenes internacionales a los que adhiere el Estado muestran divergencias. Por su parte, estas divergencias parecen relacionarse con el posicionamiento ideológico de los partidos en el eje unidimensional izquierda-derecha. Mientras que la direccionalidad de la relación parece indicar que cuanto más a la izquierda se posicionan los actores, mayor es la adhesión a los procesos de integración regional y su institucionalidad, siendo este

espacio regional el latinoamericano, sudamericano o mercosuriano.

Esta última aclaración responde a que ningún actor rechaza participar de espacios institucionales donde los asuntos políticos, incluidos los de seguridad internacional y defensa, tienen un lugar importante. Aquí lo que varía es el espacio institucional regional privilegiado. Mientras los actores que se posicionan más a la izquierda apuestan por espacios como la UNASUR, probablemente también influidos por el liderazgo del Brasil gobernado por el Partido de los Trabajadores (PT) que marcaba el contexto en el momento de recoger los datos. Mientras que los actores ubicados en posiciones que van del centro a la derecha del espectro ideológico visualizan a la OEA como el espacio institucional regional. Este último convergiendo con un espacio institucional con fuerte presencia del EEUU. Para estos actores la UNASUR y la CELAC no aparecen como espacios institucionales atractivos, siendo criticados por ellos, a partir de argumentos que señalan “ideologización”.

Estos actores, ubicados desde el centro a la derecha del continuo ideológico, encuentran en el Mercosur una plataforma, casi exclusivamente, para la inserción económico-comercial con el mundo. Los avances en arreglos institucionales en otras dimensiones que no es esta son vistas con desconfianza. El espacio de los asuntos políticos para estos actores es la OEA. Mientras que los ubicados a la izquierda ponen dimensiones políticas, incluidas las de seguridad internacional y defensa, en el marco de UNASUR.

Sin embargo, los actores de izquierda que, en términos relativos con los de centro derecha, se manifiestan más favorables de integrarse a espacios institucionales regionales, transfiriendo capacidad decisoria a los mismos, puestos frente a situaciones concretas parecen retraerse sobre posiciones más soberanistas que tienen al Estado Nacional como el actor central. El análisis de estas tensiones y la búsqueda de sus mecanismos causales demandan una investigación que excede los horizontes de este trabajo, pero estas cuestiones que quedan abiertas pueden constituirse en elementos iniciales para la formulación de una agenda futura de investigación.

Por su parte, el PC y el PN no tienen posiciones del todo homogéneas entre sí. El PC muestra un mayor componente panamericanista e internacionalista,

coherente con su tradición política en esta arena, sucediendo lo mismo con el nacionalismo constitutivo de la tradición del PN, que incluso recoge elementos regionalistas de tipo hispanocriollo y resistente frente a lo europeo y estadounidense. Incluir variables relativas a las tradiciones políticas y, particularmente, sobre como aparece el relacionamiento con los países más poderosos en este marco, constituye otro posible camino en la indagatoria, pero ya por la senda de la teoría de la autonomía que tienen a Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig como precursores[11].

Por último vale la pena referirse a las diferencias que parecen existir entre las preferencias de los parlamentarios y los ciudadanos. Estos últimos parecen no registrar el debate divergente sobre los regímenes internacionales que si se visualiza entre las preferencias de los parlamentarios. La política exterior y la pertenencia a regímenes internacionales, como parte de la agenda de esta arena de política pública, pueden ser asuntos muy alejados de la cotidianidad ciudadana y estos ser parte de los factores que expliquen esta diferencia de preferencias con relación a los actores políticos.

Los ciudadanos parecen estar menos imbuidos en el debate sobre la pertenencia a los regímenes internacionales de carácter regional. A la vez que parecen tener una mayor propensión a preferir los espacios institucionales internacionales, particularmente la ONU. Esto puede verse al analizarse las opiniones de los ciudadanos sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Eso también podría responder a la alta visibilidad de la participación uruguaya en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. Un asunto que, sin embargo, ha registrado un importante debate entre actores políticos y de la sociedad civil en varias oportunidades, tanto en el ámbito parlamentario como a través de los medios de comunicación. Un análisis más detallado y en profundidad podría develar alguna posible explicación para el alto consenso registrado por parte de los ciudadanos en relación a la ONU y su rol en el tema de seguridad internacional tratado en este texto.

En síntesis, los asuntos visibilizados por el análisis empírico no permiten extraer conclusiones contundentes sobre las explicaciones causales de los

[11] Un análisis sobre la construcción teórica del concepto de autonomía puede encontrarse en Briceño y Simonoff, 2017.

fenómenos observados, pero si contribuyen a la acción de pensar en algunas líneas orientadoras para procesos de indagación futura, ya que es relevante mejorar nuestras preguntas y agregar nuevas para optimizar el impulso investigativo sobre estos asuntos. La estrategia comparada podría resultar de gran utilidad, ya que la tensión por la apuesta a la región o la apertura al mundo parece estar presente en varios países de América del Sur. El correlato de estas apuestas con las preferencias y posicionamientos frente a diferentes OIG y regímenes internacionales es un posible camino para explorar el potencial de los hallazgos del caso uruguayo a una escala mayor, inicialmente subregional. Por el momento, las reflexiones que permite el caso analizado solamente nos ayudan a mejorar nuestras preguntas e hipótesis y pensar una agenda futura de investigación.

5. Referencias bibliográficas

BRICEÑO, José y Alejandro SIMONOFF. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, v.49, n.186, p. 39-89, 2017.

BUQUET, Daniel y Rafael PIÑEIRO. La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. *Debates*, v.8, n.1, p. 127-148, 2014.

CAETANO, Gerardo, Camilo LÓPEZ BURIAN y Carlos LUJÁN. La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015). En: José Busquets y Nicolás Bentancur (coords.). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Fin de siglo: Montevideo, 2016. p. 279-300.

CAETANO, Gerardo, José RILLA y Romeo PÉREZ. La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*, v.44, n.1, p. 36-61, 1987.

GONZÁLEZ, Luis Eduardo. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP, 1993.

GRASA, Rafael. Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional. En Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (ccords.). Teoría de las relaciones internacionales. Tecnos: Madrid, 2015. P.97-125.

HAAS, Ernst. International integrations: the European and the universal process. *International Organization*, v.15, n.3. p. 366-392, 1961.

HARTLEY, Thomas y Bruce RUSSETT. Public Opinion and the Common Defense:

Who Governs Military Spending in the United States? *American Political Science Review*, v.86, n.1, p.905-915, 1992.

HOLSTI, Ole R. Public opinion and foreign policy: Challenges to the Almond-Lippmann consensus. *International Studies Quarterly*, v.36, n.4, p.439-466, 1992.

KEOHANE, Robert y Joseph NYE. *Poder e Interdependencia. La política internacional en transición*. Buenos Aires: GEL, 1988.

KRASNER, Steven. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, v.36, n.2. p. 185-205, 1982.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista brasileira de política internacional*, v.41, n. 2, p. 5-17, 1998.

LIPSET, Seymour Martin. The president, the polls, and Vietnam. *Transactions*, v.3, n.1. p. 20-22, 1966.

LÓPEZ BURIAN, Camilo. UNASUR en la política exterior uruguaya. El posicionamiento de los partidos políticos durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2014). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, v.7, n.1, p. 185-225, 2014.

LOPEZ BURIAN, Camilo. *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985 – 2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad de la República (Uruguay), 2015.

LUJÁN, Carlos. La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios. En María Ester Mancebo y Pedro Narbondo (coords.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO-ICP. p. 352 – 370. 2010

MALLMANN, Maria Izabel. Análise institucionalista da integração sul-americana. *Civitas*, v.10, n.1. p. 11-22, 2010.

MALLOY, Jonathan. High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups. *Journal of Legislative Studies*, v.9, n.4, p. 116-129, 2003.

MARKS, Gary, Carol WILSON y Leonard RAY. National Political Parties and European Integration. *American Journal of Political Science*, v.46, n.3, p. 585-594, 2002

MILNER, Helen y Benjamin JUDKINS. Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy? *International Studies Quarterly*, v.48, n.1. p. 95-119, 2004.

MINGST, Karen. *Fundamentos de las relaciones internacionales*. México DF: CIDE.

MORA Y ARAUJO, Manuel. *El poder de la conversación: elementos para una teoría de la opinión pública*. Buenos Aires: La Crujía, 2005.

MORENO, Alejandro. *Nuestros valores: los mexicanos en México y en Estados Unidos al inicio del Siglo XXI*. México DF: Banamex.

PAGE, Benjamin y Marshall BOUTON. *The foreign policy disconnect. What Americans want from our leaders but don´t get*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

PATERSON, Thomas. Presidential Foreign Policy, Public Opinion, and Congress: The Truman Years. *Diplomatic History*, v.3, n.1. p.1-18, 1979.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies. *World Politics*, v.43, n.4, p.479-512, 1991.

ROSENAU, James. *Democracy and Foreign Policy*. New York y Londres: Free Press and Collier-Macmillan, 1967.

RUGGIE, John. International responses to technology: Concepts and trends. International Organization, v.29, n.3, p. 557-583, 1975.

SARAIVA, Miriam Gomes y TEDESCO, Laura. "Argentina y Brasil. Políticas exteriores comparadas tras la Guerra Fría". En: Vicente Palermo (comp.). *Política Brasileña Contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación.* Buenos Aires: ITDT – Siglo XXI, 2004. p.475-512.

SOBEL, Richard. *The Impact of Public Opinion of U.S. Foreign Policy Since Vietnam*. New York: Oxford University Press, 2001.

THÉRIEN, Jean-Philippe y Alan NOEL. Political Parties and Foreign Aid. *The American Political Science Review*, v.94, n.1. p. 151-162, 2000.

WITTKOPF, Eugene R. *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy.* Durham: Duke University Press, 1990.

ZUASNABAR, Ignacio, Claudia RAFANIELLO, Matías DODEL y Federico RODRÌGUEZ. *Los valores en Uruguay: tendencias y cambios*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay/Fundación Konrad Adenauer, 2010.

Recebido em 05/03/2018.

Aprovado em 10/05/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

THE POLITICAL ECONOMY OF UN SYSTEM OPERATIONAL ACTIVITIES: OVERCOMING THE BILATERALIZATION OF MULTILATERALISM THROUGH POOLED FUNDS?

LUCIANA R. CAMPOS

Doutoranda em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (iniciado em 2014). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2014). Integrante do Centro de Pesquisa de Processos Decisórios da PUC-Minas e do Grupo de Pesquisa de Instituições Internacionais também na PUC-Minas. lurcamposo@gmail.com

ABSTRACT: This article intent is to present the different means through which UN activities are financed – such as by assessed, voluntary or earmarked contributions – and to understand how their allocation affects the degree of influence that can be potentially exerted by those who finance the bulk of UN activities. Firstly, an introductory section describes the specifics of UN aid-related activities, in contrast with its normative functions at its decision-making bodies or set at international conferences sponsored by UN system entities. Then, it lays out the multiple forms through which UN system entities finance their activities: from the mandatory contributions, attached to UN and its specialized agencies membership, to the different types of voluntary contributions, such as those earmarked for a specific project or country that by the mid-1990s surpassed the volume of mandatory ones. Finally, we assess what the gathered data inform about the relation between the UN funding structure and the opportunities and constraints presented to actors interested in promoting a less fragmented flow of UN operational activities. We identified pooled funds as a promising but underexplored mechanism to avoid the bilateralization of the multilateral cooperation forward by UN system.

Key words: United Nations, Multi-Partner Trust Funds, Pooled Funds

A ECONOMIA POLÍTICA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS DO SISTEMA ONU: SUPERANDO A BILATERALIZAÇÃO DO MULTILATERALISMO POR FUNDOS AGRUPADOS?

RESUMO: Esse artigo apresenta as diferentes formas de financiamento das Nações Unidas – como por contribuições obrigatórias, voluntarias previstas no orçamento ou voluntárias de destino pré-determinado e não previstas no orçamento –, buscando compreender como esses diferentes meios de alocação de recursos podem afetar o grau de influência exercido pelos maiores financiadores das atividades da ONU. Em primeiro lugar, uma sessão introdutória descreve e especifica as atividades operacionais da ONU de ajuda internacional, em contraste com suas funções normativas encaminhadas em seus fóruns de tomada de decisão ou em conferências internacionais patrocinadas por entidades do sistema ONU. Em seguida, apresentamos as múltiplas formas pelas quais as entidades do Sistema ONU financiam seu funcionamento: desde as contribuições obrigatórias,

vinculadas a afiliação à ONU e às suas agências especializadas, até os diversos tipos de contribuições voluntárias, como aquelas atreladas a projetos ou destinatários previamente especificados, que, em meados da década de 1990, ultrapassaram em volume as contribuições obrigatórias. Concluímos o artigo escrutinando o que os dados recolhidos quanto ao financiamento das atividades operacionais da ONU nos informa quanto a relação entre a estrutura de financiamento das Nações Unidas e as oportunidades e constrangimentos presentes para atores interessados em promover a menor fragmentação do Sistema ONU. Identificamos fundos agrupados como uma promissora, mas ainda sub-explorada, forma de evitar a bilateralização da cooperação multilateral realizada pela ONU.

Palavras-chave: Nações Unidas, Fundos Fiduciários Multi-Parceiros, Fundos Agrupados

1. Introduction

This article´s intent is to understand how relations between UN system[1] and other actors – as foreign aid donors and recipients – may influence UN operational activities, identifying institutional and material resources that enable them to do so, as well as to present the debate over the different means through which UN activities are financed – such as by assessed, voluntary or earmarked contributions – and how the manner each of them is allocated affects the degree of influence that can be potentially exerted by those who finance the bulk of UN activities, undermining other member states preferences. In short, the article assesses how UN operational activities, including its reform agenda, can be influenced by its funding pattern.

UN activities decentralized funding and its current funding pattern – with funds, programmes and specialized agencies with their own budgets financed by increasingly voluntary and earmarked resources – allows leeway to those countries that provide these resources to influence the activities that will have funds and those that will have not (Weiss, 2013; Jenks, 2014; Weinlich, 2011). This has raised the debate over the bilateralization of multilateralism, since only 27% of contributions made to UN operational activities are under the decision-making of multilateral governing bodies, individual donors directly contracting UN entities (Graham, 2016, p.2).

[1] UN system comprises the UN, with its main organs and subsidiary bodies, such as funds and programs, and specialized agencies and related organizations.

Historically, UN system decentralized institutional framework was often associated with more diversity and wider margin of choice of multilateral cooperation partners for member states and societies alike (UN, 2005b, Muller, 2010; Muller, 2017), but, more recently, the literature and UN itself identify the combination of this framework with the current funding pattern of UN operational activities as triggers of fragmentation (Weiss, 2013; Jenks, 2014; Weinlich, 2011; UN, 2016a)[2]. The institutional fragmentation incites the overlap and duplication of UN activities, the competition for funds and the lack of cohesiveness among UN actors, threatening UN relevance and strategic position within international cooperation dynamics (A/60/1).

This has given birth to a reform agenda focused on UN system-wide coherence (A/61/583)[3], supported by member states that finance most of UN activities and who has the potential to exert influence through their material resources and use their leverage in favor of their preferences (UN, 2014; Jenks, 2014; Baccarini and Diniz, 2014). Accordingly, donors whose practices are appointed as causing UN fragmentation could use their influence power over UN financing in favor of changes intended to overcome this fragmentation and sponsoring activities in which UN system acts as a collectivity rather than individually. The article questions whether and how these actors resort to their influence over funding UN activities to incite coordination and collaboration among UN entities.

The article`s hypothesis is that donors make use of their potential to influence UN operational activities thought their material power by progressively increasing the offer of funds to be jointly used by the UN system as a whole, raising the funds available to pooled funds, a new funding mechanism for UN activities created in 2003. The chapter verify this support by collecting data over UN activities financing, paying especial attention to resources channeled by those joint funds, which offers amounts to be shared by UN system entities on the ground and can be seen as effective means to encourage them to work together.

[2] There are other factor that led to UN system`s fragmentation, such as the ineffectiveness of ECOSOC`s coordination mandate and the haphazard growth in the number and variety of UN entities, for further information see Muller (2010).
[3] For more on the emergence of UN reform topic “system-wide coherence”, see Campos (2017).

In order to test our hypothesis, we resort to UN official documents – as Secretary General annual reports, the Quadrennial Comprehensive Policy Review and UN Department of Economical and Social Affairs reports (UN-DESA) – and funding data, available through as CEB statistics base and the Multi-Partner Trust-Funs Office data. On top of that, we resort to OECD multilateral cooperation reports as well as to its overall database.

First, an introductory section describes the specifics of UN aid-related activities, in contrast with its normative functions at its decision-making bodies or set at international conferences sponsored by UN system entities. Then, we lay out the multiple forms through which UN system entities finance their activities: from the mandatory contributions, attached to UN and its specialized agencies membership, to the different types of voluntary contributions, that by the mid-1990s surpassed the volume of the mandatory ones. Finally, we assess what the gathered data inform about the relation between the UN funding structure and the opportunities and constraints presented to the on going reform agenda.

2. The UN System functions and funding

UN operational activities

The UN System mandate encompasses activities that present either an ideational-normative quality or an operational one (Claude, 1956; Cox and Jacobson; 1973). The ideational and normative dimensions correspond to its role of setting global norms and standards and of routing global policies and advocacy in order to advance them. Operational activities comprise the implementation of aid projects and programmes – including technical assistance and advice on policies – and financing development and emergency relief projects. Thus, UN operational activities are named operational activities for development, which refer both to activities focused on development and those focused on humanitarian assistance (Degnbol-

Martinussen and Engberg-Perdersen, 2003) [4].

Albeit the UN system operational activities[5] are divided in financial reports into development-related and humanitarian-related activities – as seen in figure 1 –, this distinction is often unclear (Browne, 2006, p.12) and there is no harmonized system-wide classification (UN, 2015). The most common approach for this distinction is to combine the nature of activities with its implementation timeframe. Thus, the United Nations operational activities cover, on the one hand, activities with longer-term development goals and, on the other hand, activities with a shorter-term humanitarian assistance focus (UN, 2015).

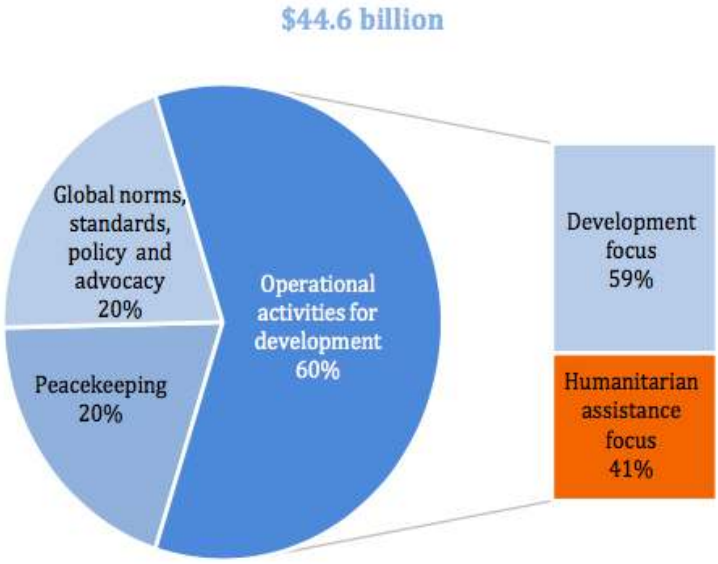
Throughout its history, UN System increasingly took over tasks on development cooperation, leading to a significant growth of its operational activities, which have passed through different moments. Initially, the UN system operational activities were put into place along functional lines, following the specialized agencies architecture and the functionalist ideal of a common non-politicized cooperation, based on technical expertise (UN, 2005b). From 1960 on, the growing demand for cooperation by newly independent countries and the multidisciplinary nature of the development agenda gave rise to a growing number of entities and reoriented the operational activities to serve member states, the focus transitioning from a broad technical approach that would fit all to underdeveloped members' national demands (Weiss, 2013). Contemporarily, following the many conferences hold by the UN since the 1990s, the UN operational activities took another turn as it became based on the establishment of internationally agreed goals (Jenks and Jones, 2013). Since the 1960s, the UN´s operational branch grew vastly, corresponding to the highest share of its agenda in terms of both financial and personnel resources (UN, 2016a, A/72/61).

To this day, operational activities account for the largest share of UN spending (UN, 2016a, A/72/61). In 2015, they accounted for 62% of UN System total spending, while the amount spent with its normative activities accounted for 21% and the peacekeeping consumed 17 % of the resources (see figure 1).

[4] The literature defines international aid as assistances that can be financially verified, such as capital, goods and services (Browne, 2006, p. 12), but debates at the UN – as the recent debate at ECOSOC over the long term positioning of the UNDS – encompass cooperation that can not be verified by financial flux, but by the impact they have.

[5] Hereafter, UN operational activities and operational activities for development are going to be used interchangeably.

Figure 1: Financing of United Nations system-wide activities: 2015



Source: A/72/61-E/2017/4 (UN, 2015 p:3).

The multiple and diversified group of UN entities engaged in its operational activities offer a wide range of development cooperation partners from the United Nations System, but it also worsened the System's already fragmented institutional framework (Weiss, 2013). The proliferation of entities gave rise to overlapping mandates and, therefore, incited the competition rather than the cooperation within the UN system, both at the systemic and at the local levels (A/72/61). This has put forward an agenda of reform that tries to tackle those issues (A/60/1), which should consider UN activities funding in order to achieve the desired effect. Below, we present the UN operational activities in the broader view of international cooperation for development, identifying, against his background, its operational activities specificities and importance.

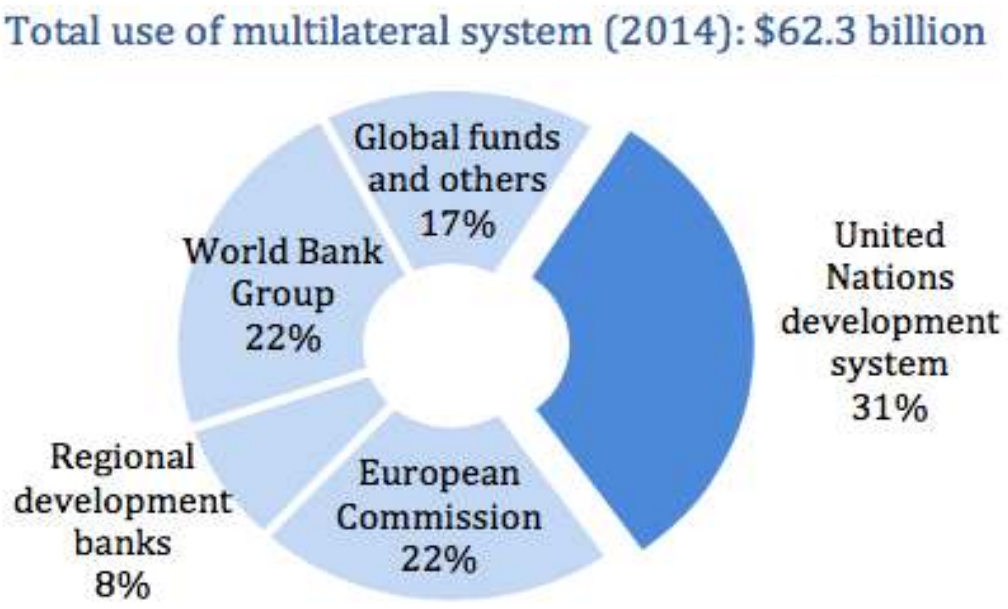
UN operational activities in the context of international cooperation

In spite of recent changes at the global cooperation for development scenario – as the emergence of new governmental and non-governmental actors and the diversification of its financing mechanisms –, the UN system still accounts for the

largest share of multilateral cooperation flows worldwide (see Figure 2, A/72/61). The rise of new actors has put pressure on the UN system, which struggles to demonstrate it provides aid effectively and efficiently in a context where the *value for money* motto – a byword at the 2000s International Conferences on Financing for Development – is repeated to exhaustion by countries that provide the bulk of resources for development cooperation (Weinlich, 2011; Jenks and Jones, 2013).

Notwithstanding, many recognize that UN system singularities justify the preference for investing in its multilateral cooperation, as its universal membership and its capacity to mobilize the international community around common agreed normative directives on the most diverse topics (Weiss, 2013; Degnbol-Martinussen and Engberg-Perdersen, 2003). The UN broad membership contributes for it being perceived as a neutral and legitimate actor especially in the field of development related activities (Jolly, Emmerij and Weiss, 2005).

Figure 2: Channels of multilateral aid: 2014

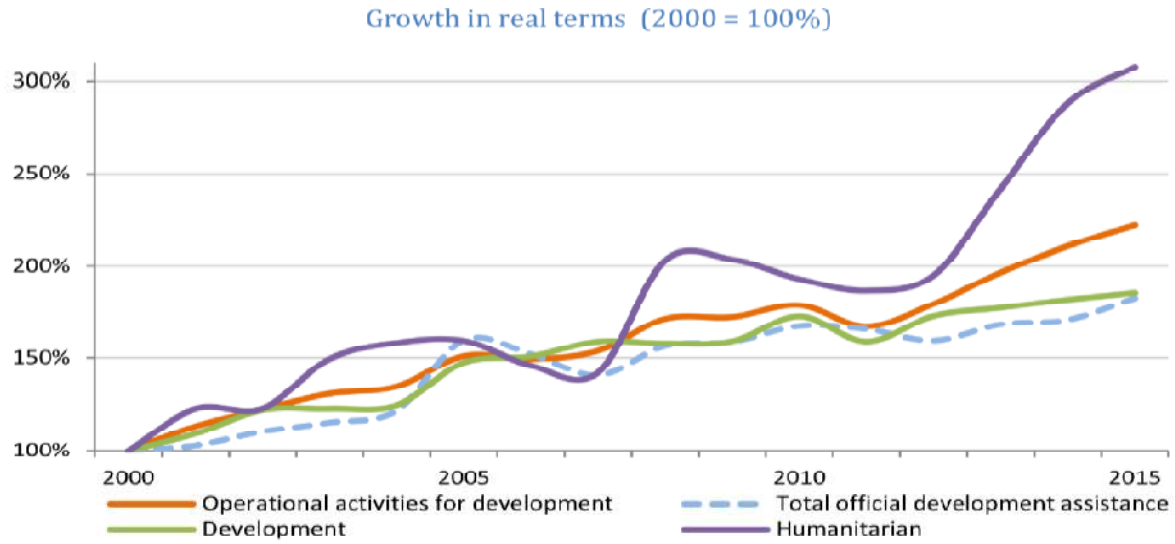


Source: A /72/61-E/2017/4 (UN, 2016a p:6)

Accordingly, the amount of resources channeled for UN operational activities has grown in a pace faster than Official Development Assistance (ODA), to large

extent due to the surge of financing for UN humanitarian focused activities (see Figure 3). Yet, member states have frequently made the point in favor of reforms in order to maintain UN system relevance in the face of the nowadays challenges presented above (A/71/243). In addition, there are different means of financing UN operational activities, not all of them presenting characteristics that inspire the neutrality and the legitimacy ordinarily related to the UN. Thus, in the next section, we analyze the multiple UN activities funding instruments and the challenges arising by use of some of them.

Figure 3: Growth in ODA & UN system operation activities funding (2000-2015).[6]



Source: A /72/61 (UN, 2016a p:5).

UN System financing means

The resources that fund UN System operational activities are differentiated by their core or non-core character. Core resources are not earmarked and are allocated in accordance with multilateral mandates and strategic plans of UN entities, their allocation being often defined by governing bodies through intergovernmental decision-making processes in which priorities and budgets are established (Jenks,

[6] This data does not include UN activities that are self-financing locally, since ODA definition do not encompass them.

2014). Non-core, by contrast, are earmarked resources whose allocation and application are determined mostly by contributors, not being necessarily linked to the legislative function of governing bodies, this includes, for example, amounts channeled to specific projects implemented by UN at the local level and national resources used by contributors to fund UN field activities in its own territory. The restricted character of non-core resources – with attachments to individual assignments – undermines UN system-wide convergence, strategic positioning and coherence (UN, 2015).

There are five main financial instruments by which UN activities are funded: assessed contributions, core voluntary contribution, negotiated pledges, earmarked non-core funding and fees (Glemarec, Jenks *et al*, 2016).

Assessed contributions are those UN member states are obliged by the UN charter and other treaties governing their relations with, for example, the specialized agencies (UN, 1945, atrg. 17). These resources rely on a formula based on the countries' ability to pay and are seen as reliable funding source to forward UN core functions. Core voluntary contributions are those over which member countries have discretionary power over, but are defined in the budgets, what makes sure that their allocation will be under UN governance bodies and that there is predictability of incoming resources (Weinlich, 2011; Jenks and Jones 2013; Jenks, 2014; Glemarec, Jenks *et al*, 2016).

Negotiated pledges are based on the acquiescence of contributors to provide a certain scale of resources to a matter in question. These pledges are legally binding since they are defined by formal agreements among its parties, which is a very common financing instrument of international thematic conventions sponsored by the UN on a diverse and multiple agenda – as the resources agreed by environment related conventions (Weinlich, 2011; Jenks and Jones, 2013; Glemarec, Jenks *et al*, 2016). Fees are a financing instrument by which the charge of services raises funds, such as the fees charged by the World Intellectual Property Organization (WIPO) to manage patents and other intellectual property rights (Weinlich, 2011; Jenks and Jones, 2013; Glemarec, Jenks *et al*, 2016).

Together, assessed, voluntary core contributions, negotiated pledges and fees constitute UN System regular budgets, their allocation being under the auspices of the multilateral governance that constitutes the UN. This is mandated for the UN

General Assembly – more specifically, its Fifth Committee, the administrative and Budgetary Committee – and specialized agencies governing bodies (UN, 1945, atrg. 17).

On the other hand, earmarked non-core funding are contributions that are directed to a specific theme or recipient, without being predicted on UN system entities budget nor passing through its intergovernmental decision-making, arising from negotiations among donors, UN entities and recipient countries (Weinlich, 2011; Jenks and Jones 2013; Jenks, 2014; Glemarec, Jenks *et al*, 2016). This type of contribution will be further discussed in the section dedicated to assessing current UN financing, since it corresponds, today, to the largest share of resources available to finance UN operational activities.

Table 1: Financing Instruments of the United Nations Development System

Type of Contribution	Assessed (core)	Voluntary Core	Negotiated Pledge (core)	Earmarked Funding (non-core)	Fees
What is the central characteristic of the financing instrument?	Price of membership	Voluntary, annual pledges	Allocation of responsibility of participating member states	Funding is earmarked to theme, country or project; (not earmarked to procurement)	Knowledge, management and product fees from both state and non-state actors
How is burden shared?	Formula	No burden sharing mechanism; purely voluntary	Allocation of responsibilities formalized	No institutionalizing burden-sharing formula	Flat or negotiated fees
How are	Established	Established in	Established in	Allocated in	

resources allocated?	in budget	budget	budget	negotiations between donor, UN entity and recipient	Various
What is the decision-making process?	Overall membership	Overall membership	Overall membership	Participating membership	Various
Examples	UN regular budget based on formula	Non-assessed commitments to UN system regular budget	Resources agreed by UN Environmental Conventions	Bilateral resources available to specific UN`s projects	Fees paid to maintain WIPO

Source: *Overview of Financing Instruments in the UN Development System*, by Glemarec, Jenks et al; Dag Hammarskjöld Foundation and the United Nations Multi-Partner Trust Fund Office, 2016.

Nowadays, non-core financing instruments are the prevailing form that funds UN System operational activities (see figure 4 below), causing the emergence of a debate over their *bilateralization*. Introducing the term, Weinlich (2011) highlights that donors categorize earmarked resources provided by them to finance UN activities as bilateral (OECD, 2008; OECD, 2011; OECD, 2010 OECD, 2013), while the UN annual reports on its operational activities financing consider them as part of the System`s activities funding (UN, 2011; UN, 2012a; UN, 2012b; UN, 2015). Notwithstanding, owing to the large volume and the diverse nature of the activities financed by these resources, the latest OECD *Multilateral Cooperation Report* affirms that these flows are difficult to classify, recognizing – to some extent – that their self-classification as bilateral by donor countries does not pacify the debate over this contribution`s nature (OECD, 2015).

On the one hand, some relate the nature of the international cooperation strictly to the decision-making on the allocation of resources, understanding earmarked contributions, hence, as factors that fundamentally undermine UN system

multilateralism (Weinlich, 2011); on the other hand, some understand that, since the purposes of this disbursements are often jointly defined at UN normative decision-making bodies and conferences, this minimizes the impact of earmarked resources over the multilateral character of the United Nations operational activities (Jenks, 2014)[7].

There are difficulties to measure UN system funding, in general, and its operational activities, in particular, the two main reporting documents – the *Secretary General`s Annual Reports on UN Operational Activities Funding* and the OECD´s *Multilateral Cooperation Report* – being only recently established and institutionalized. The *Secretary General`s Annual Reports on UN Operational Activities Funding* begun as recent as 2006, being institutionalized in the aftermath of the Millennium Development Goals (UN, 2015). Meanwhile, the first OECD´s *Multilateral Cooperation Report* came out in 2008, presenting the data based on OECD´s definitions and members` self-declaration of development cooperation outflows (OECD, 2008; OECD, 2010). Accordingly, this report not only takes into account UN activities financed by donors as bilateral, but it also excludes UN activities financed by the own local governments – a financing pattern especially common at Latin America and at emerging countries like India, corresponding to the bulk of resources allocated to local activities of the UN system (Weinlich, 2011). Therefore, the data on UN activities financing must be interpreted carefully, since methodological aspects may lead to different inputs and outputs alike.

It is particularly relevant to be able to discern between multilateral outflows and inflows, the previous being the flows from multilateral organizations to partner countries, whilst the latter are flows into multilateral organizations – including core and non-core contributions (OECD, 2016). Here, we look at both flows in order to understand how UN funding pattern affects how its operational activities are institutionally structured.

2. Assessing UN operational activities funding

[7] For more on the debate over the *bilateralization of multilateralism* see Bruce Jenks 2014 and Erin Graham, 2017.

A chronology of UN activities finance

The funding pattern of UN operational activities has followed the lines of different moments of UN system engagement with the Development Cooperation agenda, each historical phase presenting its own peculiarities. Jenks identify four phases (Jenks, 2014, p:1810):

- **From 1945 to 1960**, starting with the emergence of the UN system, influenced by the functionalist ideal of technicality and based on agencies` entitlement to take part in international cooperation;
- **From 1960 to 1990**, in the context of the Cold War and the decolonization process, focused on building state capacities, countries` entitlement being at the core of this second phase;
- **From 1990 to 2000**, when the UN Development System was placed to provide services to developing countries;
- **The goal-setting era, from 2000 to nowadays**, in which we have been since the turn of the millennium.

Along these phases, UN activities financing pattern have follow the lines of the functions UN took to itself at each of these cycles, since the different founding mechanism emerged as better means better suited for the purpose of each phase.

The specialized agencies were the embodiment of the functionalist ideal of technical expertise translated into institutionalized communities of practices (Jenks and Jones, 2013, p: 23). Accordingly, at the end of the Second World War, entities were created to bring together specialists and skills related to specific sectors, as UN Education, Scientific and Culture Organization (UNESCO) and Food and Agriculture Organization (FAO) creation in 1945 and World Health Organization (WHO), in 1948, along with the already existing International Labor Organization (ILO). Not only the governance, but also the financing mechanisms of specialized agencies were put in place in line with the functionalist idea: individual entities having its own finance mechanism provided by its member-states assessed contribution (Jenks, 2014, p:1811). Therefore, the offer of resources was closer attached to the cost of UN membership.

The General Assembly Resolution 200 (III) authorized the UN regular budget to be used to forward Technical Assistance[8] – it was UNGA`s mandate, as enshrined in the UN charter – to consider and approve financial and budgetary arrangements with specialized agencies, examining its administrative budgets and to make recommendations on them (UN, 1945, art.17).

In 1949, aware of important aspects of social and economic development that would not be covered by the sectors represented at UN system through the specialized agencies, member states represented at the ECOSOC requested – through the resolution 222 (IX) – the establishing of a joint UN entity with a broader mandate. This led to the creation of the Expanded Program of Technical Assistance for Less-Developed Countries through *General Assembly* resolution *305* (*IX*)[9]. The UN Expanded Program of Technical Assistance (EPTA) was financed by governments` voluntary contributions, though part of UN`s and its agencies` regular budgets still were used to cover the provision of multilateral cooperation (UN, 1949).

The EPTA resources were divided among UN agencies based on percentage shares. At EPTA`s first distribution of funds – from a total of 20 million dollars –, 14% were allocated for UNESCO, 11% for ILO and 29% for FAO (UN, 1949). Nonetheless, in its early days, this represented a very small percentage of UN overall expenditures.

The second phase resulted from a new focus, due to the Cold War and the decolonization process, which redirected UN operational activities purpose from the functionalist paradigm to the building of state capacities, new funding mechanisms being created to route resources directly to countries (Jenks and Jones, 2013; Jenks, 2014). UN activities became focused on individual countries, in contrast to the earlier sector approach (Browne, 2011). The historical context contributed to this new perspective in two ways: first, the Cold War polarization made political alignment to blocs the main reason to both mobilize and allocate resources; second, decolonization brought the support for the newly independent countries to the center

[8] Resolution available at: https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/71/IMG/NR004371.pdf?OpenElement.
[9] Resolution available at: https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/051/24/IMG/NR005124.pdf?OpenElement.

of UN activities, which should provide services in order to foster their national development (UN, 2005b; Muller, 2010; Jenks and Jones, 2013; Jenks, 2014).

The creation, in 1966, of the United Nations Development Programme (UNDP), through the mergence of EPTA and the UN Special Fund for Underdeveloped Countries, marks this turn, since it allocated resources in a country-by-country basis. Prioritization was transferred to countries, which could choose which sector – and agencies – to engage with, but the implementation would be still forwarded by the UNDS entities whose mandate was attached to the established national priorities (Jenks and Jones 2013, p.25-26).

This meant that, whilst member-states had discretionary power over policy prioritization, the role of cooperation implementation partners was still reserved to UN system, coexisting those focus of the first and second phases outlined above – sectoral priorities as well as country-based demands –(Jenks and Jones, 2013; Jenks, 2014).[10]

The funding of UN system operational activities in this phase was based on UNDP – in charge of running 75% of total technical assistance funds, 90% of which came from regular voluntary contributions (Jenks, 2014, p: 1814). Thus, core contributions were the main mechanism to finance UNDS for three decades (1950-1980), enabling resources to be accessed in a predictable basis, albeit its voluntary nature. Not only the management of these resources were concentrated in UNDP, but also recipient agencies were concentrated in UN specialized agencies, which together accounted for more than half of UN system cooperation implementation expenditures (Jenks, 2014, p:1814).

The third phase coincides with the end of the Cold War and globalization, being a turning point to UNDS, since specialized agencies and UNDP lost, respectively, their quasi-monopoly over UN operational activities implementation and funding allocation and supervision, in parallel with the growing share of non-core contributions (UN, 2005b; UN, 2012c; Weilich, 2011; Jenks and Jones, 2013). On the one hand, by late 1980s, developing countries have already developed national

[10] The literature argue that this kept the power of international cooperation for development at the hand of develop countries and that UN approach to development were a manifestation of North countries preferences. In spite of this debate relevance, it exceeds this research objective.

capacities that enabled them to implement multilateral cooperation activities; on the other hand, in the face of assessed and regular budget being overtaken by non-core resources, agencies advanced its own funding strategies, leading to the competition for resources among them.

Therefore, the provision of resources through a system-wide channel was frustrated, while national governments implementation surpassed UN agencies and accounted for more than half of programmes delivered (Jenks, 2014, p: 1815)[11]. This was in accordance with member-states demand for national ownership over international cooperation flows, but UN operational activities "*became a myriad of numerous, often small scale, interventions responsive to a multitude of governments priorities expressed across a wide range of ministries*" (Jenks and Jones, 2013, p:25).

This piecemeal approach – along with the absence of a system-wide source of finance – led to an acute fragmentation of the system, prompting questions about its multilateral nature, because of the lack of jointly defined focus for both programing and financing alike (Weinlich, 2011; Jens and Jones, 2013; Jenks, 2014). The end of Cold War motivation to use aid as a foreign policy tool is related to the almost zero growth of foreign aid flows in nominal terms and its decrease in real terms throughout 1990 (Jenks, 2014).

In this context, development cooperation, in general, goes through an adaptation, with a succession of global thematic conferences throughout the 1990 that culminated in the 2000 World Summit and forwarded a new development agenda.

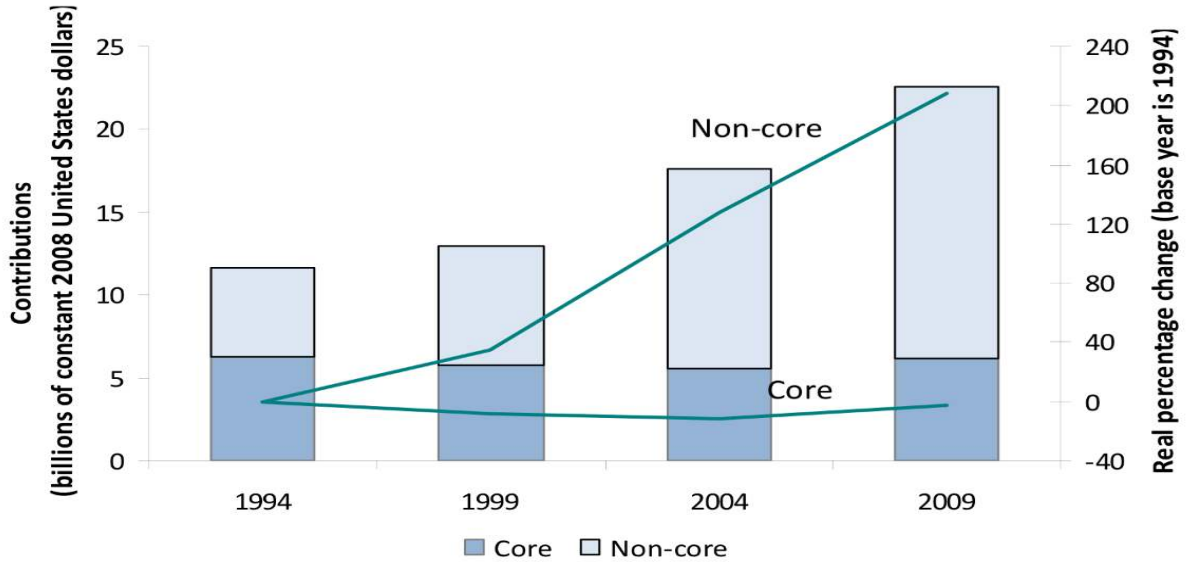
Accordingly, the fourth phase is characterized by the establishment of global goals and the escalation of the non-core contributions share in UN activities overall financing (see figure below). This encompasses the Millenium Development Goals (MDGs) period between 2000-2015 as well as the Agenda 2030, based on the establishment of the Sustainable Development Goals (SDGs) in 2015. The next

[11] Jenks states that, whilst in mid-1980s UN agencies answer to 58% of total programme delivery financed by UNDP and national execution accounted for only 6%, by mid-1990s the situation was reversed, national execution corresponded to 58% and agencies for only 15% of UNDP total expenditures (Jenks, 2014, p: 1815).

section presents the main features of UN system operational activities financing over this period, analyzing how the current funding pattern positions member states to exert influence over the manner UN system activities are structured.

Core resources were the main means through which activities of the UN System were funded until they were overcome by non-core around 1995 (UN, 2011, p:25). The growing relevance of non-core resources is related to historical and political factors, such as the end of the Cold War and was reinforced by the establishment of the Millennium Development Goals, which were structured into thematic silos funded in accordance to the donors' preferences due to non-core financing room for maneuver (Graham, 2017; Jenks and Jones, 2013). Each donor or group of donors could favor, for example, the specific goal or thematic that it is more sensible to, as the Northern Countries are to women empowerment (Weiss, 2013; Weinlich, 2011).

Figure 4: Trends in total contributions for operational activities for development (1994-2009)

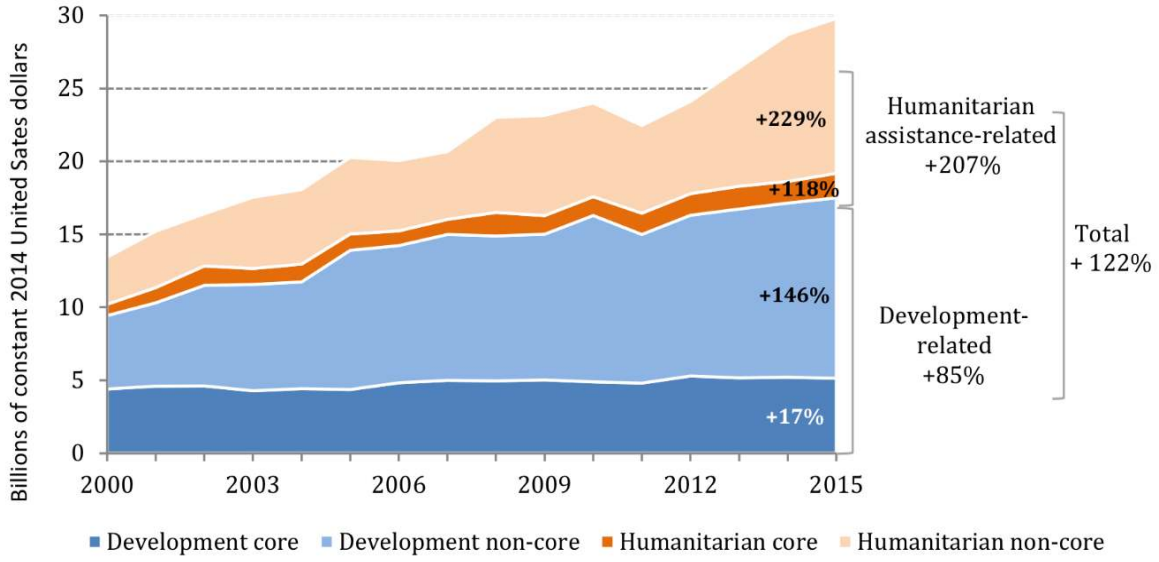


Source: A/66/79 (UN, 2011: 25).

UN activities current funding pattern

Since 2000, UN operational activities for development funding have grown steadily, but non-core resources channeled for humanitarian related operational activities correspond to the majority of this growth (A/72/61- paragraph 30). As seen above, these earmarked contributions are often criticized by its overall negative impact, since they are not under the multilateral decision-making scrutiny, being disbursed for specific projects, which have become intensely disputed among UN system agencies. Many academics and the UN itself share this assumption that earmarked funding is deleterious for the system coherence and effectiveness, being a regular statement at the Secretary General`s annual report on UN operational activities and at the General Assembly regular sessions final documents as well as consultancy reviews and research analysis[12].

Figure 5: Real change over time in the funding of operational activities for development (2000-2015).[13]



Source: A/72/61- E/2017/4 (UN, 2016a, p. 10).

[12] See Secretary General report from 2006 to 2017; General Assembly´s resolutions from A/60 to the latest one A/72 and Silke (2011); Weiss (2013); Jenks and Jones (2013); Clemarec, Jenks *et al* (2016); Graham (2017).
[13] Percentage relative to 2000.

Notwithstanding, as we presented UN system financing instrument above, there are different types of earmarked funding, each of them being perceived as more or less prone to hindering UN system cohesion and coherence alike, inciting its institutional fragmentation and ineffectiveness.

There are four types of non-core funding: 1) entity-specific thematic funds; 2) inter-agency pooled funds, encompassing joint programmes; 3) funding earmarked to specific programmes and projects, including local resources; 4) global funds administered outside the United Nations development system (A/72/61 - paragraph 36). From UN entities` perspective, the degree of flexibility of these non-core funding types vary from loosely to stricter earmarking, thematic and inter-agency pooled funds being at the former pole, whilst the vertical global funds are on the latest (A/72/61 - 30th paragraph 37).

Entity-specific thematic funds

Thematic funds are earmarked by the definition of the topic they will be directed to, but this is in line with the UN entities` strategic plan – approved by their governing bodies (UN, 2016a, paragraph 41). This entails that these resources are both subject to UN entities long-term planning and flexible enough to be routed for specific purposes within its broader thematic mandate. This type of UN financing mechanism downsize is the silos prone of its thematic approach (Glemarec, Jenks *et al*, 2016: 23), which has been pointed out as distorting factors over priority setting at the MDGs era (Jenks and Jones, 2013). During the *ECOSOC dialogue on the longer-term positioning of the United Nations development system,* it was also mentioned that the contribution for this softly earmarked mechanism would depend on member states stronger ownership of strategic plans and higher confidence on UN entities` management capability (UN, 2016a, paragraph 42).

Inter-agency pooled funds & joint programmes

Inter-agency pooled funds are financing mechanism directed to broad programmatic and clearly defined UN system-wide endeavor, not demanding that

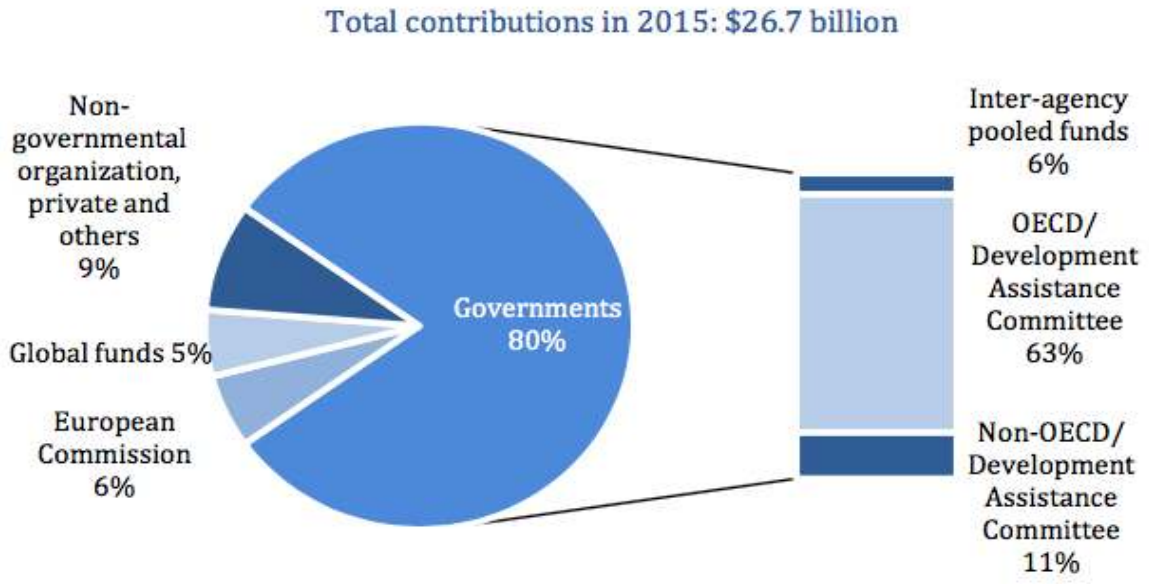
those who offer the resources decide over a specific UN entity as partner (UN, 2016; Glemarec, Jenks *et al*, 2016: 23). A UN administrator manages this fund and its resources are allocated by UN-led governance mechanism, in charge of setting the fund objectives and its outcomes structure (UN, 2016a, paragraph 43).

Pooled funds arose as UN operational activities funding instrument in 2003 post-war Iraq, when a Multi-Partner Trust Fund (MPTF) for Iraq was set so donors could contribute to UN system, relying on its internal governance to distribute resources in a coherent fashion based on its priority setting (Jenks and Jones, 2013; Jenks, 2014; Glemarec, Jenks *et al*, 2016). The operational success of the Iraq Recovery Trust Fund turned its office – set up in UNDP –into the current Multi-Partner Trust Fund Office, which answers today – together with the secretariat–, as inter-agency pooled funds administrator (Jenks, 2014).

This financing mechanism has since grown steadily, channeling 1.5 US$ billion dollars per year today (UN, 2016a, paragraph 44). In 2015, from the 80% of resources that financed UN operational activities coming directly from governments, multi-donor trust funds accounted for 6%, an increase from the 3% of 2014 (see figure 6)[14].

Figure 6: Main Groups funding sources of UN operational activities in 2015

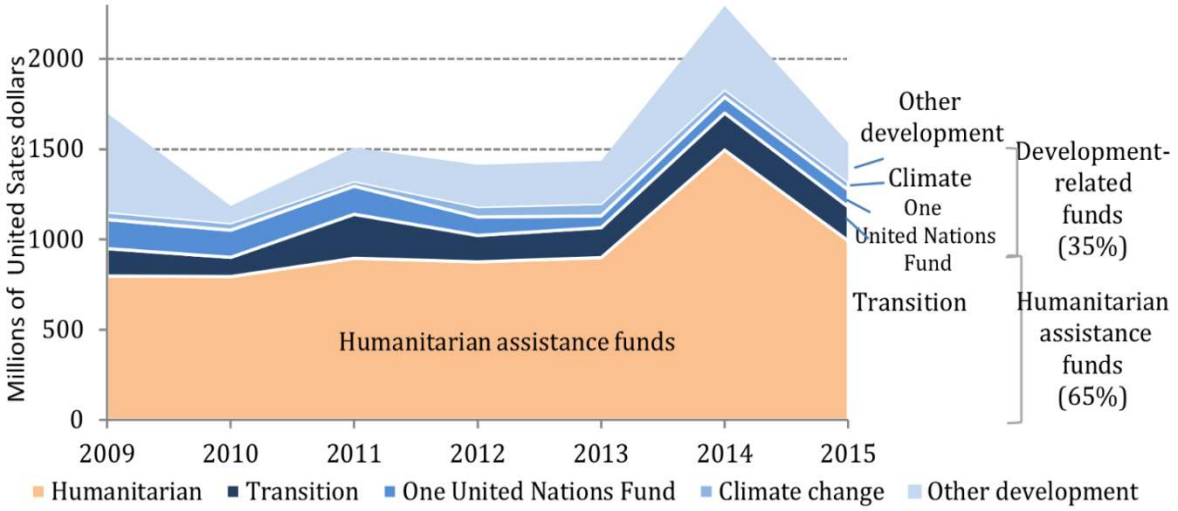
[14] In 2014 the total resources coming directly from governments were 21,8 billions or 77% of the total of 28.4 billions, the 3% corresponding to 0.6 billons **(**A/71/63 p:12).



Source: A/72/61-E/2017/4 p:7.

There are four main types of pooled funding: Humanitarian Coordination; Thematic Coordination; UN Coordination & Country Level Funds; National Pooled Funds. The One UN fund is a MPTF as well as other joint programmes – which are defined as partnership involving more than one and often up to five UN system entities, governmental partners and other stakeholders (UN, 2016a). As in UN overall non-core budget, humanitarian-related funds account for the largest share of UN pooled funds resources allocation.

Figure 7: Deposits made to inter-agency pooled funds by fund category (2009-2015)



Source: A/72/61(UN, 2016a, p:29).

Earmarked to specific projects and local resources

The bulk of non-core financing for UN operational activities comes directly from government in the form of contributions for specific programs and projects and is often refer to as multi-bilateral resources (Weinlich, 2011; Jenks and Jones, 2013; UN, 2016a). This is related to the context of UN operational activities following the end of the Cold War, as seen above, when it developed into a multitude of countless individual projects, an approach that gained strength from the turn of the millennium in consequence of the development cooperation agenda focus on aid effectiveness and donors` perceptions that they could control more closely the allocation of their resources by offering them on a project-to-project basis. As seen in the previous chapter, this led to fierce negotiations at the General Assembly over how UN activities are structured, unleashing UN reform initiatives that recognize the funding patterns as factors that impact over it.

An interesting point is that countries that were identified as having a recalcitrant position over UN reform initiatives – namely Brazil and India – share another thing other than their preference for the Security Council reform (Campos, 2017), that is the UN activities at these countries are self-financed. Local resources are the largest share of UN operational activities funding especially at Latin America and it is interesting have noticed the lack of engagement of these countries – apart from Uruguay – at this dimension of UN reform agenda.

Interviews conducted with both UN staff and diplomats confirm that those that served at or represent countries where local resources finance UN activities describe UN system presence at the local level as cohesive and coherent (Campos, 2017). This might reveal the correlation between this pattern of funding and the form by which UN activities take place.

Global Thematic Funds

Global Thematic Funds have a vertical nature, since they are channeled for specific topics as UN inter-agency pooled funds, differing from them for not being administered by the UN, which does not perform any leading role at its allocation process (UN, 2016a). These funds rely on their own governance and funding structures, which decisions over its allocation make the UN perceive the resources made available by them to finance UN operational activities as strictly earmarked. The amounts offered for the UN by this type of fund oscillates recurrently, what is interpreted as a factor that undermines UN operational activities funding predictability (UN, 2016a).

Table 2: Non-core financing instruments of UN System

Type of contribution	Entity-specific Thematic funds	Pooled funds and Joint Programmes	Earmarked to specific Programmes and projects	Global Thematic Funds
Main characteristics	Softly earmarked to finance a specific UN entity strategic plan and its outcomes in an given issue area	Inter-agency funds to support broadly defined programmatic and results framework through mingled contributions	Multi-bilateral and resources channeled through the UN for specific projects and programs that attract donors	Vertical funds for specific themes and issues, tightly earmarked for specific projects
Contributions 2015	529 millions US$ dollars	1.5 billions US$ dollars	17,8 billions US$ dollars	1.4 billions US$ dollars
Allocation Decision-making and process	Managed by recipient UN entity	Managed by a UN fund administrator	project-specific management	Autonomous (UN only as implementer)

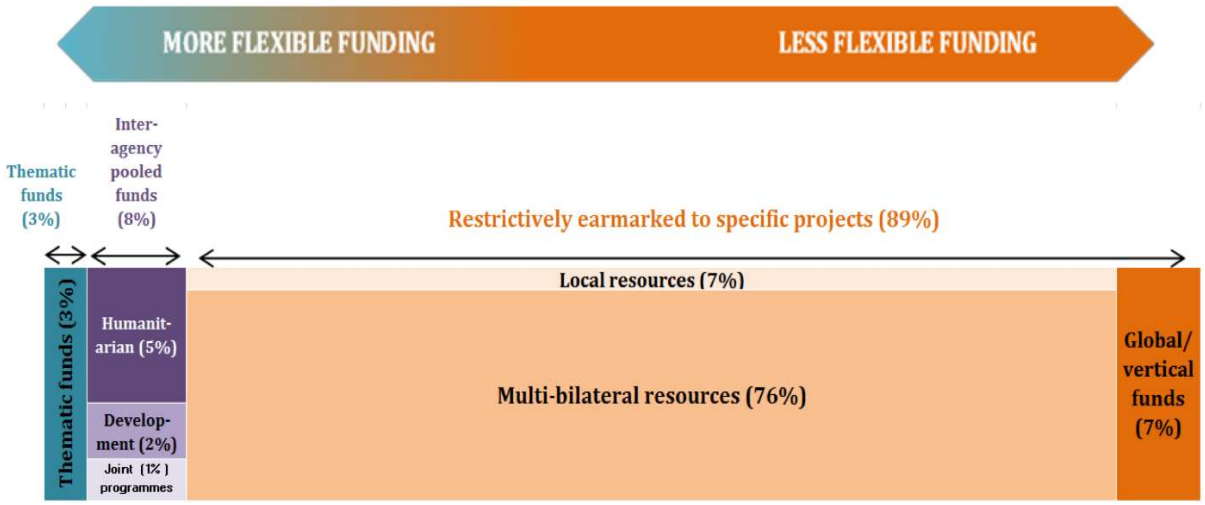
Source: elaborated by the author based on A/72/61, paragraph 36-52 (UN, 2016a); Glemarec, Jenks et al (2016); Jenks (2014); Weinlich (2011).

The relation between non-core funding mechanism and the degree of discretion by contributors

The presentation above of UN non-core financing instruments shed light on the fact that not all of its types are strictly earmarked, impacting differently over UN system-wide planning flexibility and predictability (UN, 2016a). Thematic trust-funds and pooled funds are seen as positive funding means, due to the former alignment with Un entities strategic plans and the later allocation led by an UN administrator. On the other hand, earmarked contributions for specific programs and projects as well as global funds are seen as more rigorously routed, the first inciting the competition for funds among UN entities and not providing a sustainable and predictable source of resources, while the second volatility and its autonomous

decision-making avoid it to be a reliable origin for UN operational activities funding. These perceptions are identified at UN reports since the mid-2000s, but it was clearer at the recent dialogue on the long-term position of the UN development system, being presented at SDGs latest report on UN operational activities (see figure 8).

Figure 8: Non-core funding modalities for United Nations operational activities for development 2015



Source: A /72/61 (UN, 2016 p:12), based on CEB statistics and Multi-Partner Trust Fund Office databases on inter-agency pooled funds**.**

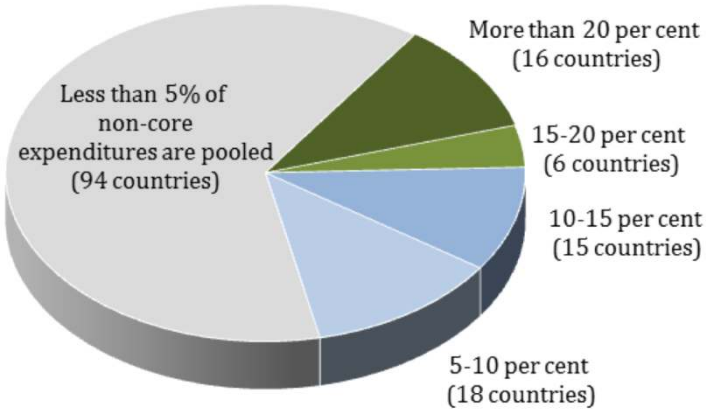
The imbalance between core and non-core resources together with the prevalence of multi-bilateral resources as the main funding source of UN operational activities has given rise to criticism that core resources are being consumed by the management of the abounding earmarked projects and programs (Weinlich, 2011; Jenks and Jones 2013). This would be a form of outsourcing bilateral development cooperation expenses to the UN core budget, overloading its administrative and operational capacity.

Therefore, the idea of a *critical mass* of core resources – needed to forward UN activities without putting further burden over its administrative and operational structure and to forward entities strategic plans – emerged as a way to overcome core and non-core disproportion impacts. Notwithstanding, albeit member states`

reception of the concept – that has been part of funding negotiations vocabulary – they could not agree on its threshold and the UN have failed to convince them over its proposed notion of half overall funding (UN, 2016a; Glemarec, Jenks et al, 2016). Accordingly, the 2012 QCPR requested that funds and programmes define common principles for the concept of critical mass. The 2012 QCPR also requested that agencies and country teams alike presented an Integrated Budget, which should contain both the need and the expectation of funding to put into practice its strategic plans (UN, 2012c).

The 2016 SG`s operational activities financing report take into consideration the idea presented by Glemarec, Jenks *et al* (2016*)* that pooled funds should correspond to at least 15 to 20 % of country-level non-core expenditures in order to promote UN cohesion and coherence (UN, 2016a), the report identifying only 16 countries reached that threshold in 2015 (see figure 9).

Figure 9: Estimated share of country-level non-core expenditure channeled through inter-agency pooled funds in 2015



Source: A/72/61 (UN,2016a p:29).

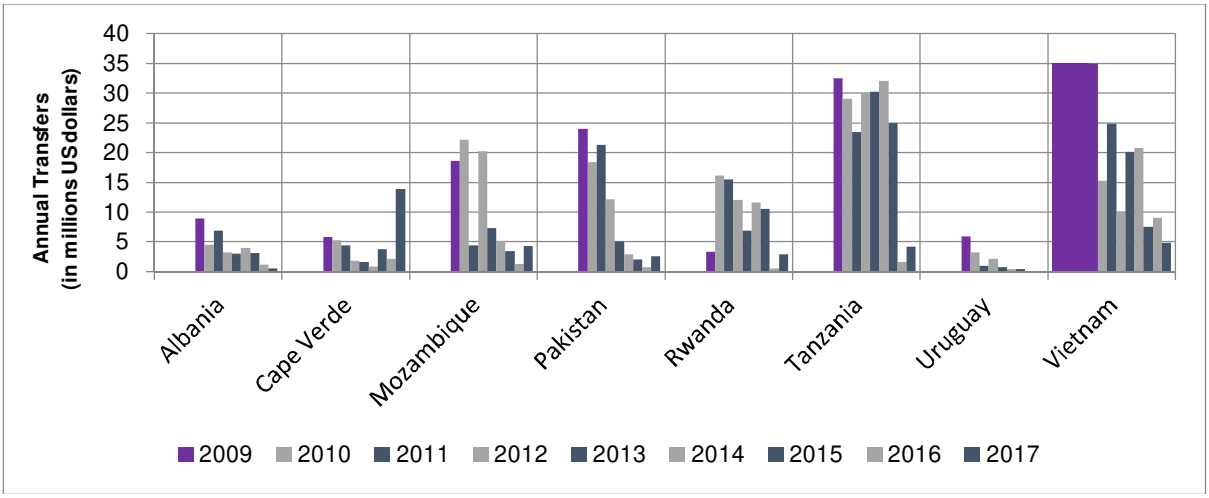
The analyses of the data presented at the 2010 report on UN operational activities financing over Delivering as One Initiative pilot countries indicate that 6 out of 8 had already reached this threshold by 2010 – Albania, Vietnam, Cape Verde,

Rwanda, Tanzania and Mozambique – with contributions of the *One UN Fund* [15]. Back then, the *One UN Fund* share of the UN system development-related expenditure corresponded to 28.3% in Vietnam, 27.2% in Cape Verde, 25.7% in Albania, 23.1% in Tanzania, 15,8% in Rwanda and 19.5% in Mozambique –, while in other pilots this share was less noteworthy, such as 7.5% in Uruguay and 7.2% in Pakistan, summing up to 15.7 % of development-related expenditures in these countries, a number three times higher than the overall expenditures in 2015 seen above (UN, 2012a; UN, 2012b; OECD, 2010).

Nonetheless, in spite of the growing number of resources channeled through such pooled funding mechanisms, it is worth noting that the decrease of contributions for *One UN Fund* after the end of the Delivering as One pilot phase in 2012 jeopardizes advances forwarded by this initiative – as the achievement of the 20% threshold pointed out above (see figure 10 below).

Yet, institutional instruments put into place, such as the common budgetary framework for UN local teams and UN entities integrated budgets, might serve – to some extent – as UN system cohesion and coherence promoters even in the face of a financing pattern based on strictly earmarked non-core funding instruments.

Figure 10: Inter-agency pooled funds (2009-2016)



Source: Campos, 2017.

[15] See A/67/50 table 4 at page 27 http://www.un.org/esa/coordination/pdf/2012_funding_report-figures_and_tables.pdf.

Furthermore, both the *Economic and Social Council dialogue on the longer-term positioning of the United Nations development system* and debates revolving *2030 Agenda* financing focused on tackling the preeminence of rigidly earmarked multi-bilateral funding, identifying it as a cause of fragmentation for how UN system operational activities are structured and curbing its potential as well as its relevance (UN, 2016b). The horizontal character of the SDGs is seen as a fundamental factor in favor of changes in international multilateral cooperation, in general, and within UN, in particular. Thus, the correlation between funding instruments and the status of the institutional framework of UN operational activities is acknowledged by UN member states and entities alike.

On top of that, Antonio Guterres` new cycle of reforms of UN operational activities – *Repositioning the UN development system* – not only proposed a funding pact to reinvigorate its structure and avoid the fragmentation stemming from the current pattern of non-core and earmarked contributions, but also creates a SDG pooled fund and call on member states to make contributions to it (A/72/124 - E/2018/3; A/73/63 - E/2018/8). This acknowledges the nexus between UN funding pattern and the potential lost of legitimacy as the largest multilateral actor and reflects the relevance of this debate for UN and its members.

3. Final remarks

The manner by which UN operational activities are funded – by increasingly earmarked voluntary contribution – relates to the potential by contributors to exert influence over it. The dominance of a funding pattern based on the allocation of resources by multi-bilateral means allows leeway for those that finance the bulk of UN activities. Notwithstanding, the big data approach of both UN and OECD reports over UN operational activities do not explore nuances that might permit a deeper look into the relation between UN institutional framework and these funding patterns.

Accordingly, both OECD and UN acknowledge their reporting of multilateral and of UN operational activities conjunctural and inherent limitations as recent enterprises, which are in the midst of an improvement process, that must take into account literally the worldwide flows of international cooperation, often depending on

third parties` data disclosure. This led to accounts of international multilateral cooperation overall trends and elucidates a debate over the influence of their financing mechanisms over tits decision-making. However, as mentioned by Jenks and Jones in their influential *UN Development at Crossroads*, analysis of the overall trend of UN operational activities can only grasp what more detailed researches can assess, opening up an interesting research agenda.

The research conducted in this article exposed how terminologies, classifications and general methodological aspects – as the absence of a system-wide definition over development and humanitarian related operational activities, the self-declaration of earmarked resources as either bilateral and multilateral as well as the focus over multilateral inflows in spite of outflows – makes the assessment of UN operational activities and its funding mechanisms more complex and challenging. The framing of case studies being a good option to delimitate the analysis and to gather more refine data.

Addressing the Delivering as One pilot countries funding pattern, we could verify that non-core resources of a particular type, the pooled funds, accounted for a significant share of UN local disbursements, what was identified as necessary – albeit not sufficient – for nurturing UN system country-level cohesion, partly discouraging UN institutional fragmentation.

Therefore, our hypothesis that donors make use of their potential to influence UN operational activities thought their material power by progressively increasing the offer of funds to be used collectively by the UN system as a whole, especially at the country level, was somewhat confirmed, since after the end of the pilot phase in 2012, the amount channeled for these countries by pooled funds has seen a decrease. This goes against the overall increase in the use of pooled funds for funding UN operational activities – whose share doubled from 2014 to 2015, heightening from 3 to 6% –, but in consequence of expenditures in humanitarian-related pooled funds.

The cycle of financing for UN operational activities might also explain this decrease, since following the end of the pilot phase the focus of UN in development cooperation shifted for the normative activities, as the transition between MDGs and

SDGs were prioritized. Funds flows usually accompanies major normative shifts underway, hence, it is important to bear in mind that contributors to UN non-core resources might have been expecting the new norms before engaging in their financing implementation. Accordingly, the funding compact to finance SDGs, encompassing a pooled fund for their achievement, indicates that pooled funds` history within UN is just starting.

4. References:

Browne, Stephen. *The United Nations Development Programme and System. Routledge*, New York, 2011

Browne, Stephen. *Aid and Influence: Do Donors Help or Hinder?* Earthscan Publishers, New York, 2006

Baccarini, Mariana; Diniz, Eugenio. Security Council decision-making: testing the bribery hypothesis. *Revista Brasileira de Politica Internacional*. Volume 57, n.2, p:29-57. 2014

Claude, Inis L. Jr. Swords Into Plowshares: *The Problems and Prospects of International Organization*. New York: Random House. 1956

Cox, Robert W.; Jacobson, Harold K. *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*. New Haven: Yale University Press. 1973

Campos, Luciana R. *The "Delivering as One" UN Initiative: Reforming the UN System at the Country Level Journal of International Organizations Studies, Volume 8, issues 2. Spring 2017 pp. 47-68.* 2017

Degnbol-Martinussen, John and Engberg-Perdersen, Puol. *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London: Zed Book. 2003

Graham, Erin R. The Institutional Design of Funding Rules at International Organizations: Explaining the Transformation in Financing the United Nations. *European Journal of International Relations*. Volume 23 Issue 2, June 2017. pp. 365–390. 2017

Jenks, Bruce; Jones, Bruce. *UN Development at a Crossroads*. Center International Cooperation: New York University. 2013

Jenks, Bruce. *Financing the UN Development System and the Future of Multilateralism*. Third World Quarterly, volume 35, 2014- issue 10, p:1809-1828. 2014

Jolly, Richard; Emmerij, Louis and Weiss, Thomas G.. Economic and Social Thinking at the UN in Historical Perspective. *Development and Chan*ge, volume 36, issue 2. 2005

Muller, Joachim: *Reforming the United Nations: The Challenge of Working Together.* Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 2010

_____. *Reforming the United Nations: A Chronology*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 2017

Weinlich, Silke. *Reforming Development Cooperation at the United Nations: An analysis of policy position and actions of key states on reform options*. Bonn: German Development Institute. 2011

Weiss, Thomas G. *What´s Wrong with the United Nations and How to Fix It* (2nd edition). Cambridge: Polity Press. 2013

Yannick Clemarec and Bruce Jenks. *Financing the UN Development System Getting it Right for a post-2015 world.* New York: Multi-Partner Trust Fund Office and Dag Hammarskjold Foundation. 2016

Documents:

United Nations (UN). 1945. United Nations Charter, New York.

_____ E/1553: E/RES/222(IX-X). ECOSOC, New York. 1949.

_____. A/RES/60/. World Summit Final Declaration. Available at http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf Accessed at November 2014. 2005a

_____. JIU/REP/2005/2. Joint Inspection Unit Report. Some Measures to improve overall performance of the United Nations System at the Country Level. Part I: "A short history of United Nations Reform in Development". By Doris Bertrand, UN doc. Geneva. 2005b. Available at < https://www.unjiu.org/content/some-measures-improve-overall-performance-united-nations-system-country-level-part-ii-1> Accessed at November 2014.

_____. A/RES/61/583. Delivering as One: Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment. New York. 2006

_____. A/62/277. System-wide coherence. New York. 2008

_____ A/66/79. Report of the Secretary General: Analysis of Funding of operational activities for development of the United Nation system for the year 2009. New York. 201. Available at

_____. Report of the Secretary General: Analysis of Funding of operational activities for development of the United Nation system for the year 2010. New York. 2012a. Available at http://www.un.org/esa/coordination/pdf/2012_funding_report.pdf Accessed in March 2015.

_____. Report of the Secretary General: Analysis of Funding of operational activities for development of the United Nation system for the year 2011. New York. 2012b. Available at http://www.un.org/en/development/desa/oesc/pdf/second_funding_report_14_october.pdf Accessed in March 2015.

_____. A/67/226. Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development Of the United Nations system. New York. 2012c

_____. A /72/61- Unedited version. Report of the Secretary General Implementation of General Assembly resolution 67/226 on the Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system. New York. 2015. Available at http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/61. Accessed in August 2017.

_____. A /72/61. Report of the Secretary General Implementation of General Assembly resolution 67/226 on the Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system. New York. 2016a. Available at http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/61. Accessed in August 2017. New York.

_____. A/71/468. Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system. New York. 2016b

_____ A/72/124 - E/2018/3. *Report of the Secretary General Repositioning the United Nations development system to deliver on the 2030 Agenda: our promise for dignity, prosperity and peace on a healthy planet*. New York. 2017. Available at https://undocs.org/en/A/72/684. Accessed December 2017.

_____. A/73/63 - E/2018/8. *Report of the Secretary General Implementation of General Assembly resolution 71/243 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2018*. 2018. Available at http://undocs.org/A/73/63. Accessed in April 2018.

OECD. Multilateral Aid Report. Paris. 2008. Available at https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/9789264097322-en.pdf?itemId=/content/book/9789264097322-en&mimeType=application/pdf. Accessed in March 2015.

OECD. Multilateral Aid Report. Paris. 2010. Available at https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264046993-en.pdf?expires=1531097176&id=id&accname=guest&checksum=69B94C41395DCA80163305D9A5FA790E Accessed in March 2015.

OECD,. Multilateral Aid Report. Paris. 2011. Available at https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/49014277.pdf Accessed in March 2015.

OECD,. Multilateral Aid Report. Paris. 2013. Available at https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/2013%20Multilateral%20Aid%20Report.pdf Accessed in November 2016.

OECD. Multilateral Aid Report: *Better Partnership for a Post-2015 World*. Paris. 2015. Available at https://read.oecd-ilibrary.org/development/multilateral-aid-2015_9789264235212-en#page1. Accessed in November 2016.

Recebido em: 04/03/2018

Aprovado em: 28/08/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

OS DESAFIOS DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E A GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL NA COMUNIDADE ECONÔMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL

KATHLEEN ROCHETEAU GOMES COUTINHO
Universidade de Cabo Verde. Instituto da África Ocidental (IAO).Federal Ministry of Education and Research.

PAULINO OLIVEIRA DO CANTO
Universidade de Cabo Verde. Instituto da África Ocidental (IAO).Federal Ministry of Education and Research.

RESUMO: A integração regional é um processo complexo constituído por relações supranacionais com o propósito de responder aos desafios da conjuntura nacional, regional e internacional. Entende-se, que para responder aos desafios da regionalização, neste caso, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) deve, paulatinamente, prosseguir para a governação multinível que, consequentemente, tem um papel crucial no desenvolvimento de políticas de integração regional. Com base na teoria neofuncionalista, este trabalho tem como objetivo principal compreender a influência da governação multinível no desenvolvimento da política de integração regional na CEDEAO. Este artigo consubstancia-se numa análise qualitativa, utilizando dados recolhidos através de documentos de fontes secundárias. Trata-se de uma análise compreensiva da governação multinível e dos desafios da política de integração regional na CEDEAO. O resultado do estudo aponta que a governação multinível na CEDEAO iniciou-se com as reformas estruturais e regulamentares do Tratado Revisto de 1993 e um conjunto de outros mecanismos o que permitiu partilhar os objetivos da Comunidade às outras instituições, além da Conferência dos Chefes de Estado e do Governo e os atores não-estatais.

PALAVRAS-CHAVE: Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Neofuncionalismo. Governação Multinível.

THE CHALLENGES OF REGIONAL INTEGRATION POLICY AND MULTILEVEL GOVERNANCE IN THE ECONOMIC COMMUNITY OF THE WEST AFRICA STATES

ABSTRACT: Regional integration is a complex process of supranational relations in order to respond to the challenges of the national, regional and international conjuncture. It is understood that in order to respond to the challenges of regionalization in this case, the Economic Community of West African States (ECOWAS) must gradually move to multilevel governance, which therefore plays a crucial role in the development of regional integration policies. Based on the neofunctionalist theory, this paper

has as main objective to understand the influence of multilevel governance in the development of regional integration policy in ECOWAS. This article is based on a qualitative analysis, using data collected through documents from secondary sources. This is a comprehensive analysis of multilevel governance and the challenges of regional integration policy in ECOWAS. The results, after a systematic analysis of the available data, show that multilevel governance in ECOWAS began with the structural and regulatory reforms of the Revised Treaty of 1993 and a number of other mechanisms which allowed the sharing of the objectives of the Community with the other institutions, in addition to the Conference of Heads of State and Government and non-state actors.

KEYWORDS: Economic Community of West African States; Regional Integration Policy; Multilevel Governance.

1. Introdução

A regionalização tem sido, cada vez mais, objeto de debates nas esferas públicas e académicas. A discussão em torno do seu efeito no crescimento e desenvolvimento global tem provocado interrogações sobre a sua natureza meramente económica, aspirando apenas à limitação da remoção das barreiras comerciais entre os países, para refletir sobre a multiplicidade dos desafios da integração e cooperação através da governação multinível e da sua influência no desenvolvimento de políticas efetivas de integração regional.

A consolidação do processo de integração na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) perpassa pelas políticas efetivas de integração regional, que consiste no funcionamento efetivo das instituições públicas, pelo grau de envolvimento dos Estados membros e pela partilha dos centros de decisões com os atores não-estatais, capaz de desencadear em um processo d(e) integração regional coerente(s) e numa governação multinível. A necessidade premente da política de integração regional que seja eficaz na CEDEAO, particularmente relativa à harmonização das políticas fiscais e económicas para a implementação da Pauta Aduaneira Comum (PAC) e do Acordo de Parceria Económica (APE) permitirá reforçar não só as economias nacionais e regionais como a resiliência contra as consequências da globalização com efeito na vida dos cidadãos (ESSIEN 2014). Todavia, a CEDEAO confronta um conjunto de desafios para uma política de integração que seja efetivamente eficaz, a saber:

> ausência de um mecanismo eficaz para uma abordagem integrada da promoção do comércio; baixo valor acrescentado e má qualidade dos produtos provenientes da região; mau estado da infraestrutura da região,

> que permanece deplorável, calamitoso e redutor da produção; grandes mercados informais de bens e capitais paralelamente aos mercados formais rudimentares; e, a falta de uma forte vontade política para implementar a Pauta Aduaneira Comum (PAC) da CEDEAO (ESSIEN 2014:17).

O compromisso político dos Estados membros para uma governação política e económica comum é fundamental para a coordenação e a monitorização dos objetivos do acordo regional da CEDEAO (CAMISÃO 2010; ESSIEN 2014; PRISO-ESSAWE 2014; ZELENKA 2015).

A eficácia da política de integração regional na CEDEAO requer uma governação multinível que deve ser contínua através das reformas estruturais e regulamentares que permitem integrar os atores não-estatais no processo de decisão, reiterando a capacidade para melhorar o clima de governação na base da estabilidade social e política e do desenvolvimento socioeconómico que seja sustentável a longo prazo com efeitos direto na vida dos seus cidadãos (ESSIEN 2014; BRITO 2017).

Os desafios relativos à desarticulação entre as instituições políticas, à instabilidade política, aos constrangimentos em termos de abertura de fronteiras, que permite maior circulação de pessoas, bens, serviços e capitais impulsionando melhorar o fluxo de trocas comerciais e, finalmente, às sobreposições das dimensões jurídicas instigam aprofundar os âmbitos da integração em ecossistemas políticos e económicos sustentados pela relação de confiança entre os Estados membros, capazes de envolver cada vez mais o setor privado e atores não-estatais nos órgãos de tomada de decisão. Neste sentido, os Estados membros devem desenvolver esforços adicionais para atingir os objetivos dos acordos e gradualmente aprofundar as suas vontades políticas em prol do desenvolvimento regional (AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK 2017).

Neste trabalho procura-se refletir sobre os desafios da política de integração regional na CEDEAO, tendo como principal objetivo compreender a influência da governação multinível na CEDEAO no desenvolvimento de política de integração regional. Trata-se de uma análise que se limita a uma perspetiva geral sobre alguns aspetos importantes na formulação da política de integração regional, a saber: o papel dos atores não-estatais nos centros de decisão, a (des)articulação entre as

instituições e o compromisso político dos Estados membros para atingir os objetivos do acordo regional.

A escolha destes três aspetos deve-se, primeiramente, à importância destes elementos vistos como desafios importantes para a consolidação da integração na CEDEAO e pela natureza da pesquisa que requer um recorte na análise devido ao tempo disponível. Como supracitado, trata-se de uma análise geral que visa compreender estes aspetos através do quadro institucional a partir de uma pesquisa documental de fontes secundárias. Neste trabalho, a governação multinível é entendida como a ação coordenada entre os Estados membros da CEDEAO, entre as instituições / agências políticas locais, regionais e os atores não-estatais, com o propósito de colaborar no desenho e implementação das políticas de integração regional e da sua monitorização.

A governação multinível é analisada através da dimensão normativa ou institucional, quando se propõe compreender a (des)articulação institucional da Comunidade, e também da dimensão funcional, ao propor analisar o papel dos atores não-estatais nos centros de decisão e o envolvimento dos Estados membros na prossecução dos objetivos do acordo.

2. Definição da integração regional e da governação multinível à luz da teoria neofuncionalista

A integração regional é um processo de dimensão complexa que pressupõe relações supranacionais efetivas para responder aos desafios da governação nos mais diversos níveis, através de estruturas fortes com capacidade de resposta eficaz. Entende-se que os desafios da política de integração regional devem proceder a ampliação de estruturas participativas de poder aos atores não-estatais, capazes de integrar os fatores endógenos no processo de decisão que sejam harmonizados com o desenvolvimento regional (HENRICHS & MESA 2017).

À luz da teoria proposta, a integração regional é um processo de transferência de poderes e/ou soberanias a um nível supranacional do Estado para

uma entidade regional, não sendo os Estados, os atores exclusivos que promovem essas transferências, mas também as elites políticas e intelectuais, os partidos políticos, os governantes e os grupos de interesse (HASS 1961; SCHMITTER 2010).

A integração e a cooperação entre os Estados seriam, neste caso, um processo que busca um ambiente de convergência de interesses socioeconómicos e de perspetivas, política e ideológica, regionais partilhadas numa organização internacional. Mais do que um resultado de um determinado problema que se enfrenta na pauta das relações internacionais, a integração é um processo que molda ao longo dos tempos (SCHMITTER 2010).

Para esta teoria, os Estados figuram como os principais atores de um processo de integração no qual grupos de interesse, as elites e os partidos políticos emergem, com facilidades para promoverem uma cooperação mais estreita entre grupos e colegas tecnocratas nos Estados membros que promoverão alianças além das fronteiras nacionais (ANADI 2005 *apud* BANGURA & LAMIN 2016).

O conceito da governação multinível foi abordado primeiramente pelo Marks (1992) no estudo intitulado "*Structural policy in the European Community*", como uma abordagem alternativa para compreender a dinâmica de integração da União Europeia (HENRICHS & MESA 2017). O arcabouço conceitual e analítico da governança multinível é necessária para compreender como os Estados membros da CEDEAO se relacionam em distintos níveis relativos a três principais fatores: os atores e/ou instituições da Comunidade; os motivos do seu nascimento e os processos da sua evolução; e, por último, o contexto da aplicação dos objetivos da Comunidade, que se prendem com aspetos políticos e jurídicos, especificamente a ratificação dos protocolos e a monitorização das decisões e regulamentações (HASS 1968 *apud* BANGURA & LAMIN 2016).

Neste trabalho, a governação multinível é definida num nível supranacional da constituição de uma entidade regional que convive com a soberania dos Estados membros – a CEDEAO. A governação multinível consiste efetivamente na partilha de poderes e responsabilidades entre os Estados membros e outros atores quanto a sua participação política nos centros de decisões da Comunidade, a sua

participação jurídica relativa à ratificação dos protocolos, convenções e regulamentações, como um dos maiores desafios do processo da integração na CEDEAO, e as reformas da Comunidade que deram origens às novas instituições.

Por conseguinte, estes aspetos (acima elencados) da governação multinível permitem entender que o sistema de negociação nos centros de decisões da Comunidade entre os Estados membros dá-se efetivamente em diferentes níveis territoriais - supranacional, nacional, regional e local – através dos acordos internacionais, regionais, bilaterais e, outras vezes, de dimensão jurídica unilateral. Resultado de um amplo processo de regionalização, que tem vindo a reconfigurar sua natureza, com reformas estruturais e políticas de integração e cooperação que deram existências às instituições supranacionais com algumas funções que anteriormente encontravam-se centralizadas mais ao nível nacional e local (SĂLĂGEANU 2016).

Daí perceber que a institucionalização supranacional da CEDEAO tenha provocada a desconcentração dos centros de decisões e poderes a vários níveis (local, nacional e supranacional) e, naturalmente, das decisões serem seguidas de negociações entre os diferentes atores da Comunidade, destacando o elemento jurídico como um dos avanços conseguidos (SĂLĂGEANU 2016).

A CEDEAO sofreu de uma alteração estrutural que também foi acompanhada por uma mudança que relança a natureza supranacional da organização, passando a contar com um novo sistema de atos jurídicos, a saber: Atos Suplementares, Regulamentos, Diretivas, Decisões, Recomendações e Pareceres do Conselho de Ministros e as regras da Comissão (SUPPLEMENTARY PROTOCOL A/SP.1/06/06). Esta alteração provocou a nível da dimensão jurídica que o recurso aos atos adicionais, registados como emendas ao Tratado, passe a ser privilegiado em relação a protocolos e convenções que, entretanto, consumiam longo tempo em processos de ratificação pelos parlamentos nacionais, consequentemente prejudicando o ritmo do processo de integração regional económica e política. Outrossim, os atos do Conselho de Ministros (com a exceção das recomendações e pareceres de cumprimento voluntário) passaram a ser vinculativos para as instituições e Estados-membros (MOCO 2016).

A governação multinível tem um papel importante no processo de integração regional na medida em que permite a transferência do poder para microestruturas de valores práticos, a distribuição de papéis na formulação das políticas de integração e a responsabilização no processo de monitoramento dessas políticas. Pois, a governação multinível permite ultrapassar os centros únicos de tomada de decisão (das instituições legislativas formais) para o processo participativo de outros setores na dinâmica democrática e na complexidade dos desafios internos da região (CAMISÃO 2010).

Os desafios inerentes a uma política efetiva de integração regional e a eficácia da governação multinível na CEDEAO prendem-se ainda com a partilha gradual da soberania dos Estados membros, de modo a construir uma relação de confiança e partilha de objetivos entre os atores da Comunidade, a abertura das fronteiras permitindo melhorar o fluxo de trocas comerciais, mobilidade de pessoas, bens, serviços e capitais, bem como, a troca cultural entre os povos, acompanhada das desejáveis reformas institucionais para a harmonização das legislações dos Estados membros rumo ao processo de uma política de integração que seja eficaz (ECOWAS VISION 2020 2010).

Consequentemente, é necessário um ambiente institucional na região articulado e descentralizado que, permita a efetiva integração dos atores não-estatais, especialmente com maior participação das empresas privadas, sociedade civil e os cidadãos nos centros de decisão e a participação na formulação de políticas de integração regional (RODRIGUES ET AL. 2017). A materialização dos objetivos da CEDEAO perpassa necessariamente pelo compartilhamento do poder entre os demais atores sociais na condução dos interesses coletivos, isto é, uma governação multinível com maior grau de articulação institucional direcionada para os objetivos e as necessidades regionais (AMARAL FILHO 2001).

3. Abordagem do regionalismo em África a partir do neofuncionalismo

Não existe uma teoria exclusiva que explique de forma acabada a problemática do processo de integração regional africana, neste caso da CEDEAO,

isto porque, além da sua especificidade, com destaque para ampla diversidade cultural e religiosa, convive-se com a insegurança generalizada e permanente instabilidade governativa (BRITO 2017). Outrossim, trata-se de um processo em constante dinâmica, onde ocorrem transformações no funcionamento interno (num nível micro), como reconfigurações estruturais, e num nível macro, na relação interdependente entre Estados membros soberanos (SCHMITTER 2010). Contudo, neste trabalho reflete-se acerca da dinâmica da integração regional da CEDEAO com base na teoria neofuncionalista que reconhece a importância do papel de atores não-estatais no processo de integração regional e permite abarcar de forma mais contundente o objetivo do trabalho.

Por conseguinte, é uma das teorias que mais se encaixa para explicar a dinâmica da CEDEAO e da adesão dos Estados a esta Comunidade. Não obstante, as especificidades que caraterizam a integração regional africana, sobretudo quanto a relutância dos Estados em abrir mão das suas soberanias nacionais e o forte papel que as elites africanas exercem no poder estatal, o neofuncionalismo figura-se como uma teoria adequada e necessária para compreender o processo da integração da CEDEAO (SANTOS 2014). Porém, antes apresenta de forma resumida a tese central da teoria do funcionalismo, como teoria que deu origem ao neofuncionalismo no contexto da segunda fase da teoria de integração e que impulsionou o estudo do fenómeno da cooperação e da integração internacional (BANGURA & LAMIN 2016).

A teoria funcionalista surge na sequência da Segunda Guerra Mundial, tendo David Mitrany como o seu precursor, que propõe o regionalismo enquanto elemento fundamental no cenário das Relações Internacionais que conduzisse à paz e supressão dos conflitos, fundamentada no seu trabalho *A Working Peace System and Other Writtings* (MITRANY 1943). Este processo para a condução da paz daria através da transferência de soberania dos Estados sustentada pela cooperação funcional a nível técnico nas dimensões essencialmente económica e social (MATLI 1992 *apud* SANTOS 2014).

O arcabouço teórico dos funcionalistas fornece uma visão das operações das organizações internacionais, traçando com sucesso as origens da cooperação internacional para a interdependência funcional (BANGURA & LAMIN 2016). Esta

teoria assume a presunção de uma primazia n(d)o económico com a perspetiva de que o objetivo primordial da organização internacional é o bem-estar, sustentando suas argumentações de que, em um mundo de interdependência económica, os interesses comuns criam a necessidade de instituições e regras internacionais (MITRANY 1948). No entanto, esta teoria limitou-se a sua abordagem na razão económica e não foi suficientemente capaz de explorar a esfera política da cooperação e integração supranacional.

A teoria funcionalista *per se* não é inteiramente suficiente para analisar o bloco regional africano, neste caso a CEDEAO, devido às suas limitações, particularmente em aprofundar a esfera política que, entretanto, figura como uma das variáveis mais importante para compreender a realidade de cooperação e integração regional africana (BANGURA & LAMIN 2016). Neste contexto, entende-se que na CEDEAO onde se confronta com a relutância dos Estados membros em transferir poderes de decisão para o órgão regional, incentivados significativamente pelos governos nacionais dos Estados que na sua maioria são reféns dos partidos políticos e dominados pelas elites africanas torna-se crucial auxiliar na teoria neofuncionalista para compreender efetivamente a esfera política do processo da cooperação e da integração regional (COSTA 2013).

O neofuncionalismo considera que somente as estruturas estatais são insuficientes para gerirem os interesses socioeconómicos das organizações internacionais, especialmente no contexto africano - CEDEAO - onde a elite tem um poder de influência significativa, muitas vezes, quase total sobre o exercício do poder público e as instituições tradicionais, com destaque para os grupos étnicos (com maior expressão, a Mandinga) e religiosas (Islamismo, constituindo 54% da população da CEDEAO), estão presentes nos diferentes Estados Membros, exercendo uma forte influência na vida da Comunidade (HELBLE, 2006; SCHMITTER 2010). Trata-se de uma abordagem que rejeita a perspetiva "estadocêntrica da integração regional" (SANTOS 2014:12).

Não é menos importante apresentar, de forma resumida, como a ideia do regionalismo africano se encontra ligada às ideias conceptuais defendidas por neofuncionalismo, especialmente o papel que as elites africanas tiveram, e tem

atualmente de influência, no processo da cooperação e integração africana. A primeira referência para o regionalismo no contexto africano começou a partir de uma série de atividades e eventos num quadro de convergência de expetativas comuns, celebrada pelas elites intelectuais e políticas incorporados em movimento pan-africanista (Kwame Nkrumah, Kennet Kuada, Jomo Kenyata) e o movimento Negritude (Senghor) que teve início em 1945 no Congresso Pan-Africano em Manchester, Reino Unido, com a ideia de formar uma União Económica Oeste-africana (GOMES 2009; SANTOS 2014).

Assim sendo, em 1958, os Partidos Políticos da África, dominados na sua maioria pelas elites intelectuais e políticos, reuniram em Acra, na sua primeira conferência para projetar a constituição de um Mercado Comum Africano através da eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias e reforçado pelos acordos multilaterais (GOMES 2009). No ano seguinte (1959), seis países de língua francesa, a saber: Benim, Costa do Marfim, Mali, Burkina-Faso, Mauritânia, Níger e Senegal decidiram formar a "União Aduaneira da África do Oeste" (UDEAO), que infelizmente não conseguiu sobreviver por muito tempo (ERIC 2004 apud GOMES 2009).

Essas iniciativas e outras não mencionadas foram mobilizando as elites, os partidos políticos e os governantes africanos para a formação do que viria a ser chamada da Organização da União Africana (OUA) lançada em Addis Abeba (Etiópia), em 1963, cujo objetivo era libertar os Estados Africanos das amarras coloniais através da formação de blocos regionais de cooperação e integração económica (GOMES 2009; SANTOS 2014).

A ideia da integração económica e da formação de blocos regionais no contexto africano ganhou maior importância nos finais do século XX, mais concretamente finais dos anos 1960 e início de 1970, a partir da Conferência da OUA em Argel, 1968 e em Addis Abeba em 1970-1973 (SANTOS 2014). Os debates foram aumentando até a Declaração de Lagos (1980) que estipulou a criação de grupos regionais africanos de cooperação e integração económica, que permitiriam dinamizar a economia do continente e das sub-regiões.

Entende-se que a ideia inicial do regionalismo consiste com a tese do neofuncionalismo de que as principais razões que influenciam a integração devem ser entendidas na perceção de natureza económica, política e social que convergem entre si e menos nos motivos históricos de aproximações ou de identidades culturais, como a língua e etnias (HASS 1961). Sobretudo, para o caso da CEDEAO em que o interesse económico foi a principal razão da cooperação e integração dos Estados (TRATADO DE LAGOS 1975).

A teoria neofuncionalista explica que, embora, os Estados membros, que inspiraram os termos do Acordo que fundou a CEDEAO, não são os únicos atores que determinam o escopo dos objetivos presentes nos acordos das mudanças subsequentes no processo de integração. Portanto, para esta teoria, a integração regional inicia-se numa área específica, mas tende a alargar o seu campo de integração e cooperação entre os Estados para outros setores, particularmente em contextos de representação democrática e pluralista, incentivando tanto os Estados membros a partilharem gradualmente as suas soberanias como afetando a própria Comunidade regional a integrar os atores não-estatais na partilha dos objetivos do processo (MITRANY 1948; SCHMITTER 2010).

No quadro das transformações nacionais e regionais, a governação política e a segurança humana[1] tornam-se dois elementos fundamentais – como efeito de "transbordamento" (Spill Over) para o desenvolvimento da política de integração regional (BRITO 2017; BANGURA & LAMIN 2016). Adicionalmente, o elemento sociocultural como um dos componentes fundamentais no engajamento dos objetivos da CEDEAO, acelerado através do quadro da livre mobilidade de pessoas,

[1] Entende-se que a segurança não deve estar atrelada às questões da soberania e do território de um determinado Estado, particularmente no contexto africano onde se convive frequentemente com situações de insegurança generalizada e permanente instabilidade governativa (BRITO 2017). Antes, deve ser partilhada com outros Estados ou outros atores supranacionais que pretendem cooperar com responsabilidade para prevenir, reagir e reconstruir (BRITO 2017). Daí a importância das instâncias, sejam quais forem as suas vocações, zelarem pelo respeito dos Direitos Humanos e pela segurança humana e a eficácia do quadro dos instrumentos jurídicos que as compõem acima de quaisquer outros interesses. Portanto, é fundamental estar ciente de que em qualquer momento se deve recorrer à Comunidade Internacional sobre os limites do exercício do poder soberano de um Estado no território nacional, particularmente quando este, por sua vez, não respeita as leis internacionais ou quando o quadro jurídico interno não esteja bem alinhado com as diretrizes da comunidade internacional. Destaca-se o caso do tráfico humano que aconteceu recentemente na Libéria em que na demora da intervenção da Comunidade Internacional, a União Africana reagiu de imediato.

bens, serviços e capitais e no quadro do programa cultural da CEDEAO (PROTOCOLO A/P.1/7/87; DIALLO 2016). Estes elementos constituem áreas imprescindíveis, que mereceram suas regulamentações no quadro jurídico da Comunidade devido à natureza supranacional desta relação, para o processo de desenvolvimento das políticas de integração, acabando por constituírem elementos de "transbordamento" no processo da cooperação e integração na CEDEAO (BRITO 2017). Esta extensão do foco da cooperação e integração para outros setores, afetando a participação de outros atores, é designado por *"Spill Over"* para os neofuncionalistas (HAAS 1968).

Os neofuncionalistas defendem que o conceito de "Spill Over" procura explicar o processo de integração da parte de um núcleo específico que ampliará o escopo de prática de uma região (BANGURA & LAMIN 2016). Essa perspetiva pode ser analisada no contexto da própria motivação da região que levou à criação da CEDEAO: ou seja, a comunidade que inicialmente visava promover a cooperação económica com um mercado comum na região para aumentar a competição e o poder de negociação da região no mercado internacional ampliou seus propósitos para outras áreas, como segurança social e governança política, entre outros setores (Afadzinu 2015). Esta parte será melhor desenvolvida na seção seguinte.

Finalmente, esta teoria permite compreender que, embora, o motivo económico seja a principal causa que deu origem à CEDEAO, o seu progresso conduzido pela complexidade e variedade dos assuntos, como a criação dos mecanismos legais de cooperação, permite a partilha dos objetivos através da governação política a vários níveis, sobretudo, através da manutenção e da prevenção dos conflitos para a segurança humana e do respeito pelos Direitos Humanos e dos povos (BRITO 2017). Este contexto foi favorável para a CEDEAO adotar um conjunto de medidas que integrem os atores não-estatais e, em cooperação, trabalhar em prol do desenvolvimento regional através da governação nos vários níveis.

4. Os desafios das políticas efetivas de integração regional e governação multinível na CEDEAO

A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi criada oficialmente em 28 de maio de 1975 pelo Tratado de Lagos, como uma organização internacional principalmente económica de quinze Estados na África Ocidental, a saber: Benim, Burquina Faso, Costa de Marfim, Cabo Verde, Gâmbia, Gana, Guiné Conakry, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Nigéria, Níger, Senegal, Serra Leoa e Togo, tendo como principal objetivo,

> a promoção da cooperação e integração na perspetiva de uma União económica da África do Oeste com vista a elevar o nível de vida dos seus povos, de manter e elevar a estabilidade económica, de reforçar as relações entre os Estados Membros e de contribuir ao progresso e ao desenvolvimento do continente africano (TRATADO REVISTO 1993, Artigo 3.1).

A estrutura institucional da CEDEAO compreende três ramos de governação: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A instituição do poder executivo é a Comissão da CEDEAO, dirigida pelo seu presidente que é nomeado pela autoridade por um período não renovável de 4 anos; o Parlamento da Comunidade que é a instituição que pertence ao Poder Legislativo e o Tribunal de Justiça da Comunidade, que representa o poder judicial (TRATADO DE LAGOS 1975).

No quadro dos desafios da governação a vários níveis que se impunha na região, a CEDEAO começou, no início dos anos 90, a dar sinais de mudança assumindo o compromisso de "boa governação" e de incentivar os Estados membros para o respeito dos direitos humanos (OMEJE 2014). Neste contexto, a Comunidade desenvolveu um quadro para a transferência de governação multinível principalmente através dos seus protocolos de 1999 e 2001, na sequência dos processos de democratização nos seus Estados membros (HARTMANN 2013). A reforma interna na CEDEAO, a partir da década de 1990, disponibilizou instrumentos de transferência de governação orientados pelo quadro jurídico para proteger a democracia e os direitos humanos, reforçar a cooperação entre os Estados, manutenção da paz, da segurança e estabilidade regional e repartição equitativa dos recursos (AFADZINU 2015; OMEJE 2014).

Esta reforma permitiu criar algumas instituições e/ou órgãos principais, como o Parlamento e o Tribunal da Justiça e reforçou o poder Executivo com a transformação do Secretariado Executivo em Comissão, que mais tarde evolui de 9 para 15 Comissões, com capacidade efetivamente para desenvolver políticas e programas regionais em vários níveis de governação (TRATADO REVISTO 1993; SUPPLEMENTARY PROTOCOL A/SP.1/06/06). Este processo de reestruturação trouxe muitas vantagens, como a melhoria do espírito da comunidade e a eficiência na capacidade das respostas (ESSIEN 2014).

Também criou instrumentos específicos que promovem o desenvolvimento de políticas de integração na governação multinível, entre os quais destacam-se: a Declaração dos Princípios Políticos (1991); o Tratado Revisto de Cotonu (1993); o Protocolo relativo ao Mecanismo de Prevenção de Conflitos (1999); o Protocolo de Democracia e Boa Governação (2001); o Protocolo sobre a luta contra a Corrupção (2001) e o Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (2008). Finalmente, permitiu reforçar a competência das instituições internas e um conjunto de medidas políticas, como o Conselho de Mediação e Segurança, para acelerar o processo de integração (TRATADO REVISTO 1993; AFADZINU 2015).

A reforma estrutural consagrada no Tratado Revisto de 1993 permitiu criar sobretudo órgãos com capacidades para desenhar política de integração regional em áreas específicas e reforçar a governança multinível, com a tomada de decisão compartilhada por atores em diferentes níveis em vez do controle total dos Chefes Executivos. Pois, nasceram instituições supranacionais com seus propósitos definidos e regimentados pelos quadros jurídico-legais e seus planos de ação estratégica, nomeadamente as Comissões, o Tribunal de Justiça, o Parlamento, os Comités Técnicos Especializados, o Banco de Investimento e Desenvolvimento da CEDEAO (EBID) e o Grupo Intergovernamental de Ação contra o Branqueamento de Capitais na África Ocidental (GIABA) que influenciam de maneira fluente a formulação de políticas de integração regional (TRATADO REVISTO 1993).

Neste contexto, destaca-se a estratégia Visão 2020 da CEDEAO como um exemplo evidente do reconhecimento da Comunidade para a premente necessidade de diálogo permanente entre os vários níveis de governação e a inclusão de

stakeholders e da sociedade civil no processo de transformação da CEDEAO dos Estados em CEDEAO dos povos (AFADZINU 2015). Adicionalmente, as três agências especializadas que foram criadas em áreas específicas para mitigar os desafios da região, a saber: o Centro de Desenvolvimento do Género da CEDEAO, o Centro do Desenvolvimento da Juventude e dos Desportos da CEDEAO e o Centro de Coordenação dos Recursos Hídricos da CEDEAO (ECOWAS VISION 2020 2010).

Desta forma, regista-se progresso e ajustes resilientes da governação multinível na CEDEAO que, depois das contínuas reformas marcadas pela Revisão do Tratado de 1993 e também o Protocolo Suplementar A/SP.1/06/06 que altera o Tratado Revisto da Comunidade, tem vindo a contribuir para o melhoramento das relações supranacionais, quer entre os Estados quer entre os atores não-governamentais (os setores privados, sociedade civil e os cidadãos) no contexto regional e funcionando como elo entre os objetivos ambicionados pela CEDEAO e o desenvolvimento de políticas efetivas para a integração regional, com a participação democrática dos atores não-estatais no processo de tomada de decisão (HENRICHS & MESA 2017).

Os atores não-estatais, especialmente as empresas privadas, os cidadãos da Comunidade e a sociedade civil, além de constituírem instrumentos mais flexíveis de articulação institucional, têm igualmente vindo a funcionar como estratégia de desconcentração ou transferência de poderes para os centros micro de planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas de integração para resolver os desafios da cooperação e integração regional (TRATADO REVISTO 1993:37; HENRICHS & MESA 2017). A título de exemplo, destaca-se o caso do sistema sub-regional de observação da paz e da segurança, conhecido como Sistema de Alerta e Resposta Precoce da CEDEAO (ECOWAS Warning and Response Network - ECOWARN) resultado da colaboração entre a Comunidade regional e a Rede da África Ocidental para a Edificação da Paz (WANEP). O sistema de ECOWARN é um mecanismo de prevenção de conflitos no qual a WANEP é uma organização líder da sociedade civil constituída por um representante do governo e

mais 4 monitores de terreno responsáveis pela coleta e análise de dados (AFADZINU 2015; OMEJE 2014; PROCOLO 1999).

Porém, a nível prático existem poucos instrumentos no quadro da governação multinível de promoção de *inputs* para o desenvolvimento de políticas efetivas de integração na CEDEAO. Pois, além das missões de observação eleitoral, destaca-se a reação às crises políticas e as ameaças de segurança nos Estados membros através de intervenções diplomáticas, missões de pesquisa e aplicações de sanções, como aconteceu agora no caso da Guiné-Bissau (CEDEAO 2018).

Recorda-se que Guiné-Bissau é um país membro da CEDEAO que tem vindo a ser ameaçada pelas derrapagens de clivagens políticas e militares com consequências imprevisíveis, de consenso e negociação política cada vez mais longe da realidade desejada de se ter uma governação efetivamente democrática (SANGREMAN ET AL. 2006). Com vista a travar os conflitos civis, militares e as sucessivas crises políticas, foi rubricado, a 10 de setembro de 2016, em Bissau o "Acordo de Conakry no quadro da implementação do roteiro da CEDEAO para uma saída da crise política" - entre a CEDEAO e o Estado Guineense, apoiada pelas organizações internacionais, como as Nações Unidas, a União Africana, a União Europeia e a Comunidade dos Países da Língua Oficial Portuguesa, com dez pontos a se cumprir, entre os quais destacam-se a formação de um "Governo de Consenso" para exercer suas funções até às eleições de 2018 e a criação de todas as condições essenciais para a Revisão Constitucional (CEDEAO 2016).

Contudo, a persistência de um impasse político relacionado com a demissão do Primeiro-ministro, depois do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) ter vencido as eleições legislativas de 2014, criaram-se mais fricções no seio da sociedade guineense e, consequentemente o não cumprimento do Acordo de Conakry. Desta forma, por ocasião da Sessão Extraordinária dos Chefes de Estados e de Governos da CEDEAO de 27 de janeiro de 2018, foi-lhes aplicado individualmente[2] sanções através da Decisão A/DEC.2.01/2018. As

[2] A saber: Braima Camara, Rui Dia de Sousa, Soares Sambu, Abel da Silva Gomes, Manuel Nascimento Lopes, Eduardo Mamadu Balde, Maria Aurora Abissa Sano, Florentino Mendes Pereira, Orlando Mendes Viegas, Certorio Biote, Domingos Quade, Carlitos Barai, Domingos Malu, Antonio

sanções aplicadas são argumentadas com base do Ato Adicional A/SA.13/02/12, de 17 de fevereiro de 2012, sobre os regimes de sanções contra os Estados Membros que não honram suas obrigações em relação à CEDEAO, e pelo Artigo 45.º do Protocolo sobre a Democracia e a Boa Governação (CEDEAO 2018).

A CEDEAO é confrontada, por outro lado, pela insuficiente capacidade de monitorização dos acordos iniciais e dos objetivos dos mandatos assumidos pelas principais instâncias legais da Comunidade, que constitui um mecanismo indispensável para aprofundamento do processo de integração e cooperação regional (DE LOMBAERDE ET AL. 2008; ZELENKA 2015). Aliás, "a organização permanece fraca em termos de administração e carece de capacidades para desenvolver estratégias e políticas para efetivamente implementar e aplicar padrões em seus Estados membros" (HARTMANN 2013:7).

Igualmente, constatam-se algumas deficiências na governação eletrónica motivada pela falta de meios tecnológicos adequados, o que dificulta a eficácia no acesso às informações essenciais da Comunidade. O setor económico privado continua limitado a ponto de influenciar os Estados a eliminar barreiras comerciais com o comércio intrarregional apenas de 12% a 15% (CEDEAO 2005 *apud* OWUSU 2013).

É importante notar que o comércio intra-africano é relativamente baixo (normalmente cerca de 10% ou menos) quando comparado a outras regiões no mundo. Aliás, "os acordos de integração regional em África, em geral, não melhoraram significativamente o comércio intrarregional e intra-africano" (OYEJIDE 2000:7). A participação ainda fraca do setor privado na vida económica da CEDEAO é explicada essencialmente pelos fatores estruturais das economias africanas, como baixa renda e grandes distâncias entre os países e a participação dos Estados em mais de um bloco regional em simultâneo[3] (OYEJIDE 2000; OWUSU 2013). Por

Sedja Man, Bacari Biai, Botche Cande, Herson Gougjabi Vaz, Victor Madinga, Fernando Vaz (CEDEAO 2018)

[3] Neste caso, destacam-se os países como Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal, Togo e Guiné-Bissau que são simultaneamente Estados Membros da CEDEAO e da União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA). Esta última já é uma União Aduaneira e Económica, o que pode comprometer a CEDEAO relativamente à constituição de uma União Aduaneira e Económica (OWUSU 2013). Junta-se a estes Libéria, Serra Leoa e Guiné Conakry

conseguinte, os custos para o investimento continuam elevados e “o setor privado tem-se mostrado relutante à mobilização do tão necessário investimento” (KAPPIAH 2014:214).

Adicionalmente, a participação do setor privado, dos próprios cidadãos e da sociedade civil continua limitada devido as barreiras para a efetiva implementação do Protocolo A/P.1/5/79 relativo à circulação de pessoas, direito de residência e estabelecimento. Ademais, o direito de residência para procurar e executar o trabalho remunerado e o direito de estabelecimento para facilitar as atividades económicas entre os Estados Membros, que constituem segunda e terceira fase do protocolo supracitado, não estão totalmente implementadas (ADEPOJU ET AL. 2007).

Grosso modo, a CEDEAO é desafiada pela fraca participação do setor privado na vida da Comunidade devido aos inúmeros desafios necessários para melhorar o clima empresarial e financeiro, como falta de infraestruturais físicas e tecnológicas adequadas, um ambiente empresarial e laboral desfavorável, falta de harmonização de políticas económicas e um setor energético ainda deficiente. Por outras palavras, “a CEDEAO continua a travar diálogos políticos com as partes interessadas pertinentes como forma de melhorar o clima empresarial e de investimento na região” (ESSIEN 2014:33).

Deste modo, vê-se que os Estados membros não demonstraram o envolvimento necessário para a efetiva harmonização de políticas económicas e monetárias, com exceção dos Estados membros da UEMOA (OWUSU 2013). Ao invés, depara-se com algumas medidas protecionistas e relutância, acompanhada da dependência excessiva das instituições internacionais, falta de coerência e sinergia nos mecanismos de supervisão multilateral das várias agências da CEDEAO (OWUSU 2013).

A CEDEAO tem um mercado forte de aproximadamente 300,7 milhões de habitantes, no entanto apresenta dois aspetos extremamente desafiantes: diferentes

pertencentes ao União do Rio Mano (URM) fundado em 1973. Portanto, dentro de CEDEAO existem mais dois espaços regionais que, por sua vez, podem constituir obstáculos para atingir os objetivos da CEDEAO (GOMES 2009)

níveis de desenvolvimento em que se encontram os Estados membros e a existência de proteção comercial a nível nacional, o que constitui um obstáculo para a implementação da Tarifa Externa Comum (TEC) (OWUSU 2013). Por exemplo, Gana, Nigéria, Costa de Marfim, Senegal e Cabo Verde são países em vias de desenvolvimento, enquanto que os restantes países são subdesenvolvidos[4].

O nível de desenvolvimento entre os países membros da CEDEAO incentivado pelas assimetrias estruturais em termos das disparidades de dimensão territorial e a riqueza apontam para grande dissemelhança no nível das relações comerciais entre os Estados membros. A título de exemplo: a extensão territorial de Cabo Verde oscila entre os 4.03 Km^2 enquanto que do Níger é de 1.267.000 Km^2. Ainda, temos casos dos países como Cabo Verde, Gâmbia, Guiné Conakry, Guiné-Bissau, Libéria, Níger, Serra Leoa e Togo que apresentam uma contribuição muito pequena (6,6%) ou quase nula (no caso de Cabo Verde) do PIB da região devido, em grande parte, à dimensão pequena das suas economias relativamente aos restantes países da comunidade, como a Nigéria (66%) e Gana (8,6%), que mais contribuem para o PIB da CEDEAO (OWUSU 2013). Pois, a natural distância geográfica dos países desfavorável aos níveis relativamente baixos de comércio intrarregional afetados pelas deficiências de infraestruturas existentes, tornam, cada vez mais difícil, a harmonização das políticas económicas que permite a CEDEAO chegar a União Aduaneira e Económica.

Por outro lado, ainda se confronta com alguma relutância dos Estados em aderir ao Tarifa Externa Comum, com políticas protecionistas. Em 2014, Gana

[4] A classificação dos países em termos dos níveis do desenvolvimento é medida através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que foi definido pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1990. O IDH é avaliado pela média de três indicativos de desenvolvimento humano alcançado por um país: longevidade (utiliza-se aqui o indicador de expectativa de vida ao nascer; Conhecimento: é medido por duas variáveis, sendo dado um peso de 2/3 à taxa de alfabetização e um peso de 1/3 para a média dos anos de escolaridade; Padrão de vida: é medido pela combinação do PIB (Produto Interno Bruto) per capita com o PCC (Paridade do Poder de Compra). Ambos são avaliados em dólares norte-americanos (UNDP 1990; MACHADO & PAMPLONA 2008: 62-63; GOMES 2009). Portanto, os países em desenvolvimento são países que, geralmente, compartilham algumas características, como uma renda per capita superior aos 8.000 dólares anuais, uma economia em fase de transição, um desenvolvimento tecnológico desigual, um elevado déficit público e um alto índice de desemprego. Enquanto que países subdesenvolvidos são países que, no geral, têm uma renda per capita inferior a 5.000 dólares anuais, um número reduzido de médicos por habitante e um baixo nível de escolaridade são indicadores claramente negativos (UNDP 1990; MACHADO & PAMPLONA 2008)

estabeleceu, através do Instrumento Legislativo 2204, "total participação local", representado em 90%, por 10 anos na cadeia de valor de petróleo e gás (PETROLEUM (LOCAL CONTENT AND LOCAL PARTICIPATION) REGULATIONS 2013). Por outro lado, adiciona o caso da Nigéria com a Lei de Conteúdo Local de Petróleo e Gás de 2010 que estabeleceu que

> Os operadores nigerianos independentes serão os primeiros a serem considerados na adjudicação / concessão de blocos de petróleo, licenças de campo petrolífero, licenças de levantamento do petróleo e em todos os projetos cujo contrato será adjudicado à indústria nigeriana de petróleo e gás, desde que preenchidas as condições especificado pelo Ministro (NIGERIAN OIL AND GAS INDUSTRY CONTENT DEVELOPMENT ACT 2010:3.1)[5].

Entende-se que este nível de política protecionista da economia não levará ao resultado desejado do aumento da produção porque faltam, nestes países, o *know-how* financeiro e habilidades técnicos, com estratégias e metodologia de monitoramento e avaliação poucas claras e a falta de comunicação adequada entre a Comissão do Petróleo e várias partes interessadas (OKOH 2017).

Embora, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental continua a dar sinais que apontam para partilha gradual dos seus objetivos com os atores não-estatais em setores operacionais de ações governativas nos vários níveis, incentivado por uma Visão 2020, que consiste em transformar a CEDEAO numa Comunidade dos povos, e um Plano Estratégico 2016-2020, alguns desafios ainda se apresentam como cruciais para a formulação de políticas efetivas de integração capazes de fortalecer a cooperação entre os atores não-estatais e, sobretudo, de integrá-los ainda mais nas arenas de decisão (ECOWAS VISION 2020 2010; ECOWAS 2016).

Como visto, estes desafios são motivados grandemente, primeiro, pela interdependência económica e política desigual entre os Estados membros o que vai dificultando a congregação de interesses para soluções regionais - caso da Nigéria, que contribui com quase 64 por cento do PIB da CEDEAO, quando comparado com

[5] Vide citação original "Nigerian independent operators shall be given first consideration in the award of oil blocks, oil field licenses, oil lifting licenses and in all projects for which contract is to be awarded in the Nigerian oil and gas industry subject to the fulfilment of such conditions as may be specified by the Minister" (NIGERIAN OIL AND GAS INDUSTRY CONTENT DEVELOPMENT ACT 2010:3.1).

Cabo Verde com uma representação de 0,3% do PIB da CEDEAO (OWUSU 2013). Em segundo lugar, ambições exageradas que contradizem a fraca capacidade ainda de respostas e recursos tecnológicos adequados, como exemplo da perspetiva de transformar a CEDEAO até 2020 numa União Monetária (OWUSU 2013).

Além disso, as pequenas capacidades institucionais, muitas vezes, parecem estar descoordenadas, particularmente as relativas ao sistema de controlo das fronteiras entre os países motivado grandemente pela frágil estrutura institucional e jurídica que garante a aplicação efetiva do tratado (IAPERDE *et al.* 2013).

Entende-se que estes desafios são influenciados por um conjunto de fatores políticos que, primeiro, requer romper com as continuidades coloniais e reconfiguração dos laços de relações com as ex-metrópoles (AFADZINU 2015). Adicionalmente, têm uma relação intrínseca com os compromissos políticos regionais, em especial, os sistemas de governação inadequados, afetados também pela fraca liderança que, subsequente gera casos de corrupção explícitos nos órgãos públicos de poder. Ademais, a sobreposição de regras estabelecidas relativas à multiplicação das regras de pautas aduaneiras em simultâneo (caso dos Estados membros da UEMOA e CEDEAO) e a falta de condições essenciais para o desenvolvimento de políticas de integração, como infraestruturas físicas adequadas, estabilidade económica e boa governação a multinível (IAPADRE *et al.* 2013).

A CEDEAO lida ainda com algumas ineficiências estruturais, com o posicionamento dos Chefes do Governo e do Estado dos países membros a primar, ora pela sua reforma ora pela afirmação em manter as quinze Comissões e assim colocando em pauta o razoável funcionamento institucional (ECOWAS 2018)[6]. Embora as mudanças ocorridas na CEDEAO para desenvolver políticas mais efetivas de integração necessita de estruturas institucionais e jurídicas mais rígidas que incentivam o cumprimento das leis e os regulamentos das instâncias internas da Comunidade (OWUSU 2013).

[6] Sessão extraordinária da conferência dos Chefes de Estado e de Governo da CEDEAO realizado em 27 de janeiro de 2018 na Adis Abeba, República Federal Democrática de Etiópia.

O quadro de tomada de decisão e os objetivos da Comunidade devem necessariamente transferir-se para outros níveis, locais e nacionais, e não se centrar somente a nível regional. Isto é, os *inputs* não devem restringir-se somente ao setor político, igualmente, devem estender-se ao setor privado e aos atores não-estatais para que a Visão 2020 da CEDEAO seja devidamente materializada e, efetivamente, transformar a CEDEAO dos Estados em CEDEAO dos povos. Contudo, como supracitado, é uma visão extremamente ambiciosa para as realidades da região e que se limita pelo tempo convencionado (AFADZINU 2015).

A pluralidade dos atores não-estatais merece de maior e melhor ampliação para ser eficazmente coordenada e integrada no processo de tomada de decisão na CEDEAO. A governação multinível é importante para os objetivos da Comunidade, particularmente quando são estendidos para os "conselhos como órgãos de carácter público ou estatal, isto é, criados pelo Estado e cuja composição reúne representantes tanto da alçada governamental quanto da sociedade civil" (FURTADO 2015:66). A eficácia das políticas de integração na CEDEAO prende-se com maior participação da variedade dos atores na formulação, desenho, implementação e monitoramento de políticas de integração regional nas mais diversas áreas que envolvem a governação multinível. Não se limitar apenas na fase representativa dos órgãos de decisões, mas ultrapassar rumo a um processo participativo através de fatores endógenos nas tomadas de decisão.

Portanto, os fatores políticos na região, como a instabilidade política, a segurança humana, a manutenção de laços coloniais e a liderança são inerentes aos desafios do desenvolvimento de políticas efetivas de integração e, efetivamente, de uma governação multinível que agarre os principais contributos dos atores não-estatais em prol do desenvolvimento e o crescimento económico desejável para a melhoria das condições de vida dos cidadãos.

5. Considerações finais

Esta análise sobre os desafios da política de integração regional serviu para compreender a influência da governação multinível ao desenvolvimento da política

efetiva regional na CEDEAO. O estudo permitiu analisar que, efetivamente, a Comunidade deu passos significativos e os Estados membros já não monopolizam totalmente a tomada de decisão na CEDEAO. Em vez disso, constata-se que os centros de decisão são compartilhados com instituições supranacionais e atores não-estatais que se mobilizam para consolidar a integração num determinado assunto.

Constatou-se ainda que a governação multinível na CEDEAO dispõe de poucos instrumentos pragmáticos para a monitorização dos objetivos que além de desenvolver as políticas de integração as tornem efetivas e mais próximos dos seus cidadãos. Portanto, conclui-se que, como os neofuncionalistas defendem, o processo de reestruturação institucional na CEDEAO foi influenciado pela dinâmica política e económica da realidade das instituições supranacionais que fizeram a CEDEAO repensar as competências institucionais, os recursos e as regras de tomada de decisão e que, no final, tiveram efeitos positivos a níveis diversos de governação.

6. Referências

ADEPOJU, Aderanti; BOULTON, Alistair; LEVIN, Mariah. Promoting Integration through Mobility: Free Movement under ECOWAS, 2007. Disponível em <http://www.unhcr.org/49e479c811.pdf > Acessado em 27 de abril de 2018.

AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK. *Perspetivas Económicas em África: Empreendedorismo e Industrialização.* Paris Cedex: 16ª Edição. 2017. Disponível em: <http://www.africaneconomicoutlook.org/sites/default/files/2017-08/AEO2017_Portuguese_eBook_0.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2018.

AFADZINU, Nana. O papel da sociedade civil no processo da integração regional -a experiência da África Ocidental. In: AKOUTOU, Ablam Benjamin; SOHN, Rike; VOGL, Matthias and YEBOAH, Daniel (Eds.). *Migrações e Sociedade Civil como motores do desenvolvimento* – um contexto regional. Estudo IAO: ZEI, nº 23. 2015, p.9-43.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. *Planejamento e Políticas Públicas*, V. 23, p. 261-286, 2001.

BANGURA, Abdul Karim and LAMIN, Falla Dominic. *Traditional Regional Integration Theories:* A Synopsis. The African Institution: Washington DC, 2016.

BRITO, Wladimir. *Responsabilidade de Proteger:* no Direito Internacional. Coimbra: Edições Almedina, S.A, 2017.

CAMISÃO, Isabel Anunciação Ferraz. *A Comissão Europeia como variável independente: uma análise de papel da instituição na reforma dos tratados (1985-2009)*. Tese de Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade do Minho, 2010.

CEDEAO. *Acordo de Conacky no quadro da implementação do roteiro da CEDEAO para uma saída de crise*. Bissau, 2016.

CEDEAO, 2018. Sessão extraordinária da conferência dos Chefes de Estado e de Governo da CEDEAO. Realizado em 27 de janeiro de 2018 na Adis Abeba, República Federal Democrática de Etiópia. Disponível em: <http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2018/01/Revised-Portuguese-version-of-Final-Communique.pdf> Acessado em 06 de fevereiro de 2018.

COSTA, Suzano. Sociedade civil, Estado e Qualidade de Democracia em Cabo Verde entre a letargia Cívica e Omnipresença do Leviatã. In: Sarmento, Montalvão e Costa, Suzano (Orgs.). *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*. Coimbra: Almedina, 2013.

DE LOMBAERDE, Phillippe; ESTEVADEORDAL, Antoni and SUOMINEN, Katipp (Eds.). *Governing Regional Integration for Development:* Monitoring Experiences, Methods and Prospects. Ashgate e-Book: USA. Pp.1-11, 2008.

DIALLO, Mamadou Alpha. A Integração Regional na África Ocidental (1960-2015): Balanço e Perspectivas. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, V.1, n. 1, p.243-263, 2016.

ESSIEN, Essien Abel. 20 anos de Tratado Revisto e 40 anos de CEDEAO - Uma análise da integração regional na África Ocidental na perspetiva da prática. In: AKOUTOU, Ablam Benjamin; SOHN, Rike; VOGL, Matthias and YEBOAH, Daniel (Eds.). *Migrações e Sociedade Civil como motores do desenvolvimento* – um contexto regional. Estudo IAO: ZEI, nº 17. 2014, p.11-42.

ECOWAS VISION 2020. *Towards a Democratic and Prosperous Community.* 2010. Disponível em: <http://www.spu.ecowas.int/wp-content/uploads/2010/03/ECOWAS-VISION-2020-THEMATICTIC-PAMPHLETS-in-English.pdf> Acessado em 04 de fevereiro de 2018.

ECOWAS Bank for Investment and Development. *Strategic Plan 2016-2010.* 2016. Disponível em: <http://www.bidc-ebid.com/wpen/blog/wp-content/uploads/StrategicPlanEBID_2016_2020.pdf> Acessado em 18 de maio de 2018.

ECOWAS Documentation online, 2018. Disponível em: <http://documentation.ecowas.int/?lang=pt-pt> Acessado em 04 de fevereiro de 2018.

FURTADO, Vladimiro Salvador Moreira. *Arranjos Institucionais e Democracia Participativa em Cabo Verde: um estudo comparado dos conselhos de controle políticas públicas (1992-2013)*. Tese de doutoramento em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande Sul, 2015.

GOMES, Joaquim. *A inserção de Cabo Verde na CEDEAO*: o comércio e as migrações. Edições Eletrónicas CEAUP: Portugal, 2009.

HAAS Ernest B. International integration: the European and the universal process. *International Organization.* Vol.15, n. º 3, p.366–92, 1961.

HARTMANN, Christof. Governance Transfer by the Economic Community of West African States (ECOWAS): A B2 Case Study Report. *SFB-Governance Working Paper Series.* N. 47. Collaborative Research Center (SFB) 700: Berlin. 2013. Disponível em: <http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfb-700-working_papers/wp47/SFB-Governance-Working-Paper-47.pdf> Acessado em 20 de fevereiro de 2018.

HENRICHS, Joanni Aparecida e MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*. V. 9, n. 1, p.124-138, 2017.

HELBLE Matthias. On the influence of world religions on international trade. *Journal of Public and International Affairs*, vol. 17, n. º 11, p.279-88, 2006.

IAPADRE, Lelio; DE LOMBAERDE, Philippe e MASTRONARDI, Giovanni. Medição da regionalização do comércio em África: o caso da CEDEAO. In SOHN, Rike and OPPONG, Ama Konadu (Eds.). *Comércio regional e integração monetária na África Ocidental e na Europa*. Estudo IAO: ZEI, N. 6, 2013, p.61-94.

KAPPIAH, Mahama. Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental: potencialidades e desafios. In Akoutou Ablam Benjamin; Sohn, Rike; Vogl, Matthias and Yeboah Daniel (Eds.). *Compreender a integração regional na África Ocidental:* uma análise multitemática e comparativa. Estudo IAO: ZEI, n. º 17, 2014, p.195-223.

MACHADO, João Guilherme Rocha e PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 17, n.º 1 (32), 2008, p. 53-84.

Migrações e Sociedade Civil como motores do desenvolvimento – um contexto regional. Estudo IAO: ZEI, nº 17. 2014, p.77-112.

MITRANY, David. The Functional Approach to World Organization. *International Affair*, V. 24, Issue 3, p. 350-365, 1948.

MITRANY, David. *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization.* p.42-54, 1943. Disponível em <https://ia601605.us.archive.org/20/items/in.ernet.dli.2015.81566/2015.81566.A-Working-Peace-System.pdf> Acessado em 25 de abril de 2018.

MOCO, José Carlos Marcolino. Contribuição para uma apreciação jus-internacional da integração regional africana. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/27578/1/ulsd730551_td_Marcolino_Moco.pdf > Acessado em 11 de maio de 2018.

NIGERIAN OIL AND GAS INDUSTRY CONTENT DEVELOPMENT ACT. 2010. Disponível em <http://www.eisourcebook.org/cms/January%202016/Nigerian%20Oil%20and%20Gas%20Industry%20Content%20Development%20Act%202010.pdf> Acessado em 10 de maio de 2018.

OKOH, James. Navigating protectionist policies in Africa: effective application of protectionist policies to enable economic development. *Annual Conference of the African bar Association Conference*. Nigeria, 2017. Disponível em <http://www.afribar.org/portHarcourt2017/> Acessado em 09 de maio de 2018.

OYEJIDE, T. Ademola. Policies for Regional Integration in Africa. *Economic Research Papers*, n.º 62, African Development Bank: Abijan, Côte d'Ivoire, 2000. Disponível em <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/00157658-FR-ERP-62.PDF> Acessado em 09 de maio de 2018.

OWUSU, George. Fatores que moldam a integração económica e o comércio regional na África Ocidental. In SOHN, Rike and OPPONG, Ama Konadu (Eds.). Comércio regional e integração monetária na África Ocidental e na Europa. Estudo IAO: ZEI, n. 6, 2013, p.11-34

PETROLEUM (LOCAL CONTENT AND LOCAL PARTICIPATION) REGULATIONS. *Legislative Instrument* (L.I 2204). 2013. Disponível em <http://www.energymin.gov.gh/sites/default/files/13-Local-Content-and-Local-Participation-Regulations-L_I-2204.pdf> Acessado em 18 de maio 2018.

PRISO-ESSAWE, Samuel. O desenvolvimento e a relevância do direito regional na África Ocidental. In: AKOUTOU, Ablam Benjamin; SOHN, Rike; VOGL, Matthias and YEBOAH, Daniel (Eds.). *Migrações e Sociedade Civil como motores do desenvolvimento* – um contexto regional. Estudo IAO: ZEI, n.º 17. 2014, p.77-112.

PROTOCOLO A/P2/8/94. (julho/agosto 1994). Protocolo Relativo ao Parlamento da Comunidade. V. 27. Comunidade Económica dos Estados de África Ocidental (CEDEAO). Disponível em: <http://documentation.ecowas.int/download/en/legal_documents/protocols/Protocol%20Relating%20to%20the%20Community%20Parliament.pdf> Acessado em 22 de fevereiro de 2018.

PROTOCOLO A/P1/12/99 relativo ao Mecanismo de Prevenção, de Gestão, de Resolução de Conflitos, de Manutenção da Paz da Segurança (não assinado nem ratificado por Estado de Cabo Verde). Disponível em: <http://documentation.ecowas.int/download/en/legal_documents/protocols/Protocol%20Relating%20to%20the%20Mechanism%20for%20Conflict%20Prevention,%20Man

agement,%20Resolution,%20Peacekeeping%20and%20Security.pdf> Acessado em 20 de fevereiro de 2018.

PROTOCOLO A/SP1/12/01 sobre a Democracia e Boa Governação; Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental. Disponível em: <http://documentation.ecowas.int/download/en/legal_documents/protocols/Supplementary%20Protocol%20on%20Democracy%20and%20Good%20Governance,%20Supplementary%20to%20the%20Protocol%20Relating%20to%20the%20Mechanism%20for%20Conflict%20Prevention,%20Management,%20Resolution,%20Peacekeeping%20and%20Security.pdf > Acessado em 19 de fevereiro de 2018.

PROTOCOLO A/P3/12/01 relativo a luta contra a Corrupção. Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental. Disponível em: <https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/406/ECOWAS_Protocol_on_Corruption.pdf> Acessado em 22 de fevereiro de 2018.

Protocol A/P.1/7/87 on Cultural. *Framework Agreement for the Economic Community of West African States*. Disponível em: <http://documentation.ecowas.int/download/en/legal_documents/protocols/Protocol%20on%20Cultural%20Framework%20Agreement%20for%20the%20Ecowas.pdf> Acessado em 22 de maio de 2018.

REGULAÇÃO MSC/REG.1/01/08 sobre o Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO. Disponível em: <http://documentation.ecowas.int/download/en/publications/Conflict%20Prevention%20frmework.pdf> Acessado em 22 de fevereiro de 2018.

RODRIGUES, Nancy L.; COUTINHO, Kathleen R.G. and CANTO, Paulino O. do. People and Society in the Economic Community of West African States, with a Special Focus on Cabo Verde. *CORDESIA Bulletin*, n.º 3, 2017 (no prelo).

Resived Treaty of Economic Community of West African States, 1993. Abuja: ECOWAS COMISSION. Disponível em: <http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/01/Revised-treaty.pdf> Acessado em 16 de fevereiro de 2018.

SĂLĂGEANU, Romana. Regional implementation of Multi Regional implementation of Multi-level Governance Type I: the Europeau Cohesion Policy. In Federal Governance, vol. 13, n.º 1, pp. 56-67, 2016.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova*. n.º 80, p. 9-44, 2010.

SANGREMAN, Carlos Eduardo; JÚNIOR, Fernando Sousa; ZEVERINO, Guilherme Jorge R.; BARROS, Miguel de. A evolução política recente na Guiné-Bissau: As eleições presidenciais de 2005; Os conflitos; O desenvolvimento; A sociedade civil. *Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento*, n.º 17. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 2006.

SANTOS, Celso Medina. Integração Regional e Desenvolvimento: o caso da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Dissertação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2015.

SUPPLEMENTARY PROTOCOL A/SP.1/06/06. *Amending the revised ECOWAS treaty*. 2016. Disponível em: <http://documentation.ecowas.int/download/en/legal_documents/protocols/Supplementary%20Protocol%20Amending%20the%20Revised%20ECOWAS%20Treaty.pdf> Acessado em 18 de fevereiro de 2018.

TREATY OF THE ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES (ECOWAS). Lagos on 28 May 1975. Disponível em: <http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/351_ecowas%20treaty%20of%201975.pdf> Acessado em 14 de junho de 2018.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Human Development Report 1990. New York: Oxford University Press, 1990. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf> Acessado em 20 de junho de 2018.

ZELENKA, Markéta. *Monitoring regional economic integration in practice:* Monitoring approaches applied in Regional Economic Communities (RECs). GIZ: Germany, 2015.

Recebido em 06/03/2018.

Aprovado em 01/07/2018.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

LEARNING THE NEGOTIATION DANCE BETWEEN REGIONALLY INTEGRATED STATES: THEORETICAL PROPOSITIONS INSPIRED BY THE EUROPEAN UNION

ALAIN GUGGENBUHL
Senior Lectures – Programme on European Negotiations.

ABSTRACT: Much can be learned from the interstate negotiations in the European Union as the most elaborated system of regional integration. When negotiating to adopt a decision jointly, EU member states usually manage to dance together in harmony, sometimes less so. But some dance better; they get more attention, satisfaction, and control over the others. The article investigates what factors may explain their better performance in interstate negotiations. It builds on these findings to offer six propositions on the success factors in negotiations taking place between states integrated economically and/or politically, beyond simply the EU. The article wonders also what happens when the states are forced to dance faster, and tensions between the states jeopardize the harmony between partners. It submits six more propositions to cope effectively with the effects of crises on customary negotiations. All findings and propositions rely on theory as well as research on negotiation and crisis bargaining. The twelve propositions submitted in total for ordinary and crisis negotiations include notably the strategy building of a chess master; the relational influence of a diplomat on a drunken counterpart; as well as the pushing and pulling technique of a martial art master.

KEYWORDS: European Union; Crisis; Bargaining; Regional Integration; Negotiation Theory.

APRENDER AS NEGOCIAÇÕES ENTRE ESTADOS INTEGRADOS REGIONALMENTE: PROPOSTAS TEÓRICAS INSPIRADAS PELA UNIÃO EUROPEIA

RESUMO: Muito se pode aprender com as negociações entre Estados membros da União Europeia, sendo o sistema mais elaborado de integração regional. Durante a negociação e para a adoção de uma decisão conjunta, os Estados membros da União Europeia costumam dançar em harmonia, mas nem sempre. Alguns, contudo, dançam melhor; obtendo assim mais atenção, mais satisfação e um controle maior sobre os outros. O artigo investiga os fatores que melhor explicam suas performances nas negociações interestatais. O artigo se baseia nesses resultados para oferecer seis propostas relativas aos fatores de sucesso das negociações entre Estados integrados economicamente e/ou politicamente, mesmo fora da União Europeia. O artigo se questiona também sobre o que ocorre quando os Estados são obrigados a dançar mais rápido, e quando as tensões entre os Estados ameaçam a harmonia entre os parceiros. São, ainda, submetidas seis propostas adicionais para lidar efetivamente com os efeitos das crises que podem intervir nas negociações corriqueiras. Todos os achados e proposições se baseiam em teoria e em pesquisa acerca de negociações e barganha em momentos de crise. As doze proposições para negociações corriqueiras e em tempos de crise incluem a construção da estratégia de um mestre de xadrez, a influência relacional de um diplomata

sobre uma contraparte embriagada, assim como a técnica do puxa/empurra usada pelos mestres de artes marciais.

PALAVRAS-CHAVE : União Europeia; Crise; Barganha, Integração Regional; Teoria da Negociação.

1. Introduction

Engaging in multilateral negotiations among European Union (EU) member states is like taking part in a group dance competition with separate juries. While one jury would appraise the collective performance of the EU as a group, and measure the quality of the result achieved jointly, 28 juries would accord marks for the individual performance of each negotiator representing a different member state in the group. The success of a negotiator will depend on the ability to emerge from the group for maximum unilateral gains, without alienating the partners in order to secure the collective result and future relationships within the group. This article explores whether some member states of the EU are more successful than others in this exercise of interstate negotiations. It aims to use possible findings and research to formulate specific propositions on performance criteria, as well as key factors of success, in integrated multilateral negotiations. The propositions should serve as recommendations to national representatives involved in interstate negotiations taking place in the framework of any economically and/or politically integrated regional organisation, beyond simply the EU. Following Druckman (2009: 434), such international negotiations can be delineated as processes combining diplomacy politics, institutional structures and cooperative regimes, a playing field for salient events, a specific international atmosphere, different cultures, and linkages between recurring negotiations.

The article further wonders about the effects of an increase in tensions within regional organizations. It investigates in particular the conditions in which a crisis or disruptive elements put pressure on the regional group; and when the increased unilateral aspirations of some partners may jeopardize the fine balance between individual and collective calculations. A 'crisis' is an utterance of medical origin, applying to the ill-functioning and critical period of a patient who can either ameliorate or drastically deteriorate (Elvert, 2009: 50). Commonly, the term alludes to a phase of

disorder in the seemingly normal development of a system, accompanied with perceived threats and uncertainty (Saurugger, 2016). In political terms, a crisis can evidently culminate in a war. The article rules however out this extreme declination of the widely accepted definitions of Hermann (1969), as revised by Brecher and Wilkenfeld (1997); mainly because of the institutional, legal or political construction regional organizations impose on their members. It retains instead specific features or symptoms in the context of Foreign Policy. A crisis bears an element of surprise, triggered on a short notice; with a limited or finite time span to act or react. It presents the decision-makers with a perceived risk, danger or threat against their priorities, basic values, or national interests; whether this risk impacts individual members alone, or the collective organization. In the case of the European Union, crises in the last decade have for example been financial, with the imperative bailouts to save the euro; humanitarian, with the movements of refugees and the related immigration issues; political, with Brexit. What is fundamentally altered by crises is the established equilibrium or routine of burden-sharing and distribution among member states; with front line or directly affected member states claiming that the conventional burden sharing should be corrected or rebalanced. The article advances a second set of propositions to specifically manage the resulting unilateralism and bargaining situations that are both multiplied and amplified during tensions and crises.

The two sets of propositions – for normal and crisis situations – rely on the results of wide research and literature on multilateral negotiations and crisis bargaining. While the research findings used originate from multiple scientific disciplines and negotiation formats, the article somehow follows the approach of policy sciences. The approach advocates for the combination of managerial and socio-psychological angles to study policy-making (Lewin and Shakun, 1975). This theoretical blend, combined with the analysis of EU interstate negotiations, enable the article to offer an original way to contemplate diplomatic processes. It basically takes up the calls made by some to better understand the role of advisors in processes of negotiation and group decision-making, and particularly the need to convey knowledge to them (Salacuse, 2015).

The first section gathers evidence on the success factors in interstate negotiations within the EU; with elements belonging essentially to what Jones and Clark (2002) describe as attitudinal patterns in a multilevel governance architecture. The second section combines them with research to formulate six propositions for states to be effective in integrated regional negotiations generally. The third section submits six additional propositions to handle the particular effects of pressure and tensions on negotiation processes, by using essentially crisis bargaining theory and techniques. The broad theoretical optic and scientific foundations of the study empower the propositions to expand beyond the sphere of regional multilateral negotiations. The article should in fact appeal to anyone interested in negotiations and crisis bargaining, whether multilateral or even bilateral.

2. Measuring Success and Finding Inspiration in European Multilateral Negotiations

One obvious indicator of success in European interstate negotiations- referred here as the internal EU diplomacy- is the bargaining satisfaction. It is measured by the final distance standing between the initial positions of an EU member state and the terms of the final agreement at the closing of negotiations with its partner member states. The studies of Arregui (2016) report varying performance results across policy domains. It is on financial issues that the author notes the highest bargaining satisfaction; it is to the benefit of Eastern EU member states. The research further notes that in negotiations on regulatory issues generally, small member states have obtained more bargaining satisfaction than larger member states.

A quite appealing follow-up question is to wonder whether being a net contributor to the EU budget helps a member state to win more cases. Can we assume that some form of automatic *quid quo pro* incites the beneficiary delegations to show natural flexibility? The answer is provided by Golub (2012) who investigated 162 legislative negotiations and their final compromise. He discovered that net budget contributors to the EU budget get little or nothing in return for their money from net receiving member states in terms of concessions or aligned votes. In other

words, there was no significant alignment between the two camps that could indicate that votes might have been bought up by the wealthier states. In their analysis of the more widespread voting records in the Council of Ministers, Bailer et al. (2015) reach however a contrasted conclusion. The authors submit that structurally weaker member states are basically 'appeased' by the subsidies granted to them during the negotiations. They speak specifically of a negotiation system subsidising member states in bargained package deals. Even if one cannot conclude at a general and systematic mechanism of buying votes, the net beneficiaries or Member Sates lagging behind economically (Epstein, 2014) trade at a high price their flexibility and support of the package deal. Their negotiating position is motivated by the fact they will bear the highest costs for aligning their legislation to the measure agreed collectively. The ‘subsidies’ fundamentally aim to compensate for the adjustment costs that include investments in new policies, as well as procedures to bring about policy change and accommodate internally the effects of political opposition to change (Arregui and Thomson, 2014: 694). The starting point of the negotiation fits into the frame of the so-called ‘misfit model’; it expects that some member states try to maintain the status quo of their legislation since changes induced by EU legislation would incur material and ideational costs (Heritier 1996: 164). The policy change staged by the EU in certain policy areas such as public health or environment might be sizable considering the incentive of the other member states to upgrade the level of EU harmonisation. Knill and Duncan have for example studied specifically the environmental field. They argue that member states with already high standards have an incentive for a higher end of harmonisation because it reduces the competitive advantage of the status quo or lower level supporters (Knill and Duncan, 2007, p.102-120). These supporters are apparently able to translate their leverage into larger negotiation gains in a multilateral system that provides formal rules of distribution aiming to reduce conflict. For Schneider, such rules are supposed to allocate benefits according to the member states' needs. Need-based rules provide a stable mode of distribution and avoid repeated bargaining over the same issues. Nevertheless, international organizations do not prevent, or even fully resolve, distributional conflict. Instead, they serve as bargaining fora that help states to manage conflict effectively (Schneider, 2011). The proposals for policy change and legislative upgrade in the EU are almost the exclusive competence of the European

Commission. Arregui (2016: 1118) reveals that the closer a member state's negotiating position is from the European Commission's position, the higher its bargaining satisfaction will be. The reason lies in the fact that, when drafting its proposal, the institution anticipates the degree of support it will gather, and how much of it will remain in the final compromise text ultimately adopted by the member states. When the institution takes the initiative to put forward a proposal, it is an evidence in itself that it has an interest in the member states agreeing at the end of the decision-making process. Consequently, engaging in the early stages of this process provides an advantage and secures a bargaining satisfaction for any member state. The approach of Cross (2012) is to measure the success of member states through related criteria. He essentially recommends to gauge the degree of influence a member state derives from its engagement in the multilateral decision-taking processes. The engagement basically concentrates all the member state's efforts to make its position known over the course of negotiations. It is measured by the number of interventions of the national representatives of the member state in official meetings, its policy positions relative to other actors' positions, and the power -or resources- it derives from its size. Research by Panke (2012: 112) show that the more active member states are, the more likely they punch above their weight, if they're small. The studies of Golub (2012b) establish additionally that smaller member states do particularly well in the negotiations that involve issues bearing a salient or important interest for them. The author concludes that the consensus dominating among member states (Guggenbühl, 2013) does not prevent some member states to win largely more than others; with countries like France, Italy and Germany doing especially poorly. Analysing the decisions adopted by majority votes in the EU Council of Ministers, Van Roozendaal et al. (2012) found out that Greece, Luxembourg and Ireland are the member states having most often participated in winning coalitions. Seemingly, they were willing to sacrifice the most policy congruence to be part of the appropriate winning coalitions. In contrast, the conclusions of Panke (2012: 127) point at the limited negotiation effectiveness of the representatives of Hungary and Latvia. Engaging in the EU decision-shaping processes has even been considered as a yardstick of success by member states having previously decided to opt out of such processes. The research of Naurin and Lindahl (2010) attests for example that the representatives of member states having

opted-out of the euro have managed to maintain a good degree of positive reputation from the other representatives, despite being generally perceived as free riders. They also ranked high in terms of network capital; that is the degree to which they are mentioned as partners or contact points by the other representatives. Adler-Nissen (2009) reaches a comparable conclusion when looking behind the scenes of differentiated integration, and the fate of the British and Danish representatives as the champions of opt-outs in Justice and Home Affairs matters. The negotiators of these two 'outsiders' have kept their influence and have definitely not been pushed 'out of the door'. In fact, they have purposely participated in the preparation, deliberation and negotiation of legislative instruments their country would ultimately not be subject to. They have contributed to the process by making proposals and bridging gaps between other member states; up to the point to be assimilated to constructive insiders.

3. Propositions to Successfully Engage in Integrated Regional Negotiations

Drawing from these findings and hindsight of EU interstate negotiations, we submit that the success of a member state leans essentially on the six criteria proposed in this section. It is argued that the recipes for success presented here can equally be adapted and used by any state engaged in joint decision-making processes when regionally integrated with other states.

First, national representatives are significantly more effective in influencing the joint decision-making processes for items that have been outlined in instructions, and in a coordinated mandate of negotiation. The preparation of expert-based reasoning, as well as facts and figures, is essential for ensuring both the credibility of the negotiator and the consistency of national positions throughout reiterative negotiations. With clear instructions, the delegate can more easily signal possible moves and attach conditions before making concessions. They also help the negotiators make use of informal settings to exchange information and operate *quid pro quos*. Instructions essentially empower the negotiators to influence the negotiation process to their advantage. Effective negotiators are however those not bound by excessively strict and detailed instructions; they are left instead with a

reasonable margin of manoeuvre to individually reap the benefits of networking and socialisation activities. The decision by the member state's capital to continue defending the initial national position, or to move towards a collective compromise, should not only rely primarily on the intelligence gathered by the negotiators on the ground; it should equally be fuelled by their delegates' judgement of the situation. In other words, a national mandate prepared in a country's capital should evolve from an outbound set of clear and consistent instructions at the outset of a negotiation, into an adaptive instrument open to inbound recommendations originating from the national representatives on the battle field. The key to success lies therefore to a large extent in the hands of the national representatives, and their ability to influence and convince their capital of the advantages of the compromise that will invariably emerge from the interstate negotiation processes.

Second, the 'winners' frequently use mediation and problem-solving approaches by preparing alternative solutions and concessions; this is operated prior or in parallel to displaying any hard-line position. Delegations without salient interests in a specific dossier, or the matter under negotiation, should engage in mediation between opposing delegations or groups of delegations. Three groups of delegations traditionally mount in EU negotiations. The maximalists, or delegations favouring an ambitious legislative or political action at EU level; the minimalists, preferring a low level of harmonisation of national legislations or EU intervention; and the so called 'floating minorities', made of delegations without any vested interested, position or stake in the negotiation at hand. Neutral delegations of the third type should invest in mediation efforts essentially to secure goodwill of the other delegations in later rounds of negotiations and bargaining. Some small member states have established as a negotiation strategy to appear systematically as brokers between groups, and as supporters of compromise solutions. In doing so, their distinct objective is to legitimize their own strong bargaining stances and ultimate goal to cash in large dividends in other policy areas where some of their own determining national interests would be at stake. Offers of mediation and possible future compromises should be anticipated and prepared technically; without prejudice to the formal competence of the Presidency to ultimately table the final compromise text. Conventional technical multilateral solutions are of three broad types. A first and

popular one is the review clause; a mechanism used by parties to revise in the future the terms of the agreed compromise, with a phraseology that prevents any substantial upgrading when the deadline for review is reached. The revision then traditionally does not establish anything significantly different from a status quo. The second standard instrument to build compromises is the adjustment of the scope of the agreement; it can materialize in the exclusion of one or several economic sectors, activities, or even geographical parts of the signatory states. The third technique consists in a global package aiming to accommodate as much as possible the motivations of the parties initially resisting the agreement. A compromise on a free trade agreement may for example come to include provisions safeguarding the environment, social rights, or public health, in order to reflect the preferences of delegations having originally taken position against free trade (Guggenbühl, 2004). The strategy to offer mediation and technical expertise in building consensus is effective for two main reasons. First, the unilateral bargaining moves of helpful delegations are less noticed than their global reputation as helpful brokers. Second, they will be judged positively by the two institutional actors that have as a mission, and interest, to reach an agreement between all member states. The Presidency of the Council of Ministers and the European Commission are indeed the two institutions guiding the negotiations; and working out a final text of agreement for the very purpose of striking a compromise. While a Presidency seeks to meet as many of its priorities set for the EU as possible during its term, it also aims at being effective by advancing the EU agenda and producing the highest number of agreements among member states in the Council. In a parallel thrust, the motivation of the European Commission is to prepare the best possible grounds for the adoption of a collective measure, while achieving to meet a policy objective assigned to the EU. Additionally, one mission of the Commission is to ensure the legality, enforceability and implementation of the agreements. Because all this leads the institution to pursue broad consensus among member states during negotiations, it is often described as a defender of smaller member states; aware of their preferences, capacity, and resources. If a helpful delegation has the favours of the Presidency and the Commission as two determining driving forces of consensus building, its positions and interests are more likely to be echoed and mirrored in the compromise text than any other delegation. Even though comparable institutional actors may not have a

similar power of action and attraction in other regional organizations, engaging with them still remains a worthwhile investment to attempt influencing the multilateral procedures and processes at stake. Tangkitvanich and Rattanakhamfu (2018) see for example potential in the ASEAN Secretariat, which is the only entity to coordinate, attend and summarize a burgeoning number of meetings for the establishment of the politically agreed upon ASEAN Economic Community. Part of the utility of the EU Presidency is also somehow reflected in the institutional architecture and features of the Presidency of MERCOSUR; beyond the fact that the Presidency is also taken up by a member state on a rotational basis for a period of six months. The study of Gomez Arana (2017) shows for example how the relations between MERCOSUR and the EU have highlighted the potentials of the Latin American Presidency for agenda-setting; mediation; and coordination of the member states' interests, attitudes and negotiating positions. This has become particularly apparent when the European Commission, as the negotiating counterpart for the Free Trade Agreement, ruled out negotiating with MERCOSUR member states independently.

Third, uncooperative bargaining strategies work and payoff, provided the previous condition is fulfilled; and goodwill has indeed been demonstrated in previous negotiation rounds. The multilateral system of negotiation does support a degree of unilateral positions and red lines; they should however be motivated and not impose on others an isolated and unexpected short-term benefit. Complacency of the counterparts remains nonetheless limited; national delegations will therefore need to choose their battles because they cannot win everywhere. An effective negotiation strategy requires consequently to determine the interests that matter most, and the salience of the issues at stake. This implies to assess not only the costs the state would incur for aligning its legislation to the proposal on the table; the costs of leaving, losing or failing the negotiation would equally need to be assessed. The lower these costs, the greater the negotiating power of a delegation. Ideally, a delegation should attempt to assess these costs for other delegations; at least for delegations participating in the same coalition, so that their loyalty to the coalition and possible intention to leave the group at the eleventh hour can be anticipated. Networking is the best mechanism indicated to gather information not only on the value of alternative solutions, but also on the salience of issues and the bottom lines

for the counterparts. Two sources of information are particularly worth constantly networking with. First, the Council General Secretariat, especially the official operating as the 'desk officer' to work hand in hand with the rotating Presidency of the Council for six months. This connection provides the institutional memory of previous negotiations; it helps realize what preferences have been repeated by national delegations in the past, and whether some patterns of interests can therefore be deduced. The second source of information is the representative of the European Commission. When preparing and drafting its legislative proposal to the member states, the institution is required to assess the expected economic, financial, and administrative impacts of the legislative measure on the member states. Successful negotiators derive from this early feedback process a valuable indication on what will likely be acceptable for their counterparts during interstate negotiations.

Fourth, successful delegations increase their negotiating power by building coalitions. They take full advantage of the fact that there are almost no rules applying to coalition building. Provided the salience of the national interests at stake can be demonstrated to the other delegations, votes can be traded by linking issues; and delegations can enter or leave coalitions whenever it would suit their interests. Regardless of the level of economic and political integration of member states, and the widespread consensus building among them, interstate negotiations continue to stage national interests. Tactical coalition formation and divorcing among partners remain therefore acceptable if they aim at defending a nation state's interests. The recommendation to negotiators needing to build alliances is to turn first to the neutral delegations or 'floating minorities'. Not only can they more easily be swayed in; it would further be detrimental, and a lost opportunity, if they would be dragged into the counterparts' camp. The next contacts should be established with the opposing camp, in order to understand better the conditions under which they might be convinced to show flexibility. The friends and allies should basically come last, since no significant value can be expected from such contacts, except maybe the intangible psychological self-reassurance that the existing coalition is a strong and united front. The lucrative alliance with the Commission to help towards a compromise solution should once again be repeated here; it should be established before the interstate negotiation starts - on the basis of its legislative proposal; and

during the negotiation, when the institution informally helps the rotating Presidency to work out a compromise text between national delegations. Considering the reiterative nature of European negotiations, and the fact that the end of a negotiation only leads to the start of a new one, the benefits of a goodwill alliance with the Commission are widespread and durable.

Fifth, the key instrument to success is probably the engagement of the national representatives in socialisation actions, the informal exchange of information, and corridor diplomacy. This personal engagement considerably enhances the power of a delegation because it is a unique way to influence any negotiation process. Smaller states are usually quite aware of the potential of individual engagement; it allows them to punch above their weight, when larger states are often less sensitive to the need of making efforts to turn to others. Personal engagement in multilateral negotiations should not have as an objective to make as many friends as possible; it should be viewed instead as a strategic tool to build informal ties between professional negotiators, and possibly incite them to take distance from their negotiation mandate. Ultimately, the goal of the engagement should be to gauge the individual counterpart's margin of manoeuvre, power and influence, to convince the home base to make concessions. The longer a national delegate participates in interstate negotiations away from the home administration, the more permeable the delegate will be to arguments, information and compromise ideas shared by other delegates in informal settings. Basically, the most influential delegates spend time, before and after the formal meetings, exchanging information; creating or solidifying coalitions; lobbying the Presidency and the Commission when a compromise text is blueprinted; and bridging gaps between opposing camps or reluctant delegations.

Finally, it appears that another precious vehicle to success is a good knowledge of the rules of procedure and how the integrated joint decision-making processes work. This includes notably familiarity with the voting methodology, the referral to higher or political instances, time restrictions, or the provisions to later adopt implementation measures. A high-level diplomat representing a not so large EU member state confided for example that he could secure a comfortable influence on the negotiation process simply by showing better command of the rules of

procedure. Negotiators should not only master the official rules of interstate decision-making procedures; they should equally be cognizant of the rules and modus operandi that most negotiation caucuses develop themselves to some extent. Every such caucus has for example its own preferences and habits for the locations, frequency and type of socialisation, or formal as well as well as informal communication patterns. Experimenting and adhering to these rules is a *conditio sine qua non* for any of the above recommendations to work.

Let's assume at this juncture that a crisis situation would arise, putting pressure on the negotiators to achieve more individually and faster collectively. Admittedly, the new conditions of negotiation could change the recipes for success and require some acclimatising.

4. Theoretical Propositions to Manage Crisis Negotiations

It is argued that crises affect particularly the bargaining dynamics and the psychological variables of a negotiation. To discuss more closely how they are impacted, this section relies on the results of research in many different negotiation settings that have been collated primarily by Malhotra and Bazerman (2008), Bazerman and Chugh (2006), and Thompson (2006). These results show the normal modus operandi of negotiators, how they normally think and behave, and how they might experience the pressures and tension generated by crises. We build on these findings to offer six propositions to effectively read and accommodate the effects of crises on customary negotiations.

First, counterparts show tendencies to become more intransigent during crises (Druckman, 1994: 548-549). The mindset of the counterparts assumes that the negotiation is a fixed pie of which they should get the largest share if pressured to negotiate. They will not initially perceive the beneficial trade-offs, the compatibility between the preferences of the parties, or the possible linkage of issues. Research shows that positive conditioning can help contain or even invert these tendencies. Counterparts become indeed more concessionary if the negotiation is not presented as a competitive 'bazaar-like' haggling (Jönsson, 2002: 212); but if it is started instead as a collaborative process where mutual benefits are put forth. Cooperative

negotiators basically manage to incite more agreements designed to secure both individual and joint outcomes. Additionally, a cooperative behaviour feeds the satisfaction as well as the positive perceptions of the counterparts. These are two indispensable ingredients to sustain negotiation during a crisis. Translated in concrete terms, the proposition is essentially to enter a crisis negotiation by containing and transforming the negative mindset of the parties; by highlighting or focusing on the opportunities the situation offers to them despite appearances. If for instance a state leaves a regional organisation, it might be an impetus for its members to upgrade the level of integration in order notably to test and safeguard the regional system against such political crisis. If economic, financial, or security crises threaten the individual members or the stability of the regional organization as a whole, the solution may lie in a further transfer of national powers, jurisdiction, or competences. The purpose would be to better manage collectively policy issues where the integrated states are highly interdependent and vulnerable alone. There is a tactical advantage of psychological nature attached to this positive framing. Evidences exist that negotiators are influenced by the very first positions or perspectives taken on an issue under negotiation (Bazerman and Neale, 1993). In fact, a negotiator having planned to take a firm if not hostile stance in crisis negotiations, might feel less legitimate than initially foreseen, and more disruptive, in an environment where potentials are put forth more evidently than the risks and sources of disagreement. The research of Odell (2009) on numerous international negotiations confirm that the odds of breaking a deadlock will be greater if parties use some cooperative tactics. Negotiators in fact reach agreements more often when their counterparts exhibit flexibility following a period of no movement (Druckman, 1995: 79). Moreover, and incidentally, negotiators who tend to cooperate and offer a positive perspective to the negotiation have better objective results than those behaving in a more adversarial manner.

Second, reciprocation patterns are amplified during crisis negotiations. If a negotiator sends negative signals, counterparts will reciprocate commitment to a prior course of action, even when a rational analysis would dictate them not to. Theory attributes this course of action to the risk sentiment of losing face, or the image loss. Counterparts might even reciprocate the act when it goes against their

self-interest. If embarking on a public threat during a crisis, theory recommends to ensure that the costs of the threat are known and bearable; and that it can be supported and followed by action. Under these conditions, Tarar and Leventoğlu (2009) claim that high threats can signal that the negotiator is highly-resolved to act; they can consequently constitute a potential leverage to make the other parties yield. Rather than being resolved, the crisis may of course escalate instead. Zartman and Faure (2005) formulate three recommendations to negotiators in such instance. They should first carefully control that the other parties have the resources and ability to make the concessions requested forcefully. There should be a fair chance that the other parties are willing, and in a capacity, to submit to the requests. In any event, the long-term consequences of the agreed or forced conditions should always be taken into account. Additionally, White et al. (2004) recommend to use socialisation with the counterparts for the purpose of assessing not only their face-threat sensitivity, but also their general 'reciprocation wariness' over time. This is the negotiators' tendency to be suspicious of their counterpart's intentions and willingness to reciprocate a positive move; arguably, this tendency increases with crises. A higher wariness will inhibit the negotiators' cooperative orientation and behaviour, essentially by constraining their first offer and possible subsequent reciprocal moves (Zhang and Han, 2007). Positive reciprocation may nonetheless always be triggered by making a symbolic concession of no apparent material benefit. If of greater value for the counterpart, the symbolic concession may prove powerful enough to open the way to resolving seemingly irresolvable conflicts (Atran and Axelrod, 2008). In fact, the experiments of Malhotra (2004) show that recipients of gifts and concessions are often insensitive to the cost incurred by the giver. They are fundamentally more sensitive to a confidence building gesture that translates the willingness of a party to cooperate and solve a common problem.

Third, counterparts will also react by devaluating and downgrading any concession made to them. Hence, the challenge for negotiators will be to find the right balance between more and less generous concessions, while observing a few rules to overcome their counterparts' pattern. Giving a generous concession too soon might not be reasonable for that matter. Experiments have shown that quick concessions often lead to suboptimal agreements (Druckman, 2009: 438). Besides,

while concessions that appear excessively reasonable or generous raise the aspirations and reduce the yielding of a counterpart, moves that appear too unreasonable or demanding often backfire and produce resistance. The concessions tactic conveying a firm but reasonable impression is generally the most effective at extracting concessions from a counterpart (Heger Boyle and Lawler, 1991: 1200). The first concession offered should however be reasonably proportionate; that is not excessively distant from the initial position (Lewicki et al., 2015). Furthermore, developing a valid justification for any position elicits even more the willingness of the counterpart to react positively (Malhotra and Bazerman, 2008). All in all, standing firm on principles early in a negotiation, but showing carefully programmed flexibility on positions later, can produce more concessions from the counterparts.

Fourth, the counterparts will be unreasonably optimistic and overconfident about the likelihood that they will attain more favourable outcomes. This self-fulfilling prophecy is used by many to gain psychological strength before engaging in a battle. Mirroring such a superior perception and behaviour with excessive positions and few concessions will most likely feed the escalation into a conflict. It basically risks moving the negotiation agenda away from tangible issues. In theory, one way out of this conundrum is to secure a respectful 'relation' with the counterparts, in order to exert power on them through influence. Elfenbein et al. (2010) claim their research proves the performance of negotiators who manage to build a relation with their counterparts by showing empathy, speaking common diplomatic language, sharing information, and synchronizing non-verbally with their counterparts through coordinated physical movements. Kass (2010) concludes specifically at the power of 'playing nice' through active listening. 'Relational influence' is particularly used in crisis bargaining for hostage situations; its strength lies in the fact that it gives the impression to meet the expectation of Justice of the counterparts. Negotiating parties may in fact expect two types of Justice; either Procedural or Distributive (Albin and Druckman (2014). The former is fairness of the process and procedures that guide the negotiations; the latter is fairness in the allocation of benefits. Fundamentally, the perceptions of the other party's concern for one's own well-being are predicted to be reciprocated. The method advocated here can be usefully illustrated with the negotiation reported by Hartwell (2016); it involved a United Nations diplomat

attempting to convince a drunken guard in the final moments of the Kosovo war. For the author, the successful outcome of this crisis negotiation benefitted primarily from the investment of the diplomat in actions that are obvious steps to build relation and gain influence. He broke down communication barriers by approaching the guard with a bottle of alcohol and offering to listen to him; he focused on the guard as a person, discussed with him a common enemy, and shared emotions.

Fifth, negotiations 'at home' are more challenging because a crisis exposes the negotiation - its stakes and actors - to an increased scrutiny of the stakeholders. The arguments used to convince the counterparts will need to sway the domestic stakeholders first. Research by Yin and Jing (2014) confirm that the key to an effective strategy in times of crisis is indeed internal coordination. Essentially, negotiators should first secure their power at home and define several outcomes acceptable domestically (Goodby, 2011). Experimentation conducted by Zetik and Stuhlmacher (2002) recommends that there should be no hesitation in choosing the preferred outcome as a negotiation position. They confirm that negotiators who held optimal specific and challenging goals consistently achieved higher profits than negotiators with suboptimal or no goals. The subsequent challenge for negotiators is to ensure a dual responsiveness; it requires to monitor the other side for evidence of movement, while also monitoring one's own side for evidence of preferences and possible concessions (Druckman, 1977). This two-level bargaining - domestic and international - is obviously more complicated in times of crisis, because the representatives of each negotiating parties have a harder time helping each other satisfy their respective domestic constituencies (Sebenius, 2013). Research by Halevi (2008) confirm furthermore that teams forced to simultaneously manage internal and external conflicts perform more poorly than teams needing to manage only external conflicts. A related challenge for internal coordination is the selection of the negotiators most fitted to operate in a team and achieve the negotiating objectives. Zaun (2016) notes from her studies that EU member states with a specific regulatory tradition in a particular policy area are able to rely on expert negotiators who will leave their mark on a EU legislation under negotiation. They will do so to a larger extent than representatives of member states without such tradition. Ultimately, the last item to prepare and coordinate internally is timing. Research has

confirmed an intuitive truth that time is a valuable resource in negotiation. Negotiating teams with more time have an advantage over the counterpart; provided they both work along the same timeline during the bilateral process, and they don't dedicate excessive time to internal negotiation (Sánchez-Anguix et al., 2012). If they are pressured by time, negotiators should not fear to disclose their final time deadline to their counterparts for the sake of reaching an agreement. This is submitted by the research of Gino and Moore (2008, p. 92), based on the argument that the time resource can be managed and disclosed as a variable quite independently from other information on a party's bottom line or alternatives. After studying conflicts in 1.000 international cases, Jackson (2000) recommends to prepare a timing suitable to all parties, once they have indicated a genuine willingness to engage in negotiations.[1]

Finally, when the 'time to talk' has come, the interpersonal factors are very likely to intensify during a crisis. The challenge in this respect is to anticipate a possible distortion of the negotiation processes following the amplified involvement of the heart, the personality, and the cultural backgrounds[2] of the individuals negotiating. Take the manifestation of emotions as an example. Since anger as an emotion is likely to be reciprocated and spiral negatively, research simply recommends to control it. Three studies have shown that negotiators form negative impressions of players who communicate anger; such players being subsequently excluded from coalitions and from obtaining a share of the joint payoffs (Van Beest et al., 2008). Research recommends also to avoid being emotionally ambivalent; that is alternating happiness and anger (Belkin and Rothman, 2017). This behaviour will most likely be judged by others as a tactical instrument to abuse them. Guggenbühl (2004) reports such evidence from the challenging personal situation of a national representative in a Fisheries Working Party of the EU Council of the Ministers, who

1. From a related angle, his studies lead Jackson (2000) to recommend to negotiate fairly late in the conflict, after the parties have experienced significant costs; but before positions have solidified and the dispute has become intractable.

2. The plural is used purposely to refer to the many environments that fuel the beliefs of negotiators; whether they are an educational major, the professional organization, personal history, or a country base. The ability to be sufficiently cognizant of these differences forges the cultural intelligence of a negotiator; it is a determining factor of success in any negotiation, especially in times of crisis (Groves et al., 2015).

could not hold tears whenever other delegates would not share her views. Belkin and Rothmans (2017) have also studied to what extent the perception of the sociability, morality, and competence of partners in negotiations is influenced by their emotional expressions; and how these expressions impact the level of trust between them. They have measured that whereas expressions of happiness are conducive to trust, expressions of anger are detrimental. Finally, experiments by Yip and Schweinsberg (2017) reveal that expressing anger is damageable because people infer that angry counterparts are selfish and more likely to exit negotiations. The obvious recommendation to safely accommodate emphasized interpersonal issues is to adopt a diplomatic behaviour in order to neutralize any personalisation of the negotiation. The challenge is that the very notion of diplomatic behaviour will be subject to cultural differences about what is the appropriate norm for acceptable communication and social interaction (Moore and Woodrow, p. 5). The cultural background of some delegates will for example incite them to remain direct and frontal, to avoid any small or smooth talk, to talk the truth, and reject any personal or emotional manifestation (Brett, 2007; Lewis, 2005). The ultimate recommendation is to acquire sufficient awareness of such differences, or become culturally intelligent, in order to anticipate the expectations and personal preferences of individual negotiators.

5. Conclusion

This article relies on widespread existing research on negotiation and crisis bargaining to make twelve propositions to successfully manage the multilateral negotiations between regionally integrated states; and cope with the tensions created by crisis situations in general. Altogether, they recommend to invest in two different capitals, made respectively of tangible and intangible assets. Tangible resources involve notably the domestic logistics to determine and arbitrate the salience of national interests; the means to gather intelligence on the counterparts' alternatives and costs of alignment; the planning of concessions to control the reciprocation of the partners; unbridled coalition building and issue-linkage; and knowledge to tactically use the rules of procedure. The intangible resources comprise *inter alia* the goodwill and confidence capitalised in prior negotiation sessions; cultural intelligence; the

network capital of individual negotiators; and their relational influence over the counterparts. Jointly, these capitals empower the negotiator to plan battles, avoid the attacks or being destabilised, and globally guide the moves of the counterparts. This objective is strikingly close to the goal and rules assigned to the players of two quite different confrontation scenes; namely chess games and judo. When a master in this martial art met with a master chess player to discuss the value of ancient rules for modern combat, he provided recommendations to perform in his sport that match methodically the propositions presented in this article (Karpov and Phelizon, 2006: 61). When the opponent launches an attack by using his strength against you, he said, you must try to bend this force by deflecting it, and dissipating its effects, before counterattacking. If your opponent tries to draw you to him, he added, you can achieve the same bending, deflecting, and dissipating effects. All you need to do is go with the movement instead of resisting it. It is also presumably the best way to enjoy a dance.

6. References

ADLER-NISSEN, Rebecca. Behind the Scenes of Differentiated integration: Circumventing National Opt-outs in Justice and Home Affairs. Journal of European Public Policy, v. 16, n. 1, 2009, p. 62-80.

ALBIN, Cecilia and Daniel DRUCKMAN. Procedures Matter: Justice and Effectiveness in International Trade Negotiations. European Journal of International Relations, v. 20, n. 4, 2014, p. 1014-1042.

ARREGUI, Javier and Robert THOMSON. Domestic Adjustment Costs, Interdependence and Dissent in the Council of the European Union. European Journal of Political Research, v. 53, n. 4, 2014, p. 692-708.

ATRAN, Scott and Robert AXELROD. Reframing Sacred Values. Negotiation Journal, v. 24, n. 3, 2008, p. 221-246.

BAZERMAN, Max H. and Dolly CHUGH. Bounded Awareness: Focusing Failures in Negotiation, in L. Thompson, Bounded Awareness: Focusing Failures in Negotiation. New York: Psychology Press Taylor and Francis, 2006.

BAZERMAN, Max H. and Margaret A. NEALE. Negotiating Rationally. Simon and Schuster, 1994.

BELKIN, Liuba Y. and Naomi B. ROTHMAN. Do I Trust You? Depends on What You Feel: Interpersonal Effects of Emotions on Initial Trust at Zero-Acquaintance. Negotiation and Conflict Management Research, v. 10, n. 1, 2017, p. 3-27.

BRECHER, Michael and Jonathan WILKENFELD. A Study of Crisis. University of Michigan Press, 1997.

BRETT, Jeanne M. Negotiating Globally: How to Negotiate Deals, Resolve Disputes, and Make Decisions Across Cultural Boundaries. San Francisco: Jossey-Bass, 2007.

BERCOVITCH, Jacob. Problems and Approaches in the Study of Bargaining and Negotiation. Political Science, v. 36, 1984, p. 125-44.

CROSS, James. Everyone's a Winner (Almost): Bargaining Success in the Council of Ministers of the European Union. European Union Politics, v. 14, n. 1, 2012, p. 70-94.

DRUCKMAN, Daniel. Boundary Role Conflict: Negotiation as Dual Responsiveness. The Journal of Conflict Resolution, v. 21, n. 4, 1977, p. 639-662.

DRUCKMAN, Daniel. Determinants of Compromising Behavior in Negotiation: A Meta-Analysis. The Journal of Conflict Resolution, v. 38, n. 3, 1994, p. 507-556.

DRUCKMAN, Daniel. Situational Levers of Position Change: Further Explorations. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, v. 542, 1995, p. 61-80.

DRUCKMAN, Daniel. Intuition or Counter-intuition? The Science Behind the Art of Negotiation. Negotiation Journal, v. 25, n. 4, 2009, p. 431-448.

ELFENBEIN, Hillary Anger, Ashley D. BROWN, Jared R. CURHAN, Noah EISENKRAFT and Aiwa SHIRAKO. Why Are Some Negotiators Better than Others? Opening the Black Box of Bargaining Behaviors. 23rd Annual International Association of Conflict Management Conference. Boston, Massachussetts, 2010.

ELVERT, Jürgen. The Institutional Paradox: How Crises Have Reinforced European Integration,' in Ludger KÜHNHARDT, Crises in European Integration. Challenges and Responses, 1945-2005. New York and Oxford: Berghahn Books, 2009, p. 49-60.

GINO, Francesca and Don A. MOORE. Why Negotiators Should Reveal Their Deadlines: Disclosing Weaknesses Can Make You Stronger. Negotiation and Conflict Management Research, v. 1, n. 1, 2008, p. 77-96.

GOLUB, Jonathan. Cheap Dates and the Delusion of Gratification: Are Votes Sold or Traded in the EU Council of Ministers? Journal of European Public Policy, v. 19, n. 2, 2012, p. 141-160.

GOLUB, Jonathan. How the European Union Does Not Work: National Bargaining Success in the Council of Ministers. Journal of European Public Policy, v. 19, n. 9, 2012, p. 1294-1315.

GOMEZ ARANA, Arantza. The Second Attempt to Negotiate the Association Agreement. The European Union's Policy Towards Mercosur: Responsive Not Strategic. Manchester University Press, 2017.

GOODBY, James. Eight Negotiations - Seventeen Lessons. International Negotiation, v. 17, 2011, p. 213-236.

GROVES, Kevin S., Ann FEYERHERM and Minhua GU. Examining Cultural Intelligence and Cross-Cultural Negotiation Effectiveness. Journal of Management Education, v. 39, n. 2, 2015, p. 209-243.

GUGGENBÜHL, Alain, Cookbook of the Presidency of the European Union,' in Paul MEERTS and Franz CEDE, Cookbook of the Presidency of the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

GUGGENBÜHL, Alain. The Culture of Negotiation in the European Union: Reviewing Trends and Predicting Patterns of Multilateral Decision-Making. The Hague Journal of Diplomacy v. 8, n. 1, 2013, p. 21-47.

HALEVI, Nir. Team Negotiation: Social, Epistemic, Economic, and Psychological Consequences of Subgroup Conflict. Personality and Social Psychology Bulletin, v. 34, n. 12, 2008, p. 1687-1702.

HARTWELL, Leon. The Diplomat and the Drunken Guard: Negotiation Lessons from Sergio Vieira de Mello. Negotiation Journal, v. 32, n. 4, 2016, p. 325-333.

HEGER BOYLE, Elisabeth and Edward J. LAWLER. Resolving Conflict Through Explicit Bargaining. Social Forces, v. 69, n. 4, 1991, p. 1183-1204.

HERMANN, Charles. Crises in Foreign Policy: A Simulation Analysis. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969.

JACKSON, Richard. Successful Negotiation in International Violent Conflict. Journal of Peace Research, v. 37, n. 3, 2000, p. 323-343.

JONES, Alun, and Julian CLARK. D'accord or Discord? New Institutionalism, Concordance, and the European Union Agriculture Council. Environment and Planning C Government and Policy, v. 20, n. 1, 2002, p. 113-129.

JÖNSSON, Christer. Diplomacy, Bargaining and Negotiation, in Walter CARLSNEAES, Thomas RISSE-KAPPEN and Beth A. SIMMONS. Diplomacy, Bargaining and Negotiation. London: Sage Publications, 2002, p. 212-234.

KARPOV, Anatoly and Jean-François PHELIZON. Chess and the Art of Negotiation. Ancient Rules for Modern Combat. London: Praeger, 2006.

KASS, Edward. The Power of Nice: Active Listening, Procedural and Interpersonal Fairness Perceptions and Prosocial and Antisocial Negotiation Behaviors. 23rd Annual

International Association of Conflict Management Conference. Boston, Massachussetts, 2010.

LEWIN, Arie Y., and Melvin F. SHAKUN. Policy Sciences: Methodologies and Cases. New York: Pergamon Press Inc., 1975.

LEWIS, Richard D. When Cultures Collide: Leading Across Cultures. Boston; London: Nicholas Brealey International, 2005.

MALHOTRA, Deepak. Trust and Reciprocity Decisions: The Differing Perspectives of Trustors and Trusted Parties. Organizational Behavior and Human Decision Processes, v. 94, n. 2, 2004, p. 61-73.

MALHOTRA, Deepak and Max H. BAZERMAN. Psychological Influence in Negotiation: An Introduction Long Overdue. Journal of Management, v. 34, n. 3, 2008, p. 509-531.

MOORE, Don A. The Unexpected Benefits of Final Deadlines in Negotiation. Journal of Experimental Social Psychology, v. 40, 2004, p. 121-127.

NAURIN, Daniel and Rutger LINDAHL. Out in the Cold? Flexible Integration and the Political Status of Euro Opt-outs European Union Politics, v. 11, n. 4, 2010, p. 485-509.

NEALE, Margaret Ann and Max H. BAZERMAN. Cognition and Rationality in Negotiation. New York

Toronto: Free Press, 1991.

ODELL, John S. Breaking Deadlocks in International Institutional Negotiations: The WTO, Seattle, and Doha. International Studies Quaterly, v. 53, n. 2, 2009, p. 273-299.

PANKE, Diana. Negotiation Effectiveness: Why Some States are Better Than Others in Making Their Voices Count in EU Negotiations. Comparative European Politics, v. 10, n. 1, 2012, p. 111-132.

SALACUSE, Jeswald W. The Hidden Persuader: The Role of the Advisor in Negotiations and Group Decision Making—Perspectives from the European Union. Group Decision and Negotiation, v. 25, 2015, p. 459-480.

SÁNCHEZ-ANGUIX, Victor, Vicente JULIÁN, Vicente BOTTI and Ana GARCIA-FORNES. Studying the Impact of Negotiation Environments on Negotiation Teams' Performance. Information Sciences, v. 219, 2012, p. 17-40.

SAURUGGER, Sabine. Sociological Approaches to the European Union in Times of Turmoil. Journal of Common Market Studies, v. 54, n. 1, 2016, p. 70-86.

SEBENIUS, James K. Level Two Negotiations: Helping the Other Side Meet Its "Behind-the-Table" Challenges. Negotiation Journal, v. 29, n. 1, 2013, p. 7-21.

TANGKITVANICH, Somkiat and Saowaruj RATTANAKHAMFU. The Asean Economic Community and the East Asian Agenda, in Shiro ARMSTRONG and Tom WESTLAND. Asian Economic Integration in an Era of Global Uncertainty. ANU Press, 2018, p. 185-216.

TARAR, Ahmer and Bahar LEVENTOĞLU. Public Commitment in Crisis Bargaining. International Studies Quaterly, v. 53, 2009, p. 817-839.

THOMPSON, Leigh. Negotiation Theory and Research. New York: Taylor & Francis, 2006.

VAN BEEST, Ilja, Gerben A. VAN KLEEF and Eric VAN DIJK. Get Angry, Get Out: The Interpersonal Effects of Anger Communication in Multiparty Negotiation. Journal of Experimental Social Psychology, v. 44, 2008, p. 993-1002.

VAN ROOZENDAAL, Peter, Madeleine O. HOSLI and Casper HEETMAN. Coalition Formation on Major Policy Dimensions: The Council of the European Union 1998 to 2004. Public Choice, v. 153, n. 3/4, 2012, p. 447-467.

WHITE, Judith B., Renée TYNAN, Adam D. GALINSKI and Leigh THOMPSON. Face Threat Sensitivity in Negotiation: Roadblock to Agreement and Joint Gain. Organizational Behavior and Human Decision Processes, v. 94, 2004, p. 102-124.

YIN, Shiujun and Runtian JING. A Schematic View of Crisis Threat Assessment. Journal of Contingencies and Crisis Management, v. 22, n. 2, 2014, p. 97-107.

YIP, Jeremy A. and Martin SCHWEINSBERG. Infuriating Impasses: Angry Expressions Increase Exiting Behavior in Negotiations. Social Psychological and Personality Science. http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1948550616683021, 2017, p. 1-9.

ZARTMAN, I. William and Guy Olivier FAURE. Escalation and Negotiation in International Conflicts. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ZAUN, Natascha. Why EU Asylum Standards Exceed the Lowest Common Denominator: The Role of Regulatory Expertise in EU Decision-Making. Journal of European Public Policy, v. 23, n. 1, 2016, p. 136-154.

ZETIK, Deborah C. and Alice F. STUHLMACHER. Goal Setting and Negotiation Performance: A Meta-Analysis. Group Processes and Intergroup Relations, v. 5, n. 1, 2002, p. 35-52.

ZHANG, Zhi-Xhue and Yu-Lan HAN. The Effects of Reciprocation Wariness on Negotiation Behavior and Outcomes. Group Decision and Negotiation, v. 16, 2007, p. 507-525.

Recebido em 30/12/2017.

Aprovado em 09/04/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: UM ESTUDO SOBRE A MOBILIZAÇÃO NO CHILE EM TORNO DA PROMOÇÃO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO.

THAIS MARIA DELARISSE
Mestranda em Relações Internacionais no Instituto de Economia e Relações Internacionais – IERI-UFU e pesquisadora do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos do IERI-UFU.

MARRIELLE MAIA ALVES FERREIRA
Doutora em Política Internacional pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFICH/UNICAMP; mestre em Relações Internacionais pelo IREL/UnB; especialista em Direitos Humanos pela UnB, Universidade de Essex e ESMPDFT. Atua como coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos do IERI-UFU e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos – INCT/INEU. É professora dos cursos de pós-graduação e graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo fazer um estudo sobre a *advocacy* transnacional, por meio de um estudo de caso sobre a mobilização chilena no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), em torno da temática de justiça de transição. Nesse sentido, busca-se argumentar que o caso chileno foi o percurso em relação a *advocacy* transnacional na América Latina. Para tanto, foram analisados as informações disponíveis na base de dados do SIDH sobre os Estados sul-americanos do Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos da Universidade Federal de Uberlândia (NUPEDH-IERIUFU), sobre os casos processados contra o Estado chileno, com o propósito de analisar o perfil de mobilização contra o referido Estado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. As dinâmicas institucionais e a mobilização do ativismo transnacional, com vistas a alcançar efeitos normativos e estratégicos, foram estudados levando em consideração o contexto de disputa e o uso de oportunidades políticas, tanto para ressignificar as normas como para influenciar a política doméstica.

PALAVRAS-CHAVE: Chile, SIDH, Justiça de Transição.

THE TRANSNATIONAL LEGAL ACTIVISM IN THE INTER-AMERICAN SYSTEM ON HUMAN RIGHTS: A STUDY ABOUT THE CHILEAN MOBILIZATION AROUND THE PROMOTION OF TRANSITIONAL JUSTICE

ABSTRACT: The purpose of this article is to study transnational advocacy through a case study on Chilean mobilization in the Inter-American System on Human Rights (IASHR) on the theme of transitional justice. In this sense, we seek to argue that the Chilean case was the precursor in relation to transnational advocacy in Latin America. In order to do so, the information available in the IASHR's database about the South American States of the Center for Research and Studies in Human Rights of the *Universidade Federal de Uberlândia* (NUPEDH-IERIUFU) on the cases brought against the Chilean State were studied, in order to analyze the profile of the mobilization against the State in the Inter-American Commission on Human Rights. Institutional dynamics and the mobilization of transnational activism, with a view to achieving normative and strategic effects were studied taking into account the context of dispute and the use of political opportunities, both to re-standardize and to influence domestic politics.

KEY-WORDS: Chile; IASHR; Transitional Justice.

1. Introdução

Durante os anos 1990 os mecanismos jurisdicionais internacionais passaram por uma considerável ampliação, de forma similar o ativismo jurídico transnacional[1] também vivenciou o desenvolvimento de sua significância. Diante deste contexto, Lutz e Sikkink (2001) interpretaram essas características como pertencentes a um fenômeno mais amplo, nomeado por elas como cascata de justiça.

Frente a essa conjuntura, as redes de *advocacy* ganharam relevância, na medida em que se valeram de oportunidades políticas, proporcionadas pelos organismos internacionais, para levar adiante demandas da sociedade civil que através das estruturas domésticas não conseguem prosperar. Sendo assim, as redes adotam uma dinâmica que permite a ressignificação de normas de direitos humanos em contexto conflituosos, no qual o Estado é ao mesmo tempo o violador e o principal responsável pela garantia dos direitos fundamentais.

A partir da constatação da relevância das redes de *advocacy* para a litigância internacional, Santos (2007) argumenta na essencialidade de se investigar as práticas dos defensores jurídicos transnacionais, com o intuito de melhor compreender como os atores da sociedade civil se engajam na mobilização jurídica transnacional. Do mesmo modo, com a finalidade de assimilar "como o Estado se

[1] Santos (2007, p. 28) define ativismo jurídico transnacional como o "ativismo focado na ação legal engajada, através de cortes internacionais ou instituições quase judiciais, em fortalecer as demandas de movimentos sociais; realizar mudanças legais e políticas internas; reestruturar ou redefinir direitos; e/ou pressionar os Estados a cumprir normas internacionais e internas de direitos humanos".

refere às normas internacionais de direitos humanos e como os discursos e práticas ligados aos direitos humanos são desenvolvidos em diferentes setores do Estado e em diversos níveis da atuação estatal" (SANTOS, 2007, p. 28).

As normas, por conseguinte, são tidas, de acordo com a interpretação de Benford e Snow (2000), como quadros interpretativos que sintetizam e codificam os problemas, de forma a permitir que a complexidade social possa ser manejada pelo indivíduo como situação que requer mobilização.

A partir disso, reconhece-se os mecanismos judiciais e quase judiciais do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) como instâncias abertas a mobilização do direito, como parte da construção da própria identidade e de uma estratégia do ativismo para alcançar seus interesses e valores. Ademais, concebe-se essas estruturas como atores, cujas atuações modelam as estratégias de outros poderes e sujeitos nas disputas que ocorrem na arena pública.

Em vista disso, o presente trabalho visa contribuir para os estudos sobre a *advocacy* transnacional, a partir de um estudo de caso sobre a mobilização chilena no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, no que se refere à justiça de transição como forma de alcançar o direito à verdade e à justiça. Nesse sentido, argumenta-se que o caso chileno foi o percursor da *advocacy* transnacional na América Latina e, dessa forma, tornou-se uma referência regional neste assunto.

A partir de dados coletados na base de dados do Sistema Interamericano de Direitos Humanos – elaborada no âmbito do Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (NUPEDH – IERIUFU)[2] – é possível demonstrar as estratégias de mobilização adotadas pelos atores, durante o processo de litigância no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como a interação entre os ativistas, o SIDH e o Estado.

[2] O banco de dados reúne informações sobre os casos analisados pelo SIDH entre os anos de 1971 à 2015. Nesse sentido, compreende os casos denunciados contra países sulamericanos de acordo com a seguinte distribuição: Argentina (172 na CIDH e 16 na CtIDH), Bolívia (40 na CIDH e 6 na CtIDH), Brasil (117 na CIDH e 6 na CtIDH), Chile (104 na CIDH e 8 na CtIDH), Colômbia (155 na CIDH e 15 na CtIDH), Equador (141 na CIDH e 17 na CtIDH), Paraguai (58 na CIDH e 7 na CtIDH), Peru (317 na CIDH e 37 na CtIDH), Suriname (19 na CIDH e 6 na CtIDH), Uruguai (18 na CIDH e 2 na CtIDH) e Venezuela (68 na CIDH e 19 na CtIDH).

Com esse intuito, o trabalho está dividido em 4 seções além da introdução e conclusão. A primeira visa elucidar o papel do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na região; a seção seguinte tem como objetivo apresentar as características do processo de justiça de transição visualizado na América Latina; a parte subsequente descreve o contexto chileno, o qual contribuiu para a emergência da mobilização em torno da situação dos direitos humanos no país; e, por fim, o último segmento visa analisar a litigância, em torno do caso chileno no Sistema Interamericano.

2. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos: o papel de protetor dos direitos humanos na região

O Sistema Interamericano foi constituído no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) com a afirmação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e o estabelecimento da Carta da Organização dos Estados Americanos, ambos em 1948. O SIDH é formado por dois órgãos principais, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH).

A Comissão Interamericana, primeiro órgão do SIDH, tinha a princípio apenas a competência de promover os direitos humanos na região, entretanto, aos poucos foi se transformando também em um órgão protetivo[3]. No ano de 1959, a Declaração de Santiago afirmou a importância do estabelecimento de mecanismos para a garantia dos direitos humanos e no ano de 1960 o Conselho da OEA aprovou o estatuto da CIDH (DYKMANN, 2007; GOLDMANN, 2009).

A criação da CtIDH ocorreu anos depois, inclusive, após longos debates sobre a conveniência da própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos

[3] A CIDH é a entidade política do SIDH, a qual atua como órgão receptor de denúncias no sistema de petições, além de possuir um mecanismo de relatorias que visa o monitoramento do cumprimento dos direitos humanos na região das Américas. Em relação ao sistema de petições, a CIDH é responsável pela recepção e análise de admissibilidade e mérito das denúncias, além de ser a encarregada por encaminhar os casos à Corte. Qualquer indivíduo, ou grupo de indivíduos, pode encaminhar denúncias à CIDH, essa é uma das razões que permite com que as redes de *advocacy* encontrem no SIDH um espaço relevante e estratégico de pressão aos Estados para o cumprimento de suas obrigações internacionais (OEA, 2015).

(CADH), frente à relutância de alguns Estados, em razão da possibilidade de conflito entre os tratados da Organização das Nações Unidas e a minuta da Convenção Americana. Superados os debates, a CADH foi aprovada no ano de 1969 e entrou em vigor em 1978, após a sétima ratificação do tratado (GOLDMANN, 2009). É no texto da Convenção que consta a previsão da criação de uma Corte com competência para julgar os casos de direitos humanos de Estados que aceitem sua jurisdição[4].

O histórico de institucionalização do SIDH foi cercado por contradições próprias de um contexto marcado pela Guerra Fria, assim como pelo existência de regimes autoritários no continente. Desse modo, por um lado se observou uma forte influência dos Estados Unidos, os quais visavam privilegiar o combate ao comunismo. E, por outro lado, o impacto dos demais Estados da região, que tinham o interesse de reforçar o princípio da não intervenção (CARLETON; STOHL, 1987; GOLDMAN, 2009; ROMANO, 2009, MAIA, 2017).

Assim, a estrutura e a atuação da Comissão e da Corte foram sendo moldadas e remodeladas de acordo com as oportunidades[5]. Desse modo, o amparo legal para a atuação dos órgãos do Sistema foi sendo garantido com o decorrer do tempo, em meio às disputas políticas que envolviam os Estados, grupos de ativistas e a própria organização. O fato é que desde a criação do SIDH, a Comissão é o único fórum para a apresentação de denúncias individuais e coletivas de violações aos direitos humanos perpetradas pelos Estados.

Sua abertura à atuação das redes de *advocacy* é interpretada como uma característica que reforça o papel do Sistema como uma importante instância decisória e, portanto, como um ator relevante no processo de mobilização do direito, especialmente na promoção de mecanismos de justiça de transição na América

[4] A CtIDH é o órgão jurisdicional do Sistema com competência consultiva e contenciosa, podendo ser acionada pelos Estados membros e pela CIDH. A CtIDH somente julga casos contra Estados que aceitaram a sua jurisdição, como é o caso do Chile que aceitou a jurisdição contenciosa da Corte em 1990 (OEA, 2015).

[5] No início do seu funcionamento em 1960 a Comissão interpretou sua autoridade e iniciou uma atuação recepcionando denúncias de familiares e emitindo recomendações aos Estados. Em 1965 alcançou a expansão de suas funções por meio da Resolução XXII da OEA. Os Estatutos da Comissão e da Corte foram estabelecidos e sofreram alterações com o tempo, inclusive para permitir o encaminhamento de casos não solucionados pela CIDH à CtIDH para julgamento. Sobre a história e características estruturais do SIDH, vale conferir Goldman 2009.

Latina (ABRAMOVICH, 2009; ACOSTA; ALVAREZ, 2011; ALMEIDA; TORELLY, 2010; BASCH *et al*, 2010; SCHONTEINER; COUSO, 2015; MICUS, 2015).

De acordo com Dykmann (2007), a década de 1970 registrou um período de atuação relevante da Comissão, haja vista que, de forma corajosa, tornou públicas as violações de direitos humanos dos regimes autoritários da América Latina. Também não se furtou de se manifestar sobre denúncias contra a potência regional em violações de direitos vinculadas as intervenções armadas dos Estados Unidos nos países do continente (MAIA; MACIEL; KOERNER, 2017).

Mesmo com os problemas de credibilidade enfrentados pela Comissão nos anos 1980 – especialmente em razão da imagem da OEA como instrumento da potência regional – o mecanismo trouxe importantes contribuições para a normativa dos direitos humanos.

Por sua vez, no transcorrer da década de 1990, o Sistema toma para si a função de monitorar os processos de transição dos países que passavam por mudanças no regime político. Dentre suas ações, estão as abertas críticas às leis de anistia, como a feita em 1989 pelo então presidente da CIDH Oliver Jackman, o qual designou estas leis como mecanismos de esquecimento e incompatíveis com a Convenção Americana. Posicionamento que foi reforçado com as sentenças emitidas pela CtIDH nas décadas seguintes (DYKMANN, 2007).

Em vista disso, fatos como o desmantelamento dos regimes autoritários, o fim da Guerra Fria e a maior capacidade dos ativistas de direitos humanos em se mobilizarem podem ser interpretados como características que contribuíram para que, no final do século XX, o SIDH fosse capaz de aproveitar oportunidades estratégicas para agir, de forma mais contundente, em prol da garantia dos direitos à memória, à verdade e à justiça.

Nesse sentido, a abertura do mecanismo regional de direitos humanos às demandas de ativistas, estabeleceu novos canais para a expressão de reivindicações de grupos sociais. Observa-se, portanto, a coordenação entre variados atores com características distintas, os quais tinham como intuito a promoção dos direitos à memória, à verdade e à justiça, apesar de suas divergências ideológicas. Posto isso, a próxima seção se debruçará sobre algumas

das características do processo de justiça de transição na América Latina, as quais foram aproveitadas pelos atores a fim de promoverem suas demandas.

3. O Processo de Justiça de Transição latino-americano: características gerais e a mobilização em torno dos direitos à memória, à verdade e à justiça

O processo de justiça de transição contemporâneo, segundo Teitel (2003), teve seu início no pós-Segunda Guerra Mundial e é um conceito que remete a diferentes mecanismos, a depender da época em que se observa sua efetivação. Nesse sentido, a autora o compreende como processos de transformação política de sociedades saídas de momentos autoritários e conflituosos.

A partir de uma análise histórica, Teitel (2003) divide a evolução da justiça transicional em três fases diferentes. A primeira seria caracterizada pela responsabilização dos perpetradores de violações aos direitos humanos, em que a necessidade dessa medida não foi contestada. Já na segunda fase, é apresentada a relação entre punição e anistia, em que a escolha deveria ser feita entre uma delas, diante de um contexto em que a reconciliação nacional era necessária, dado o fim dos governos autoritários e repressivos. Por sua vez, a última das etapas é caracterizada como um movimento de criação de normativas e jurisprudências internacionais, que visam sustentar o processo de justiça de transição no interior dos Estados, de forma que se apresenta como uma fusão das fases anteriores.

Vale notar que não só os processos necessários durante as transformações políticas se alteram, como os atores que propiciam as modificações também variam. Nesse sentido, enquanto na primeira fase o centro está no Estado e em suas ações, na segunda o foco passa a ser a atuação de organismos da sociedade civil – dentre eles Organizações não governamentais (ONGs), organizações religiosas, grupos de direitos humanos, entre outros – os quais atuam na tentativa de arrefecer e solucionar conflitos (TEITEL, 2003).

Nesse sentido, os mecanismos para alcançar a reconciliação nacional envolvem métodos judiciais e políticos. Sendo assim, Almeida e Torelly os apresentam como quatro etapas distintas: restruturações institucionais e

administrativas; políticas de reconciliação, esquecimento e memória; reparações às vítimas das violações; e transformação do sistema judicial para um que efetue o processamento criminal das violações (ALMEIDA; TORELLY, 2010, p. 42).

Tendo como propósito revelar os crimes praticados, punir os violadores, reparar às vítimas, reformar as instituições que promoveram abusos e fomentar a reconciliação entre as partes, as ações vinculadas ao processo transicional podem ser efetivadas por meio de diferentes mecanismos. Entre eles estão os tribunais internacionais, as leis de anistia, as ações penais e o estabelecimento das Comissões Nacionais da Verdade. (VAN ZYL, 2011, p. 47)

Depreende-se dessas análises, que a queda dos regimes autoritários na América Latina, no final do século XX, coloca o início do processo de justiça de transição latino-americano inserido na segunda fase acima descrita. Isto é, em um momento no qual é notória a tentativa dos governos da região em adotar medidas que buscassem a paz e a reconciliação nacional entre os grupos hostis, por meio de mecanismos predominantemente nacionais.

De acordo com Salmón (2011), é possível observar na América Latina a tendência de criação de leis de anistia e de Comissões da Verdade como formas de justiça de transição. Com efeito, o primeiro mecanismo adotado foi a criação de leis de anistia. No entanto, na maior parte das vezes, essas leis foram interpretadas de forma distorcida e utilizadas para isentar de culpa os agentes dos Estados envolvidos em crimes contra os direitos humanos. Por conseguinte, ao invés de promoverem a reconciliação nacional, garantiram a impunidade de perpetradores de crimes contra a humanidade[6].

O acionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos também foi uma prática comum, diante de um contexto que presenciou numerosas violações aos direitos humanos e que demandou a busca pela verdade e justiça. Nesta conjuntura, o SIDH foi receptor de um conjunto de petições de indivíduos e organizações não governamentais, que denunciavam transgressões vinculadas ao

[6] A Secretaria Nacional de Justiça, a Comissão de Anistia e a CtIDH lançaram, em 2014, o livro 'Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Direito à vida, anistias e direito à verdade', no qual jurisprudências de casos de Honduras, Peru, Chile, Brasil, Uruguai, El Salvador e Guatemala são apontadas como paradigmáticas. Nelas é possível observar os obstáculos que as leis de anistia trouxeram para o movimento de defesa do direito à memória, verdade e justiça.

direito à memória, verdade e justiça. Segundo o informe de 2014 da CIDH – sobre o direito à verdade nas Américas – a litigância transnacional, neste campo, objetivou uma resposta frente à falta de esclarecimento, investigação, julgamento e sanção dos casos graves de violações aos direitos humanos por parte dos Estados (CIDH, 2014).

As solicitações junto ao SIDH promoveram não apenas a exposição dos Estados em suas práticas violadoras de direitos, mas também possibilitaram a própria construção do regime de direitos humanos na região, o qual foi marcado pela ampla discussão sobre o marco jurídico do direito à verdade como um pilar da justiça de transição.

As principais decisões do Sistema Interamericano sobre o tema afirmam: (1) o direito à verdade como resposta ao fenômeno do desaparecimento forçado; (2) o direito à verdade como elemento do direito à garantia e à proteção judicial; (3) o direito à verdade como medida de reparação; (3) a incompatibilidade das leis de anistia em relação às violações graves de direitos humanos; (4) a incompatibilidade e ilegitimidade da jurisdição militar em casos de violação graves dos direitos humanos; e (5) o direito de acesso à informação (CIDH, 2014).

Além do mais, o informe da CIDH (2014) destaca dentre as principais medidas nacionais para a adoção das obrigações derivadas do direito à verdade, a criação de Comissões Nacionais da Verdade, medidas judiciais para a responsabilização dos criminosos e medidas complementares de reparação e não repetição, tais como medidas legislativas; políticas públicas; desculpas públicas de autoridades dos Estados; e construção de museus, memoriais, arquivos e monumentos dedicados a recordar as violações.

No trecho abaixo é possível observar o reconhecimento por parte da CIDH do papel das redes de *advocacy*, no processo descrito:

> Por um lado, cabe ressaltar a incansável atividade de vítimas, familiares, defensores e defensoras de direitos humanos e organizações da sociedade civil que têm reclamado e continuam reclamando para a obtenção da verdade, justiça e reparação em casos de violação dos direitos humanos. Ademais das iniciativas para levar a cabo e apoiar a investigação dos feitos, as vítimas e seus representantes, os defensores e defensoras de direitos humanos e as organizações da sociedade civil têm desempenhado um papel crucial no impulso e apoio para as reformas na legislação, na política

> e práticas necessárias para superar os obstáculos em relação ao direito à verdade [Tradução livre] (CIDH, 2014, p.12).

Destarte, é possível observar o engajamento das redes de *advocacy* em clara colaboração com atores da sociedade civil na busca pelo direitos à verdade, à memória e à justiça. Esse movimento presente nos anos da ditadura, também esteve presente durante o processo de redemocratização. Em um período onde os canais nacionais para a solução das violações de direitos humanos estavam obstruídos, a litigância internacional permitiu ampliar as demandas dos atores nacionais, forçando uma abertura ao debate de certas questões e visando o retorno dessas demandas ao ambiente interno (RISSE, SIKKINK, 1999). Em relação a isso, Abramovich afirma:

> […] foram essas organizações sociais que incorporaram com maior frequência os standards jurídicos fixados pelo SIDH como parâmetro para avaliar e fiscalizar ações e políticas dos Estados e, em algumas ocasiões, para impugná-las perante os tribunais nacionais ou ante a opinião pública local e internacional. (ABRAMOVICH, 2009, p. 14)

O caso do Chile torna-se ainda mais emblemático uma vez que o golpe de 1973 é considerado como um evento crucial na história do ativismo transnacional de direitos humanos[7] (KELLY, 2013). Segundo Kelly (2013), o período foi marcado pela atuação de entidades de direitos humanos – dentre elas, a Anistia Internacional[8] que desenvolveu na década de 1970 uma presença mais global – e de ativistas solidários, grupos de exiliados e esquerdistas que atuaram contra as ações abusivas dos governos autoritários. Todos os grupos, apesar de apresentarem visões rivais, adotaram o discurso transnacional dos direitos humanos no seu repertório de ação política.

É interessante observar, inclusive, que os primeiros anos da ditadura do General Pinochet impediram a organização da sociedade civil – à época a igreja era a única organização permitida. Assim, grupos cristãos formados por organizações

[7] Segundo Kelly (2013), o Chile obteve atenção global na década de 1970 uma vez que a eleição de Allende apontava para uma transição democrática para o socialismo. O golpe promoveu a cooperação entre organizações não governamentais e até a atuação de Estados que passaram a mobilizar outras instâncias, inclusive a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na exposição das violações de direitos humanos ocorridas no país.

[8] Na década de 1970, o relatório da Anistia Internacional sobre o Chile foi a primeira tentativa formal de alertar a comunidade internacional sobre a situação de massivas violação de direitos no país. O relatório trouxe depoimentos de exilados e refugiados, o que conferiu credibilidade ao documento (KELLY, 2013).

ecumênicas foram criados e atuaram não apenas no campo das campanhas de combate a crimes contra os direitos humanos, mas também registrando violações, a exemplo do Comitê de Cooperação para a Paz e da Comissão Chilena de Direitos Humanos[9].

Como apontam Keck e Sikkink (1998) durante as décadas de 1970 e 1980 as organizações domésticas de direitos humanos apareceram de forma mais acentuada por toda a América Latina, e o país que liderou esse movimento foi o Chile. Além do mais, nota-se que algumas dessas organizações passaram a adotar como estratégia a mobilização para o acionamento de organizações internacionais, como o SIDH. Por conseguinte, a característica quase judicial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos permitiu que a litigância internacional se tornasse um mecanismo dessa entidade.

Em vista disso, as próximas seções deste trabalho terão a função de demonstrar o contexto doméstico no Chile, o qual repercutiu globalmente e propiciou uma mobilização transnacional em torno da situação visualizada no país. Além de destacar o processo de litigância transnacional promovido contra o Chile no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

4. Do período ditatorial à transição para a democracia: as dificuldades de se alcançar a justiça transicional no Chile

No dia 11 de setembro de 1973 ocorreu no Chile um golpe militar que levou ao poder as Forças Armadas e as de Ordem, as quais governariam o país por dezessete anos. Essas entidades compuseram a Junta de Governo que de início assumiu tanto o Poder Executivo, quanto o Legislativo e o Constituinte, ao mesmo tempo em que o Poder Judiciário, aparentemente, era salvaguardado da interferência do novo governo (CHILE, 1996a).

[9] O Comitê de Cooperação para a Paz era composto por diversas igrejas cristãs, e tinha como objetivo o registro das massivas violações de direitos humanos. Já a Comissão Chilena de Direitos Humanos foi criada em 1978 e publicava informes mensais sobre as violações de direitos humanos no Chile. Os responsáveis pela organização foram exilados do país no período. Ademias, o Comitê foi dissolvido em 1975, em razão da pressão governamental. Contudo, no ano seguinte foi criado o Vicariato da solidariedade que atuou por meio de alianças com outras organizações no ativismo contra as violações de direitos humanos vistas no período.

Diante desse quadro, a Junta Militar alegou que o país passava por uma situação interna instável, na qual era perceptível a atuação de forças rebeldes e, assim, foi decretado estado de sítio – válido por toda a extensão do país – e estado de emergência, em algumas províncias e departamentos do Chile. Com isso, as garantias individuais dos cidadãos foram suspensas por tempo indeterminado. Essa situação seria postergada por um longo período, sendo o estado de exceção sustentado por quinze anos, enquanto o estado de sítio persistiria até 1978 – também implementado outras vezes durante a década de 1980 (CHILE, 2004).

Ante à guerra interna alegada pelos militares, foram adotadas medidas que acabaram por promover massivas violações de direitos humanos. Nesse contexto, observa-se a censura dos meios de comunicação, bem como detenções arbitrárias, desaparecimentos forçados, execuções sumárias, exílio, tortura, entre outros abusos (ZALAQUETT, 2006, p. 27).

Logo após a efetivação do golpe militar, iniciou-se no país uma perseguição promovida pelos serviços de segurança às pessoas ligadas aos partidos políticos[10], sindicatos e movimentos sociais. Muitas delas foram detidas, torturadas, executadas, exiladas ou desaparecidas – violências que foram direcionadas, principalmente, aos integrantes do Movimento da Esquerda Revolucionária (MIR), do Partido Socialista (PS) e do Partido Comunista (PC).

A repressão realizada no período de 1974 a 1977 foi intensa, as ações praticadas à época tinham como objetivo a eliminação de grupos considerados altamente perigosos, no que se referia às questões políticas. Assim, o ano de 1977 foi marcado por pressões externas, que fizeram com que o Estado dissolvesse um de seus principais braços de ação, a Direção de Inteligência Nacional (DINA). Este órgão era responsável pelo recolhimento de informações e criação de planos de ação considerados fundamentais para salvaguardar a segurança nacional do país, além de ter sido a entidade responsável pela repressão dos considerados inimigos políticos (CHILE, 1996b).

[10] O Informe Final da Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação cita as várias resoluções emitidas pela Assembleia Geral da OEA, sobre a preocupação com a situação dos direitos humanos no Chile. Em 1981, as pressões dos órgãos do SIDH fizeram com que o Chile rompesse suas relações com a CIDH. Contudo, a CIDH continuou com as análises de casos e publicações de informes sobre o país (CHILE, 1996b, Tomo 2, p. 1128).

Entretanto, mesmo com a extinção da DINA, as ações de investigação e contenção das insurgências continuaram com a criação da Central Nacional de Informações (CNI), cujo foco esteve até o ano de 1980, especialmente, nas questões relacionadas a inteligência (CHILE, 1996b).

Já no período final da ditadura militar, década de 1980, a CNI teve um importante papel no combate aos grupos insurgentes – dentre eles, o MIR e o grupo *Mapu Lautaro* –, os quais se fortaleceram nessa época. Diante dessa conjuntura, observou-se o uso excessivo da força por parte das autoridades estatais na contenção de manifestações públicas, resultando em várias mortes (CHILE, 1996b).

A transição política do país à democracia pôde ser caracterizada em sua primeira fase por medidas autoritárias, como a permanência de Pinochet como comandante chefe do exército, a auto-anistia de 1978, a Constituição de 1980 e o sistema eleitoral binominal, o qual garantia a representação da extrema direita no poder Legislativo.

Não obstante, diante das pressões internas e internacionais sofridas pelo governo chileno, foi realizado no país, no ano de 1988, um plebiscito que tinha como intuito questionar a continuidade do governo vigente. Diante da negação, por parte da população, sobre a continuidade do regime, foram realizadas no ano seguinte eleições presidenciais que tiveram como vencedor Patricio Aylwin. Em março de 1990 o novo presidente assume o cargo, momento em que tem início o processo de redemocratização chileno (ZALAQUETT, 2006).

Apesar de Aylwin ter implementado algumas medidas que favoreceram a justiça de transição[11], esse processo não foi isento de obstáculos. Pelo contrário, a herança do regime autoritário ainda se manteve presente, a partir de um Congresso Nacional ainda muito travado, o que impossibilitou, nos primeiros anos após a mudança de regime, a concretização de reformas institucionais. Sobre os limites democráticos, Wilde aponta:

[11]Vale ressaltar que no Informe de 1989-1990, a CIDH aponta a melhoria na situação dos direitos humanos no país, ocorrida desde a realização do plebiscito em outubro de 1988. Meses depois da posse do novo presidente chileno, o país ratificou no dia 10 de agosto de 1990 a Convenção Americana de Direitos Humanos, a qual tinha sido assinada em 22 de novembro de 1969 – a aceitação da competência da Corte se deu no dia 21 de agosto de 1990 (CIDH, 1990).

> Em outros níveis, a democracia ficou limitada por valores e mentalidades autoritários incorporados em atores políticos, organizações e setores sociais influentes, cuja adesão à prática democrática era, no melhor dos casos, limitada. Estes atores, sobretudo, as Forças Armadas e o Poder Judiciário […], exerceram um importante poder de fato para manter a conspiração de consenso [Tradução livre] (WILDE, 2007, p. 13).

É notório que nos anos iniciais da transição política havia uma limitação na capacidade do Executivo de adotar medidas que promovessem a reparação das violações, bem como reformas que possibilitassem a não repetição de casos semelhantes. O forte papel dos militares no processo de transição garantiu, inclusive, restrições legais e constitucionais (SKAAR, 1994). Além da ausência de consenso entre os três poderes, era possível observar a formação de alianças contrárias à agenda de reformas, fator que gerou impactos negativos para a política de direitos humanos (COLLINS, 2009).

A Corte Suprema também se alinhou à posição de contrariedade às reformas propostas, uma vez que temia a limitação de seu poderio. Como consequência, visualiza-se no período a ampliação no encaminhamento de petições ao SIDH, as quais solicitavam mudanças legislativas e no poder judiciário. Uma das denúncias enviadas nesse ínterim foi o *Almonacid versus Chile*, que ao questionar a lei de anistia como forma de isentar crimes contra a humanidade[12] se tornou um caso paradigmático.

Em vista disso, a implantação de reformas constitucionais e a execução de julgamentos sobre as violações de direitos humanos se desenvolveram de forma tardia no país. Como aponta Wilde (2007) a mobilização em torno dessas questões foi determinante para as mudanças institucionais. Com isso em mente, a próxima seção terá a incumbência de analisar a mobilização chilena, a qual repercutiu tanto

[12]Em 15 de setembro de 1998, frente à decisão da Suprema Corte chilena que garantia a impunidade para perpetradores de crimes contra a humanidade durante o período da ditadura militar, Mario Máquez Maldonado e Gómez Olivares ingressaram com a petição 12.057 ante a CIDH. O caso foi processado pela Comissão, a qual encaminhou o caso à CtIDH diante da posição chilena que permitia a impunidade de tais crimes. No caso julgado pela Corte *IDH "Almonacid Vs. Chile"* de 2006, o Estado do Chile admitiu que a lei de anistia era contrária às normativas de direitos humanos e afirmou que tinha sido criada durante o governo ditatorial com o objetivo de evitar a responsabilização dos agentes do governo pelas violações dos direitos humanos. Nesse sentido, o Estado reconheceu que a responsabilidade do governo em relação à existência da lei de anistia se mantinha, de forma que o Estado do Chile continuava violando a Convenção Americana de Direitos Humanos (COLLINS *et al*, 2013).

na promoção do direito à verdade e à justiça, como na implementação de medidas que modificaram a estrutura do Estado chileno.

5. O ativismo chileno no Sistema Interamericano de Direitos Humanos em prol da verdade e da justiça

Com o intuito de analisar o perfil das denúncias enviadas contra o Estado chileno ao SIDH, com foco para as denúncias que visam garantir o direito à verdade e à justiça, serão utilizadas as informações coletadas na base de dados, do NUPEDH-IERIUFU, sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos em relação aos casos de violações aos direitos humanos submetidas contra os Estados sul-americanos.

A base de dados é composta por informações retiradas dos relatórios de mérito, admissibilidade, inadmissibilidade e arquivamento disponíveis no sítio oficial da CIDH, assim como das sentenças emitidas pela CtIDH igualmente disponibilizadas no seu *site* oficial. No banco de dados são destacadas informações como: tipo principal da violação alegada, andamento do processo nos referidos órgãos, características das vítimas, detalhes dos denunciantes, tipo de atuação dos peticionários, normativas mobilizadas nas denúncias, pronunciamento dos órgãos do Sistema e respostas dos Estados.

A partir disso, é possível observar que a primeira denúncia enviada contra o Chile foi recebida pela CIDH no ano de 1973. Deste ano até 2017, a Comissão Interamericana registrou 109 casos de violação aos direitos humanos contra o Estado chileno, dos quais 97 foram admitidos, 8 foram inadmitidos e 4 arquivados. Dos 93 casos admitidos, 53 deles já tiveram decisões de mérito e 8 foram enviados à Corte IDH.

A maior parte das denúncias existentes contra o país está concentrada entre as décadas de 1990 e 2000, o que representa 70 dos 109 casos recepcionados pela CIDH. De 1970 à 2017, a distribuição das denúncias no tempo é caracterizada da seguinte forma: década de 1970, 32 casos ; década de 1980, 6 casos; 22 casos na

década de 1990; e a partir do ano 2000, 48 casos[13] – em apenas 1 denúncia não foi possível identificar a data de envio da petição. Em relação aos temas de denúncia de todos os casos referentes ao Chile, o gráfico 1 apresenta sua distribuição.

Gráfico 1: Temas de denúncias submetidas contra o Estado do Chile

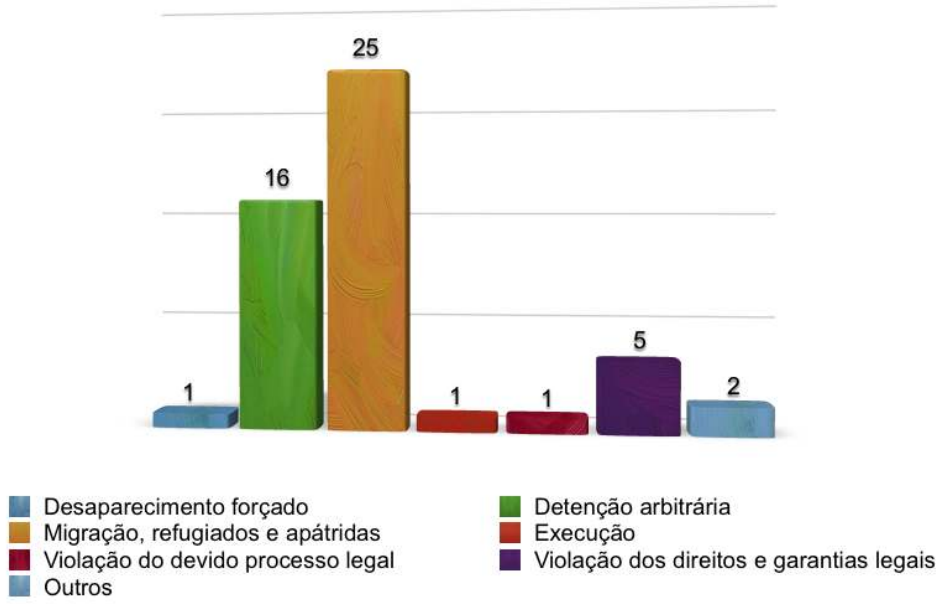


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de MAIA, M. e GARBIN, I. Base de Dados sobre os Casos do SIDH, 2018.

No que diz respeito aos temas das denúncias é possível observar que os casos se relacionam, em sua grande maioria, aos temas associados a: migração, refugiados e apátridas (24%); detenção arbitrária (19%) e violação dos direitos e garantias legais (12%). Referente ao período específico de justiça de transição os temas mais denunciados podem ser observados no próximo gráfico.

[13] Como a década de 2010 ainda não está completa, agrupamos os dados nos anos 2000.

Gráfico 2: Temas de denúncias referentes à justiça de transição



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de MAIA, M. e GARBIN, I. Base de Dados sobre os Casos do SIDH, 2018.

No que tange às denúncias relacionadas aos temas de justiça de transição, 51 petições foram analisadas pelo SIDH. Destas, a temática mais denunciada é migração, refugiados e apátridas, as quais se relacionam com casos sobre exílio ocorridos durante os anos de 1973 à 1990. Em relação a isso Lira e Loveman (2005, p. 242) demonstram que o informe da CIDH – sobre a situação dos direitos humanos no Chile de 1985 – apontou numerosas violações ao direito de ir e vir, haja vista que o governo passou a negar por motivações políticas o "direito do nacional de viver em sua pátria".

Detenção arbitrária e violação dos direitos e garantias judiciais também foram temáticas presentes nas denúncias referentes ao período ditatorial. Por sua vez, violações relacionadas ao devido processo legal, liberdade de expressão, propriedade privada e omissão dos serviços administrativos por parte do governo são temas que se tornaram mais recorrentes após o processo de redemocratização do país.

Grande parte das denúncias encaminhadas ao Sistema Interamericano, cujas violações ocorreram durante à ditadura militar omitem os nomes dos peticionários – em 37 casos os nomes dos denunciantes são mantidos em sigilo. Em relação às outras 14 denúncias relativas ao período, 10 foram encaminhadas por civis, 2 por organizações e 2 por civis e organizações em conjunto.

O sigilo em relação aos denunciantes, a princípio, dificultaria uma análise sobre o perfil de atuação e mobilização do ativismo jurídico de direitos humanos em relação ao Chile, no que tange aos casos sobre justiça de transição. Bem como impediria a identificação das redes de *advocacy* atuantes à época. No entanto, o Anuário Interamericano de Direitos Humanos de 1987, organizado e publicado pela CIDH, traz informações reveladoras sobre a mobilização no período.

Nesse sentido, o documento destaca a preocupação da Comissão com as medidas das autoridades governamentais contra os organismos defensores dos direitos humanos, especialmente em relação a algumas organizações não governamentais que atuavam no país. Inclusive, cita os Informes de 1983 e 1984 com o intuito de reforçar a recomendação de "máximo de prudência e ponderação com os organismos defensores de direitos humanos e com as instituições cujas atividades tem conteúdo humanitário" (CIDH, 1987, p. 995).

A publicação ainda descreve a perseguição do Estado chileno ao Comitê de Cooperação para a Paz, criado em 1973 e constituído por organizações religiosas, com o objetivo de promover a ajuda humanitária, assim como denunciar as violações dos direitos humanos ocorridas no período[14]. O líder do departamento jurídico, José Zalaquet, foi exilado à época exatamente pelas atividades de combate aos crimes contra os direitos humanos. Zaquelet acabou por atuar posteriormente à frente da ONG Anistia Internacional e, após a redemocratização do país, foi escolhido para compor a Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação do Chile (CNVR).

Outra organização não governamental também importante no período, foi a Comissão Chilena de Direitos Humanos. Criada em 10 de dezembro de 1978, passou a publicar relatórios mensais sobre a situação dos direitos humanos no

[14]O Anuário apresenta a cópia da carta escrita por Pinochet e encaminhada para o Comitê, na qual solicitava o fim das atividades do organismo, haja vista que suas atividades eram interpretadas como de caráter político.

Chile. Seu dirigente, Jaime Castilho, também foi exilado do país e, segundo o Anuário da Comissão (1987), juntamente com Eugênio Velasco forneceram informações relevantes para a atuação da CIDH. Jaime Castillo, ainda como presidente da organização Comissão Chilena de Direitos Humanos, foi membro da Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação do Chile.

Nota-se, portanto, que a mobilização que provocou a denúncia da situação dos direitos humanos no Chile se constitui logo após o golpe de Estado de 1973, como uma reação à brutalidade adotada pelas forças do regime que tinham o objetivo de eliminar quaisquer tipo de apoio ao governo socialista que acabara de ser destituído ou oposição ao novo governo. Esta postura adotada por Pinochet gerou uma grande repercussão internacional e fez com que ONGs, organismos internacionais e grupos de esquerda direcionassem suas atenções à crítica situação dos direitos humanos no Chile. Com a instauração do novo regime, uma grande massa de chilenos foi exilada do país e se instalou em diversos Estados ao redor do mundo (KELLY, 2013).

A repercussão causada pela brutalidade do governo de Pinochet e o grande número de exilados, os quais presenciaram e muitas vezes foram vítimas das violações, contribuíram para que no exterior essas pessoas se unissem e dessem origem a uma rede de indivíduos e organizações, que tinham como finalidade denunciar as violações de direitos humanos que estavam ocorrendo no país. Desse modo, o processo de denúncia à situação existente no Estado chileno se fortaleceu, a partir da criação de um movimento transnacional de solidariedade que contou com o apoio de organizações cristãs, grupos socialistas e ONGs internacionais – entre elas a Anistia Internacional, a Comissão Internacional de Juristas e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Como consequência, de acordo com Kelly (2013), o golpe ocorrido no Chile contribuiu para criar e aumentar a consciência das pessoas a respeito dos direitos humanos em todo o mundo.

Por essa razão, o movimento de solidariedade além de dispor da colaboração de organizações e de pessoas diretamente relacionadas e afetadas com o que estava ocorrendo no país – como os exilados, estudantes e associações sindicais chilenas –, também teve a participação de variados grupos e pessoas que

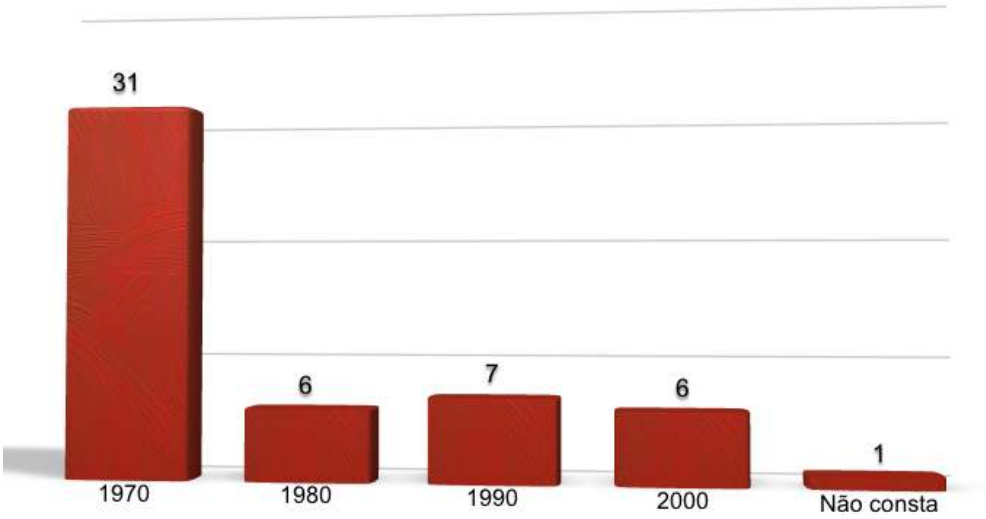
muitas vezes possuíam interesses e visões políticas distintas, mas que diante das circunstâncias se juntaram para denunciar as atrocidades cometidas pelo regime de Pinochet (ELSEY, 2013).

De forma similar, os organismos internacionais também fizeram parte dessa rede e foram impelidos por ela. A CIDH foi uma das agências internacionais provocadas a atuar diante do Relatório emitido pela Anistia Internacional em 1973, o qual ressaltava a péssima condição dos direitos humanos visualizada no país. A visita feita pela Anistia Internacional no mesmo ano do golpe de Estado precedeu a observação *in loco* efetuada pela Comissão Interamericana em 1974. Contudo, muitos dos lugares em que a Anistia foi impedida de visitar, em decorrência de seu caráter de organização não governamental, a CIDH conseguiu acesso e constatou a degradante situação dos direitos humanos existente. Como consequência disso, foi elaborado o relatórios mais crítico realizado pela Comissão Interamericana até aquele momento (ENSALACO, 2000).

Todavia, seria durante os anos de 1990, momento em que a região da América Latina era caracterizada pela abertura política nos países autoritários e pela implementação dos processos de redemocratização, que as redes de *advocacy* se tornariam mais atuantes. Não obstante, a mobilização transnacional em torno do caso chileno se iniciou no mesmo ano do golpe militar e foi impulsionada pela massa de chilenos que foi expulsa do país e se instalou em outras regiões, a partir das quais continuou atuando contra o regime de Pinochet.

Nesse sentido, a mobilização chilena foi a percursora no continente americano, uma vez que apesar da ditadura militar chilena não ter sido a primeira a ser instaurada na região, foi a primeira que conseguiu atrair, de forma significativa, as atenções da comunidade internacional. Como consequência da imediata atuação dos ativistas em relação ao Chile, dos 51 casos processados pela Comissão sobre os casos relativos ao período militar, a maioria das petições foi enviada ainda durante os anos 1970, como demonstra o gráfico 3.

Gráfico 3: Petições enviadas contra o Chile sobre Justiça de Transição, separadas por décadas



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de MAIA, M. e GARBIN, I. Base de Dados sobre os Casos do SIDH, 2018.

Entretanto, vale dizer que a mobilização chilena não repercutiu somente no sistema de peticionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A atuação da CIDH durante as décadas de 1970 e 1980 se deu, principalmente, a partir da execução de visitas *in loco* e da elaboração de informes, haja vista que diante de situações generalizadas de violações aos direitos humanos, a Comissão optou por adotar uma estratégia que lidasse de uma forma mais holística com a circunstância existente, ao invés de tratar casos individuais (LEBLANC, 1977; ENSALACO, 2000). Além do mais, como aponta Bernardi (2017), a CIDH priorizou o sistema de relatorias, uma vez que os regimes repressores não estavam dispostos a mudar suas práticas, assim como não reconheciam a legitimidade das denúncias e da própria Comissão Interamericana.

Portanto, constata-se que a atuação inaugural em torno do caso do Chile viabilizou a expansão da atividade das ONGs no final do século XX. Nota-se, por conseguinte, que algumas das organizações que atuaram como denunciantes a partir dos anos 1990, foram criadas, bem como trabalharam intensamente ainda no período da ditadura militar. Entre as com dimensão internacional estão a Anistia

Internacional, a *Human Rights Watch*, o Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e a *Seeking Reparation for Torture Survivors* (REDRESS). ONGs domésticas como a *Corporación de Promoción e Defensa del Pueblo (CODEPU)* e a *Corporación de Desarollo de la Mujer* também participaram de forma intensa no transcorrer dos anos autoritários.

Por outro lado, durante os anos 1990 vários organizações emergiram e se tornaram atuantes perante o SIDH, entre elas estão a ONG internacional Humanas e as ONGs domésticas *Grupo Chileno de Objeción de Conciencia "Ni casco ni uniforme"*, Centro de *Estudios Jurídicos Sociales y Documentación Indígena*, *Observatorio Ciudadano*, *Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas* e *Movimiento de Integración y Liberación Homosexual*. Vale também ressaltar a atuação da Clinica de Ações de Interesse Público da Universidade de Diego Portales. Destas, somente a Universidade atuou em casos cujo tema principal da denúncia estava vinculado ao processo de justiça transicional.

Para Abramovich (2009), o contexto de abertura política marcou a ampliação da atuação de ONGs locais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, mas também a formação de associações entre diversas organizações para a atuação em rede[15]. Sendo assim, com o propósito de analisar a atuação em rede dos peticionários no SIDH, levantamos os casos onde pudemos observar coalizões no encaminhamento de denúncias, conforme tabela abaixo.

[15]Essa afirmação foi contestada por Collins (2009) em investigação que revelou uma desmobilização de parte das organizações como o Vicariato da Solidariedade que foi desativado em 1992 e suas atividades foram transferida para a CODEPU. Em seu estudo focado na mobilização em torno da responsabilização individual por crimes cometidos contra a ditadura militar, investigando o indiciamento de Pinochet em tribunais estrangeiros, demonstra que muitos dos ativistas envolvidos agiam a título pessoal. Para a autora, fatores internos como por exemplo, a pressão de atores nacionais, influenciaram mais as mudanças domésticas no ressurgimento da responsabilidade penal por violações de direitos humanos no período da ditadura do que o ativismo internacional. A autora também ressalta o fato de que muitas personalidades extremante atuantes no período da ditadura não foram as mesmas que protagonizaram o debate sobre *accountability* nos seus países. Não obstante, vale recordar outra observação da autora em que o Chile conta com pelo menos duas gerações de advogados de direitos humanos. A primeira geração estava vinculada principalmente ao Vicariato da Solidariedade. E a segunda geração, mais jovem e com perfil ideológico mais radical, que trabalha na CODEPU, organização que herdou os casos do Vicariato e que tem contribuído desde 1998 para patrocinar causas contra Pinochet e outras pessoas responsáveis pelas violações de direitos humanos durante a ditadura militar.

Tabela 1: Atuação em rede nos casos chilenos processados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Atuação em rede	Total de casos
Não	69
Não se aplica	31
Não se aplica (peticionários mantidos em sigilo)	38
Sim	40
Entre indivíduos	13
Entre indivíduos e ONGs	11
Entre ONGs	6
Entre ONGs e Organizações Privadas	5
Entre indivíduos e Organizações Privadas	2
Entre indivíduos e diversas organizações	2
Entre Organizações Privadas	1
Total de casos	109

Fonte: SIDH (2018). Elaboração das autoras.

A partir dos dados da tabela, nota-se que em 69 dos 109 casos recepcionados pela CIDH não se pode observar a atuação em rede – é necessário lembrar que em 38 casos os nomes dos peticionários foram mantido em sigilo, de modo que somente em 31 casos a atuação em rede não se aplica de fato. Por conseguinte, a maior parte dos casos em que constam os peticionários, o encaminhamento ocorreu por meio da atuação em rede de indivíduos com a participação de ONGs ou somente entre indivíduos. Vale ainda ressaltar, que dos 40 casos em que se observa a atuação em rede, seis ocorreram antes da transição política, de modo que os 34 que restaram foram encaminhados pós-1990.

Sobre isso Keck e Sikkink (1998) afirmam que os ativistas nacionais privilegiam as oportunidades políticas domésticas, mas mantêm o ativismo internacional como opção e preservam esse caminho como estratégia de mobilização[16]. Isto porque – de acordo com o "modelo bumerangue" desenvolvido

[16] É importante lembrar, conforme o discutido anteriormente, que após a redemocratização ainda era possível observar resquícios do período autoritário, de forma que atores políticos, organizações e

pelas autoras – as redes de ativistas domésticas ao verem suas demandas serem frustradas no âmbito nacional, recorrem a arena internacional em busca de aliados que as auxiliem a amplificar suas reinvindicações. Além do mais, a estratégia das coalizões promovem a circulação de informações sobre as violações de direitos humanos e aumentam os resultados da litigância.

Em vista disso, observa-se que as coalizões transnacionais ocorreram em temas como detenção arbitrária, violação da liberdade de expressão, violação do devido processo legal e violação dos direitos e garantias judiciais, entre outros. Vale ainda destacar a participação de ONGs por meio de manifestações públicas sobre os casos e como *amicus curiae* em denúncias analisados pela CtIDH[17].

Como resultado da mobilização chilena em torno das ocorrências referentes à justiça de transição, 43 dos 45 casos que tiveram decisão de mérito dispõem de recomendações emitidas pela CIDH. As principais orientações formuladas pelo organismo estão relacionadas ao direito à justiça e à verdade, de modo que a Comissão demandou ao Estado que ele cumprisse com os deveres de investigar e punir os culpados, reparasse moral e materialmente às vítimas das violações, bem como adequasse a legislação interna às normativas internacionais.

Com efeito, parte das recomendações da Comissão foram alcançadas, não como resultado de uma resposta do Estado ao mecanismo, mas como parte de um processo mais amplo de transformações do governo chileno após o fim do período autoritário. Nesse sentido, é possível identificar no marco dos diferentes governos que sucederam o regime militar, ações que respondem ao posicionamento da CIDH.

Um exemplo é o da criação e atuação da Comissão Nacional de Verdade e Reconciliação do Chile, cuja composição revela também a participação de

setores sociais agiam em conformidade com o legado autoritário. Desse modo, verifica-se que as violações dos direitos humanos relacionadas às forças policiais e armadas estão vinculadas com a herança deixada pelos conflitos do passado autoritário, e a partir da qual são justificadas (GRANDIN, 2007; WILDE; 2007). Nesse sentido, observam-se demandas no SIDH sobre violações de direitos humanos ocorridas já durante a democracia, mas que guardam fortes relações com práticas da ditadura, como a violência policial ou os maus tratos em prisões.

[17] A Associação Americana de Juristas, por exemplo, atuou no caso *Almonacid vs Chile*.

importantes ativistas que lutaram contra a ditadura em redes transnacionais, inclusive como peticionários no SIDH[18] (KREFT; LE SAUX; LAUZÁN, 2011).

O resultado da atuação conjunta entre as redes de *advocacy* e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos também pode ser visto no esforço da Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação, bem como de outras políticas públicas adotadas pelo Chile. Estas visavam elucidar a verdade em relação aos casos de violações de direitos humanos ocorridas durante a ditatura militar, bem como conceder reparações às vítimas ou a seus familiares. Assim, entre os casos analisados pela CIDH e que posteriormente passaram pela averiguação da CNVR podem ser citados, entre outros, os casos *Michel Salin Nash Sáez y otros, Juan Antonio Aguirre Ballestreros* e *Carmelo Soria Espinoza.*

Entretanto, no campo da responsabilização individual por crimes cometidos durante a ditadura, as respostas foram escassas e vieram especialmente de juízes progressistas que passaram a interpretar o direito de forma a alcançar a *accountability*[19]. Hau (2018), por exemplo, relata o primeiro caso que se fez justiça no Chile, frente ao tema de desaparecido político – a sentença proferida por Alejandro Solis, em 2004, estabeleceu a tese de sequestro permanente da vitima e condenou um ex-agentes da DINA responsável pelo crime.

No que tange a este assunto, observa-se que a Lei de Anistia de 1978 foi um grande obstáculo para a punição dos responsáveis dos crimes cometidos, assim como a relutância da Corte Suprema de lidar com os casos de violações denunciados. A estrutura hierárquica do poder judiciário também contribuiu para que instâncias inferiores à Corte Suprema não atuassem contrariando as orientações da instância máxima, que nos anos seguintes à redemocratização ainda era vista como leal ao regime de Pinochet e extremamente conservadora (SKAAR, 2011).

[18]Os membros da CNVR foram o Ex-Senador e Presidente do *Colegio de Abogados,* Raúl Retting; o Presidente da Comissão Chilena de Direitos Humanos, Jaime Castillo Velasco; o Professor Universitário Jose Luis Cea; a representante da *Comisión de Paz y Justicia*, Monica Jimenez; o Ex-Ministro da Suprema Corte, Ricardo Matin; a professora universitária Laura Navoa; o Ex-Ministro do Governo Militar, Gonzalo Vial; e o Ex-Presidente da Anistia Internacional, José Zaquett.

[19]Sobre isso, vale conferir o estudo de Bernardi (2015), o qual a partir de uma análise de casos sobre o Peru observa o grau de impacto do SIDH na judicialização de denúncias referentes à justiça de transição. O autor enfatiza o papel da sociedade civil e as respostas do Judiciário doméstico como canais abertos a influência do Sistema.

A modificação dessa postura se deu, como argumenta Skaar (2011), com a prisão de Pinochet em Londres em 1998. Entre os anos de sua prisão e seu indiciamento e afirmação por parte da Corte Suprema de que Pinochet deveria ser julgado (2001), os tribunais internos receberam um enorme montante de denúncias referente à ditadura militar e visualizaram a reabertura de vários processos que estavam parados diante da resistência do tribunal em julgá-los. Desse modo, foi no transcorrer dos anos de 1998 e 2001 que vários casos foram julgados, o caso de Augusto Pinochet[20] abriu um procedente para a condenação de outros perpetradores de violações de direitos humanos, ainda que a Lei de Anistia não tivesse sido revogada (SKAAR, 2011).

Em vista do exposto, observa-se que a *advocacy* transnacional em torno do caso chileno foi o primeiro movimento de mobilização com esse caráter na região da América Latina. O movimento iniciado já na década de 1970 viabilizou a maior atuação das redes de *advocacy* nos anos 1990, assim como pavimentou o caminho para que outros movimentos que buscassem garantir os direitos à memória, à justiça e à verdade, em relação às violações de direitos humanos perpetradas pelos regimes autoritários, prosperassem nos outros Estados do continente.

6. Conclusão

A análise sobre a mobilização em torno da justiça de transição em relação ao Chile aponta a importante interação entre organizações, indivíduos, redes de *advocacy*, instituições internacionais e Estado na promoção e efetivação de demandas sobre justiça, memória e reparação das violação de direitos humanos ocorridas durante as ditaduras militares na América Latina.

A mobilização transnacional que buscou denunciar as violações de direitos humanos cometidas pelo regime de Pinochet foi a primeira a ocorrer no continente americano e contou com a criação de um movimento internacional de solidariedade, bem como com a participação de ativistas em instituições internacionais tanto para

[20] Augusto Pinochet faleceu em 2006 quando ainda era julgado em dois processos, um por crimes relacionados a transações financeiras e outro por violações aos direitos humanos (SKAAR, 2011).

difundir a péssima situação dos direitos humanos no país, como para buscar justiça e modificar a situação vigente.

O caso chileno ajudou a moldar a estratégia de mobilização internacional de ONGs domésticas e internacionais, as quais passaram a adotar novas formas de ativismo e *advocacy* por meio do envio de denúncias a órgãos internacionais e da emissão de relatórios críticos sobre a situação dos direitos humanos. Também transformou a relação entre os grupos da sociedade civil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o qual atuou não só recebendo diversas denúncias de violações, mas também acionando seus próprios mecanismos – a partir da emissão de relatórios, visitas *in loco* e sentenças da CtIDH – para processar o caso e gerar mudanças de comportamento do Estado.

Portanto, a estratégia de mobilização das redes de advocacy por meio da litigância internacional em relação ao caso do Chile fortaleceu a demanda para os casos individuais denunciados e promoveu mudanças legislativas, jurídicas e políticas. Do mesmo modo que serviu como uma referência para mobilizações futuras no Sistema Interamericano, que tiveram como princípio abordar o tema de justiça de transição.

Por fim, este artigo ainda aponta para a necessidade, não explorada neste trabalho, de estudar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos como uma instância não monolítica, a qual teve suas decisões influenciadas por burocratas que se vincularam tanto à rede de solidariedade quanto à rede democrata cristã presente na América Latina e que promoveram os debates em torno do passado autoritário no Chile e da justiça de transição no âmbito das organizações internacionais, em especial da OEA.

7. Referências

ABRAMOVICH, Victor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 6, n. 11, p. 07-39, 2009.

ACOSTA, Juana Ines; ALVAREZ, Lina. Logical Lines of Investigation: a contribution

of the Inter-American System of Human Rights to the Prosecution of system crimes in transitional justice frameworks. *International Law*: *Revista Colombiana de Derecho Internacional* n. 18, p. 57-87, 2011.

ALMEIDA, Eneá de Stutz; TORELLY, Marcelo. Justiça de Transição, Estado de Direito e Democracia Constitucional: Estudo preliminar sobre o papel dos direitos decorrentes da transição política para a efetivação do estado democrático de direito. *Sistema Penal & Violência*, v. 2, n. 2, p. 36-52, 2010.

BASCH, Fernando *et al*. The Effectiveness of the Inter-American System of Human Rights protection: A quantitative approach to its functioning and compliance with its decision. *Sur: International Journal on Human Rights*, v.7, n.12, p. 8-35, 2010.

BENFORD, Robert D.; SNOW, David A. Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, v. 26, n. 1, p. 611-639, 2000.

BERNARDI, Bruno Boti. *O sistema interamericano de direitos humanos e a justiça de transição: impactos no Brasil, Colômbia, México e Peru.* Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2015.

_____. The case of the Araguaia guerrilla movement and the Inter-American Human Rights System: impacts on Brazil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 22, p. 49-92, 2017.

CARLETON, David; STOHL, Michael. The Role of Human Rights in U.S Foreign Assistance Policy: a Critique and Reappraisal. *American Journal of Political Science*, v. 31, n. 4, p. 1002-1018, 1987.

CHILE. *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación***.** Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, v. 1, Tomo 1, 1996a.

_____. *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, v. 1, Tomo 2, 1996b.

_____. *Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura***.** Informe Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Santiago, 2004.

COLLINS, Cath. Human rights trials in Chile during and after the 'Pinochet Years'. *International Journal of Transitional Justice*, v. 4, n. 1, p. 67-86, 2009.

COLLINS *et al*. *Verdad, Justicia y Memoria por violaciones de derechos humanos en tempos de dictadura, a 40 años del Golpe Militar.* 2013. Disponível em: < http://www.icso.cl/wp-content/uploads/2011/03/udp_ddhh_2013_cap_01.pdf> Acessado em 05 de agosto de 2015.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Anuario Interamericano de Derechos Humanos*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1987.

_____. *Informe Anual (1989-1990).* 1990. Disponível em: < http://www.cidh.org/annualrep/89.90span/indice.htm> Acessado em 23 de junho de 2016.

_____. *Derecho a la Verdad en las Americas*. OEA/Ser.L/V/II.152, doc. 2, 13 de agosto de 2014. Disponível em < http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/derecho-verdad-es.pdf> Acessado em 23 de junho de 2015.

_____. Impunity and the right to truth in the inter-American system of human rights. *Iberoamericana*, v. 7, n. 26, p. 45-66, 2007.

ELSEY, Molly. "As the World is my witness": Transnational Chilean Solidarity and Popular Culture. In: MOR, Jessica Stites (ed.). *Human Rights and Transnational Solidarity in Cold War Latin America*. Madison: The University of Wisconsin Press, 2013, p. 177-208.

ENSALACO, Mark. *Chile under Pinochet*. Recovering the Truth. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2000.

GOLDMAN, Robert. History and Action: The Inter-American Human Rights System and the role of the Inter-American Comission on Human Rights. *Human Rights Quarterly*, v. 31, n. 4, p. 856-887, 2009.

GRANDIN, Greg. Las instrucciones de las grandes catástrofes: comisiones por la verdad, historia nacional y formación del Estado en Argentina, Chile y Guatemala. *Revista Sociohistórica*, n. 21-22, p. 205-236, 2007.

GUTIÉRREZ, Cristina Luz García. La recuperación de la "memoria" en las transiciones a la democracia: los casos de Chile y España. *Sociedad y movimientos sociales,* p. 19-34, 2009. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4484258>. Acessado em 25 de fevereiro de 2018.

HAU, Boris. Chile, 40 Años de exigencias de verdad y justicia. *Razón Crítica*, n.4, p. 137-161, 2018. Disponível em: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/razoncritica/article/view/1275> Acessado em 25 de fevereiro de 2018.

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

KELLY, Patrick William. The 1973 Chilean coup and the origins of transnational human rights activism. *Journal of Global History*, v. 8, n. 1, p. 165-186, 2013.

KREFT, Francisca Garretón; LE SAUX, Marianne González; LAUZÁN, Silvana. *Políticas Públicas de verdad y memoria en 7 países de América Latina:* Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguai. Santiago: Centro de Derechos

Humanos, 2011.

LEBLANC, Lawrence J. *The OAS and the promotion and protection of Human Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1977.

LIRA, Elizabeth; LOVEMAN, Brian. *Políticas de reparación:* Chile 1990-2004. Santiago: Lom Ediciones, 2005.

LUTZ, Ellen.; SIKKINK, Kathryn. The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America, *Chicago Journal of International Law*, v. 2, n.1, p. 1-33, 2001.

MAIA, Marrielle. Um peso e duas medidas: as interações entre o departamento de Estado dos Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In: MAIA, Marrielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (org.). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: denúncias, Interações, mobilizações*. Brasília: FUNAG, 2017, p. 103-132.

MAIA, Marrielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (orgs). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos:* Denuncias, Interações, Mobilizações. Brasília: FUNAG, 2017.

MICUS, Annelen. *The Inter-American Human Rights System as a Safeguard for Justice in National Transitions:* From Amnesty Laws to Accountability in Argentina, Chile and Peru. Leiden and Boston: Brill Nijhoff, 2015.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)**.** *Introducción.* Disponível em: < http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/intro.asp> Acessado em 02 de abril de 2015.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn (eds). *The Power of Human Rights:* International Norms and Domestic Change. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 1-38.

ROMANO, Cesare. The United States and International Courts: getting the Cost-Benefit Analysis Right. In: ROMANO, Cesare (org.). *The Sword and the Scales: The United States and International Courts and tribunals*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 419-444.

SALMÓN, Elizabeth. Algumas reflexões sobre o Direito Internacional Humanitário e a justiça transicional: lições da experiência latino-americana. In: REÁTEGUI, Félix (org.). *Justiça de transição*: manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça, 2011. p. 227-262.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo Jurídico Transnacional e o Estado: Reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Sur: Revista Internacional de Direitos*

Humanos, v. 4, n. 7, p. 26-57, 2007.

SCHONSTEINER, Judith; COUSO, Javier. La implementación de las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Chile: ensayo de un balance. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, v. 22, n. 2, p. 315-355, 2015.

SKAAR, Elin. *Human Rights violations and the paradox of democratic transition:* A study of Chile and Argentina. Norway: Chr. Michelsen Institute, 1994

_____. *Judicial independence and Human Rights in Latin America*. Violations, politics, and prosecutions. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

TEITEL, Ruti G. Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, v. 16, p. 69-94, 2003.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. In: REÁTEGUI, Félix (org.). *Justiça de transição*: manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça, 2011. p. 47-72.

WILDE, Alexander. Irrupciones de la memoria: la política expresiva en la transición a la democracia en Chile. In: *Historizar el pasado vivo en America Latina*, 2007.

ZALAQUETT, José. La Comisión de Chile y su misión moral e histórica. In: PNUD. *Del dolor a la verdad y a la reconciliación*, Bogotá: Editorial El Malpensante S. A, 2006, p, 26-30.

Recebido em 05/03/2018.

Aprovado em 22/05/2018.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ATORES INTERNACIONAIS E PODER CIBERNÉTICO: O PAPEL DAS TRANSNACIONAIS DE TECNOLOGIA NA ERA DIGITAL

MARCELO PASSINI MARIANO
Professor Doutor no curso de Relações Internacionais da UNESP, *campus* Franca, e no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – UNICAMP – PUC/SP)
Pesquisador do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI/UNESP) e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI)

JAQUELINE TREVISAN PIGATTO
(bolsista FAPESP)
Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – UNICAMP – PUC/SP)
Pesquisadora do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI/UNESP) e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI)

RAFAEL AUGUSTO RIBEIRO DE ALMEIDA
(bolsista FAPEMIG)
Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
Pesquisador do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI/UNESP) e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI)

RESUMO: Este artigo analisa as relações de poder em um mundo onde as novas tecnologias digitais modificam as capacidades dos atores internacionais, tendo consequências diretas sobre os Estados nacionais e as instituições internacionais. As relações internacionais são abordadas a partir da discussão sobre a expansão do ciberespaço, procurando compreender como as sociedades reagem às mudanças no padrão de interação social e como os recursos de poder cibernético são utilizados pelas transnacionais das tecnologias de informação e comunicação. Destaca-se o papel crescente dos algoritmos na vida social e também como instrumento de poder, a fim de refletir sobre as transformações nos processos de socialização internacional e a crescente dificuldade para estabelecer consensos e convergir expectativas dos diferentes atores em torno de objetivos coletivos. Por fim, a maior pluralidade de atores com capacidades de influência no sistema internacional e a disputa para ter acesso, concentrar e manter recursos de poder cibernéticos são apresentados como um dos principais motivos das mudanças que vêm ocorrendo no cenário atual.

PALAVRAS-CHAVE: ciberespaço; instituições; poder.

INTERNATIONAL ACTORS AND CYBER POWER: THE ROLE OF TECHNOLOGY TRANSNATIONAL ACTORS IN THE DIGITAL AGE

ABSTRACT: This article analyses the power relations in a world where new digital technologies change the capacity of international actors, having direct consequences on the national states and the international institutions. The international relations are approached from a discussion about the cyberspace expansion, hoping to understand how the societies react towards the changes on the social interaction pattern and how the resources of cybernetic power are utilized by transnational corporations of information and communication technologies. It is outstanding the increasing role of algorithms on social life and also as an instrument of power, in order to reflect on the transformations of international socialization processes and the increasing difficulty to establish consensus and converge expectations from different actors around collective goals. In conclusion, the biggest plurality of actors with influence capacity at the international system and the dispute for having access, to concentrate and to maintain resources of cybernetic power, are presented as one of the main reasons for the changes that have been occurring at the current scenario.

KEYWORDS: cyberspace; institutions; power.

1. Introdução

A partir de 2002 a quantidade de linhas de telefonia fixa foi superada pela linhas de celulares[1] e, em 2016, 45,7% da população mundial[2] passou a utilizar a Internet[3]. A grande maioria destes usuários se relaciona com alguma transnacional de tecnologia via telefonia móvel seja fazendo uma pesquisa no Google, assistindo um vídeo do YouTube, acessando o GMail ou o Outlook, interagindo em redes sociais, como Facebook e Twitter, ou trocando mensagens no Whatsapp. Grande parte dos demais serviços e sites que são utilizados pelos usuários utilizam a infraestrutura de nuvem fornecida pela Amazon ou pelo Google.

Empresas como Google e Facebook utilizam esta ampla penetração no cotidiano das pessoas para ganhos comerciais através de propaganda, mas também acabam por deter um grande conhecimento do comportamento social e preferências

[1] Fixed telephone subscriptions. World Bank database. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/IT.MLT.MAIN>. Acesso em: 11 jun. 2018. A evolução do número de linhas de telefone fixo e celular no mundo. Nexo Jornal, 02 maio 2018. Disponível em:<https://goo.gl/hBWHZc>. Acesso em: 15 maio 2018.

[2] Individuals using the Internet (% of population). World Bank database. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS>. Acesso em 11 jun. 2018. . Ver também *Global Digital Report 2018*. Diponível em: <https://digitalreport.wearesocial.com>. ACesso em: 06 jun. 2018.

[3] Utilizamos a grafia de Internet com inicial maiúscula para diferenciar a rede mundial de computadores de outras redes possíveis (internets) que podem ser abertas ou fechadas.

dos indivíduos[4]. Em 2017, por exemplo, o Facebook atingiu a marca de 2 bilhões de usuários ativos, que estão sujeitos diariamente ao funcionamento de seus algoritmos[5]. Assim, sem desconsiderar movimentos que buscam uma interação virtual descentralizada e que preserve a privacidade individual, observa-se uma enorme concentração dos fluxos de comunicação digital em poucas e grandes empresas transnacionais de tecnologia.

Assim, o principal objetivo deste artigo é analisar os aspectos que definem os recursos e as relações de poder no espaço cibernético, observando o crescente papel das grandes corporações privadas de tecnologia. Trazer um panorama desses novos tempos em que o ciberespaço avança sobre as relações internacionais, tendo consequências importantes para os Estados e os demais atores, também pode fornecer uma melhor compreensão dos desafios que as instituições internacionais enfrentam neste início de século XXI.

A partir da literatura que trata das questões relacionadas ao ciberespaço nas relações internacionais, procura-se chamar a atenção para seis recursos de poder cibernético que auxiliam a compreensão aspectos fundamentais que permeiam a interação na sociedade em rede. Argumentamos que não é possível compreender a grande crise de expectativas vivida nos dias atuais, tanto no nível doméstico quanto no internacional, ocasionada em grande medida pelo descompasso entre o desenvolvimento tecnológico acelerado e a lentidão das instituições em se adequarem a esta nova realidade, sem refletir sobre os recursos de poder cibernéticos disponíveis e como estes são utilizados pelos atores preponderantes no atual contexto histórico.

Deste modo, será analisado os significados e definições conferidos ao espaço e ao poder cibernético, para em seguida identificar e detalhar os principais recursos de poder da era digital: conhecimento sobre as tecnologias digitais, dados digitais, infraestrutura informacional, capacidade computacional, bases de usuários

[4] Is your data safe on Facebook? Not really. CNN Tech, 20 mar 2018. Disponível em: <http://money.cnn.com/2018/03/19/technology/business/facebook-data-breach/index.html>. Acesso em 14 maio 2018.
[5] Facebook Stats. Newsroom.fb, jun 2017. Disponível em: <https://newsroom.fb.com/company-info/>. Acesso em 2 ago 2017.

e, por fim, os algoritmos, considerado como o recurso de maior relevância para compreender melhor o papel das das transnacionais de tecnologia na atualidade.

2. O Espaço Cibernético nas Relações Internacionais

A atividade da pesquisa científica nos ensina que a grande maioria dos objetos analisados não apresentam uma definição única e geral que é aceita universalmente no meio acadêmico. O espaço cibernético ou ciberespaço é um bom exemplo disso, pois é definido de inúmeras e distintas maneiras. Em grande medida, esta pluralidade de caracterizações pode ser justificada pelos diferentes aspectos que cada trabalho busca destacar.

De maneira geral, podemos caracterizar o ciberespaço como um conjunto de infraestrutura e equipamentos físicos, chamados hardware, aliado aos programas, sistemas e plataformas que podemos acessar pelos computadores, smartphones, entre outros aparelhos, os softwares. Autores como Daniel Ventre (2011), destacam ainda a importância dos seres humanos que manipulam essa arena (*peopleware*). Uma das definições mais aceitas para o ciberespaço é entendê-lo como uma rede global, gerada, acessada e sustentada por dispositivos interconectados. O ciberespaço se refere a um espaço conceitual dentro das tecnologias de informação e comunicação (DODGE; KITCHIN, 2001). Há também, definições que destacam algum aspecto técnico do ciberespaço, como a trazida por Daniel Kuehl (2009, p.31), em que “what makes cyberspace neither aerospace nor outer space is the use of the electromagnetic spectrum as the means of 'movement' within the domain”.

Uma característica importante do espaço cibernético é a maior inserção e o empoderamento de novos atores, devido ao gradativo barateamento dos meios de acesso ao ciberespaço, especialmente nos Estados Unidos e na Europa (CHOUCRI, 2014). Tais atores, que podem ser facilmente identificados na Internet ou atuar de maneira anônima, podem interferir nos níveis de assimetria de poder existentes.

É o caso de atores de menor poder relativo, como cibercriminosos que invadem sistemas computacionais de indivíduos, empresas e órgãos estatais, ou

como o surgimento do Wikileaks, organização responsável por uma plataforma de publicação na Internet de documentos sigilosos de grandes empresas e Estados, na tentativa de trazer maior transparência de informações ao público.

Nazli Choucri (2014) também destaca a crescente importância de instituições destinadas ao ciberespaço, em sua maioria não estatais, criadas para a gestão das interações cibernéticas, como é o caso da Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (ICANN) e da Internet Engineering Task Force (IETF), que, entre outras atribuições, regulam os protocolos e a infraestrutura da Internet.

Há também autores, como Canabarro (2014), que apontam a importância do papel exercido pelos Estados Unidos na criação de órgãos como a ICANN e o IETF. Apesar de, em certa medida, os EUA projetarem seus interesses no espaço cibernético através dessas instituições, hoje se vê que o país vem perdendo parte de sua influência, especialmente sobre a ICANN e após o caso Snowden. No caso da ICANN, desde 2016 a supervisão já não pertence mais aos Estados Unidos. A partir de então esta instituição tem buscado reforçar seu caráter multissetorial, ou seja, sua composição por membros dos setores governamentais, privados, acadêmicos, comunidade técnica e sociedade civil. Como a transição da ICANN ainda é muito recente, é preciso mais tempo para ver como essa nova configuração funciona no sistema internacional da governança da rede.

Além disso, o lobby das empresas dificulta a regulamentação de vários pontos nos Estados Unidos, em grande parte devido à própria estrutura governamental do país que permite esse tipo de prática. Ao contrário disso vemos na Europa a entrada em vigor da Regulamentação Geral de Proteção de Dados (GDPR)[6].

Joseph Nye (2011) também expõe sobre não haver uma governança global única que se encarregue do espaço cibernético, mas diversas instituições autônomas. Vale ressaltar que muitas delas possuem fortes laços com os Estados

[6] Reforma de 2018 das regras de proteção de dados da UE. Comissão Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights/data-protection/2018-reform-eu-data-protection-rules_pt>. Acesso em 12 maio 2018.

Unidos, país onde a Internet se originou a partir das pesquisas realizadas nos anos 1960 para criação da ARPANET pela então Advanced Research Projects Agency (ARPA)[7]. Essa origem e o posterior desenvolvimento e a expansão da Internet a partir do núcleo norte-americano gerou, por exemplo, reações da União Internacional de Telecomunicações (UIT) no sentido de questionar a legitimidade desses "novos espaços" e procurar inserir uma maior atuação por parte dos Estados, frente aos setores não estatais que dominam grande parte dessas tecnologias. No caso da governança da Internet, vemos diversas perspectivas, especialmente por instalar-se em um âmbito sem fronteiras, que tensiona a configuração westphaliana presente no sistema internacional.

Nye (2011) chega a afirmar que a Internet está proporcionando a todo tempo consequências nas esferas pública, privada e até mesmo individual, argumentando que os Estados poderão se tornar menos fundamentais na vida das pessoas por causa da Internet e dos novos padrões de comunidade e governança. Acontecimentos como a manipulação de dados do Facebook feito pela empresa de consultoria Cambridge Analytica, em 2016, para beneficiar a campanha de Donald Trump colocam em dúvida a ideia de Nye (2011), pois as dificuldades de regulação, seja estatal ou via algum organismo internacional, facilitou que tal prática ocorresse[8]. Neste sentido, Rafael Ávila e Marta Pinheiro (2014) indicam que há uma relação de interdependência entre as entidades estatais e não-estatais para com o uso da rede mundial de telecomunicações, estando o Estado em uma posição de constante pressão destas tecnologias de informação e comunicação.

É possível, inclusive, fazer um paralelo com o recente cenário de disseminação das criptomoedas, como o Bitcoin, e como as instituições financeiras e Estados se posicionam em relação a estas no sentido de regular ou tentar restringir sua difusão. Mesmo no campo da segurança cibernética, como coloca Choucri (2012), a ausência de uma governança e a dificuldade de controle ficou evidente na

[7] Vinculada ao governo do EUA, a ARPA foi criada por militares e pesquisadores norte-americanos com o objetivo principal que estimular o desenvolvimento tecnológico dos EUA.

[8]Como os dados de milhões de usuários do Facebook foram usados na campanha de Trump. BBC Brasil, 9 abr 2018. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/geral-43705839>. Acesso em 12 maio 2018.

medida em que os ataques aumentaram ao longo do tempo, o que fez com que alguns governos investissem nacionalmente em centros de defesa cibernética.

Ataques cibernéticos podem coletar indevidamente dados de individuais, organizações ou governos. Além disso, podem atingir infraestruturas industriais, como o caso do vírus Stuxnet[9] que afetou operações nucleares iranianas em 2009. Esses ataques se transformaram em armas políticas, inclusive com apoio de Estados (LEMOS, 2017). Verifica-se que a percepção de ameaça cresce em razão da ampliação do espaço cibernético, mas também devido a maior importância atribuída aos temas de segurança na agenda internacional desde 2001, quando dos atentados terroristas aos Estados Unidos.

Lucas Portela (2016) expõe que na área das Relações Internacionais, as publicações que tratam do ciberespaço começaram a aumentar a partir de 2008, época em que crescem as preocupações com defesa cibernética no leste europeu. Ademais, é a partir deste período que ocorre um maior desenvolvimento das tecnologias envolvidas na chamada computação em nuvem, tendo como importante exemplo o início das operações da Amazon Web Services (AWS) em 2006, ofertando serviços de infraestrutura de tecnologia da informação através da Internet.

A diminuição dos custos de poder computacional propiciada pelos serviços de computação em nuvem foi um grande estímulo para a aceleração da expansão do espaço cibernético: os celulares lideram o meio pelo qual se dá a conectividade nos últimos anos, junto com o aumento de indivíduos usando a Internet[10]. Nesse sentido, o crescimento de casos de ataques cibernéticos desde então fez com que a segurança cibernética fosse o principal tema tratado pelas Relações Internacionais no que concerne ao espaço cibernético.

[9] O vírus Stuxnet foi programado especialmente para atacar sistemas industriais de usinas nucleares, sendo utilizado em 2009 para danificar centrífugas do programa nuclear iraniano. Devido a sua alta complexidade, especula-se que seu desenvolvimento tenha tido investimentos de governos e um grande número de especialistas, mas nada foi provado.

[10] Indicadores do aumento de uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs). União Internacional de Telecomunicações, disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>.

Além do vírus Stuxnet, são geralmente lembrados casos como os ocorridos no início de 2012 pelo grupo de hackers Anonymous, em diversos sites de empresas e governos em resposta ao posicionamento do governo dos Estados Unidos em relação ao direito de compartilhamento de arquivos digitais, tendo o site do FBI como um dos principais alvos; ou o ataque do vírus Wannacry ocorrido em 2017, que infectou diversos computadores no mundo para criptografar dados dos usuários a fim de pedir "resgate" (descriptografia) que deveria ser pago em bitcoins.

Cabe ressaltar que empresas como a Microsoft e a Kaspersky Lab chamam a atenção para o papel do governo norte-americano, via Agência Nacional de Segurança (NSA), na propagação deste do Wannacry, pois afirmam que elementos deste vírus foram conseguidos através de uma falha no sistema da NSA que armazena informações sobre vulnerabilidade de programas e sistemas. Assim, o Wannacry também evidencia o poder cibernético que determinado ator possui ao ter acesso a um grande banco de dados com informações sensíveis. Além disso, acaba por dar visibilidade ao amplo acesso de informações que estão ao alcance do governo norte-americano[11].

3. O poder cibernético

O debate sobre as relações de poder nas Relações Internacionais não é recente e ocorre mesmo antes da institucionalização da área em meados do século XX. Importantes trabalhos acadêmicos procuram analisar o poder nas relações internacionais e suas características no século XXI (BARNETT e DUVALL, 2005; BERENSKOETTER e WILLIAMS, 2007; FINNEMORE e GOLDSTEIN, 2013; GUZZINI, 2013; BALDWIN, 2016). Neste artigo, optamos por ter como ponto de partida para nossas reflexões os trabalhos de Joseph Nye (2011).

Nye (2011, n.p) destaca a importância de se levar em consideração a atividade humana em determinado contexto histórico para se compreender mais

[11] É curioso que meses antes do ataque a Microsoft já havia liberado uma atualização que corrigiu a vulnerabilidade explorada pelo Wannacry, mas poucos máquinas haviam sido atualizadas. Por que a Microsoft culpa governos pelo ciberataque que já afetou mais de 200 mil pessoas. *BBC Brasil*. 15 mai 2017. Acesso em: 17 maio 2018.

adequadamente as dimensões do poder em determinada época: “Any attempt to develop a single index of power is doomed to fail because power depends upon human relationships that vary in different contexts”.

O autor contextualiza o século XXI como tendo o poder distribuído através de três fontes: poder militar, caracterizado em linhas gerais como unipolar; poder econômico, caracterizado como multipolar; e relações transnacionais, foco deste texto, caracterizado por ações que transcendem o controle dos Estados e incluem uma diversidade de atores não-estatais. Seu diagnóstico aponta também duas mudanças em torno do poder: a primeira é a transição de poder entre os Estados, especialmente a ascensão da Ásia, com destaque para China e Índia; a segunda é a intensificação da difusão de poder dos Estados em direção a atores não-estatais.

Nye (2011) também destaca dois aspectos sobre o poder: o seu caráter relacional e a importância dos recursos de poder. Destacar o caráter relacional do poder significa indicar a importância da percepção do outro sobre as capacidades do ator que busca condicionar o comportamento dos demais. Isaac Redd (2014, p.488), esclarece que o poder relacional diz respeito

> a uma estrutura de relações ou vínculos entre atores (...) [que] determina a capacidade de certos atores de controlar ou limitar as ações dos demais, de concretizar suas vontades sobre e contra as vontades dos outros e, de maneira geral, de dirigir a vida social, frequentemente em seu favor.

Nye (2011) destaca três faces do caráter relacional do poder. A primeira face do poder relacional, chamada de *commanding change*, é a capacidade de comandar mudanças nas preferências iniciais em última instância via coerção. Segundo Nye (2011, n.p) “The important point is that someone has the capacity to make others act against their initial preferences and strategies, and both sides feel that power”. Assim, esta face do poder se relaciona, em grande medida, a aspectos tangíveis e palpáveis como o uso da violência, pagamentos, sanções e incentivos econômicos e tecnológicos que objetivam adequar as preferências iniciais do ator. Este ator tem consciência e percebe claramente o poder exercido pelo ator com o qual está interagindo.

Por suas características, esta face do poder nos remete a uma interação interestatal ou uma interação entre um ator estatal e um ator transnacional com a participação ou não de alguma instituição internacional, ou seja, o Estado teria uma centralidade nesta face do poder. Alguns casos, como a disputa internacional entre os padrões de TV Digital (relações interestatais)[12]; a atuação da Google na China (relações entre Estado e transnacional)[13]; e a contenda entre Google e União Europeia (relações entre uma instituição internacional e uma transnacional)[14], realçam esta centralidade e apontam para a tentativa estatal de mudar a preferência e estratégia inicial de determinado ator através do oferecimento de benefícios ou constrangimentos. Nos três casos citados isso pode ser visto, respectivamente, via incentivos econômicos e tecnológicos para a adoção; via restrições de atuação no país; e via a uma pressão judicial. É interessante notar, como os casos que envolvem a Google evidenciam, a dificuldade que importantes atores internacionais têm para moldar as preferências das grandes transnacionais de tecnologia.

Porém, uma questão que está em aberto é se esta face do poder também pode ter um ator não-estatal como central, pois seu caráter de coerção não se restringe ao monopólio da violência, mas sim envolve também outros tipos de coerções, como apontado acima, que devem ser claramente percebidos e sentidos pelos atores envolvidos na interação.

---

[12] Especialmente na primeira década dos anos 2000, houve uma disputa entre quatro padrões de TV digital com os Estados oferecendo apoio e incentivos para a adoção de seu respectivo padrão: DVB (padrão europeu); ISDB-TB (padrão nipo-brasileiro); ATSC (padrão norte-americano); DTMB (padrão chinês). É interessante observar que a América do Sul aderiu, em grande parte ao padrão nipo-brasileiro e que o padrão europeu alcançou a maioria dos países do mundo. Para mais detalhes consultar: Digital Broadcast Standards Map, *Wikipedia*, 10/jan/2018. Disponível em <https://goo.gl/u8aDVP> . Acesso em 15 mar. 2018; Comparison of 3 DTTB systems. *DiBEG,* sem data. Disponível em <https://archive.is/OUM2W> . Acesso em 15 mar. 2018; MACHADO FILHO, Francisco. Padrão de TV Digital brasileiro Conquista a América e parte para o Mundo. *Fórum*, Convergência Midiática, 14 fev. 2011.

[13] Em abril de 2010, a *Google* encerrou suas operações na China, pois não concordava com as instruções do governo chinês em relação às restrições a Internet no país. Nos últimos anos essa transnacional tem tentado retornar ao mercado que em 2015 alcançou a marca de 690 milhões de pessoas com acesso a Internet. Para mais detalhes consultar: Google ainda negocia volta à China. *Tele Síntese*, 13 mar. 2017.

[14] Em abril de 2015, a Comissão Europeia abriu uma investigação contra a Google sob a alegação de fragilizar a concorrência no serviço de comparação de preços devido ao favorecimento de "seus próprios serviços sem que os usuários tenham consciência do viés". Em junho de 2017, a Google foi condenada a pagar uma multa de 2,4 bilhões de euros. Para mais detalhes consultar: ABELLÁN, Lucia. União Europeia multa Google por monopólio em quase 9 bilhões de reais. *El País*, Economia, 27 jun. 2017.

Normalmente, tanto as startups[15], em especial as voltadas à área tecnológica (por exemplo, as fintechs[16]), como as grandes transnacionais de tecnologia (Amazon, Facebook e Google), têm como uma de suas características principais trazer negócios tradicionais para o espaço cibernético. Este movimento gera inúmeros impactos na organização da sociedade e na sua capacidade de adaptação, além de aumentar as pressões para ajustes de legislações que, muitas vezes, não são realizadas na mesma velocidade das transformações impulsionadas por estas empresas. Este descompasso sempre esteve presente na história da humanidade quando novas formas de interação e produção surgiram, basta ver os impactos das Revoluções Industriais. Mas o descompasso gerado pelas inovações promovidas pelas transnacionais de tecnologia, por exemplo, em Inteligência Artificial e Big Data, ocorre em um curto espaço de tempo e em escala global. Isso torna mais difícil tanto a compreensão destas transformações como também a articulação dos atores afetados. Por atuarem em um campo pouco conhecido e regulamentado, estas transnacionais podem também desenvolver importantes capacidades para comandar mudanças, alterando as preferências dos atores, ainda que muitas delas tenham se desenvolvido a partir de financiamentos estatais.

Por exemplo, a Amazon, através principalmente do Amazon Marketplace e do Amazon Web Services, gerou uma expansão do varejo online fornecendo a empresários uma plataforma de ecommerce e uma infraestrutura computacional em nuvem escalável de baixo custo e amplo alcance, sendo líder mundial em ambas as frentes[17]. Isso não necessariamente fornece uma capacidade de alterar coercitivamente as preferências de outros atores, porém esta transnacional se direciona para a área de empréstimos para pequenas empresas que desde 2008 tem dificuldades de conseguir financiamentos por meios tradicionais. Segundo Rohit Arora, CEO da Biz2Credit, “Since Amazon Lending launched in 2011, it has

[15] Segundo Rafael Tortaro “As Startups são empresas jovens ou em fase de desenvolvimento, inovadoras e criativas, com a capacidade de estabelecer um modelo de negócio que seja repetível, com um grande potencial de escalabilidade, e trabalham em condições de incerteza”. TORTARO, Rafael. Afinal, o que é uma Startup?, Sebrae (PR), 19 de novembro de 2013. Disponível em: <https://archive.is/2MwhO>. Acesso em 15 de março de 2018.

[16] Fintech é um tipo de startup que atua no setor financeiro inserindo novas tecnologias para facilitar o acesso a serviços financeiros através da automatização e virtualização das atividades deste setor.

[17] VICENTIN, Tissiane. Se cuida, Amazon! Alibaba dobra lucro e quase alcança a 'rival' do Ocidente. TecMundo, Mercado, 18 de agosto de 2017; AWS mantém liderança em cloud, mas Microsoft e Google têm maior crescimento. *ComputerWorld*, 06 de fevereiro de 2018.

surpassed $3 billion in loans to small businesses. Further, more than 50 percent of the companies eventually take a second loan from Amazon"[18].

Karen Mills, responsável pela área de pequenos negócios no governo de Barack Obama, também afirma que

> If you think about what Amazon already knows about its merchants, and then you think what Google knows about everybody who is buying and selling through its platform, one can imagine a world where they have much more information about both on the credit side but also on the small business itself[19].

Este movimento de grandes transnacionais em direção à área financeira ainda não apresenta regulamentação e pode fornecer a estas empresas capacidade de poder coercitivo. Até um relatório do Fórum Econômico Mundial já apontou esta ameaça[20].

A primeira face do poder está voltada para a compreensão de decisões intencionais dos atores individuais tendo como pano de fundo ao menos a possibilidade de coerção e está no campo do que Nye (2011) denomina de *command power*. As outras duas faces do poder, como veremos a seguir, se relacionam com a formação de preferências iniciais e decisões não necessariamente intencionais sem a presença da possibilidade de coerção. Estas duas faces do poder estão no campo do que Nye (2011) denomina de *co-optive power*. Tanto a segunda como a terceira face do poder compõem um poder estrutural que limita e molda as escolhas e preferências das decisões intencionais da primeira face do poder. Deste modo, para se compreender as relações de poder é importante avaliar as escolhas individuais e as forças estruturais.

A segunda face do poder, denominada de *controlling agendas* é a capacidade de moldar as preferências iniciais através do fomento de expectativas do que é legítimo e viável. Nesta face do poder se destaca a capacidade de manter no

[18] ARORA, Rohit. Another industry Amazon plans to crush is small-business lending: Op-Ed. *CNBC*, 16/jun/2017. Disponível em: <goo.gl/qJnKci>. Acesso em: 19 mar 2018.
[19] BROWNE, Ryan. Google and Amazon are ready to disrupt small business lending, former Obama advisor says. CNBC, 13 de outubro de 2017.
[20] WORLD ECONOMIC FORUM. Beyond Fintech: A Pragmatic Assessment Of Disruptive Potential In Financial Services, August, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/PpCQa8> Acesso em: 15 de março de 2018; BYUNN, Eric; DAVIS Tom. The Bank of Google or Amazon? Don't count on it. *American Banker*, 15 de setembro de 2017.

debate, via persuasão, apenas os problemas que o ator que exerce o poder considera importantes. O ator que é alvo do exercício de poder pode saber ou não do poder do ator com quem interage, porém, independentemente disso, fornece o consentimento para legitimar as questões postas em debate. Ou seja, aceita, via persuasão, este enquadramento da agenda, que limita suas escolhas e pode modificar suas preferências iniciais. “In other words, it may be possible to shape others’ preferences by affecting their expectations of what is legitimate or feasible. Agenda-framing focuses on the ability to keep issues off the table” (NYE, 2011, n.p).

A terceira face do poder, chamada de *establishing preferences*, é a capacidade de estabelecer as preferências iniciais do outro via ideias e crenças que façam com que o outro deseje o seu resultado como o dele. Esta terceira face do poder, como a segunda, ocorre exclusivamente pela persuasão, porém se diferencia das demais faces por se circunscrever à formação das preferências e não à modificação de preferências iniciais já estabelecidas. O exercício do poder é visto através da determinação das próprias necessidades iniciais do outro. Como o ator que exerce o poder teve papel fundamental na criação e configuração das crenças, percepções e preferências básicas, é improvável que o ator alvo esteja ciente ou perceba o efeito do poder a que está submetido. Segundo Nye (2011, n.p) “I can also exercise power over you by determining your very wants. I can shape your basic or initial preferences, not merely change the situation in a way that makes you change your strategy for achieving your preferences.”

Acima fizemos algumas considerações sobre o caráter relacional do poder. Agora cabe indicar alguns pontos sobre o outro aspecto: os recursos de poder. Desprender os recursos de poder do caráter relacional apresenta certa controvérsia. Parte da literatura acadêmica não recomenda este tratamento. David Baldwin (2016, p.53) afirma que

> The concept of a power resource is a relational concept in the sense that it has little or no meaning except within the context of a particular situation specified (at least) as to scope and domain. [...] The fact that power bases are multiple, nonhierarchical, and relational has many implications for power analysis.

Nós concordamos com a afirmação de Baldwin (2016). Um recurso de poder somente ganha importância se levarmos em conta o contexto particular em questão

(escopo e domínio); que as bases do poder são múltiplas e variam de cultura para cultura; e que não há uma permanente hierarquia entre os recursos de poder. No fundo, mais do que os recursos que um ator tem a disposição para o exercício do poder, o que de fato importa é a habilidade que este ator tem para utilizar os recursos disponíveis em um determinado contexto com vista a atingir seus objetivos (NYE, 2011).

Ao desprender os recursos de poder, não desconsideramos seu caráter relacional, mas fazemos isso para melhor compreender como estes recursos emergem no espaço cibernético e com quem estão alocados em um contexto marcado por uma transição e difusão do poder (NYE, 2011). Isso se torna um artifício interessante, especialmente, se observarmos que a fonte cibernética de poder tem poucas limitações de domínio e de geografia.

O poder cibernético, como afirma Myriam Cavelty (2018), apresenta uma dificuldade de conceituação devido à baixa produção acadêmica sistemática, à forte influência de uma produção orientada para subsidiar a ação estatal e ao grande domínio que as questões militares dos Estados Unidos exercem sobre o direcionamento dos estudos. A autora também aponta uma baixa reflexão sobre as necessidades e funções do poder cibernético.

Ao tratar do poder cibernético, temos de ter o cuidado de, por um lado, não marginalizar os Estados, mas por outro lado, não podemos deixar de ressaltar a crescente influência que novas corporações tecnológicas, como Amazon, Google e Facebook, adquirem no ambiente da política internacional. Nesse sentido, Ávila e Pinheiro (2014, p.48) apontam que o

> Poder informacional também é algo em si mesmo: é, por exemplo, a capacidade de se criar, usar, disseminar e controlar informação. É ainda uma relação de assimetria entre dois atores, onde um pode disponibilizar de mais elementos informacionais que os outros e, portanto, passar a dominá-lo.

Nye (2011) aponta que devido a sua grande mutação, o grande número de atores, a diminuição das barreiras de entrada e a oportunidade de ocultação, o ciberespaço difunde o poder entre uma gama mais diversificada de atores e reduz o diferencial de poder entre eles. Porém, “[...] relative reduction of power differentials is

not the same as equalization. Large governments still have more resources." (NYE, 2011).

Nesta linha que destaca a capacidade estatal no ciberespaço, Lopes (2016, p.98) apresenta o conceito de *Software Power*, que consiste na "[...] capacidade político-estratégica de que dispõem Estados para intervir na política internacional ou externa de outro Estado via utilização de software". O autor procura destacar com este conceito a capacidade que alguns Estados possuem, via atuação no ciberespaço, de influenciar a política interna de outros Estados. Um exemplo disso foram as sanções dos Estados Unidos à Rússia, em 2016, em que as agências de inteligência dos EUA concluíram que os russos invadiram os servidores de e-mail do Partido Democrata e vazaram documentos por intermédio do Wikileaks. Isso teria afetado a disputa presidencial entre Hillary Clinton e Donald Trump em favor deste último[21].

Um aspecto comum às distintas definições de poder cibernético é identificá-lo como a capacidade de utilizar os recursos do espaço cibernético para atingir objetivos políticos dentro e fora do ciberespaço. É uma fonte de poder que

> can be defined in terms of a set of resources that relate to the creation, control, and communication of electronic and computer-based information-infrastructure, networks, software, human skills. This includes not only the Internet of networked computers, but also Intranets, cellular technologies, and space-based communications. (NYE, 2011, n.p).

4. Os recursos de poder cibernético

A partir do que já foi dito acima entendemos que é importante compreender melhor os tipos de recursos de poder que as novas tecnologias digitais possibilitam em um mundo interconectado. É possível identificar seis tipos principais de recursos de poder que se relacionam entre si e são distribuídos de forma desigual entre os diversos atores internacionais.

[21] How Russia Pulled off the Biggest Election Hack in U.S. History. *Esquire*, 20 out. 2016.. Disponível em: <https://www.esquire.com/news-politics/a49791/russian-dnc-emails-hacked/>. Acesso em: 11 de junho de 2018.

O primeiro é o conhecimento especializado que se relaciona às tecnologias digitais. Pode ser o conhecimento que permite um indivíduo ou grupo ser capaz de se posicionar nas redes de comunicação globais a ponto de difundir seus interesses e valores, como o caso de Julian Assange e a criação do Wikileaks, ou até mesmo o conhecimento necessário para criar inovações tecnológicas que podem ter enorme repercussão mundial, a exemplo da criação da ferramenta de buscas Google por Larry Page e Sergey Brin ainda na segunda metade dos anos 1990. É importante lembrar que não se trata apenas das habilidades em manipular as tecnologias digitais existentes ou de desenvolver grandes empreendimentos a partir da criação de softwares, mas também de desenvolver os hardwares que estão envolvidos direta ou indiretamente no ciberespaço, como processadores, dispositivos móveis, sensores, entre outros.

O segundo recurso são os dados digitais que podem ser processados a fim de se obter informações úteis como hábitos de consumo, frequência de chuvas ou índices econômicos. Assim, há um enorme esforço para converter o máximo possível de dados analógicos em digitais, que vão desde acervos de bibliotecas até a superfície da terra ou a topografia dos oceanos. O acúmulo de dados é uma dimensão importante deste recurso, pois quando combinado com tecnologias e conhecimentos apropriados, pode transformá-los em informações relevantes a ponto de garantir um grande diferencial de poder de um ator em relação a outro.

A infraestrutura informacional, também chamada de ciberinfraestrutura (STAR; RUHLEDER, 1996), é o terceiro recurso de poder que deve ser considerado, já que os dados devem trafegar em quantidade e velocidade suficientes para que as redes possam se estabelecer, desenvolver e expandir, demandando instalações crescentes de estruturas de telefonia fixa e móvel até a instalação de cabos de fibra ótica interoceânicos ou o uso de satélites de comunicação. Além da questão do trânsito de dados, também há a questão da forma como os dados transitam e os padrões estabelecidos para essa finalidade, envolvendo questões que não se limitam às características técnicas e ao desenvolvimento de novas tecnologias e protocolos de comunicação, mas incluindo interesses estratégicos de Estados e grandes corporações, como pode ser notado nas discussões nacionais para adoção

de um determinado padrão de televisão em alta-definição ou as questões envolvendo a construção de uma governança multissetorial da Internet. Cabe destacar, ainda, a crescente presença de empresas até então provedoras de conteúdo, como a Google e o Facebook, que agora investem em infraestrutura informacional, especialmente em cabos submarinos. Em três anos, a Google investiu US$ 30 bilhões em cabos e continua expandindo[22]. Já o Facebook procura alternativas para levar Internet onde ainda não há conexão, como o drone Aquila, que conectaria até 4 bilhões de pessoas[23].

A capacidade computacional é outro recurso de poder muito importante, pois quanto maior a velocidade e capacidade de processamento e armazenamento de dados maior são as possibilidades de utilização dos seus resultados. Investimentos constantes são realizados no desenvolvimento de novos hardwares, assim como novas arquiteturas de processamento, tendo repercussão importante em todos os aspectos da vida interconectada. Sua concentração permite ao detentor deste recurso obter grandes vantagens competitivas em diversos setores, como pode ser observado nos supercomputadores para cálculos e simulações científicas e militares, na corrida para o desenvolvimento da computação quântica, ou no enorme poder de processamento feito de forma distribuída da rede Bitcoin.

O que chamamos de base de usuários, ou seja, as redes de indivíduos ou grupos interconectados, também pode ser considerada como um recurso de poder. São as diversas redes que se criam em plataformas de interação virtual como o Facebook ou Twitter, as comunidades envolvidas em projetos de software livre e de código aberto, os usuários de dispositivos móveis como o Android, usuários de sistemas operacionais como Microsoft, Apple e as diversas distribuições Linux, ou

[22] Esse tipo de investimento da Google busca não apenas expandir conexões mundo afora, como também prover uma conexão mais rápida e confiável, capaz de levar todos os serviços da empresa em alta qualidade para os seus clientes. Expanding our global infrastructure with new regions and subsea cables. Google blog, 16 jan 2018. Disponível em: <https://blog.google/topics/google-cloud/expanding-our-global-infrastructure-new-regions-and-subsea-cables/>. Acesso em 7 mar 2018.

[23] O Facebook vem investindo fortemente na ideia de conectar a parcela do mundo ainda desconectada. Além do serviço Internet.org, que fornece acesso gratuito à alguns aplicativos como a própria rede social, a empresa também arrisca levar conexão através de drones, como é o caso do Aquila. Facebook drone that could bring global internet access completes test flight. The Guardian, 2 jul 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2017/jul/02/facebook-drone-aquila-internet-test-flight-arizona>. Acesso em 7 mar 2018.

até mesmo as redes envolvidas no desenvolvimento e uso de criptomoedas. Essas bases de usuários são formadas na medida em que as novas tecnologias surgem e se apresentam como ferramentas que podem atender necessidades e interesses de indivíduos, grupos, empresas, governos, universidades e outros. São, em sua essência, redes de interdependência entre os mais variados tipos de atores. Sua importância não se fundamenta somente no tamanho, densidade e alcance que estas redes podem atingir, mas também como fonte contínua de produção de dados digitais que podem revelar padrões de interação social, comportamento econômico, expectativas políticas, enfim, informações que podem ter usos múltiplos, desde o atendimento de interesses comerciais até a construção de estratégias de resistência política de atores de menor poder relativo. É a partir destas bases de usuários que o processo de digitalização da vida social se expande e se aprofunda.

Por fim, o último recurso de poder, e que é o principal foco deste texto, são os algoritmos. Em termos de ciência da computação, algoritmos são basicamente uma descrição de procedimentos computacionais (SEAVER, 2017), instruções para que uma máquina resolva um problema (INTRONA, 2013) a partir de regras e lógicas que se aplicam aos dados. Mas Paul Dourish (2016) nota que a definição do termo pode variar historicamente, a depender também de pessoas e situações sociais. Por exemplo, a definição seria diferente entre um matemático da década de 1940 e um cientista de dados que trabalha na Google em 2018.

São os algoritmos que dão utilidade aos dados, viabilizam a automação, tomam decisões, permitem o processo de comunicação no ciberespaço entre humanos ou entre máquinas, assim como torna possível a inteligência artificial. Pode-se tratar de um algoritmo dedicado a realizar uma tarefa específica e repetitiva em uma indústria automotiva, controlando robôs a partir de dados previamente fornecidos, ou algoritmos de aprendizado de máquina que reconhecem padrões de consumo coletivo e preferências individuais a fim de sugerir um portfólio de produtos ou serviços especializado para cada consumidor, a fim de manter o cliente satisfeito e maximizar os lucros, otimizando os recursos de empresas como Netflix, Amazon ou eBay.

Não temos a intenção de detalhar os diversos tipos de algoritmos existentes, mas os concentrar em duas categorias fundamentais: os algoritmos que não aprendem e os que aprendem, aqui chamados de inteligentes. O primeiro é predominantemente focado na solução de problemas detalhadamente conhecidos, realizando uma sequência de atividades pré-programadas por seres humanos a fim de obter um resultado específico, ou seja, a máquina executa de forma exata a sequência de procedimentos e decisões estabelecidas na programação, sem variações ou ajustes automáticos.

Já o algoritmo inteligente tem origem em uma programação humana, mas tem a capacidade de reconhecer alterações no padrão esperado de problemas e ações, aprendendo com essas alterações e podendo ajustar seu próprio parâmetro de funcionamento de forma automática para continuar apresentando resultados sem, necessariamente, a intervenção humana. Tanto um como o outro coleta, organiza e processa dados a fim de gerar informações, mas o que em última instância os diferencia é a enorme ampliação da capacidade de adaptação que os algoritmos inteligentes propiciam aos seus detentores dentro de um ciberespaço cada vez mais complexo.

5. As Transnacionais de Tecnologia e o Poder dos Algoritmos

Temos hoje transnacionais das tecnologias da informação e comunicação que concentram grande parte dos recursos de poder cibernético, como dados, poder computacional, inovação e controle sobre algoritmos que permitem ampliar e manter grandes bases de usuários, que por si só geram continuamente uma imensa quantidade de informações. Essas informações permitem um conhecimento de padrões de comportamento e de consumo, essenciais não apenas para o comércio como também para o próprio Estado, na tentativa de exercer algum controle sobre determinada população. Como colocam Ávila e Pinheiro (2014, p.15) “o domínio da informação é elemento base da construção do poder na contemporaneidade”. Essa enorme quantidade de dados é facilmente coletada a partir dos vários dispositivos a que a sociedade está submetida na maior parte do tempo como dispositivos móveis,

telefonia fixa, televisão por cabo e satélite, computadores, consoles de videogames, entre outros.

O uso constante dessas ferramentas acaba por gerar uma quantidade cada vez maior de dados, sejam mensagens instantâneas, fotos, vídeos, notícias, serviços de localização, transações financeiras, entre muitos outros. São dados que se referem, em sua maioria, a questões cotidianas e sociais, que facilmente influenciam os mercados e o consumo, presentes desde os primeiros anos da web. Yochai Benkler (2006) chama a atenção para os elementos de informação e conhecimento, que têm um papel relevante na oportunidade econômica, na criação de riqueza e no desenvolvimento humano. Desse modo, os dados permitem conhecer o comportamento dos indivíduos e torna-se um ativo de poder das companhias que obtêm e concentram essas informações. Ao mesmo tempo em que os usuários exercem certa liberdade online, com grandes capacidades de expressão, criação e autonomia, acabam também por entregar toda essa gama de informação às poucas empresas que exercem domínio sobre o fluxo de dados de grandes bases de usuários. Processo semelhante ao que Castells (2011) identificou como a maneira pela qual a liberdade é transformada em commodity através dos serviços de computação em nuvem.

Assim, os diversos setores econômicos passam por profundas transformações graças ao conhecimento das preferências dos consumidores, cada vez mais precisos sobre suas escolhas, opções de entretenimento, viagens, todos coletados através dos dados que eles próprios disponibilizam, na maioria das vezes sem consciência de como essas informações serão utilizadas. Como já exposto anteriormente, pode-se relacionar essa prática com o conceito *co-optive power* (Nye, 2011), no qual um ator formula as necessidades básicas do outro. Com o acesso e análise do comportamento coletivo e individual destas grandes bases de usuários a empresa que as domina pode induzir necessidades sem que os usuários percebam o exercício de poder.

Atualmente, há um cenário dominado por grandes corporações que atuam globalmente na Internet, como Apple, Amazon, Google, Facebook e Microsoft, que são responsáveis pela gigante concentração dos dados e informações de grande

parte da população mundial[24]. A Google domina pouco mais de 80% das ferramentas de busca mundialmente[25], obtendo lucro através de anúncios publicitários. A empresa vale cerca de US$100 bilhões, sendo a segunda marca mais valiosa do mundo[26], atrás apenas da Apple. Já o Facebook possui cerca de 2 bilhões de usuários ativos mensalmente[27]. Outro dado interessante é o fato de que muitos usuários da rede social a consideram como "a Internet" ou "a web", evidenciando que o uso da Internet se faz por completo apenas pela plataforma.[28]

Apesar da grande expansão no uso e acesso à Internet, ainda persistem importantes limitadores, havendo uma grande parcela da população mundial que se encontra excluída ou que tem uma inclusão muito limitada. Dos 7 bilhões de pessoas no planeta, 4 bilhões têm acesso à Internet, dentre as quais cerca de 3 bilhões estão em redes sociais[29]. No Brasil, 67% das pessoas que estão conectadas utilizam apenas o smartphone, enquanto que 44% acessam principalmente pelos computadores[30].

O acesso cada vez mais fácil e menos custoso à população possibilita uma série de liberdades e conquistas de novos conhecimentos, tanto para quem fornece o serviço quanto para o próprio usuário. Detendo essa gama de informações que se transformam em conhecimento, que influenciam ideias e modificam padrões

[24] Não se desconsidera, além dessas, a situação específica da China, cujo mercado de tecnologia começa uma expansão para o Ocidente, caso de empresas como Didi Chuxing, Alibaba Group e Baidu. A China possui uma internet altamente censurada pelo governo e exige condições para permitir que empresas ocidentais como o Facebook atuem no país.

[25] Desktop Search Engine Market Share. Net Market Share, dez 2014. Disponível em: <https://goo.gl/naqnh2>. Acesso em 2 ago 2017.

[26] The World's Most Valuable Brands - 2017 RANKING. Forbes, maio 2017. Disponível em: <https://www.forbes.com/companies/google/>. Acesso em 2 ago 2017.

[27] Facebook Stats. Newsroom.fb, jun 2017. Disponível em: <https://newsroom.fb.com/company-info/>. Acesso em 2 ago 2017.

[28] 55% dos brasileiros entrevistados por uma pesquisa da publicação Quartz afirmaram que "o Facebook é a Internet". Fonte: Millions of Facebook users have no idea they're using the internet. Quartz, fev 2015. Disponível em: <https://goo.gl/1oQKNV>. Acesso em 2 ago 2017.

[29] Digital in 2018: World's Internet Users Pass the 4 billion Mark. We Are Social, 30 jan 2018. Disponível em: <https://wearesocial.com/blog/2018/01/global-digital-report-2018>. Acesso em 12 mar 2018.

[30] Levantamento realizado pelo Google's Consumer Barometer em 12 de março de 2018. Disponível em: <https://goo.gl/a8xLuY>. Acesso em 12 de março de 2018.

culturais, as empresas se beneficiam do que Benkler (2008) denomina "produção social". As ideias que circulam online são produto de uma ação coletiva, podendo ser concentradas graças à própria estrutura da Internet. Há, então, acúmulo de recursos de poder cibernético e econômico em algumas corporações que criam camadas de interação muito fortes e que se apropriam dessa produção social, aumentando cada vez mais sua influência sobre as bases de usuários. É o que acontece cotidianamente ao fazer uma busca no Google, ou postar, compartilhar e curtir conteúdo em redes sociais como o Facebook.

Estas empresas são centrais no ciberespaço e apresentam forte concentração dos recursos de poder cibernético indicados anteriormente. A concentração desses recursos, por sua vez, faz com que a capacidade de atrair recursos financeiros aumente exponencialmente[31], possibilitando aquisições de novas tecnologias digitais e plataformas que poderiam ser uma concorrência futura, mas que logo são absorvidas por essas grandes corporações, agregando ainda mais dados e ampliando suas bases de usuários. São exemplos a compra do YouTube pela Google, em 2006 (apenas 1 ano após o domínio ter sido registrado) e a compra do Instagram pelo Facebook em 2011.

Essas grandes transnacionais dominam diversos serviços online e oferecem comunicação rápida e a baixo custo para uma grande parcela da população, ganhando cada vez mais capacidade de influenciar comportamentos e jurisdições nacionais. A Google é mais uma vez um bom exemplo: a partir do conhecimento para desenvolver a inovação tecnológica, representada pelos algoritmos de indexação e busca do conteúdo existente na Internet, não só tornou a rede mundial de computadores mais fácil de ser utilizada mas também acumulou uma enorme base de usuários, evoluiu para algoritmos inteligentes combinados com um crescente poder computacional, e tornou-se provedora de diversos serviços em nuvem (e-mail, armazenamento de dados, localização, compartilhamento de vídeos e fotos, sistemas operacionais de dispositivos móveis, infraestrutura de virtualização, e outros) prestados "gratuitamente" ou de forma remunerada.

[31] These six tech companies are worth $500 billion, and their earnings are about to sway the market. *Market Watch*, 31 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://archive.is/5eO9h>. Acesso em 12 de março de 2018.

Ao mesmo tempo em que empresas como a Google, Facebook, Netflix e Amazon, facilitam o acesso às informações, entretenimento e ferramentas digitais úteis no cotidiano das pessoas e organizações, estas também concentram recursos de poder cibernético e econômico, aumentando progressivamente sua capacidade de influência política. Pode ser uma explicação para uma medida tomada recentemente pelo governo estadunidense: a revogação da neutralidade da rede.

Tal princípio preza para que não haja discriminação de conteúdo por parte dos provedores de acesso à Internet. Basicamente, foi como a rede sempre funcionou: provedores de acesso não podem bloquear, acelerar ou diminuir a velocidade de certas aplicações e websites. O órgão regulador das telecomunicações nos Estados Unidos, o Federal Communications Commission (FCC), revogou esse princípio no fim de 2017 para permitir que empresas que dominam parte dos recursos de infraestrutura informacional como a Verizon e a Comcast (dois dos maiores provedores de conexão do país) controlassem a disponibilidade e acessibilidade de algumas aplicações (como o Facebook ou Whatsapp), o que resultaria em maiores lucros, já que as empresas poderiam cobrar mais para certa aplicação ter maior velocidade, por exemplo. Para além do aspecto financeiro, a questão da neutralidade da rede atinge diretamente importantes questões políticas, já que permite a liberdade de expressão e livre disseminação de conteúdo na rede, permitindo a todos os usuários terem acesso a qualquer informação online. O não cumprimento dessa neutralidade pode ser entendido como censura ou favorecimento econômico a grandes corporações de tecnologia.

O caso Snowden também ajuda a compreender as relações entre Estado, sociedade e poder cibernético. Em 2013, Edward Snowden, então analista da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA), revelou como seu país espionava seus cidadãos e os de outros países, incluindo chefes de Estado, através da Internet e de escutas telefônicas. Naquele momento este indivíduo até então desconhecido transforma-se rapidamente em um ator internacional em virtude do seu conhecimento sobre o funcionamento das tecnologias digitais que operava e de sua situação privilegiada em relação ao acesso aos dados e informações sigilosas. O caso é diretamente ligado às empresas como Google e Facebook, já que um dos

programas de vigilância eletrônica, o PRISM[32], tinha acesso direto aos servidores dessas companhias[33]. O Estado norte-americano, detendo recursos como conhecimento, algoritmos, poder computacional e infraestrutura informacional, lançou-se sobre dois deles que estavam fortemente concentrados nas duas transnacionais de tecnologia, os dados e as bases de usuários. Não ficou claro se essas empresas cooperaram com o Estado ou também foram vítimas dessa interceptação de dados, mas o fato é que esse tipo de coleta realizada por algoritmos também pode favorecer governos, a fim de conhecer melhor seus cidadãos, controlar e influenciar comportamentos, independente do nível de abertura política dos países.

Hoje é fácil perceber a noção que se tem de algoritmo devido às várias plataformas que acessamos diariamente. Basta ver na Netflix que o catálogo exposto é diferente para cada assinante, pois seu algoritmo de recomendação é personalizado. É o que alguns autores denominam de "cultura algorítmica": o uso de processos computacionais para classificar, hierarquizar pessoas, objetos, ideias e lugares, além de hábitos de conduta, pensamentos e expressões que surgem durante o processo (STRIPHAS, 2012). Toda essa coleta de informações se torna cada vez mais útil e precisa graças aos algoritmos presentes nas plataformas digitais que utilizamos, como o Facebook ou o Instagram. Eles selecionam e organizam as informações, no caso das redes sociais, para criar, por exemplo, a timeline (feed de postagens) e todo o conteúdo que cada usuário verá. O ambiente virtual é, portanto, personalizado exclusivamente para cada usuário, com base nos seus gostos, nos seus likes (curtidas), nas suas atividades registradas (ver um filme, participar de um evento, etc.). Não podemos esquecer que os algoritmos estão em muitas outras plataformas que utilizamos diariamente, além das já citadas. A hiperconectividade gerou uma dependência de novos serviços que surgem e

[32] PRISM é um dos programas da NSA revelados por Snowden, através do qual a vigilância massiva permite acesso à dados de navegação na Internet, inclusive conteúdos de e-mails, chamadas de voz e vídeo, transferência de arquivos, entre outros. Empresas como Google, Apple, Facebook e Skype apareceram nos arquivos mostrados por Snowden como "colaboradores" do projeto.

[33] NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others. The Guardian, 7 jun 2013. Disponível em: <https://goo.gl/wXD7jL>. Acesso em 7 fev 2017.

crescem exponencialmente. É o caso dos serviços como o Uber ou Airbnb, onde há grande coleta de dados e avaliações de preferências dos consumidores.

Os algoritmos de aprendizado de máquina evoluem a partir do reconhecimento de cada comportamento e de modelos usados para treiná-los. No caso de plataformas como o Facebook e YouTube, esses modelos são extraídos das informações provenientes das interações nas bases de usuários. Assim, quanto mais se usa, mais informação o modelo terá sobre o usuário e "melhor" serão as recomendações. Como consequência, o usuário poderá receber informações úteis e que provavelmente estejam compatíveis com seu perfil de comportamento, mas por outro lado, também pode ficar mais restrito à média desse comportamento, pois o usuário tenderá a concentrar-se cada vez mais nas sugestões correspondentes com seu perfil e suas ideias, ou seja, os algoritmos vão tendo cada vez mais influência na formação do comportamento do usuário ao limitar e selecionar os conteúdos que podem mais facilmente ser acessados. Assim, os processos de socialização vão sendo influenciados cada vez mais pela presença dos algoritmos na vida cotidiana.

Diante dessa tendência, parece normal que se questione quem tem controle sobre esses processos e como esses algoritmos são construídos e para qual finalidade. Questionar e conhecer o funcionamento dos algoritmos, assim como eles se disseminam, é muito importante nos dias atuais, embora alguns setores sejam contrários a divulgar esse tipo de informação, pois os algoritmos em si seriam um tipo de segredo industrial.

6. Considerações finais: as relações internacionais na era digital

A atual fase das relações internacionais é singular não somente devido às mudanças sistêmicas, provocadas pelo processo de transformação na distribuição do poder mundial e também como efeito da crise econômica internacional de 2008, mas principalmente pela aceleração e expansão da interconectividade no interior das sociedades e entre sociedades diferentes. Elas são combinadas com um conjunto de novas tecnologias digitais que tendem à universalização e que

intensificam, simultaneamente, importantes mudanças no padrão de interação social e, portanto, alterando a forma como as relações de poder são estabelecidas.

Os últimos anos estão sendo marcados tanto pelo crescimento do número de atores com capacidade real de influência nas relações internacionais, quanto pelo aumento de episódios que revelam crises e instabilidade política nos Estados nacionais, na diplomacia e nas instituições internacionais. Fatos como as revelações de informações sigilosas pelo Wikileaks, o processo eleitoral norte-americano que resultou na vitória de Donald Trump, o plebiscito britânico que decidiu pelo Brexit ou as manifestações de rua em junho de 2013 no Brasil, são exemplos importantes de como a política nacional e internacional tem se modificado.

No caso das instituições internacionais que são criadas, desenvolvidas e legitimadas a partir de determinados padrões de comunicação estabelecidos socialmente, verifica-se que o processo contínuo de construção e reconstrução institucional é abalado na medida em que as novas tecnologias digitais modificam a capacidade dos atores envolvidos e a maneira como as interações são realizadas. Para que as instituições possam prosperar é necessário manter uma adequada capacidade de adaptação ao ambiente em que atuam. O problema está no fato de que em geral as mudanças institucionais são lentas, entrando em contradição com a enorme velocidade com que as inovações tecnológicas impactam os processos de aceitação e legitimação por parte dos seus membros. Como resultado, tem-se a propagação das crises de expectativa, dificultando justamente o trabalho fundamental das instituições: criar estabilidade e um ambiente de confiança para que seus objetivos e dos seus membros sejam atingidos.

Ao tratar das relações internacionais e o ciberespaço, Choucri (2014) entende que o modelo westphaliano de sistema internacional é influenciado pelas transformações provenientes das capacidades cibernéticas dos atores internacionais, sendo uma ameaça potencial à segurança nacional e à ordem internacional tal como a conhecemos. A expansão do acesso cibernético, nesta concepção, é vista como uma das principais fontes de distúrbio. Assim, o entendimento tradicional sobre as relações internacionais contemporâneas é desafiado por algumas das principais características do ciberespaço: a substituição

da temporalidade convencional pela instantaneidade, a relativização das barreiras geográficas e físicas, a permeabilidade das fronteiras e jurisdições, a fluidez com que mudanças e reconfigurações se processam, a redução das barreiras de participação promovendo maior possibilidade de expressão e ativismo político, a questão da atribuição no que diz respeito ao obscurecimento das identidades dos atores e das ações realizadas e, por fim, as possibilidades de ignorar mecanismos de responsabilização.

No parágrafo anterior vemos que a autora apresenta dois aspectos importantes para compreensão de como as relações internacionais são afetadas pelas mudanças provocadas pelas novas tecnologias digitais. O primeiro é o entendimento genérico do que sejam as capacidades cibernéticas dos atores internacionais. A dificuldade em compreender a composição e o funcionamento destas novas capacidades não é exclusiva de Choucri (2014). Autores como Cavelty (2018) e Kuehl (2009) também apontam para esta dificuldade. Isso demonstra a necessidade de se conhecer melhor os recursos de poder na era digital. Comparar capacidades dos principais atores internacionais é uma das formas mais comuns de buscar compreender o diferencial de poder existente e como isso pode alterar o ordenamento político mundial. Fazer essa comparação nos dias atuais vem se tornando, portanto, cada vez mais difícil na medida em que ocorre um processo de aceleração e proliferação de inovações tecnológicas que mudam comportamentos sociais e as referências que organizam as expectativas nas relações internacionais. Além disso, essas inovações podem suplantar rapidamente capacidades tradicionais dos principais atores internacionais.

Um forte exemplo é o crescimento de empresas focadas no desenvolvimento de tecnologias consideradas sensíveis, antes mais dependentes das estruturas e decisões de atores estatais, ganhando importância e evidência através do conhecimento de como se beneficiar das redes de comunicação atuais para não só ampliar seus interesses econômicos, mas também difundir seus valores sobre o papel que as novas tecnologias e os atores privados podem ter. É o caso da Blue Origin criada em 2000 por Jeff Bezos (fundador da Amazon) e, principalmente, a SpaceX, fundada em 2002 por Elon Musk, que tem desenvolvido inovações importantes no campo aeroespacial, principalmente com o sistema de lançamento

de foguetes que retornam à Terra e podem ser reaproveitados, reduzindo drasticamente os custos deste tipo de operação. O lançamento do foguete Falcon Heavy, em fevereiro de 2018, atraiu atenção mundial ao colocar um Tesla Roadster (um carro elétrico da empresa Tesla, também de Musk) em órbita. Com as imagens transmitidas mundialmente, o empresário não apenas empreendeu uma impactante ação de marketing, mas também apresentou uma alternativa competitiva aos seus concorrentes internacionais. Tal iniciativa tende a respaldar as pretensões da SpaceX perante ao governo dos EUA, seu principal cliente.

Já o segundo aspecto trata das características intrínsecas do ciberespaço mencionadas acima. Estas apontam não só para as alterações ocorridas no âmbito das práticas políticas, mas também para as mudanças de perspectiva a respeito das principais referências que orientam os comportamentos dos atores, os processos de socialização internacional, assim como o funcionamento das principais instituições internacionais.

Se olharmos para a questão da permeabilidade das fronteiras e jurisdições, apenas para exemplificar, veremos que esta situação vem se intensificando desde os anos 1970. No entanto, nos últimos anos é possível identificar grandes transformações em diferentes esferas de interação social e nas práticas políticas como resultado das inovações no campo das tecnologias de informação e comunicação. Sem desmerecer as causas econômicas e sociais de fenômenos recentes, fica muito difícil nos dias de hoje tentar compreender diversos acontecimentos políticos sem considerar o papel destas novas tecnologias de comunicação e o uso dos recursos de poder digitais, já tratados neste artigo. A amplitude desta nova situação não se restringe ao ciberterrorismo ou ao ciberativismo, que se concentram fundamentalmente nesta classe de recursos de poder, como infraestrutura de comunicações ou dados, sendo possível afirmar que todos os processos políticos, nacionais ou internacionais, em maior ou menor intensidade, ganham uma dimensão cibernética que não pode ser ignorada. O crescimento da intolerância política e da xenofobia em vários países, ou a interferência das redes sociais digitais nos processos eleitorais, são exemplificações desta nova realidade.

7. Referências

ÁVILA Rafael. Oliveira de.; PINHEIRO Marta Kerr. Poder Informacional nas Relações Internacionais Contemporâneas. *Monções*: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.3. n.5, jan./jun., 2014.

BALDWIN, David. *Power and International Relation*s: A Conceptual Approach. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2016.

BARNETT Michael; DUVALL, Raymont. *Power in Global Governance*. New York: Cambridge University Press, 2005.

BERENSKOETTER Felix.; WILLIAMS, Michael. *Power in World Politics*. New York: Routledge, 2007.

BENEDIKT, Michael. Cyberspace: Some Proposals, IN: BENEDIKT, Michael (org.) *Cyberspace*: First Steps. Cambridge MA: The MIT Press. 1994.

BENKLER, Yochai. *Open-source economics*. TED Talks**,** 2008. Disponível em: <https://goo.gl/cRTXCT>. Acesso em 30 nov 2017.

BENKLER, Yochai. *The Wealth of Networks:* How Social Production Transforms Markets and Freedom. Yale University Press, New Haven and London, 2006.

CANABARRO, Diego Rafael. *Governança global da Internet:* tecnologia, poder e desenvolvimento. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

CASTELLS, Manuel. A Network Theory of Power. *International Journal of Communication*, 2011. Disponível em: <https://faculty.georgetown.edu/irvinem/theory/Castells-Network-Power-2011.pdf>. Acesso em 5 mar 2018.

CAVELTY, Myriam. Europe's cyber-power. *European Politics and Society*, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23745118.2018.1430718>. Acesso em 5 mar 2018.

CHOUCRI, Nazli. *Cyberpolitics in International Relations*. MIT Press, 2012.

CHOUCRI, Nazli. Co-Evolution of Cyberspace and International Relations: New Challenges for the Social Sciences. Massachusetts Institute of Technology Political Science Department, *Research Paper* No. 2014-29. 2014. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2514532>. Acesso em 26 fev 2018.

DODGE, Martin.; KITCHIN, Rob. *Mapping Cyberspace*. Taylor & Francis e-Library. 2001.

DOURISH Paul. Algorithms and their others: Algorithmic culture in context. *Big Data & Society*, 2016. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2053951716665128>. Acesso em 28 fev 2018.

FINNEMORE, Martha; GOLDSTEIN, Judith. *Back to Basics*: State Power in a Contemporary World. New York: Oxford University Press, 2013.

GUZZINI, Stefano. *Power, realism and constructivism*. New York/London: Routledge, 2013.

INTRONA, Lucas. Algorithms, Governance and Governmentality: On governing academic writing. *Science, Technology, & Human Values*, Vol 41, Issue 1, pp. 17 - 49. 2015. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0162243915587360#articleCitationDownloadContainer>. Acesso em 28 fev 2018.

KRASNER, Stephen. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012. p. 94.

KUEHL, Daniel. From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem. In: KRAMER Franklin; STARR, Stuart; WENTZ, Larry (Org.). *Cyberpower and National Security*. Potomac Books, University of Nebraska Press. 2009. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1djmhj1.7>. Acesso em 7 mar 2018.

KURBALIJA, Jovan. An Introduction to Internet Governance. *DiploFoundation*, 2014. 6a ed.

LEMOS, Ronaldo. Democracia está sob a mira de ciberataques. *Folha de São Paulo*, 8 maio 2017.

LOPES, Gills. *Relações Internacionais Cibernéticas (CiberRI)*: Uma Defesa Acadêmica a Partir dos Estudos de Segurança Internacional. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

NYE, Joseph. *The future of power*. New York: PublicAffairs, 2011 (versão não paginada, obra em formato .mobi).

NYE, Joseph. How Sharp Power Threatens Soft Power. *Foreign Affairs*, 24 jan 2018. Disponível em:<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>. Acesso em 27 fev 2018.

NYE, Joseph. *Power in the Global Information Age*: From Realism to Globalization. Taylor & Francis e-Library, 2004.

PORTELA, Lucas. Agenda de Pesquisa sobre o Espaço Cibernético nas Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. v. 3, nº 1, jan./jun. 2016, p.

91-113. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/viewFile/62071/37922>. Acesso em 26 fev 2018.

SEAVER, Nick. Algorithms as culture: Some tactics for the ethnography of algorithmic systems. *Big Data and Society*, 2017. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2053951717738104>. Acesso em 28 fev 2018.

STRIPHAS Ted. What is an Algorithm? *Culture Digitally.* 2012. Disponível em: <http://culturedigitally. org/2012/02/what-is-an-algorithm/>. Acesso em 28 fev 2018.

VENTRE, Daniel. Ciberguerra. In: *XIX Curso Internacional de Defensa Jaca - Seguridad global y potencias emergentes en un mundo multipolar*. 2011. Disponível em: <https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/P/D/PDF48.pdf >. Acesso em 26 fev 2018.

Recebido em 28/02/2018.

Aprovado em 28/06/2018.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

AS AGÊNCIAS DE CLASSIFICAÇÃO DE RISCO E SEUS IMPACTOS SOBRE A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: UMA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO

PEDRO LANGE NETTO MACHADO
Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bolsista CAPES.

RESUMO: Este artigo argumenta que as agências de classificação de risco atuam como um canal de pressão por meio do qual as preferências políticas do mercado financeiro se impõem aos Estados nacionais. No contexto de globalização financeira, os governos se veem em meio ao conflito entre as demandas democráticas de seus eleitores e as pressões provenientes do sistema internacional de finanças. Um dos instrumentos que materializam essas pressões são as agências de classificação de risco, que confrontam o sistema político vigente nos Estados e, por consequência, a governança democrática. O argumento se desenvolve a partir do caso do Brasil, desde o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff até a suspensão da votação da reforma da previdência pelo governo Temer, e se confirma a partir da análise de relatórios e dos *ratings* emitidos pelas agências, assim como de suas declarações nos canais de mídia.

PALAVRAS-CHAVE: Globalização financeira; agências de classificação de risco; Brasil.

CREDIT RATING AGENCIES AND THEIR IMPACTS ON DEMOCRATIC GOVERNANCE: AN ANALYSIS BASED ON THE BRAZILIAN CASE

ABSTRACT: This article argues that credit rating agencies act as a pressure channel through which financial market political preferences are imposed on national states. In a context of financial globalization, governments find themselves amidst the conflict between the democratic demands of their constituents and the pressures from the international financial system. One of the instruments that materialize these pressures are the credit rating agencies, which confront the national political systems and, as a consequence, the democratic governance. The argument develops from the Brazilian case, from the impeachment process of Dilma Rousseff to the suspension of the vote on the social insurance reform by the government of Michel Temer, and is confirmed through the analysis of reports and the ratings issued by the agencies, as well as of their statements on the media channels.

KEYWORDS: Financial globalization; credit rating agencies; Brazil

1. Introdução

O mundo de mercados globalizados, que emerge nas últimas décadas do século XX, testemunha os frequentes atritos entre capitalismo e governos democráticos. A globalização, em especial em sua manifestação financeira, incide sobre a margem de manobra de governos nacionais, que se encontram em meio ao conflito entre as demandas populares de seus eleitores e as pressões provenientes do mercado financeiro. É nesse contexto que as agências de classificação de risco adquirem relevância, uma vez que delas depende, em grande parte, as condições de acesso dos Estados ao mercado de capitais. Nesse sentido, este artigo argumenta que essas agências atuam como um canal de pressão por meio do qual as preferências de política econômica da finança globalizada se impõem aos Estados nacionais. Essas pressões, como será analisado, se materializam de formas variadas, constrangendo e lesando a governança democrática dos países sobre os quais incidem.

Essa realidade se manifesta com maior clareza diante da análise do caso do Brasil, sobretudo a partir do cenário que se observa durante e após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Nesse contexto, o ativismo das agências de classificação de risco explicita o viés político de suas atuações, configurando-se como uma amostra do poder das finanças face a um país confrontado por uma crise política e econômica. Como se evidenciará a partir da análise de seus relatórios e manifestações midiáticas, além da própria classificação do país pelas agências, a interferência desses atores no jogo político e democrático de qualquer país não pode ser ignorada diante da necessidade de se melhor compreender a realidade em que vivemos e para que se possa, assim, vislumbrar melhores perspectivas de governança global.

O argumento proposto se desenvolve em três etapas, a partir das quais este trabalho está organizado. Desse modo, a primeira seção analisa elementos da relação entre a globalização financeira e os governos nacionais por ela condicionados. Tal reflexão lança as bases para a discussão da seção seguinte, acerca das agências de classificação de risco e das principais polêmicas e controvérsias em torno de suas atividades. Finalmente, a terceira seção apresenta aspectos da relação entre o Brasil e essas agências que permitem verificar o

argumento trabalhado, viabilizando a identificação de questões levantadas em nível teórico pela literatura especializada.

2. Globalização financeira e governança democrática

No século XXI, a democracia se consolida como substrato de um Estado idealizado, cujos canais de diálogo com sua população seria a condição que viabilizaria a promoção do desenvolvimento humano[1] (EVANS, 2010). Essa percepção se dá na esteira da falha das instituições neoliberais, predominantes no último quartel do século passado, em cumprir com esse objetivo. Não obstante, o processo de globalização, em suas variadas expressões, que se configurou e se estabeleceu ao longo desse mesmo período, impõe hoje uma série de desafios à governança democrática, que podem minar a base dessa ascendente lógica desenvolvimentista. Conforme apontado na introdução deste artigo, esta seção visa a apresentá-los a partir do processo que se convenciona chamar de globalização financeira.

A percepção das incompatibilidades entre democracia e capitalismo é, no entanto, anterior ao advento dessa vertente da globalização. Belluzzo (2018), por exemplo, observa que os próprios teóricos do pensamento liberal – como Locke, Mandeville, Burke e Hayek[2] – já manifestavam preocupações acerca dos possíveis danos causados ao mercado pelo estabelecimento de governos democráticos. Streeck (2012), por sua vez, percebe que esse embate de forças conflitantes se materializa de formas variadas ao longo da história[3], mas está sempre enraizado na convivência entre dois princípios de alocação inconciliáveis: um que opera em função das leis do mercado, pautado por uma lógica de produtividade marginal, e outro fundamentado em políticas democráticas em prol de necessidades e de

[1] A agenda de pesquisa proposta por Evans (2010) parte do conceito de desenvolvimento proposto por Sen (2000), pautado na expansão de capacitações humanas.
[2] Para Hayek, por exemplo, "há um conflito irreconciliável entre democracia e capitalismo [...]. Agora, tornou-se indiscutível que os poderes da maioria são ilimitados e que governos com poderes ilimitados devem servir às maiorias e aos interesses especiais de grupos econômicos" (HAYEK *apud* BELLUZZO, 2018)
[3] Algumas dessas manifestações seriam a alta inflação a partir da década de 1970, seguida pelo recurso ao endividamento público e, posteriormente, ao endividamento privado.

direitos sociais. Já Rodrik (2011) aponta para a inviabilidade da coexistência entre mercados globalizados e democracia estatal, uma vez que as forças da globalização e os arranjos sociais domésticos seriam essencialmente conflitivos, o que tornaria inevitável a necessidade de flexibilização ou de sacrifício de uma das duas condições.

É a partir do final da década de 1970, contudo, que esse conflito é potencializado pelo que Chesnais (1996, 2010) denominou como um golpe de Estado financeiro – que viria a desencadear os processos que operacionalizaram o que ficou conhecido por globalização financeira. Esse conjunto de mudanças na organização internacional de finanças – enraizadas em decisões políticas dos governos de Reagan e de Tatcher – fez com que o capitalismo ingressasse em um novo regime mundial de acumulação, pautado pela financeirização da riqueza. Na lógica que se estabelecia, à progressiva desregulamentação[4] e interpenetração dos mercados de capitais, somaram-se os processos de desintermediação financeira e de securitização, que, junto a outras condições[5], viabilizaram o que o autor descreve como mundialização do capital. Essa nova realidade passou a permitir que os governos nacionais procedessem à securitização dos ativos de suas dívidas públicas, de modo a obter, nos mercados financeiros, o financiamento para seus déficits orçamentários (*ibidem*).

Não obstante, Chesnais (1995) também observa que a configuração desse sistema financeiro internacional passaria, a partir de então, a promover mudanças qualitativas nas relações entre os Estados e o capital, uma vez que suas economias ficariam à mercê da liberdade de que este passou a gozar para se deslocar de um país para o outro. Ao analisar essa perda de poder relativo dos Estados frente aos mercados, Strange (1994), identifica, contudo, uma autoridade nacional como portadora de um poder estrutural[6], dentro do qual essa arquitetura financeira se

[4] Para Lima (1997), contudo, tal processo seria melhor descrito como uma nova regulamentação em favor da livre movimentação de capitais, uma vez que o termo "desregulamentação" sugere uma ausência de normas nesse âmbito, o que não é a realidade.

[5] Chesnais (1996) destaca também, por exemplo, os avanços tecnológicos na indústria telemática, assim como a reorganização espacial das cadeias de produção, em conformidade com a conveniência financeira das corporações.

[6] Strange (1994) define o poder estrutural como o poder para moldar e determinar as estruturas da economia política global dentro das quais outros Estados – e suas instituições, empresas e cidadãos – operam. Trata-se de uma noção que visava à contestação das teses acerca do declínio

estabelece: os Estados Unidos. Com efeito, ainda que mesmo o governo americano tenha se enfraquecido frente ao dos mercados, é dentro de estruturas de poder emanadas dos Estados Unidos que o sistema internacional de finanças passa a operar (STRANGE, 1994, 1996). Ademais, é a partir dessa lógica que o processo de globalização financeira pode ser entendido nos termos de uma expansão do sistema financeiro estadunidense para outros países, que abrem seus espaços socioeconômicos para que sejam estruturados conforme regras e práticas de origem norte-americanas. Internacionalmente, essa realidade se traduziu nos preceitos do Consenso de Washington, que passaram a ser propagados pelas instituições financeiras que operam nesse contexto (KONINGS & PANITCH, 2009).

Ainda que as origens e os propósitos do processo de globalização financeira encontrem respostas diferentes em distintas perspectivas teóricas, os efeitos dele provenientes acabam por convergir para a maior parte dos Estados nacionais. Nesse sentido, para os países inseridos na estrutura que se construiu, uma das consequências é o permanente risco de fuga de capitais – e, consequentemente, de uma crise no balanço de pagamentos – no caso de perda da confiança do mercado financeiro. É essa constante ameaça que faz com que seus governos se vejam obrigados a respeitar a "disciplina do mercado"[7], ainda que, por vezes, em detrimento dos interesses de seus próprios eleitores. Nesse contexto, Eichengreen (2000) percebe a mobilidade de capitais como uma salvaguarda para os credores diante dos inconvenientes da democracia – no caso de políticas contrárias aos seus interesses, bastaria deslocar seus investimentos para um país mais adequado. Assim, diante dessa situação de permanente ameaça de crise financeira, as políticas estatais, que supostamente deveriam se voltar às necessidades dos cidadãos de seus países, acabam frequentemente por privilegiar as demandas do mercado financeiro (CARVALHO, 2004; DOWBOR, 2017).

hegemônico dos Estados Unidos, que, no último quartel do século XX, teria sofrido uma perda de poder relacional, ao passo em que, em contrapartida, passava a desfrutar de um maior poder estrutural.

[7] Carvalho (2004) critica o substrato ideológico da globalização financeira, que se fundamentaria em abstrações acerca de uma melhor alocação internacional de capitais, beneficiando, supostamente, países emergentes – onde se supõe que haja mais oportunidades de investimentos e o capital seja menos abundante. Na realidade, contudo, o que se observa é que essas economias viram reféns do humor de investidores e passam a conviver com um permanente risco de uma fuga de capitais.

Mais dependentes do capital externo para financiar suas dívidas públicas, os países emergentes são os que, consequentemente, sofrem maiores constrangimentos no contexto da finança globalizada. De fato, esses países padecem de um controle mais rígido por parte do mercado financeiro, que reage não apenas a seus indicadores macroeconômicos, mas também a políticas microeconômicas - que poderiam impactar na capacidade de pagamento de suas dívidas - e, até mesmo, à ideologia político-partidária de seus governos (MOSLEY, 2003). Campello (2015) observa, no entanto, que o grau de pressão exercido pelas finanças varia conforme ciclos de abundância e escassez de capitais, que, desse modo, se tornam um fator exógeno relevante para a condução política e econômica em países emergentes. Nesse sentido, tais pressões recairiam em especial sobre governos de esquerda, que, em cenários desfavoráveis, se veriam constrangidos a se distanciar de suas agendas originais para conquistar a confiança do mercado. Entretanto, o que se verifica é que, independentemente da conjuntura, o mercado financeiro, mediante seu poder de deslocar capitais e impor altas taxas de juros ao financiamento desses países, mantém conservada sua capacidade de influenciar diretamente em seus cenários político e econômico (CAMPELLO, 2015).

Os meios pelos quais o poder das finanças é exercido sobre os Estados são variados e se refletem na captura dos sistemas políticos que poderiam representar um contrapeso à sua ação, o que acaba por restringir o território ocupado pela política democrática (DOWBOR, 2017). Nessa rede de poder pela qual as finanças operam, pressionando governos e deformando democracias, as agências de *rating*, diante de sua natureza privada e de sua ação pretensamente técnica, passam comumente despercebidas nas análises da literatura sobre o tema. O foco da seção subsequente recai, assim, sobre esse particular canal de manifestação do sistema financeiro internacional.

3. As agências de classificação de risco

Também conhecidas como agências de *rating*, as agências de classificação de risco são empresas privadas e independentes, especializadas na avaliação de crédito a partir de instrumentos de emissão de dívida. A classificação de risco

oferecida por essas agências pode se aplicar a empresas de diferentes naturezas ou a governos, nacionais ou subnacionais. Em conformidade com a finalidade deste trabalho, apenas o *rating* soberano, referente a Estados soberanos, será considerado na análise que se segue. Nesse sentido, o Tesouro Nacional (2018) o define como "uma avaliação da capacidade e da disposição de um país em honrar, pontual e integralmente, os pagamentos de sua dívida" em conformidade com o pactuado com os credores.

Atualmente, o segmento de classificação mundial de risco soberano se encontra monopolizado por três agências: Standard & Poor's, Moody's – que juntas detêm 85% desse mercado – e, em menor grau, Fitch Ratings. Por conseguinte, são a estas empresas que este trabalho se refere quando se fala sobre agências de *rating* ou de avaliações delas provenientes. Ainda que suas origens remontem ao final do século XIX[8], é somente a partir da década de 1970, com a globalização financeira e a consequente expansão dos mercados de capitais, que essas empresas adquirem a relevância e a influência de que hoje desfrutam. A explicação para isso, conforme já apontado, está no movimento de desintermediação financeira e de desregulamentação do sistema financeiro internacional, que gerou uma lacuna, para os credores, relativa ao acesso a informações acerca dos riscos de seus investimentos – função esta outrora desempenhada pelos bancos, que anteriormente intermediavam esse processo (SINCLAIR, 2005).

Esse vácuo informacional passa a ser, assim, preenchido pelas agências de classificação de risco. Como, com a globalização financeira, gradativamente os mercados de capitais foram se tornando a fonte mais atrativa para o financiamento de dívidas públicas (CAMPELLO, 2015), o *rating* soberano se torna, nesse contexto, um referencial orientador para alocação internacional de fundos, passando a funcionar, conforme observado por Ywata (2012), como uma espécie de bússola para o capital financeiro. Sua formulação, em meio a essa realidade, ocorre mediante a atribuição de notas, que assumem a forma de conceitos, aos países que são objetos da avaliação. Nesse processo, uma série de variáveis quantitativas e

[8] Na década de 1890, a empresa predecessora da Standard & Poor's já publicava manuais de análise de títulos, ao passo que John Moody inauguraria a indústria de classificação de risco na primeira década do século XX (PARTNOY, 2005).

qualitativas – como, por exemplo, nível de endividamento público em relação ao PIB, condução das políticas fiscal e monetária e ambiente sociopolítico – são levadas em conta e originam o conceito representativo do *rating* soberano[9].

Uma vez divulgada, essa nota passa a influenciar a decisão de investidores no sistema financeiro internacional, que atuam no sentido de maximizar seus lucros e de minimizar os riscos de seus investimentos. Desse modo, quanto pior a nota obtida por um Estado, mais caro se torna o financiamento de sua dívida, o que reflete a influência e o impacto da opinião[10] concedida por essas agências no balanço de pagamentos de um país e, consequentemente, na vida de todos os seus cidadãos. Com efeito, essa influência é ainda potencializada pela condição de que essas empresas desfrutam como Organizações Nacionalmente Reconhecidas de Estatísticas de *Rating*[11] – conforme o Acordo da Basileia II –, que atrela legalmente a ação de fundos de investimento diversos às suas opiniões (PARTNOY, 2006).

Tal influência, contudo, não é exercida apenas a partir da emissão do *rating* – que por si só já refletiria o poder que detêm essas agências, uma vez que esse indicador impacta diretamente no acesso de um país ao mercado de capitais –, mas também por meio de manifestações midiáticas e de relatórios que apresentam prescrições de políticas a serem adotadas para que, supostamente, se possa ascender na classificação. Essas orientações, por sua vez, estão sempre em consonância com as práticas recomendadas pelo Consenso de Washington e se pautam por um modelo neoliberal de organização econômica (KUNDU, 2001; SINCLAIR, 2005; YWATA, 2012; PAUDYN, 2014). O estabelecimento e o uso coordenado desses diferentes canais de pressão fazem, por conseguinte, com que governos nacionais sejam constrangidos a adotar as tão propagadas políticas de austeridade econômica, que, ainda que agradem ao mercado, nem sempre apresentam o resultado desejado em termos de recuperação econômica (IOANNOU, 2016; LUTEN, 2016).

[9] As três agências consideradas neste trabalho disponibilizam em suas páginas na internet a metodologia e as variáveis levadas em conta no cálculo do *rating*.
[10] São as próprias agências que se apresentam, em seus relatórios e em suas páginas *online*, como tão somente portadoras de uma opinião.
[11] Tradução de *Nationally Recognized Statistical Rating Organizations*.

Diante dessas diferentes vias de atuação, a literatura vem observando uma série de falhas e de controvérsias em torno da atividade das agências de classificação de risco.

Nesse sentido, um foco constante de críticas é o próprio processo de elaboração do *rating*, o que leva a questionamentos acerca do real propósito dessas empresas. Para Sinclair (2005), por exemplo, ainda que se apresentem como técnicas e neutras, as agências de *rating* são entidades eminentemente políticas, em cujos julgamentos está implícita uma visão de mundo voltada aos interesses dos investidores – à qual o autor se refere como "ortodoxia do *rating*". Essa ortodoxia, por sua vez, seria o vetor de um modelo de organização capitalista anglo-saxônico, o que condiz com o próprio *locus* de origem das maiores agências de classificação de risco – cujas sedes se situam em Nova Iorque – e com a noção de globalização financeira apresentada na seção anterior.

Dentro dessa lógica, a atividade das agências não se basearia tanto na solidez das informações que proporcionam, mas sim na autoridade intelectual que adquirem – dados os impactos que possuem suas avaliações e declarações – e na consequente influência que exercem sobre a configuração de normas e de políticas adotadas pelos Estados. Uma das principais funções dessas empresas seria, assim, a de um canal transmissor de políticas e normas neoliberais, que visam à sincronização e à convergência institucional dos Estados, em especial os de economia emergente, reféns do financiamento nos mercados de capitais. Trata-se da mesma visão adotada na análise de Kundu (2001), que percebe o *rating* como instrumento de persuasão que faz com que governos sigam a agenda do mercado financeiro, pautada pela disciplina fiscal, em detrimento de seus próprios interesses.

Paudyn (2014) se coaduna com essas perspectivas, destacando esse mesmo alinhamento das agências de *rating* com os preceitos neoliberais de organização econômica. Para o autor, a quantificação do risco – forjada a partir de uma série de inconsistências, uma vez que diversas variáveis qualitativas são, inadequadamente, mensuradas numericamente – serviria ao propósito de despolitizar a soberania fiscal e a governança orçamentária dos Estados, promovendo uma bifurcação artificial entre política e economia domésticas. Dentro

dessa lógica, o caráter científico e técnico com que se travestem suas avaliações, que reverbera e adquire autoridade discursivamente, ajuda a dotar o programa neoliberal de materialidade e longevidade, blindando aspectos de política econômica do debate político. O *rating*, por conseguinte, tornar-se-ia uma ferramenta de controle e de governança.

As ideias de Paudyn (2014) são também respaldadas pela análise mais ampla feita por Le Galès (2016) acerca dos indicadores de performance – dentre os quais está o rating – e o papel disciplinador que exercem hoje sobre os Estados. A teoria desse autor parte da percepção de que tais índices não são politicamente neutros e que constituem uma modalidade de exercício de poder que pode ser revelador sobre as estruturas de dominação existentes em uma sociedade. Desse modo, esses indicadores seriam instrumentalizados politicamente em prol do fomento à competição, à qual os Estados devem se adaptar ou arcar com as sanções correspondentes.

A problematização da natureza do rating, assim como do real papel desempenhado pelas agências de classificação de risco, oferece esclarecimentos acerca das inconsistências de suas ações empiricamente observadas pela literatura. Tendo em mente essa essência parcial e política, pode-se melhor compreender o comportamento das agências ao discriminarem governos de esquerda, atribuindo a seus países avaliações piores simplesmente em decorrência da ideologia partidária de seus governos – o que é observável tanto em países emergentes (BLOCK & VAALER, 2004; VAALER SCHRAGE & BLOCK, 2006) quanto nos de economia já desenvolvida (BARTA & JOHNSTON, 2017). Ademais, como são os próprios governos que contratam seus avaliadores, também vêm sendo observados atrasos na divulgação de *downgrades* em anos eleitorais, o que, logicamente, beneficia os candidatos da situação – ou seja, seus contratantes (BUENFIL, 2017). Por sinal, o conflito de interesses decorrente do fato de as agências serem pagas pelos próprios emissores de dívida se torna ainda mais evidente em uma realidade de competição por clientes, o que permite que estes contratem os serviços que lhes forem mais convenientes – optando, assim, pela empresa que oferecer a melhor avaliação (BOLTON, FREIXAS & SHAPIRO, 2011).

Uma vez esclarecido esse *modus operandi*, torna-se também menos surpreendente que essas agências, afinal, não confiram tanta importância – como, dada a natureza do produto que oferecem, seria de se esperar – às suas respectivas reputações como avaliadoras de risco (MATHIS, MCANDREWS & ROCHET, 2009), o que agrava preocupações em torno de eventuais conflitos de interesses que possam levar a distorções ainda maiores nos *ratings* que emitem. Com efeito, Dowbor (2017) denuncia a efetiva negociação de melhores avaliações por dinheiro, o que estaria associado à má regulamentação dessas atividades, assim como à recorrente impunidade registrada em casos suspeitos[12]. A justiça estadunidense, aliás, diante de erros de grandes proporções cometidos pelas agências, vem aceitando seus argumentos de que o que fazem é tão somente emitir uma opinião, o que estaria, assim, respaldado constitucionalmente, mas que ignora as consequências de suas ações e a posição por elas ocupadas no movimento internacional de finanças (PARTNOY, 2006).

Finalmente, o que se pode inferir a partir do panorama apresentado é que as agências de classificação de risco são entidades mais politizadas e menos científicas do que a forma como se apresentam e a função que desempenham no sistema financeiro internacional deixariam transparecer. Uma vez que as economias emergentes se encontram em posição de maior vulnerabilidade frente à globalização financeira, é de se esperar que sejam esses os países que se vejam mais constrangidos e pressionados pela ação das agências de *rating*, que restringem e influenciam mais acentuadamente as escolhas políticas de seus governos. Nesse sentido, o caso do Brasil torna-se representativo desse tipo de ingerência externa em temas de política nacional e de governança democrática. Em especial, a partir das crises política e econômica que culminaram no *impeachment* de Dilma Rousseff, algumas das manifestações que tanto debate suscitam na literatura emergem com maior clareza, como será analisado a seguir.

[12] Dowbor (2017) lembra que, mesmo após os erros cometidos pelas agências de *rating*, que em muito contribuíram para a escalada da crise financeira global desencadeada em 2008, ninguém foi preso nem teve de assumir a culpa: a Moody's, condenada, precisou pagar 864 milhões de dólares, enquanto a Standard & Poor's já pagou mais de 1 bilhão de dólares.

4. O caso do Brasil

Entre 2 de dezembro de 2015 e 31 de agosto de 2016, o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, do PT, se desenvolveu e foi concluído com a ascensão de seu vice-presidente, Michel Temer, do PMDB, à presidência da república. A análise que se propõe visa a contemplar o período que se estende desde o início desse processo até os primeiros meses de 2018, uma vez que nesse espaço temporal se pode identificar com maior clareza, conforme sinalizado, algumas interferências das principais agências de classificação de risco no jogo político brasileiro. Não é o objetivo desta análise esgotar todos os elementos que apontem nesse sentido, mas apenas identificar e problematizar alguns deles, para, a partir da literatura apresentada, sustentar o argumento de que as agências de *rating* atuam como um canal de interferência da globalização financeira na esfera política e democrática do país.

Ao longo da década de 1990, o Brasil firmou contrato com as três principais agências levadas em consideração neste trabalho – Standard & Poor's, Moody's e Fitch Ratings[13]. Desde então, alguns exemplos de distorções no *rating* do país, que exemplificam o que posteriormente seria explorado com maior clareza pela literatura, podem ser identificados. Em 2002, por exemplo, às vésperas da eleição de Lula da Silva, proveniente do PT, à presidência da república, tanto a Moody's quanto a Fitch Ratings rebaixaram a classificação do país devido às incertezas em torno do então candidato da esquerda que despontava com grandes chances de vencer o pleito – o que ilustra a já apontada discriminação contra partidos de esquerda por parte das agências. Na ocasião, o protesto do Ministério da Fazenda e do Banco Central já apontava as inconsistências em torno da queda do *rating*, em nota noticiada pela Folha de S. Paulo em outubro daquele ano:

> A própria agência, em nota divulgada na manhã de hoje, reconhece sua incapacidade de formar um juízo a respeito da matéria. No entanto, age como se soubesse que o próximo governo não será capaz de lidar de forma adequada com a questão, embora elogie sinais emitidos pelo candidato que lidera as pesquisas. [...] Ao não fornecer qualquer razão técnica para sustentar a sua tese, a agência transforma sua decisão em um exercício de

[13] O Tesouro Nacional (2018) esclarece, em sua página na internet, que o Brasil também é avaliado regularmente por outras empresas: a canadense *Dominion Bond Rating Service* (DBRS), as japonesas *Japan Credit Rating Agency* (JCR) e *Rating and Investment Information* (R&I), a coreana *NICE Investors Service* a a chinesa *Dagong Global Credit Rating*.

> especulação sobre o curso futuro dos eventos, exercício que poderia ser aplicado a qualquer país, levando ao mesmo tipo de conclusões equivocadas.

Posteriormente, contudo, o governo de Lula da Silva viria a conquistar a confiança do mercado financeiro, o que se refletiria na elevação do *rating* soberano brasileiro aos maiores níveis de sua história[14]. Essa tendência, não obstante, passa a se inverter ao longo de 2014, enquanto, já nos anos subsequentes, o *rating* nacional enfrentaria uma série de rebaixamentos. Diante desse contexto, a tabela a seguir contempla as quedas na classificação do país desde o início do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff até fevereiro de 2018.

Tabela 1: Quedas do rating brasileiro entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2018.

Data	Agência	Ação
23 de fevereiro de 2018	Fitch	Rebaixamento com perspectiva estável
11 de janeiro de 2018	Standard & Poor's	Rebaixamento com perspectiva estável
5 de maio de 2016	Fitch	Rebaixamento com perspectiva negativa
24 de fevereiro de 2016	Moody's	Rebaixamento com perspectiva negativa
17 de fevereiro de 2016	Standard & Poor's	Rebaixamento com perspectiva negativa
16 de dezembro de 2016	Fitch	Rebaixamento com perspectiva negativa

Fonte: Dados do Tesouro Nacional (2018). Elaboração do autor

Como se pode observar, quatro desses rebaixamentos ocorreram ao longo do processo de *impeachment*, em um espaço de menos de um semestre. Outros três rebaixamentos, pelas três empresas, já haviam ocorrido poucos meses antes, entre agosto e outubro de 2015 – em contraste com os demais, que ocorreram apenas no período da primeira vitória de Lula da Silva em eleições presidenciais, conforme já apontado. Chama a atenção, por conseguinte, a frequência de rebaixamentos em um momento delicado do cenário político do país, sobretudo quando se sabe que as agências de classificação de risco têm como hábito atrasar *downgrades* em períodos eleitorais para, supostamente, não influenciar em seus

[14] Com efeito, em 2008, ao longo do segundo governo de Lula da Silva, o *rating* brasileiro obtém o grau de investimento – o que identificava o país como um bom pagador de sua dívida, não havendo, portanto, risco de calote. Tal condição seria, contudo, perdida, ao longo do governo de Dilma Rousseff, com o retorno ao grau especulativo.

resultados (BUENFIL, 2017). O ativismo dessas agências durante o processo sugere, portanto, um desvio nesse comportamento.

Não obstante, o que se percebe a partir de suas declarações, ao longo desse período, é que o impeachment traria consequências negativas para o *rating* soberano do Brasil. Tal era a perspectiva da Moody's, que, na figura de um de seus principais analistas, Mauro Leos, alertou, ao final de 2015, que um eventual impeachment seria, na melhor das hipóteses, neutro para a avaliação do país[15]. Pouco antes do início do processo, a Fitch Ratings compartilhou de tal visão, declarando que "um eventual *impeachment* da presidente Dilma Rousseff seria um desdobramento negativo para a avaliação da nota do país"[16]. Entretanto, se antes da consolidação do *impeachment* os rebaixamentos vieram em massa, a realidade observada imediatamente após o ato não foi a esperada, como se pode observar na tabela a seguir, que retrata os primeiros ratings de cada agência posteriores à mudança presidencial.

Tabela 2: Primeiras avaliações do rating brasileiro após o impeachment.

Data	Agência	Ação
15 de março de 2017	Moody's	Confirmação da nota, com revisão da perspectiva para estável
9 de fevereiro de 2017	Standard & Poor's	Confirmação da nota
10 de novembro de 2016	Fitch	Confirmação da nota

Fonte: Dados do Tesouro Nacional (2018). Elaboração do autor

Ainda que se possa argumentar que outros fatores incluídos na formulação do *rating* compensaram o *impeachment*, torna-se - diante da retórica construída antes e ao longo do processo - no mínimo inesperado que tal evento não tenha, afinal, produzido impactos negativos na avaliação do país. Por sinal, a única mudança ocorrida, como se pode perceber, foi positiva, com a revisão da

[15] Nessa entrevista à Reuters, em novembro de 2015, Leos já manifestava o desejo da Moody's e do mercado por ter Henrique Meirelles no Ministério da Fazenda, o que viria a se concretizar em menos de 1 mês, corroborando o viés pró-mercado do governo sucessor ao de Rousseff.

[16] Na ocasião, conforme noticiado pela Folha de S. Paulo em outubro de 2015, o diretor da Fitch, Rafael Guedes, revelou que o ambiente político do país já havia sido o principal motivo do rebaixamento recebido anteriormente pelo país.

perspectiva[17] da Moody's de "negativa" – antes da saída oficial de Dilma Rousseff da presidência – para estável – após a oficialização de Michel Temer como presidente da república. Como sugerido por relatórios e declarações das agências, que serão melhor analisados a seguir, isso pode ser explicado pelas declaradas intenções do então novo presidente de implementar políticas de austeridade econômica e de promover mudanças, inclusive constitucionais, em sintonia com as demandas do mercado financeiro - assim como pelo apoio com que passava a contar no Congresso Nacional[18].

Com efeito, o governo de Michel Temer se revelou seguidor dos preceitos do Consenso de Washington, aderindo a uma agenda econômica neoliberal. A convergência ideológica com as agências de classificação de risco passou, assim, a render ao governo elogios em seus relatórios frente ao seu comprometimento na promoção das reformas que, na opinião das agências, eram necessárias para melhorar a classificação do país. Nesse sentido, as primeiras sete avaliações recebidas pelo Brasil do governo Temer não vieram acompanhadas de piora no *rating* soberano – que se manteve, durante esse período, inalterado.

Porém, quando o governo Temer encontrou dificuldades para implementar uma dessas medidas, as agências de classificação de risco decidiram aumentar a pressão e evidenciar o viés político de sua atuação. Nesse contexto, o *rating* brasileiro volta a ser alterado em 11 de janeiro de 2018, quando a Standard & Poor's decide rebaixar ainda mais a classificação do país. Na ocasião, o governo do presidente Temer encontrava dificuldades para obter, junto ao Congresso Nacional, os votos de que necessitava para a aprovação da reforma da previdência, então apresentada como condição para a recuperação das contas públicas. Diante dessa dificuldade, o relatório publicado pela agência, junto à divulgação do rebaixamento, justifica da seguinte maneira a queda do *rating*:

> O enfraquecimento de nossa avaliação institucional do Brasil reflete o progresso mais lento do que o esperado e o menor suporte por parte da

[17] Segundo a Moody's (2018), em documento que resume seu sistema de *ratings*, as perspectivas são "opiniões relativas às prováveis direções dos *ratings* de um emissor no médio prazo, geralmente 18 meses", podendo ser positiva, negativa, estável ou em desenvolvimento.

[18] Em maio de 2017, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, anunciava que "a agenda da Câmara, em sintonia com a do presidente Michel Temer, é a agenda do mercado", conforme noticiado pela Valor Econômico (2017).

> classe politica à implementação de legislação que possa corrigir deslizes fiscais estruturais de forma tempestiva. Os recentes desenvolvimentos políticos também prenunciam o risco de maior incerteza politica após as eleições nacionais que ocorrerão no final deste ano.

A estratégia de pressionar o governo através do rebaixamento da classificação do país veio, não obstante, repleta de elogios aos esforços do governo Temer para "gerar condições de crescimento e desempenho fiscal mais fortes nos próximos anos". Com efeito, o relatório da agência enumera os feitos do governo – que então ostentava um dos índices de popularidade mais baixos do mundo[19] – como pontos positivos a serem destacados. A interrupção da boa trajetória com o rebaixamento do *rating* – e os impactos disso no balanço de pagamentos do país – parecia, assim, apenas um detalhe para um governo que, se altamente impopular entre os eleitores, gozava ainda de muito prestígio frente as agências, sobretudo diante de sua disposição para sacrificar políticas sociais em prol do ajuste fiscal:

> [...] acreditamos que o governo Temer permaneça comprometido com a redução do déficit primário brasileiro. O governo tem avaliado e simplificado sistematicamente vários programas de gastos, quando possível (tais como empréstimos estudantis, subsídios para moradias – Minha Casa Minha Vida – e benefícios para deficientes), para gerar poupança orçamentária.

O relatório também menciona as incertezas causadas pelos escândalos de corrupção para os principais partidos políticos brasileiros. Nominalmente, contudo, apenas o ex-presidente Lula da Silva, do PT, é citado. Poucas linhas abaixo, a agência registra que "as instituições brasileiras têm se mantido sólidas em meio às investigações independentes e os subsequentes indiciamentos de práticas corruptas. Isso reflete a solidez institucional, em contraste com alguns dos pares do Brasil". Não há menção às controvérsias em torno do processo contra o ex-presidente[20], tampouco às investigações contra inúmeros membros do governo Temer, incluindo o próprio presidente[21].

Não apenas a Standard & Poors's, contudo, pressionava o governo pela continuação dos ajustes estruturais. No mesmo período, também a Moody's ameaçava rebaixar o *rating* brasileiro caso a reforma da previdência não fosse

[19] Em janeiro de 2018, pesquisas do Datafolha revelaram uma aprovação ao governo de apenas 6%. Meses antes, em outubro de 2017, o grupo de análise política Eurasia constatou que Temer era o presidente mais impopular do mundo, com aprovação de apenas 3%.

[20] Em 23 de janeiro de 2018, por exemplo, o New York Times publicava artigo opinativo de Mark Weisbrot, que considerava que a democracia brasileira estaria indo rumo ao abismo com a condenação de Lula a partir de um processo repleto de irregularidades.

[21] Conforme noticiado pelo G1, em 20 de fevereiro de 2018, a polícia federal solicitava junto ao Supremo Tribunal Federal a prorrogação de um inquérito que apurava um suposto pagamento de propina à Michel Temer.

aprovada – uma forma de atuar, em tom de chantagem ou ameaça, já observada por Ywata (2012). Em entrevista ao Estadão, em janeiro de 2018, a vice-presidente da agência, Samar Maziad, falou abertamente que o atraso na votação traria consequências negativas para o país num futuro próximo, uma vez que uma nova avaliação pela empresa aconteceria ainda no primeiro semestre do ano. De acordo com a executiva:

> O progresso da agenda de reformas não aconteceu, o que era um componente muito importante para estabilizar o rating em Ba2. Agora vemos que as chances de aprovação da reforma da Previdência pioraram de forma significativa e num ano eleitoral é muito difícil ver uma reforma ampla ser aprovada. [...] O atraso e a não aprovação da reforma da Previdência seria um desdobramento negativo para o crédito do Brasil e continuaria a colocar pressão sobre o *rating* do País.

Entretanto, para a insatisfação das agências de classificação de risco, o governo Temer opta, em fevereiro de 2018, por suspender a tramitação da reforma da previdência no Congresso[22]. Diante desse acontecimento, a resposta imediata veio da Fitch Ratings, que, já no dia 23 do mesmo mês, rebaixou ainda mais o *rating* brasileiro. Em seu relatório do mesmo dia, em que explica as razões que geraram a piora na avaliação, a agência deixa claro que a "decisão do governo de não colocar em votação a reforma da previdência é um importante revés para a agenda reformista, que afeta a confiança da trajetória das finanças no médio prazo". O Ministério da Fazenda, diante da punição recebida pelo país, reafirmou, em nota, o compromisso do governo em seguir com a agenda reformista, conforme noticiado pela Folha de S. Paulo poucas horas após o relatório da Fitch vir a público.

Ao apresentar a reforma da previdência como um critério técnico e de indiscutível necessidade para a melhoria da situação fiscal do país e de seu *rating* soberano, as agências de classificação de risco fazem uso do artifício denunciado por Paudyn (2014), no sentido de colocá-las acima do debate político, ignorando seus impactos no âmbito doméstico. Assim, diante de tais ameaças, que nitidamente condicionam, no contexto apresentado, o *rating* brasileiro à essa reforma, convém elucidar alguns pontos que revelam o caráter ideológico dessas

[22] Conforme anunciado pelo Estadão, em 19 de fevereiro de 2018, essa desistência ocorre na esteira da intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, o que inviabiliza qualquer emenda constitucional ao longo da vigência desse evento, que dura até o final do ano em que foi decretado.

manifestações: i) outras alternativas que pudessem impactar positivamente nas contas públicas, em lugar da dita reforma, nem sequer vêm sendo cogitadas pelas agências, que pressionam para que essa medida, em especial, se consolide o quanto antes[23]; ii) o rombo na previdência e a necessidade da reforma são tratados como fatos incontestáveis, enquanto, na realidade, é um tema controverso e que vem suscitando debates entre especialistas[24]; iii) a reforma da previdência - ao menos no período de tais declarações - vinha sendo amplamente rejeitada pela população[25]; iv) em conformidade com a metodologia apresentada por essas empresas, a reforma da previdência não deveria ter o poder de, sozinha, movimentar o *rating* do país. Tal situação só seria viável em um cenário em que todos os outros elementos levados em conta no cálculo do *rating* se mantivessem inalterados, de modo a não haver qualquer tipo de compensação, o que, dado seu objeto de avaliação – o próprio país –, é pouco factível.

Como se torna claro a partir dos eventos analisados, a atuação das agências de *rating* vai muito além da mera classificação de risco do país – o que por si só já seria um mecanismo de interferência no jogo político nacional, dadas as consequências a ela inerentes. Ao se manifestarem constantemente, através da mídia ou de seus relatórios, essas agências são capazes de pressionar e constranger governos a adotarem as políticas por elas consideradas adequadas, influenciando direta e explicitamente escolhas que deveriam estar abertas ao debate popular e democrático. Desse modo, dada a roupagem científica e técnica com que a necessidade de uma reforma da previdência, por exemplo, é apresentada, promove-se sua blindagem do debate político, uma vez que, supostamente, trata-se de uma medida *sine qua non* para a recuperação da economia nacional. Como o

[23] Outras alternativas viáveis que melhorariam a arrecadação pública – mas que são ignoradas pelas agências de *rating* – poderiam ser, por exemplo, a implementação de uma estrutura tributária progressiva, o estabelecimento de impostos sobre grandes fortunas, heranças e dividendos, além do desenvolvimento de mecanismos que melhor combatessem a evasão de divisas (DOWBOR, 2017; PIKETTY, 2013).

[24] Pochmann, Moraes, Assis e Belluzzo (2017), por exemplo, contestam a necessidade da reforma da previdência proposta pelo governo Temer. Segundo esses autores, quando da manifestação do Banco Mundial em apoio à dita reforma, estávamos "diante de mais uma explícita manipulação ideológica para empurrar goela abaixo da sociedade brasileira a reforma previdenciária imposta pelo governo Temer, e cuja consequência seria ferir de morte, mais do que já se feriu, a dinâmica da economia."

[25] Em maio de 2017, pesquisa do Datafolha demonstrou que 70% da população brasileira era contra a reforma da previdência, conforme a Valor Econômico (2017). Em dezembro do mesmo ano, nova pesquisa, feita pela MindMiners, constatou uma rejeição de 69%.

objetivo dessa atuação é, ao final e ao cabo, que os governantes se vejam sem alternativa que não seja a implementação da medida propagada, independentemente desta gozar ou não de apoio da população, o sistema democrático do país se arrisca a sucumbir às pressões desses atores do sistema financeiro.

Ademais, como não há regularidade no *timing* de divulgação das avaliações, o excesso de manifestações das agências de classificação de risco ao longo do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff também se torna problemático, dada a já comentada pré-disposição que as agências apresentam para discriminar governos de esquerda. Uma vez que seu substituto, Michel Temer, não só se mostrava propenso a adotar uma agenda neoliberal, mas também viria a compor seu governo com partidos de direita – derrotados nas eleições presidenciais –, as agências de classificação de risco teriam um estímulo a mais a para participar do processo mais ativamente, conforme ocorreu.

Por conseguinte, a capacidade de influência das agências de *rating* nas democracias nacionais não se limita ao poder que a função informacional que desempenham na globalização financeira naturalmente já lhes permitiria desfrutar. O processo democrático se encontra constantemente pressionado por esses atores externos, que se apresentam como entidades imparciais e apolíticas, podendo influenciar, assim, não apenas a situação de um balanço de pagamentos, mas também de eleições e de demais processos políticos na trajetória de um país. A realidade brasileira ao longo do século XXI, e em especial durante e após o *impeachment* de Dilma Rousseff, desponta, finalmente, como representativa desses aspectos acerca da atuação das agências de classificação de risco.

5. Conclusão

O conjunto de processos que se convenciona chamar de globalização financeira pode impor hoje restrições à ação dos governos nacionais, de modo que estes se vejam constrangidos a aderir à agenda do mercado financeiro. Um dos canais que materializam essas pressões são as agências de classificação de risco, que informam ao mercado acerca dos riscos de seus investimentos por meio da

atribuição de notas a potenciais tomadores de empréstimo. Não obstante, conforme demonstrado pela análise desenvolvida neste artigo, essas empresas podem fazer uso dessa prerrogativa para atuar politicamente nos países por elas avaliados, pressionando governos para que adotem as políticas que sejam, em sua visão, mais convenientes aos interesses do mercado financeiro – e que, supostamente, viabilizariam melhores avaliações.

Isso não significa, contudo, que as agências de *rating* sempre ajam dessa maneira nem que atuem ideologicamente de forma consciente ou, ainda, em conluio com outros atores no sistema financeiro internacional – hipóteses estas que poderiam ser trabalhadas em outras pesquisas. Com efeito, dadas as limitações metodológicas deste trabalho, o que se pode confirmar é tão somente que a possibilidade de que exerçam tal influência sobre os Estados é real. Neste artigo, a materialização de tal possibilidade é demonstrada pela análise do caso do Brasil, que, nos exemplos apresentados, sofreu reiterados constrangimentos nesse sentido – provenientes tanto das movimentações de seu *rating* soberano quanto de relatórios pretensamente técnicos divulgados pelas agências ou, ainda, de ameaças e críticas por elas explicitadas em canais de mídia.

É diante da observação dessa realidade que as agências de classificação de risco podem ser melhor problematizadas como um dos agentes que incidem sobre governança democrática em meio ao contexto de globalização financeira. Operando dentro de uma estrutura financeira que lhes atribui um caráter neutro e técnico, os impactos promovidos por esses atores no jogo democrático podem acabar por não receber uma atenção condizente com a dimensão das consequências de suas ações. Como apresentado, isso pode fazê-los incorrer em ingerências em temas relativos à condução da política e economia nacionais, de modo a lesar processos democráticos internos aos Estados. Nesse sentido, esta pesquisa buscou contribuir com um maior esclarecimento acerca desses aspectos concernentes à atuação das agências de *rating*, o que, diante do analisado, constitui uma das demandas e necessidades contemporâneas para o aperfeiçoamento da democracia tanto a nível nacional quanto global.

6. Referências

BARTA, Zsófia; JOHNSTON, Alison. Rating politics? Partisan discrimination in credit ratings in developed economies. *Comparative Political Studies*, p. 1-34, 2017.

BELLUZZO, Luiz G. *Bolsonaro, o liberalismo político e a democracia*. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/revista/991/bolsonaro-o-liberalismo-economico-e-a-democracia> Acessado em 22 de fevereiro de 2018.

BLOCK, Steven; VAALER, Paul M. The price of democracy: Sovereign risk ratings, bond spreads and political business cycles in developing countries, *Journal of International Money and Finance*, v. 23, p. 917-946, 2004.

BOLTON, Patrick; FREIXAS, Xavier; SHAPIRO, Joel. *The credit ratings game*. Disponível em: <https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/pbolton/papers/CreditratingsJoF.pdf> Acessado em 19 de dezembro de 2017.

BRASIL, Classificação de risco da República Soberana do. *Tesouro Nacional*. Disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/en/classificacao-de-risco> Acessado em 23 de fevereiro de 2018.

BUENFIL, Welmar E. R. *Essays on the political economy of subnational public finances*. Tese de Doutorado em Filosofia, California Institute of Technology, 2017.

CAMPELLO, Daniela. *The politics of market discipline in Latin America*: globalization and democracy. Cambridge University Press, 2015.

CARVALHO, Fernando C. de. Mudanças no papel e nas estratégias do FMI e perspectivas para países emergentes. In: FERRARI FILHO, Fernando; DE PAULA, Luiz F. (orgs.). *Globalização financeira*: ensaios de macroeconomia aberta. Editora Vozes, 2004.

BRASIL, Fitch rebaixa nota de crédito do. *Folha de S. Paulo*, 23 fev. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/02/fitch-rebaixa-nota-de-credito-do-brasil.shtml> Acessado em 23 de fevereiro de 2018.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século, *Economia e Sociedade*, v. 5, p. 1-30, 1995.

_____. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. A proeminência da finança no seio do “capital em geral”, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital. In: BRUNHOFF, Suzanne de et al. (orgs.). *A finança capitalista*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2010.

DATAFOLHA, Governo Temer tem a aprovação de 6% e reprovação de 70%, diz. *G1*, 31 jan. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/governo-temer-tem-aprovacao-de-6-e-reprovacao-de-70-diz-datafolha.ghtml> Acessado em 12 de fevereiro de 2018.

DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo*: a nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2017.

EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital*: uma história do sistema monetário internacional. Editora 34, 2000.

EVANS, Peter. Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls. In: EDIGHEJI , Omano (org.). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa*: Potentials and Challenges. Capetown: HSRC Press, 2010.

FAZENDA, Decisão da Fitch é extemporânea e equivocada, diz BC e. *Folha de S. Paulo*, 21 out. 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u57539.shtml> Acessado em 12 de fevereiro de 2018.

FITCH, Impeachment teria efeito negativo sobre rating do Brasil diz. *Folha de S. Paulo*, 15 out. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/10/1694340-impeachment-teria-efeito-negativo-sobre-nota-de-risco-do-pais-diz-fitch.shtml> Acessado em 1 de fevereiro de 2018.

IOANNOU, Stefanos. *The political economy of credit rating agencies: the case of sovereign ratings*. Tese de Doutorado em Filosofia, The University of Leeds, 2016.

KUNDU, Amitabh. Politics and economics of credit rating. *Economic and Political Weekly*, v. 36, n. 4, p. 293-295, 2001.

KONINGS, Martijn; PANITCH, Leo. The Politics of Imperial Finance. In: PANITCH, Leo; KONINGS, Martijn (orgs.). *American Empire and Political Economy of Global Finance*. Palgrave Macmillan, 2009.

LE GALÈS, Patrick. Performance measurement as a policy instrument. *Centre D'Etudes Europeenes*, SciencesPo, 2016. Disponível em: <http://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr.centre-etudes-

europeennes/files/1606%20Le%20Gales%20Performance%20Measurement.pdf> Acessado em 23 de janeiro de 2018.

LEKS, Luten. *Credit rating agencies: do the notorious big two influence domestic austerity policy?* Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Universiteit Leiden, 2016.

LIMA, Maria L. L. M. P. L. *Instabilidade e criatividade nos mercados financeiros internacionais*: condições de inserção dos países do grupo da América Latina. São Paulo: Editora Bienal, 1997.

MATHIS, Jérôme; MCANDREWS, James; ROCHET, Jean-Charles. Rating the raters: are reputational concerns powerful enough to discipline rating agencies? *Journal of Monetary Economics*, v. 56, p. 657-674, 2009.

MOODY'S, 'Chances de reformar previdência pioraram', diz executiva da. *Estadão*, 20 jan. 2018. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,chances-de-reformar-previdencia-pioraram-diz-executiva-da-moodys,70002157961> Acessado em 10 de fevereiro de 2018.

MOODY'S, Rousseff impeachment would be neutral "at best" for Brazil's rating. *Reuters*, 18 nov. 2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/brazil-rating-moodys/rousseff-impeachment-would-be-neutral-at-best-for-brazils-rating-moodys-idUSL8N13D2MC20151118> Acessado em 23 de janeiro de 2018.

MOODY'S, Sistema de ratings da. *Moody's*. Disponível em: <https://www.moodys.com/sites/products/ProductAttachments/sistemaderatingmoodys.pdf> Acessado em 20 de fevereiro de 2018.

MOSLEY, Layna. *Global capital and national governments*. Cambridge University Press, 2003.

PARTNOY, Frank. How and why credit rating agencies are not like other gatekeepers. *San Diego Legal Studies*, p. 7-46, 2006. Disponível em: <http://lamfin.arizona.edu/fixi/creditmod/Portnoy.pdf> Acessado em 15 de dezembro de 2017.

PAUDYN, Bartholomew. *Credit ratings and sovereign debt*: the political economy of creditworthiness through risk and uncertainty. Palgrave Macmillan, 2014.

PESQUISA, Temer é o presidente mais impopular do mundo, diz. *Huffpost*, 26 out. 2017. Disponível em: <http://www.huffpostbrasil.com/2017/10/26/temer-e-o-

presidente-mais-impopular-do-mundo-diz-pesquisa_a_23256673/> Acessado em 22 de janeiro de 2018.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2013.

POCHMANN, Marcio; MORAES, Reginaldo C., ASSIS, J. Carlos de; BELLUZZO, Luiz G. *A reforma previdenciária querida do Banco Mundial*. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1oHult9Hhm5ef3uBqWfo67P4thKTn9RZy/view> Acessado em 18 de fevereiro de 2018.

PREVIDÊNCIA, Após 14 meses, Temer desiste da. *Estadão*, 19 fev. 2018. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,apos-fracasso-previdencia,70002195570> Acessado em 23 de fevereiro de 2018.

PREVIDÊNCIA, Pesquisa mostra que 69% são contra atual reforma da. *Valor Econômico*, 1 dez. 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/5214739/pesquisa-mostra-que-69-sao-contra-atual-reforma-da-previdencia> Acessado em 5 de janeiro de 2018.

PREVIDÊNCIA, Pesquisa constata que 85% dos brasileiros são contra reforma da. *Rede Brasil Atual*, 14 nov. 2017. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2017/11/pesquisa-constata-que-85-dos-brasileiros-sao-contra-reforma-da-previdencia> Acessado em 25 de janeiro de 2018.

RATINGS, S&P Global. Ratings de crédito soberano de longo prazo do Brasil rebaixados para 'BB-' na escala global por menor tempestividade e eficácia na elaboração de políticas; perspectiva estável. *Comunicado à imprensa*, 11 jan. 2018.

RODRIK, Dani. *The globalization paradox*: why global markets, states and democracy can't coexist. Oxford University Press, 2011.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia de bolso, 2000.

SINCLAIR, Timothy J. *The new masters of capital*: american bond rating agencies and the politics of creditworthiness. Cornell University Press, 2005.

SOUDIS, Dimitrious. Credit rating agencies and the IPE: not as influential as thought? *Review of International Political Economy*, v. 22, n. 4, p. 813-837, 2015.

STRANGE, Susan. *States and Markets*. Continuum, 1994.

_____. *The retreat of the state*: the diffusion of power in the world economy. Cambridge University Press, 1996.

STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. *Novos Estudos*, v. 92, 2012.

TEMER, PF pede prorrogação de inquérito que investiga. *G1*, 20, fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/pf-pede-prorrogacao-de-inquerito-que-investiga-temer.ghtml> Acessado em 23 de fevereiro de 2018.

VAALER, Paul. M.; SCHRAGE, Burkhard; N., & BLOCK, Steven A. Elections, opportunism, partisanship and sovereign ratings in developing countries, *Review of Development Economics*, v. 10, p. 154-170, 2006.

WEISBROT, Mark. Brazil's democracy pushed into the abyss. *The New York Times*. 23 jan. 2018. Disponível em <https://www.nytimes.com/2018/01/23/opinion/brazil-lula-democracy-corruption.html> Acessado em 25 de janeiro de 2018.

YWATA, Ricardo K. *Ordem Mundial e Agências de Rating*: o Brasil e as agências na era global (1996-2010). São Paulo: Editora Senac, 2012.

Recebido em: 02/03/2018.

Aprovado em: 11/06/2018.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A ATTAC. UM MOVIMENTO SOCIAL TRANSNACIONAL?

SANTIANE ARIAS
Professora Adjunta de Ciência Política do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas. Doutora em Ciência Política pela UNICAMP.

RESUMO: No fim dos anos 1990, surgiram em diversos países sedes dos encontros das organizações internacionais manifestações de oposição à financeirização da economia e das políticas neoliberais, resultando no início de um novo movimento autodenominado altermundialista. Das marchas de protestos cada vez mais constantes nasceu o projeto do Fórum Social Mundial (2001). O altermundialismo foi apresentado por grande parte da literatura como um movimento novo, plural, não-hierárquico, transnacional, transclassista e pós-material. A proposta deste artigo é problematizar essas teses, redimensionando-as a partir da análise do caso da ATTAC (Associação pela Tributação das Transações Financeiras para o Apoio aos Cidadãos), uma das entidades mais implicadas e identificadas com o movimento. Para tanto, buscou-se aqui pensar de maneira articulada o programa político da associação; sua composição e forma de organização à luz das transformações em curso com o avanço do neoliberalismo. Sem perder de vista a importância da confluência altermundialista na legibilidade do processo de constituição e atuação da ATTAC, a análise detida do seu caso colocou em evidencia: a) a forte homogeneidade social da associação; b) a relação com estruturas organizacionais "tradicionais", como o sindicato; c) a dinâmica interna contrastando inúmeras vezes com o discurso da horizontalidade; d) a importância da reconfiguração das relações laborais na mobilização dos seus integrantes; e) a forte base nacional da sua atuação.

PALAVRAS-CHAVE: altermundialismo, neoliberalismo, movimentos sociais transnacionais.

ATTAC: A TRANSNATIONAL SOCIAL MOVEMENT?

ABSTRACT: At the end of the 1990s, manifestations of opposition to the financialisation of the economy and neoliberal policies emerged in several host countries of international organisations, resulting in the beginning of a new movement self-named alterglobalism (from the French "alter-mondialisation"). The World Social Forum (2001) project was born from these increasingly and continuous manifestations and protests. The altermundialisation movement was presented by much of the literature as a new, plural, non-hierarchical, transnational, transclassist and post-material movement. This article proposes to problematise these features through the analysis of the case of the ATTAC (Association for the Taxation of Financial Transactions for the Support to Citizens), one of the entities most involved and identified with the movement. To this end, this paper investigates in an articulated way the association's political program; its composition and form of organization in the light of the ongoing transformations with the advance of neoliberalism.Without losing sight of the importance of the altermundialiste confluence in the legibility of the ATTAC constitution and performance process, the analysis of its case puts in evidence: a) the strong social homogeneity of the

association; b) the relationship with "traditional" organizational structures, such as the trade union; c) the dynamics of the internal structure, which very often contrasts with the discourse of horizontality; d) the importance of reconfiguring labour relations in the mobilisation of its members; e) the strong national base of its performance.

KEYWORDS: altermundialisation, neoliberalism, transnational social movements

1. Do editorial do Monde Diplomatique à adesão à taxa Tobin

A Association pour la Taxation des Transactions Financières pour l'Aide aux Citoyens, a ATTAC, foi fundada em 1998, na França. O seu projeto nasceu de um editorial escrito por Ignácio Ramonet, em dezembro de 1997, no jornal *Le Monde Diplomatique.* No artigo, Ramonet conclui: "por que não criar, em escala planetária, uma organização não governamental em defesa da taxa Tobin?" Essa simples pergunta recebeu à época milhares de respostas. O debate caiu em solo tão fértil que, ainda no início de 1998, foi realizada assembleia na qual foi lançada a plataforma e o estatuto da ATTAC. Em apenas um ano, houveram 10 mil adesões; quatro anos mais tarde a associação contava com algo em torno de 30 mil membros.

A taxa funcionaria como um "imposto mundial de solidariedade" a ser cobrado sobre a movimentação do capital no mercado financeiro (RAMONET, 1997). O dinheiro arrecadado deveria servir para financiar políticas de recuperação econômica e medidas contra a pobreza, bem como ações emergenciais de "interesse coletivo em escala mundial" (CHESNAIS, 1999). O valor do imposto varia entre 1% a 0,1%, segundo as diferentes propostas; a porcentagem é mínima, mas considerado o volume das transações o montante arrecadado é significativo. Dados da associação estimavam uma arrecadação de 100 bilhões de dólares anuais, sendo o imposto fixado em termos mais baixos de 0,05% (ATTAC, 2002), enquanto que a soma gerada por uma taxa fixada em 0,1% seria suficiente para erradicar a pobreza extrema no mundo (ATTAC, 1998).

É interessante e importante observar que a criação de um tributo sobre as transações financeiras é, no entanto, um projeto anterior à ATTAC e ao artigo de Ramonet. Em 1978, James Tobin, professor na Universidade de Yale, Estados Unidos, publicou um artigo no qual propunha a criação de uma taxa a ser cobrada

sobre as transações de câmbio. As suas primeiras indicações sobre o tema são, todavia, ainda mais antigas, datando do ano de 1972, um pouco depois da dissolução do sistema de taxas de câmbio fixas, criado pelo tratado de Bretton Woods. Em 1981, o professor Tobin ganhou o prêmio Nobel de economia (CHESNAIS, 1999). O seu trabalho, contudo, pouco repercutiu fora do meio acadêmico até o surgimento da ATTAC, que fez da taxa Tobin uma bandeira presente nas manifestações de protesto ocorridas, sobretudo, na Europa, ao longo dos anos 2000[1]. O apoio à criação do tributo foi tal que uma petição lançada pela associação, ainda nos seus primeiros meses de vida, foi entregue à Assembleia Nacional Francesa com mais de 110 mil assinaturas.

Curioso. O que acontecera no espaço de aproximadamente vinte anos que fez com que tal projeto pudesse assumir tamanha visibilidade e força política? O que fizera uma campanha aparentemente tão abstrata, como a taxação das transações financeiras, assumir tamanho apelo militante? Tais questões tornam-se ainda mais pertinentes e atraentes quando confrontadas com todo um debate na literatura sobre ação coletiva acerca da mudança na construção de solidariedades na sociedade atual – pensamos aqui no papel destacado atribuído à identidade cultural, à ação local e às demandas pós-materiais na constituição dos assim chamados *novos movimentos sociais*.

Nesse sentido, uma análise do processo de constituição da ATTAC, considerada um dos ícones desse "novo fazer político", ajuda-nos a ponderar sobre as mudanças que de fato ocorreram, redimensionando as afirmações supracitadas[2]. Criada em Paris, a ATTAC ultrapassou os limites da região logo no primeiro ano de existência, conhecendo notoriedade internacional com a manifestação de Gênova, realizada durante o encontro do grupo dos sete países mais ricos e a Rússia (G-8), em 2001. Considerada uma das principais organizadoras do evento que contou com aproximadamente 200 mil pessoas, a ATTAC se estendeu rapidamente pela Europa.

[1] No editorial de Ramonet o nome de Tobin estava incluso na sigla ATTAC. Na plataforma da associação o nome do economista foi substituído por Transações, isto porque Tobin, ao ser procurado por Bernard Cassen, presidente da ATTAC na ocasião, teria declarado que os seus objetivos não coincidiam exatamente com os da associação e que "nunca tivera pretensões revolucionárias" (ATTAC, 2002).

[2] Um dos slogans da associação é justamente "fazer política de outra forma".

Em 2005, ela atuava em 50 países, enquanto que somente na França funcionavam 215 Comitês Locais (CL)[3]. O seu projeto, contudo, nunca privilegiou a ação local, de modo que o CL não estava previsto de início no estatuto, não possuindo, assim, nenhuma ingerência na política da associação.

2. Da elaboração do estatuto na França aos arranjos internacionais da ATTAC

Segundo o estatuto, a ATTAC é uma associação regida pela lei 1901. Esta lei, aprovada no primeiro de julho de 1901, regulamenta a vida associativa na França, outrora gerida pelo código penal que declarava ilícita qualquer associação com mais de vinte pessoas. O seu primeiro parágrafo define-a: "é associação uma convenção pela qual duas ou várias pessoas põem em comum, de forma permanente, os seus conhecimentos ou atividades num objetivo outro que não o de distribuir entre si os lucros" [4]. Ao ponto indicado, a ATTAC acrescenta uma particularidade: ela é formada por pessoas físicas e jurídicas, o que significou, em mais de um momento, atritos em torno da representação interna. Ainda de acordo com o estatuto, a associação objetiva produzir, informar e promover ações que permitam aos "cidadãos a reconquista do poder exercido atualmente pela esfera financeira em todos os níveis da vida política, econômica, social e cultural" [5]. Para tanto, encontra-se em destaque nos documentos de fundação: a criação da taxa Tobin.

Entre as pessoas físicas e jurídicas existem duas categorias de membros, quais sejam, os fundadores e os filiados. Os primeiros são aqueles que participaram diretamente da criação da ATTAC, os segundos aderiram posteriormente à plataforma. Ambos, fundadores e filiados, estão submetidos a uma cotização cujo valor é fixado pela Assembleia Geral[6].

[3] O número de ATTACs no mundo é hoje consideravelmente menor. Cf. https://france.attac.org/attac/attac-dans-le-monde/.
[4] Cf. a lei 1901 no sítio http://www.associations.gouv.fr/la-loi-du-1er-juillet-1901-et-la-liberte-d-association.html
[5] Cf. o estatuto e a plataforma da ATTAC no sítio *http://www.france.attac.org*
[6] Conformam a estrutura da associação: a) um Conselho de Administrativo (C.A); b) um Bureau; c) um Colégio de Fundadores (C.F); d) um Conselho Científico (C.C); e) os Comitês Locais. A Assembléia Geral (A.G) elege a cada três anos parte do Conselho Administrativo (C.A). Durante os

Uma das instâncias mais peculiar da associação é o Conselho Científico (C.C). Formado em sua maioria por pesquisadores das ciências humanas, muitos dos quais economistas, o conselho é o encarregado de desenvolver trabalhos e análises relevantes para atuação política da associação através da formação de grupos temáticos, plenárias e participações eventuais nos Comitês Locais. De acordo com o estatuto, o C.C é "a garantia do rigor científico dos estudos produzidos e difundidos pela a ATTAC" (ATTAC, 1998).

Essa é a estrutura da organização francesa. Mas, no site internacional da associação lemos (2011): "hoje a ATTAC é uma rede presente em numerosos países trabalhando sobre temas diversos: a organização mundial do comércio; a dívida; a taxação das transações financeiras; os paraísos fiscais; os serviços públicos; a água e as zonas de livre-comércio […]" [7].

De fato, a organização transpôs as fronteiras da França e provavelmente esse tenha sido seu projeto inicial, já que a plataforma internacional (praticamente idêntica à francesa) data do mesmo ano de fundação da associação.

De acordo com o discurso oficial, as ATTACs do mundo funcionam de forma autônoma e não hierárquica – cada comitê local pode realizar reuniões, conferências, discutir e elaborar seus documentos, obedecendo às necessidades e realidades próprias. Existe, contudo, uma proposta aglutinadora e alguns princípios que devem orientar um coletivo como este; é o que atesta o seu presidente de honra, Bernard Cassen (2005).

A ATTAC enquanto fenômeno de massa é basicamente um advento europeu, sendo a França, a Alemanha e a Bélgica países em que sua atuação é destacada. No Brasil, após uma série de palestras de Cassen, em 1999, formaram-se comitês da associação em Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro. Ocorre que a ATTAC/Brasil, tendo sido criada logo após a francesa, teve

primeiros 10 anos de existência o Conselho Administrativo era composto por 30 pessoas (18 provenientes do grupo de fundadores e indicados por estes e 12 filiados, eleitos diretamente na AG). Não apenas a maioria dos assentos pertencia aos fundadores, como o presidente, embora designado pelo CA, deveria pertencer ao Colégio de Fundadores. Essa disparidade gerou conflitos internos que resultou na mudança do estatuto em 2009. Hoje o C.A é composto por 60% de filiados e 40% de fundadores.

[7] Cf. o site internacional: http://www.attac.org

vida curta. E apesar de agenciar desde o seu início universitários, intelectuais e políticos de esquerda, ao contrário da França, não contou com uma adesão significativa, tendo pouca expressão política.

A concretização do projeto ATTAC fora do território francês implicou na estruturação das relações internacionais entre as associações. Assim, em março de 2000, ocorreu em Paris o primeiro encontro das ATTACs da Europa, no qual compareceram dezesseis países. A aproximação entre essas associações foi planejada com esmero, uma vez que a União Europeia (UE) é um tema central para todas elas.

Nesse sentido, ocorreu também a primeira Universidade de Verão em âmbito europeu, na cidade de Saarbrücken, Alemanha, em 2008[8]. Na ocasião o programa do encontro conclamava: "Outra Europa para outro Mundo!". O principal objetivo da Universidade de Verão/2008 era: "reforçar a rede europeia da ATTAC", obtendo "resultados concretos, como enunciados políticos e campanhas comuns" (ATTAC, 2008, p. 2), isto é, a construção de uma pauta conjunta. A questão capaz de mobilizar os esforços dos attacantes nesse sentido era o funcionamento da UE:

> De um lado, nós queremos nos ocupar do espectro completo dos temas da ATTAC, de outro, nós desejamos abrir um espaço de discussão concentrando-se sobre a Europa (a Constituição europeia, a democratização da Europa e da economia, a Europa social, a Europa no mundo) (ATTAC, 2008, p. 2).

Assim como o surgimento da associação em outros países, o crescimento nacional, sobretudo no caso francês – algo em torno de cinco mil adesões a cada seis meses entre o primeiro e o segundo ano de existência –, colocou em pauta a estrutura da organização (WINTREBERT, 2007). A rápida expansão pôs em cena os grupos locais, que mesmo não contemplados inicialmente nos documentos da ATTAC, não podiam mais ser ignorados. Deste modo, em dezembro de 2000 teve-se a primeira Conferência Nacional dos Comitês Locais (CNCL) que, desde então, se realiza a cada três anos (ATTAC, 2000).

[8] A primeira Universidade de Verão ocorreu em La Ciotat, França (2000). Desde então, anualmente os militantes se reúnem durante quatro ou cinco dias em cursos de formação. A estrutura do evento é semelhante a um intensivo de férias, com palestras e conferências ao longo do dia.

3. Os fundadores e a articulação das associações de jornalistas e sindicatos

As causas e as consequências da associação entre determinadas organizações e entidades numa estrutura como a ATTAC não podem ser suficientemente exploradas a partir de uma análise exclusivamente interna.

Entre os membros fundadores encontramos: a) jornais e revistas, como Alternatives Économiques, Charlie Hebdo, Golias, Le monde diplomatique, Pétition, Politique (Revue européenne), Politis, Témoignage Chrétien, Tranversales/Science/Culture; b) associações especializadas em informação e síntese econômica, jurídica ou social, como CEDETIM, AITEC, CRID, FFMJC, Raisons d'Agir; c) sindicatos, como Fédération des Finances/CGT, UGICT-CGT, SNPTAS Equipement/CGT, FGTE-CFDT, a FSU enquanto central e seus sindicatos SNES, SNESup e SNUipp, o G10 como central e seu sindicato SUD-PTT, a Confédération Paysanne e a MODEF; d) associações representantes dos chamados "sem" – DAL, AC! Droits devant!!, MNCP, APEIS; e) outras organizações como Artisans du Monde, CADAC, Les Amis de la Terre, a Confédération Generale des Scop, ESCOOP, Réseaux Services Publiques Européens e UFAL[9].

Embora todos acima integrem o Colégio de Fundadores da associação, a participação e energia nela investida tiveram intensidade e caráter distintos. Por certo, o índice de engajamento dessas organizações não depende apenas da

[9] Segue o nome por extenso e em português das siglas supracitadas: CEDETIM é o Centro Internacional de Técnicos, Experts e Pesquisadores; CRID é o Centro de Pesquisa e Informação sobre Desenvolvimento; FFMJC é a Federação Francesa das Casas de Juventude e Cultura; UGICT-CGT é a União Geral dos Engenheiros, Quadros e Técnicos; CGT é a Confederação Geral dos Trabalhadores; SNPTAS Equipamentos CGT é o Sindicato Nacional dos Técnicos Administrativos e do Serviço de Equipamento e Meio Ambiente do Ministério de Ecologia e Desenvolvimento Sustentável (ligado à CGT); FGTE-CFDT é a Federação Geral dos Transportes e Equipamento; FSU é a Federação Sindical Unitária; SNES é o Sindicato Nacional do Ensino Secundário; SNESup é o Sindicato Nacional do Ensino Superior; SNUipp é o Sindicato Nacional Unificado dos Instrutores e Professores das Escolas; SUD-PTT é a Federação das atividades postais e telecomunicações (ligada à central Solidários Unitários Democráticos); MODEF é o Movimento em Defesa da Produção Familiar (também de caráter sindical); DAL é a associação pelo Direito à Moradia; AC! é a associação Agir junto contra o Desemprego; MNCP é Movimento Nacional dos Desempregados e Precários; APEIS é a Associação por Emprego, Informação e Solidariedade; Confédération générale

des SCOP é a Confederação Geral das Sociedades Cooperativas de Produção; ESCOOP é a associação de Economias Solidárias e Cooperativas. Como dissemos anteriormente, a ATTAC conta entre os membros fundadores com pessoas físicas, são elas: José Bové, Manu Chao, Jacques Cossart, René Dumont, Viviane Forrester, Susan George, Gisèle Halimi, Bernard Langlois, Daniel Mermet, Daniel Monteux, Jacques Nikonoff, René Passet, Ignacio Ramonet, Jacques Robin, Pierre Tartakoswky.

vontade, mas também de seu respaldo social e reconhecimento político, bem como o grau em que seus interesses próprios correspondem aos da ATTAC. Como bem lembrou Wintrebert (2007), muitos dos que responderam ao chamado do Monde Diplomatique ofereceram além de recursos humanos, doações materiais e financeiras. De modo que o projeto ATTAC recebeu de imediato algo em torno de 300 mil francos, sendo o maior donatário Les Amis du Monde Diplomatique (nota 11), seguido pelos sindicatos.

Para além da importância econômica, cabe destacar o papel ideológico do periódico. A relação estreita entre colaboradores do Monde Diplomatique e a ATTAC pode certamente ser constatada na troca humana e material, mas também na identificação da leitura sobre a realidade social; isto é, aquilo que Wintrebert (2007) denominou de "a constituição de um público favorável à causa defendida":

> *O* Monde Diplomatique teve um papel essencial no nascimento da ATTAC por ao menos duas razões fundamentais. Em primeiro lugar, porque ele tinha já construído, entre seus leitores, um quadro de compreensão e uma leitura dos eventos econômicos, políticos e sociais que tornaram possível a emergência da organização. A segunda razão é que, para além deste trabalho sobre as representações sociais, o jornal contribuiu diretamente com o nascimento da associação (WINTREBERT, 2007, p. 14).

O Monde Diplomatique foi criado, em 1954, como suplemento mensal do jornal diário Le Monde, sendo destinado particularmente a temas de diplomacia e política internacional. A linha editorial do cotidiano e do mensário confluiu até 1970, quando, então, o segundo deu início a uma série de críticas às medidas liberalizantes do governo Margaret Thatcher. Em 1991, Ignacio Ramonet assumiu a direção do Monde Diplomatique, obtendo em 1996 a sua independência financeira – feito possível devido à doação de cinco milhões de francos de Gunter Holzmann[10]. O trecho a seguir evidencia a estreita relação entre a linha editorial do jornal e a plataforma da ATTAC:

[10] Gunter Holzmann nasceu na Polônia e se destacou na luta contra o nazismo. Expulso da universidade por conta de uma lei antissemita exilou-se primeiro no Peru e depois na Bolívia, aproximando-se nos anos 1950 da causa indígena e ambiental. No texto de apresentação dos membros fundadores da ATTAC, a Associação Gunter Holzmann (AGH) aparece como a representante da equipe redacional de O Monde Diplomatique. Em 1996, a partir do suporte da AGH, foi criada uma associação mais ampla, "Os amigos do Monde Diplomatique", que reuniu além dos jornalistas, um número de assinantes que integram o núcleo de acionistas.

> A redação sempre deu um lugar importante à análise dos fatos econômicos, depositando até o fim dos anos 1960 uma confiança total nas instituições de Bretton Woods […], a partir da metade dos anos 1970, certo número de artigos é dedicado à política de desregulamentação da economia iniciado nos Estados Unidos, depois na Grã-Bretanha, com a chegada ao poder de Margaret Thatcher […] (SZCZEPANSKI-HULLERY para WINTREBERT, 2007, p. 15).

O editorial de Ramonet propondo a criação da ATTAC foi mais um artigo contra a hegemonia financeira na economia. Wintrebert (2007) afirma que de 1989 a 1997, ou seja, um ano antes da fundação da associação, foram publicados 4.670 artigos com temas correspondentes às principais reflexões da ATTAC, quais sejam: especulação financeira, multinacionais, mundialização, liberalismo econômico, dívida e instituições internacionais, como FMI, OMC, OCDE e o Banco Mundial. Em 1997, durante o debate entre O Financial Times e O Monde Diplomatique em torno da questão "É A mundialização inevitável?", Ramonet enaltece o plano Marshall, traçando um paralelo entre a crise dos anos 1945-1950 e a Europa da atualidade, propondo a "retomada da economia pelo Estado" (WINTREBERT, 2007, p. 16). A retomada da economia pelo Estado, aliás, voltou ao centro do debate na associação com a crise econômica de 2008.

Le diplô, como ficou conhecido, sempre reuniu artigos de intelectuais e reconhecidos representantes dos movimentos social e sindical. Ao longo dos anos noventa foram publicados textos de Annick Coupé (SUD-PTT, G10), Christophe Aguiton (AC!, SUD-PTT), Pierre Tartakowsky (UGICT-CGT), François Chesnais, Susan George e René Passet – todos vieram compor a ATTAC, o último, aliás, foi presidente do seu Conselho Científico.

O pronto reconhecimento da associação na cena internacional não pode ser entendido sem a influência e o amplo contato desses intelectuais e líderes da militância política com seus pares em outros países. Lembrando também do crescimento das edições do jornal em língua estrangeira, algo em torno de 20 em 2003.

Esses fatores ajudam a entender a rede de empatia e solidariedade que se criou em torno do projeto ATTAC, bem como certo consenso no pensamento altermundialista em torno da crítica à mundialização neoliberal – os problemas econômicos e políticos derivados da hegemonia financeira e a importância da taxa

Tobin. Mas eles não explicam em profundidade o sucesso da ATTAC enquanto movimento de massa, fenômeno que, insistimos, ocorreu especialmente na Europa. Como Wintrebert (2007, p. 15) apropriadamente constatou, embora historicamente crítico, o mensário jamais tomou parte diretamente nas lutas sociais. De modo que, se ele assumiu a responsabilidade da criação da ATTAC foi devido à resposta amplamente favorável ao editorial de Ramonet. O que nos leva de volta à questão inicial: se os artigos do Le diplô criticavam o neoliberalismo desde a década de 1970, o que impulsionou a criação de uma organização como a ATTAC nos estertores dos anos 1990?

Talvez, uma resposta mais precisa possa ser delineada na apresentação de outro importante membro fundador[11].

Além da imprensa, uma organização tem papel destacado no desenvolvimento da ATTAC/França: entre os seus membros fundadores, quase a metade são de sindicatos; estes também ofereceram apoio material, financeiro e (importante!) filiados à associação. Somente a União Sindical Grupo dos Dez Solidários (G10 ou Solidários) contribuiu com cerca de 10 mil francos (DENIS, 2003).

A essa altura já entrevemos que a distância entre a ATTAC, símbolo do "novo fazer político" – título que, em geral, caracteriza a ruptura com organizações reivindicativas tradicionais, como os sindicatos – é, no mínimo, supervalorizada. É bem verdade que a aproximação entre a estrutura sindical e a associativa se deveu em parte às mudanças vivenciadas por ambas, tendo consequências na cena reivindicativa. Mas também é verdade que sem os sindicatos a ATTAC e, ousamos afirmar aqui, o altermundialismo na Europa, não teria a mesma faceta. Um levantamento do Fórum Social Europeu (FSE), de 2003, atestava que 24% de seus participantes com vínculo militante atuavam em sindicatos. Essa porcentagem só é menor que aquelas organizações declaradamente altermundialistas, com 40% (FILLIEULE e BLANCHARD, 2005).

[11] A estreita cooperação entre jornais e revistas não se deu apenas em função de suas afinidades ideológicas Entre 2000 e 2006, o Le Monde Diplomatique foi o acionista majoritário do Politis, entrando 1999 também com parte do capital do Transversales Science/Culture (WINTREBERT, 2007).

> O Movimento “por outra mundialização” reúne, sob uma palavra de ordem aglutinadora, simpatizantes de causas muito diversas. No topo do Fórum Social Europeu encontram-se as organizações altermundialistas propriamente ditas, como a ATTAC, 40% dos militantes aderem a uma dentre elas […]. Depois os sindicatos, cujo lugar predominante reflete aqui a força de seu engajamento (...) (FILLIEULE e BLANCHARD, 2005, p. 161).

Segundo Jean-Michel Denis (2003), os sindicatos que realizaram esse movimento em direção à estrutura associativa em geral são do setor público, de orientação progressista, autônomos ou minoritários dentro das confederações nacionais. Exatamente as mesmas características daqueles que participaram da fundação da ATTAC.

A União do Grupo dos 10 Solidários é uma central que agrupa mais de trinta organizações sindicais, declarando 80 mil filiados situados amplamente no setor público. Presente com O Monde Diplomatique no processo de constituição da ATTAC, ela se encontra no Colégio de Fundadores da associação ao menos três vezes, isso porque dois de seus sindicatos, o SNUI e o SUD-PTT (nota 10) também o compõem.

O G10 e a Federação Sindical Unitária (FSU) são duas das organizações sindicais mais empenhadas no processo de aproximação com as forças associativas (DENIS, 2003). Considerado o maior sindicato de professores da França, a FSU é outro componente importante da ATTAC. Na apresentação dos membros fundadores da associação ela afirma ser a primeira organização sindical de funcionários do Estado, sendo igualmente a maior junto ao setor de Educação, Pesquisa e Cultura. Por não integrarem as confederações nacionais, ambas as centrais não são reconhecidas pela Confederação Europeia de Sindicatos (CES). De modo que a estrutura associativa pode apresentar-se como alternativa no equilíbrio das relações de força. Segundo Denis (2003), outra característica comum à FSU e ao G10 é o fato de conectarem às demandas profissionais dos assalariados representados as questões sociais mais amplas. Assim, as reivindicações da categoria aparecem também como ato de defesa do serviço público, o qual estaria em risco face o avanço das políticas neoliberais.

> (...) o essencial de suas reivindicações profissionais e interprofissionais deve-se ao liberalismo, fase atual do capitalismo, à dominação dos mercados financeiros e transnacionais, e a impregnação do discurso dominante marcado por ideólogos liberais (DENIS, 2003, p. 6).

4. O ataque à financeirização da economia e à privatização dos serviços públicos

Embora sujeito inúmeras vezes a interpretações caluniosas, o altermundialismo nunca foi um mero refém da grande imprensa, contando em suas fileiras com muitos intelectuais com acesso a diversos meios de comunicação e informação, participando, assim, ativamente da construção de sua própria imagem. Com efeito, muitos livros e artigos foram produzidos por militantes. Em geral, essa literatura acentuou a pluralidade, a horizontalidade e a transnacionalidade do movimento (AGUITON, 2002; KLEIN, 2002).

A multiplicidade imensurável de sujeitos e pautas manifesta nos encontros altermundialistas endossaria supostamente a tese de um "novo paradigma político", em curso desde aproximadamente os anos 1980. Esse "novo paradigma político", formado da crise dos Welfare-States, teria substituído um tipo específico de ação coletiva que enfatizava o crescimento econômico, a distribuição e a seguridade social (OFFE, 1985), por outro que colocava em evidência demandas e questões que supostamente atravessariam as barreiras de classe – como a luta contra a dominação e discriminação de gênero, raça e orientação sexual, a defesa da paz, meio ambiente e desenvolvimento sustentável (TOURAINE, 1989).

Todavia, a ATTAC assimilou algumas dessas questões de maneira bem particular. Com efeito, na medida em que a associação crescia e alcançava notoriedade pública, aumentava o número de temas em que ela era convidada a se posicionar. Essa demanda provocou um debate interno: ampliar ou circunscrever a ação? Segundo Cassen, a orientação era restringir-se à Plataforma (WINTREBERT, 2007). O neoliberalismo atinge a muitos, afirmou ele, mas a ATTAC não pode comparecer a todas as lutas. Se muitos sofrem os efeitos das políticas neoliberais e a ATTAC não se engaja em todas as frentes, quais batalhas ela elege e por quê? O relato a seguir é bem interessante e pode fornecer-nos algumas pistas neste sentido:

> Isso quase me envergonha, com efeito, que de repente encontramos [os militantes da ATTAC] nos comitês de ação para as manifestações... em Seattle eu achei isso normal, mas […] eu acho que isso não ajuda, ser constantemente associado a movimentos de extrema esquerda, é bobo, mas eles são malvistos pela maior parte das pessoas […]. Eles teriam feito

> melhor se focassem no aspecto econômico, e já é muito porque na sociedade, a exceção daqueles que estudaram economia, não conhecemos estritamente nada [...] eu acho bom existir uma associação que nos faça conhecer um pouco mais, explicar como melhorar as coisas e dizer que a economia não é uma fatalidade, que não seremos necessariamente todos engolidos por isso [...]. Quando militamos por alguma coisa nós temos necessariamente que nos embrenhar em todas as frentes, lutar por tudo? Eu não os vi nas manifestações dos sem-documentos, mas acho que não vai tardar e eu não vejo razão para isso. É bom denunciar, mas eu não sei se é útil se espalhar (entrevista do militante da ATTAC CL Paris 13 para WINTREBERT, 2007, p. 80).

Essa não é apenas a posição de um filiado isolado. Mesmo as organizações dos chamados "sem" (sem teto, sem documentos[12] e sem emprego), algumas das quais filiadas à ATTAC, conhecem as diferenças que se interpõem entre a sua luta e a associação.

Lancemos um rápido olhar sobre o processo de elaboração da plataforma, eixo em torno do qual aparecem as reivindicações da ATTAC:

> Nos termos do texto inicial apresentado para a discussão por S. Halimi e B. Cassen, a noção de "capital" na "mundialização do capital financeiro" desaparece em proveito da "mundialização financeira", a expressão "bem comum" torna-se "interesse geral". Mas, sobretudo, é a relação entre "povos" e "Estados" que é modificada. No texto do jornal, as nações e os Estados são considerados como os "lugares pertinentes do exercício da democracia e garantia do bem comum" [...]. É assim que o segundo texto separa e hierarquiza a "escolha dos povos", depois as "instituições democráticas", e enfim os "Estados soberanos" [...]. O editorial de I. Ramonet evoca implicitamente uma oposição entre Estado supranacional ("Este Estado mundial é um poder sem sociedade") e os Estados-nações ("garantia do bem comum", onde a sociedade pode se exprimir). (WINTREBERT, 2007, p. 62).

Os temas privilegiados nos documentos e também no material produzido pelo Conselho Científico demonstram a centralidade da financeirização da economia e sua relação com a privatização dos serviços públicos. Esse debate nos indica a presença de organizações com leitura e demandas determinadas.

Certamente no desenvolvimento da pauta apareceram questões que não estavam previstas de início, mas o cuidado em situá-las dentro da crítica ao sistema financeiro e às contrarreformas neoliberais é uma constante.

[12] Imigrantes ilegais.

O conflito entre Israel e a Palestina, causa de muitos protestos liderados por imigrantes árabes na Europa, tampouco foi de início considerado problema pertinente ao campo de ação da ATTAC, apesar das declarações de apoio e solidariedade.

> Houve, e há permanentemente uma pressão para nos ocuparmos de novos temas, que têm por vezes uma relação muito tênue com nossa plataforma. A Palestina, nós hesitamos durante um longo tempo […]; foi preciso o 11 de setembro […]. Nós nos esforçamos por colocar esses problemas numa lógica contra a mundialização liberal, mesmo se a ligação não é sempre evidente, isso existe ainda. E no documento da ATTAC, redigido por Alain Gresh, sobre a Palestina, fizemos bem a ligação, é um bom documento […]. Mas nós temos feito com moderação (CASSEN para WINTREBERT, 2007, p. 116).

A União Europeia também é central, embora não consensual. Ela é importante na medida em que se configura como o espaço pertinente para promoção da taxa Tobin. Porém, o seu papel político e a arquitetura institucional ficaram, ao menos por um tempo, obscurecidos devido a clivagens internas entre "soberanistas" e "federalistas"

A UE foi sempre um ponto essencial para todo o movimento altermundialista na Europa. A pesquisa realizada por Éric Agrikoliansky e Dominique Cardon (2005, p. 49-50) durante o II Fórum Social Europeu, em 2003, atesta bem isso. O evento comportava cinco eixos através dos quais as mais variadas organizações poderiam inscrever suas atividades, são eles: 1) por uma Europa da paz e da justiça; 2) por uma Europa dos direitos, social e democrático; 3) por uma sociedade de justiça social, ecologicamente sustentável e pela soberania alimentar; 4) por uma Europa democrática da informação, da cultura e da educação; 5) por uma Europa acolhedora aos imigrantes. Esses pontos apareceram em geral articulados a três eixos, a saber: a crítica "à mercantilização", "ao neoliberalismo" e "à lógica do lucro".

O secretariado formado para a realização do II FSE, realizado na França, contou com a participação de Pierre Khalfa (Attac-G10), Sophie Zafari (FSU), Pierre Barge (Ligue des Droits de l'Homme), Annick Coupé (G10), Jean-Michel Joubier (CGT), Marc Mangenot (Fondation Copérnic) e Bernard Pinaud (CRID). Todas essas organizações citadas compunham a ATTAC (nota 10). Sobre as sínteses promovidas em cada eixo proposto no fórum, destacam Agrikoliansky e Cardon (2005, p. 56 e 57):

> Para aqueles cujos representantes participam do primeiro círculo do secretariado da organização [...] uma abordagem direta aos relatores do grupo é suficiente. Para outros, a estratégia do número e da representatividade é primordial, é o caso dos ambientalistas (...). Para outros, enfim, a estratégia do escândalo parece o único recurso disponível. É o caso do MIB [*Mouvement de l'immigration et des banlieues*][13], cujos porta-vozes intervêm repetidamente de maneira muito viva ao CIF[14] para reclamar maior consideração pelas reivindicações dos "bairros pobres"

Gobille e Uysal (2005) entrevistaram mais de duas mil pessoas presentes no mesmo encontro. O resultado da enquete indica uma grande afinidade política entre esses indivíduos e as organizações promotoras do fórum. Para os entrevistados, os principais problemas sociais eram: a desigualdade norte/sul (15%); o ataque aos serviços públicos (13%); o desemprego e a precariedade (9%); a discriminação por raça ou orientação sexual (5%); a desigualdade homens/mulheres (4%).

A ideia comum de que a questão de gênero foi amplamente tratada nos espaços altermundialistas não corresponde às queixas do movimento feminista sobre o Fórum Social Europeu (AGRIKOLIANSKY, 2005). Ela tampouco foi facilmente assimilada aos debates da ATTAC. De acordo com Wintrebert (2007), a inserção do tema na pauta nacional da associação foi marcada por grande disputa interna e brigas no Comitê Local/Paris 14 (Wintrebert, 2007, p. 119)[15].

Para Gobille e Uysal (2005), a homogeneidade temática no FSE pode ser compreendida pelo peso desproporcional existente entre as organizações. E aqui estamos de acordo, mas não completamente, pois é difícil não perceber nessa coesão política traços da homogeneidade social apontada pelas próprias pesquisas. Se pensarmos então na ATTAC essa uniformidade é ainda maior.

Diante do exposto, podemos, ao menos por ora, intuir que em torno do projeto de taxação das transações financeiras circundam questões, demandas e grupos social e historicamente determinados. E aqui nos aproximamos da resposta à

[13] Movimento de Imigração e das Periferias.
[14] Comitê responsável pela organização do Fórum Social Europeu.
[15] Em 2006, Aurélie Trouvé foi eleita presidente da ATTAC. Ela, então uma jovem de 27 anos, exerceu presidência colegiada, ao lado de Jean-Marie Harribey, professor de economia da Universidade de Bordeaux IV, na época com 58 anos. Trouvé assumiu a função em meio a profunda crise da associação. A crise foi marcada por críticas ao controle exercido pelo colégio de fundadores, à estrutura hierárquica e pouco democrática até acusações de fraudes nas eleições internas. Cf. Arias, 2011.

pergunta inicial sobre as circunstâncias que permitiram a campanha de tributação do fluxo de capital assumir, então, tamanho engajamento.

A esse respeito, saber que o editorial de Ramonet e a criação da ATTAC ocorreram em plena crise do mercado financeiro asiático não nos parece irrelevante. A primeira frase de "Desarmem o mercado" – editorial que conclamava a criação da ATTAC – é: "O ciclone sobre as bolsas da Ásia ameaça o mundo inteiro" (RAMONET, 1997). A crise asiática não era apenas uma referência distante para a maioria da população francesa. E as críticas e palavras de ordem da ATTAC – "O mundo não é uma mercadoria!" "Vivemos sob a ditadura do mercado e sob o domínio das instituições internacionais financeiras!" – despertavam àqueles que a ela recorriam algo mais do que solidariedade aos povos de países distantes.

Os estudos de Agrikoliansky e Fillieule (2005) endossam essa tese, apesar de suas análises privilegiarem a trajetória e a dinâmica organizacional; e não, como propomos aqui, o surgimento da confluência altermundialista no quadro de avanço do neoliberalismo em escala global. Contestando a ideia amplamente aceita da absoluta novidade das organizações críticas à globalização em curso, os autores resgatam os movimentos que introduziram no espaço político hexagonal reivindicações centrais para o altermundialismo. Eles destacam especialmente o terceiro-mundismo. Essas organizações surgiram na França com o processo de descolonização e tinham, em geral, um discurso marcadamente anti-imperialista – é o caso, por exemplo, do CEDETIM (Centro de Estudos e Iniciativas de Solidariedade Internacional). O centro, criado após a guerra da Argélia, organizou a primeira manifestação francesa contra o G7, em 1989, vindo em 1998 a participar da fundação da ATTAC. Ainda segundo Agrikoliansky e Fillieule (2005), entre os anos 1980/1990 o terceiro-mundismo na Europa reflui. Para os autores, esse refluxo está associado ao avanço de uma ação de vértice humanitária, pretensamente desideologizada, de ajuda aos países pobres. Mas, eis que a desigualdade Norte/Sul ressurge no novo século com uma abordagem mais próxima daquela promovida pelas organizações em prol da descolonização do terceiro-mundo; agora, porém, incorporada à crítica à mundialização neoliberal.

Parece-nos importante entender as razões da (re)politização das dessimetrias Norte/Sul no altermundialismo. Para tanto, insistimos: as crises econômicas e sociais na Ásia e na África não era mais somente um tema da sessão internacional dos jornais europeus. Um ano antes da criação da ATTAC, a França entrava no seu terceiro grande ciclo de privatizações. Após a indústria, seguida do setor financeiro, o alvo era, então, os serviços – até então substancialmente estatizado. Essa terceira fase que se estendeu até 2002 foi considerada a mais importante em termos de receitas. *Pari passu* à venda das telecomunicações e correios aprofunda-se os cortes orçamentários dos serviços sociais, as reformas do sistema previdenciário e das carreiras dos assalariados do setor.

Nesse momento, as manifestações de resistência à contra reforma no ensino e na saúde, o desemprego, a falta de moradia, a superexploração dos imigrantes, etc. vinculam esse processo às privatizações e às pressões da União Europeia, que estaria subordinada às "grandes empresas transnacionais" e ao "mercado financeiro".

5. Manifestações antiglobalização e luta de classes?

Segundo Louis Chauvel (2002), os anos 1980/1990 recolocaram na ordem do dia na França o desemprego em massa, os gastos com moradia, alimentação e educação. Por suposto, esse quadro afeta a todos aqueles que contam com o salário para se manter. Todavia, o processo impactou de maneira singular algumas camadas e setores das classes médias[16]. Assim como todo assalariado, esse grupo perdeu, ao longo do período supracitado, em renda e conquistas sociais, entre as quais a estabilidade de emprego. Mas, perdeu também poder de decisão, influência e possibilidades de ascensão e distinção social (CHAUVEL, 2002, p. 65).

Isso diz algo sobre o altermundialismo europeu. É bem verdade que ATTAC não se apresenta como uma organização de classe ou de classes. Para os attacantes, ela é uma associação que agrega movimentos, entidades e indivíduos

[16] Estudos mais recentes sobre o comportamento político das classes médias, bem como o impacto diferenciado do neoliberalismo nas suas diferentes camadas confluem no sentido desta análise. Cf. por exemplo Cavalcante (2015) e Estanque (2015).

pertencentes aos mais variados grupos sociais na luta contra o neoliberalismo. Este, sim, entendido como ideologia e política de uma fração particular da classe dominante, a saber, as finanças. O conceito foi desenvolvido pelo economista Gérard Duménil e o estatístico Dominique Lévi, membros do conselho de científico da ATTAC, e é hoje muito aceito pela associação, compondo alguns de seus documentos oficiais. Mesmo identificando o principal adversário numa "fração de classe" – proprietária das "grandes corporações transnacionais" organizadas sob a lógica do "sistema financeiro" – a ATTAC se define como uma associação de "cidadãos" (expressão presente em seu próprio nome).

De fato, entre os que assinam a sua plataforma e estatuto estão organizações de camponeses, operários e sem-teto. Um olhar mais atento sobre a associação, no entanto, revela-nos que a presença massiva do setor público das classes médias tem algo a dizer sobre a sua linha de interpretação e proposta de transformação – ambas fortemente marcadas pela visão de mundo de um grupo social fortalecido econômico, social e politicamente com o Estado de bem-estar social europeu e que conheceu com o avanço dos governos neoliberais um movimento contrário.

Assim, não é coincidência a presença destacada de determinadas organizações no interior da ATTAC. Pensemos aqui no Sindicato da Magistratura; no Sindicato dos Médicos Generalistas; na Federação dos Bancários; na Federação Sindical Unitária[17]; no Sindicato Nacional dos Professores; no Sindicato Nacional de Professores do Ensino Superior; na União Geral dos Engenheiros, Quadros e Técnicos da CGT etc.

Elise Cruzel (2004) analisando a trajetória militante dos attacantes dos Comitês de Gironde e de Haute-Garonne, identificou aí um percurso comum, como uma "carreira militante humanitária" – fruto de experiências comunitárias, notadamente religiosas. Segundo a autora, as entrevistas realizadas evidenciaram impressionantes regularidades biográficas que iluminam a forma de engajamento altermundialista. A proposta é interessante, mas não explica as razões de um percurso político tão semelhante. As entrevistas, todavia, nos oferecem ainda outros

[17] Composto em grande medida por funcionários do Estado.

dados que podem nos interessar – referimo-nos aqui particularmente à ocupação dos entrevistados, entre as quais: engenheiros, gestor de empresa, aposentados, assistentes sociais, desenhista gráfico, professores e bibliotecários.

> Se as variáveis 'clássicas' tais como sexo, idade ou localização geográfica parecem pouco operacionais, encontramos frequentemente pessoas que dispõem de tempo (então normalmente aposentados, estudantes ou professores) e que têm um capital escolar e cultural muito elevado. Esse diagnóstico está além da ATTAC, como o mostra S. Rullière após um questionário distribuído em Florença[18] em novembro de 2002: "Frequentemente poliglotas, engajados em múltiplas estruturas militantes ou associativas, geralmente portadores de uma bagagem intelectual 'superior' ou com experiências múltiplas […]". (WINTREBERT, 2007, p. 105)

Esses dados poderiam ainda dizer respeito a uma realidade particular, a saber, a francesa ou europeia. No entanto, enquetes realizadas nos encontros altermundialistas mais expressivos em outros continentes apontam para a forte presença de um grupo tradicionalmente associado às classes médias. Ao menos nos primeiros dez anos de Fórum Social Mundial a presença de jovens universitários e profissionais de ONGs se destacou. Dados apresentados pelo IBASE (2006, p. 1) sobre a 6ª edição do fórum indicam que na Venezuela 79% dos participantes estavam cursando ou haviam concluído a universidade. No mesmo ano na Índia esse número era de 72%, sendo que ¼ dos participantes na África tinha mestrado e doutorado[19]. Os dados da 3ª edição seguem a mesma tendência. Segundo Boaventura de Souza Santos (2005, p. 67), o nível de estudo dos participantes é alto – 73% deles possuem grau superior, completo ou incompleto; 9% tem mestrado ou doutorado, porcentagem que aumenta para 17% no caso dos delegados e 30% entre os delegados brasileiros. Sobre o perfil ocupacional dos altermundialistas, em 2003, na terceira edição do Fórum, 43% trabalhavam para instituições ou ONGs, 36% eram funcionários públicos, apenas 4% provinham da indústria, 3% da agricultura e 12% do comércio. O setor de serviços se sobressaiu, representando 79% das ocupações dos participantes.

A composição do FSM impressionava pela homogeneidade social, assim também as suas edições regionais. No segundo Fórum Social Europeu realizado na

[18] Em Florença na Itália foi realizado o primeiro Fórum Social Europeu, em 2002.

[19] O Fórum Social Mundial de 2006 foi descentralizado, ocorrendo na Ásia, África e América Latina.

França, em 2003, 69,2% possuíam diploma de ensino superior, a título de comparação, entre os franceses de 30 anos (média de idade dos militantes do encontro) esse número não ultrapassava 30%. Quanto à situação profissional: 46,1% eram funcionários públicos; 21,6% do setor privado; 6,2% independentes e profissionais liberais; 20% do setor associativo. Na época o emprego público representava 10% da população francesa. As entrevistas indicam ainda que aproximadamente 42% exercem funções quadros[20] ou experts e intelectuais; 0,4% agricultores e artesãos; 1,5% comerciantes e chefes de empresa; 8,4% de empregados; 2,2% de operários. Segundo o Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos (INSEE), as últimas duas categorias representavam 56,5% da população ativa francesa em 2002 (GOBILLE; UYSAL, 2005).

6. Bem comum, serviço público e Estado

Com efeito, as organizações e os indivíduos associados à ATTAC estão todos comprometidos com a proposta de tributação das transações financeiras. Mas, não apenas. Nos seus textos, a adoção da taxa Tobin aparece articulada ao controle público do mercado financeiro, à reforma do FMI e do Banco Mundial e, ao fim da "lógica do mercado" sobre os bens que consideram de domínio público (como água, informação, educação e saúde). Demandas como a anulação da dívida dos países pobres, o fim dos fundo de pensão privado, a proibição de organismos geneticamente modificado e a uma legislação do trabalho em âmbito regional aparecem dentro de uma concepção de retomada do Estado social. Vejamos:

> A mundialização do capital financeiro coloca os povos em estado de insegurança generalizada. Ela ignora e rebaixa as nações e seus Estados, *enquanto lugares pertinentes de exercício da democracia e garantia do bem comum* [...]. A mundialização financeira tem, aliás, criado seu próprio Estado. Um Estado supranacional, dispondo de seus aparelhos, de suas redes de influência e de seus meios de ação próprios. Trata-se do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial [...]. Este Estado mundial é um poder sem sociedade, papel exercido pelos mercados financeiros e pelas grandes empresas […], *como consequência, as sociedades realmente existentes, são sociedades sem poder* (RAMONET, 1997, p. 1, destaques meus).

[20] Do francês *cadres,* refere-se em geral às camadas médias e altas dos assalariados que exercem funções de controle e inculcamento.

Segundo tal análise, o Estado perdera a autonomia e as nações a sua soberania para os grandes grupos financeiros: “as instituições democráticas e os Estados soberanos encarregados do interesse geral” foram, com o neoliberalismo, substituídos por uma “lógica estritamente especulativa” (ATTAC, 2002); é urgente criar instrumentos de regulação e controle, no plano nacional, europeu e internacional” (ATTAC, 1998). Esses novos instrumentos de regulação têm, segundo a plataforma da associação, o objetivo último de: “reconquistar os espaços perdidos pela democracia em proveito da esfera financeira”; trata-se, ainda nas palavras da ATTAC (1998): “de nos apropriarmos juntos novamente do futuro do nosso mundo!”.

A ideia da retomada de um Estado social soberano, garantidor do bem comum e representante do interesse geral divide espaço no conselho científico com a perspectiva do desenvolvimento de instituições e mecanismos internacionais que permitam o avanço do direito em escala regional e global:

> A mundialização do direito e seu aprofundamento são, para o movimento *altermundialista*, objetivos estratégicos; o direito internacional é deste ponto de vista um campo de afrontamento central na luta contra a mundialização neoliberal e a definição de um outro mundo (MASSIAH, 2012, p. 51).

Essa mudança pressupõe, novamente segundo a ATTAC, a substituição da razão de mercado pela gestão pública. Nesse sentido, lemos:

> A fiscalização internacional, por ela mesma, não é suficiente para resolver todos os problemas, mas ela se inscreve numa reorientação dos fundamentos do sistema internacional: financiamento dos bens públicos mundiais, salvaguarda e desenvolvimento dos bens comuns, luta contra o “*dumping* social” e o “*dumping* fiscal”, uma redistribuição fundada sobre os direitos e não sobre a caridade dos “ricos aos pobres”, financiamento público das autoridades instituições internacionais (MASSIAH, 2012, p. 53.)
>
> A ajuda pública ao desenvolvimento é uma das únicas formas atuais de financiamento escapando à lógica do mercado: ela deve crescer, apesar dos limites. Mas o objetivo deve ser de desenvolver a taxação do capital destinado a alimentar esses financiamentos públicos. (ATTAC, 2002, p. 50)

Sophie Heine (2008) analisou os documentos oficiais sobre a União Europeia lançados pela ATTAC/França e ATTAC/Alemanha. Cotejando os textos em francês e alemão ela observou certas convergências, como uma abordagem macroeconômica keynesiana expressa: nas duras críticas à política monetarista da UE; na denúncia do empenho do Banco Central Europeu em aumentar as das taxas

de lucro em detrimento dos investimentos; na defesa da ampliação e garantia dos serviços públicos gratuitos ou baratos; entre outros. Nesse sentido,

> Os altermundialistas franceses e alemães criticam igualmente as regras orçamentárias europeias que impõem aos Estados membros limites de 3% em déficits orçamentários e a dívida em 60% do PIB. Segundo eles, isso força os Estados a diminuírem as despesas públicas, enquanto que num contexto de baixo crescimento e desemprego em massa estas deveriam ser incentivadas […]. Em contrapartida, propõem uma margem maior de manobra aos Estados membros […]. De novo, eles convergem com Keynes, que estimava que uma política de investimentos públicos financiada pelo empréstimo público deveria permitir o relance da economia numa ótica "contracíclica" (HEINE, 2008, p 609).

A "retomada" de um Estado social soberano em larga medida agente do desenvolvimento econômico não pressupõe a defesa da igualdade perfeita ou a extinção da lógica privada *tout court*. Como bem identificou Heine (2008, p.610):

> Eles querem, no entanto, deixar o mercado subsistir e demandam somente que setores de interesses gerais sejam excluídos. Keynes também propunha restrições à concorrência e a socialização parcial da economia, colocando-se, contudo, em guarda contra todo excesso de dirigismo (...)

Mas, como delimitar os setores de interesse geral? O debate em torno dos comuns mobilizou os intelectuais da ATTAC e se tornou, a nosso ver, um ponto nodal do seu programa político. De acordo com François Lille (2004), bem comum é aquilo que deveria pertencer a todos, incluindo as gerações futuras; bem público é aquilo a que todos deveriam ter direito; e serviço público refere-se ao modo de gestão desses bens. A delimitação, contudo, não é a-histórica; cada sociedade, civilização e grupo social estabelece o que lhe é caro (LILLE, 2004). Na ATTAC, apesar de algumas clivagens, setores como a educação, a saúde, a cultura e a comunicação são consensualmente considerados bens públicos. Circunscrever o que é público e comum não é um simples exercício intelectual de classificação, mas demarca para os attacantes o que deve ser "estatizado" ou "socializado". E é neste trabalho de separação do joio do trigo, que podemos redimensionar o grande lema da associação: "O mundo não é uma mercadoria!" Com efeito, nos parece que a grande mobilização não ocorre contra a lógica de mercado como um todo, mas,

sobretudo, contra a sua extensão a domínios antes preservados pelo Estado de bem-estar social[21].

De modo que esse debate em torno do público e comum é aqui marcado por uma experiência social e historicamente determinada. Como atesta Brillet (2004), a noção francesa de serviço público integra ao mesmo tempo elementos sociais, políticos, econômicos e jurídicos. Ela indica não apenas um extenso leque de serviços oferecidos gratuitamente, mas uma forma específica de geri-los. Outra particularidade dessa tradição é a identificação entre interesse público e poder público, conferindo exclusividade na produção e fornecimento de alguns setores ao Estado. Essa concepção incorpora outras três noções, a saber, as de Estado-empreendedor, Estado-regulador e monopólio estatal – aspectos que, segundo o autor supracitado, se distancia da concepção inglesa de um Estado "simples prestador de serviços (entre outros)".

Como afirmam Agrikoliansky e Fillieule (2005), o altermundialismo é fundado sobre vários mitos que não resistem à observação empírica. Destacamos por ora aquele que nos interessa no momento, isto é, a ideia de que o movimento expressa a formação de uma "sociedade civil transnacional". De acordo com os pesquisadores, as enquetes realizadas nas manifestações e fóruns sociais europeus colocam em perspectiva essa tese. Para os autores, os protestos e encontros dos alters na Europa tenderam a obedecer a lógica nacional. Os comitês organizadores

[21] Nesse sentido, a crise de 2008 trouxe mudanças bem expressas no editorial do seu jornal Lignes d'Attac: "relançar ou bifurcar?" Ocorreu que no final de 2008, o chefe de Estado francês e, então, presidente da União Europeia, Nicolas Sarkozy, fez um discurso público convocando todos à refundação do capitalismo, no qual ele insistia na necessidade de regular e vigiar as instituições financeiras. Este discurso aliado à estatização de alguns dos bancos europeus tocou num ponto chave da crítica *altermundialista*. Afinal, regulação, vigilância e transparência do sistema financeiro sempre foram algumas das demandas da ATTAC. A crise sem dúvida fortaleceu o argumento do movimento, mas colocou em questão a sua continuidade, posto que até Sarkozy, alvo constante de sua crítica, apareceu em público defendendo a regulação. Uma das questões que a então presidente da associação, Aurélie Trouvé, teve que responder foi: "Quando Sarkozy e Merkel clamaram por uma taxa sobre as transações financeiras, vocês ficaram felizes?" (Entrevista realizada por LOSSON, 2010). Em resposta, Trouvé afirma: "Eles estão numa lógica eleitoral e vamos esperar para ver se essas declarações serão seguidas de fato". Mas, Losson (2010) insiste: "Como tornar claro a diferença entre os discursos? E aqui Trouvé é explícita: "Promovendo ideias radicais de ruptura com o sistema, que provoquem fissuras nos blocos ideológicos. O G20 fala em refundar o sistema, mas (...). Ele anuncia o excesso da desregulamentação financeira de um lado, e, de outro, milita no quadro da OMC, por uma liberalização da agricultura, dos mercados de serviços (...)".

eram essencialmente compostos por grupos fortemente ancorados no espaço político do país sede. Assim,

> Da mesma maneira (...) o segundo Fórum Social Europeu (FSE), realizado em Paris-Saint-Denis, em novembro de 2003, foi no geral organizado pelos movimentos de militantes franceses. As dificuldades que marcaram o curso do terceiro FSE em Londres refletem bem a estrutura do campo altermundialista britânico dominado pelo *Socialist Worker Party* (SWP) […]. Os movimentos altermundialistas europeus, norte ou sul-americanos se parecem muito pouco, tanto do ponto de vista dos grupos mobilizados, do repertorio de ação utilizada, como das referências ideológicas solicitadas. Para além das assembleias internacionais de preparação dos eventos contestatórios, ocasiões raras, não existem estruturas permanentes de coordenação dos movimentos (AGRILOLIANSKY; FILLIEULE; MAYER; 2005, p. 83)

Como os encontros regionais, os Fóruns Mundiais ainda não apresentaram essa constituição global de caráter transnacional. A primeira edição do FSM contou com quinze mil participantes, entre os quais cinco mil delegados. Se a maioria proveio da América Latina, o número de europeus, particularmente franceses, impressiono – quinhentos representantes somente de organizações francesas. A despeito da presença significativa de estrangeiros, bem poucos eram os africanos e asiáticos. Como afirmou Pleyers (2008*: "*Globalmente, este evento foi essencialmente franco-brasileiro*".* Essa tendência se repetiu até pelo menos as edições realizadas na África e na Ásia. Em 2011, o FSM ocorreu em Dacar, no Senegal, e mesmo um entusiasta da "cidadania planetária", como Cândido Grzybowski, reconheceu ao analisar esta experiência que: "falta muito mundo para o fórum ser realmente mundial" (2011).

A transnacionalidade do altermundialismo aparece na bibliografia em parte associada às características particulares de seus ativistas. Como bem indicou Agrikoliansky e Sommier (2005), essa militância é marcada por uma forte "socialização internacional" – poliglotas, viajados, com incursões profissionais e/ou formativa no exterior. Por outro lado, essa socialização não constituiu um grupo descolado dos espaços nacionais e ausente das formas de participação política de seu país; ao contrário, o militante altermundialista, como mostra as pesquisas coordenadas por Agrikoliansky e Sommier (2005), ocupa, em sua maioria, cargos públicos, estando geralmente inserido nas funções de Estado, nas organizações

políticas clássicas de seu país e atentos às questões inscritas na agenda nacional (AGRIKOLIANSKY e SOMMIER, 2005).

> […] contrariamente à idéia, implícita na noção de sociedade civil transnacional, de uma clivagem entre preocupações internacionais e preocupações nacionais. Podemos já declarar sucintamente que a ameaça aos serviços públicos, questão quase exclusivamente nacional, mobiliza tanto quanto as desigualdades Norte/Sul […] (AGRIKOLIANSKY e SOMMIER, 2005, p. 117)

Algo similar ocorre com a ATTAC. Nas críticas endereçadas à União Europeia, por exemplo, o espaço político nacional ganha importância. Vejamos,

> Para inúmeros ensaístas, a nação seria apenas uma estrutura obsoleta cuja superação deveria ser acelerada. Mas, ao contrário, é o nacionalismo, por vezes batizado de populismo, que está ameaçado. Mas uma superação em nome do que? As respostas se resumem em geral em apologia da mundialização ou de sua variante, uma Europa sem povo, mas com um verdadeiro governo; aquele do Banco Central. A nação permanece uma idéia nova: um espaço de democracia, de solidariedade e de resistência à lei dos mercados ao mesmo tempo que uma plataforma para uma verdadeira cooperação internacional (CASSEN, 1998, p. 1)

7. Considerações finais

É importante confrontar as teses mais genéricas e imprecisas que emergiram com a confluência altermundialista com estudos sistemáticos que foram sendo realizados posteriormente. Merecem atenção especial aquelas características que foram estendidas inadvertidamente a todo campo da ação coletiva, omitindo ou reduzindo a importância da configuração nacional, as disparidades entre Norte e Sul e as relações de classe em presença. Esse processo permite, insistimos, redimensionar características superdimensionadas, tais como a horizontalidade e a heterogeneidade indiscriminadas, bem como a transnacionalidade já mencionada.

As inúmeras enquetes realizadas com os ativistas esboçam um perfil reincidente: professores, pesquisadores, estudantes, profissionais da saúde, das artes e da comunicação, majoritariamente provenientes da esfera pública e com alto grau de escolaridade; em geral, poliglotas, familiarizados a diversos recursos tecnológicos, conhecedores de outros países e culturas; ou seja, donos de um repertório político particular.

Nessa constatação não cabem simplismos. A confluência altermundialista não é um bloco homogêneo. Ela conta, sim, com diferentes organizações e o reconhecimento da participação destacada de um grupo social não exclui a presença de outros, mas é, sem dúvida, elemento importante da análise.

Como pudemos observar, nem todas as classes, nem todos os países e nem todas as organizações tiveram o mesmo grau de envolvimento no altermundialismo.

A apreciação detalhada da ATTAC, uma das organizações mais implicadas na construção da confluência altermundialista, reclama prudência diante de algumas conclusões sociológicas e políticas retiradas dessa experiência, como, por exemplo, a substituição das chamadas organizações tradicionais, como sindicatos e partidos por novas formas organizativas; ou ainda, o fim das associações e demandas moldadas em torno do trabalho. Ainda sobre a ATTAC, nada indica que ela seja um caso isolado, bem ao contrário. Foi nesse sentido que cotejamos os dados da associação com aqueles referentes aos Fóruns mundiais e regionais, sem, no entanto, se propor aqui à comparação exaustiva.

8. Referências

AGRIKOLIANSKY, Eric; CARDON, Dominique. Un programme en débat : forum, formes et formats. In : AGRIKOLIANSKY, Eric; SOMMIER, Isabelle. *Radiographie du mouvement altermondialiste*. Paris: La dispute, 2005, p. 45-74.

AGRIKOLIANSKY, Eric; FILIEULE, Olivier; MAYER, Nona. *L'altermondialisme en Fance,* Flamarion, 2005.

AGUITON, Christophe. *O mundo nos pertence.* São Paulo: Viramundo, 2002.

ARIAS, Santiane. "O perfil de classe média do movimento altermundialista: o caso da ATTAC". Tese de doutorado em Ciência Política, UNICAMP, 2011.

ATTAC. *ATTAC au Zénith:* manifeste. Paris: Mille et une nuits, 2002.

ATTAC. *Avenue du plein emploi*. Paris: Mille et une nuits, 2000.

ATTAC. *Contre la dictature des marches*. Paris: La Dispute, 1999.

ATTAC. Édito : *Le capitalisme caméléon*. *Lignes d'attac,* n.71, novembre 2008.

ATTAC. Édito: Relancer ou bifurquer? *Lignes d'attac,* n.72, décembre 2008.

ATTAC. *Le G8 illégitime*. Paris: Mille et une nuits, 2003.

ATTAC. *Le temps est venu:* Sortons de l'économie casino! In *Lignes d'attac,* n.72, décembre 2008.

ATTAC. *Les paradis fiscaux ou la finance sans lois*. Paris: Mille et une nuits, 2000.

ATTAC. *Manifeste altermondialiste*. Paris : Éditions mille et une nuits, 2007.

ATTAC. *Pauvreté et inégalités:* ces créatures du néolibéralisme. Paris: Mille et une nuits, 2006.

ATTAC. *Plateforme,* 1998. Disponível em <https://france.attac.org/archives/spip.php?article7> Acessado em 01/03/2010.

ATTAC. *Status de l'association*, 1998. Disponível em <https://france.attac.org/archives/spip.php?article10155> Acessado em 01/03/2010.

ATTAC. *Tout sur ATTAC*. Paris : Éditions mille et une nuits, 2002.

BRILLET, E. Le service public "à la française": un mythe national au prisme de l'Europe, *L'Économie Politique*, n°24, p. 20-42, 4/2004.

CÂNDIDO, Grzybowski. *Um balanço do Fórum Social Mundial 2011*, 2011. Disponível em < https://www.cartacapital.com.br/internacional/um-balanco-do-forum-social-mundial-2011> Acessado em 05 de março de 2018.

CASSEN, Bernard. ATTAC contra el tratado. *New Left Review,* n.33, 2005, pp.151-156.

CAVALCANTE, Sávio. Classe média e conservadorismo liberal. In: *Direita, volver! O* retorno da direita e o ciclo político brasileiro. Velasco e Cruz, Sebastião; Kaysel, André; Codas, Gustavo (Orgs.). São Paulo: Editora Fundação, Perseu Abramo, 2015, p. 177-196.

CHAUVEL, Louis. *Le destin des générations: structure sociale et cohortes en France au XXe siècle*. Paris: Presses universitaires de France, 2002.

CHESNAIS, François. Tobin or not tobin? Porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos. São Paulo: UNESP, ATTAC, 1999.

CRUZEL, Elise. "Passer à l'attac": éléments pour l'analyse d'un engagement altermondialiste. In *Politix,* vol17, n°68, p.135-163, 2004.

DENIS, Jean-Michel. Décloisonnement revendicatif et constitution d'un front antilibéral: L'Union Syndicale Groupe des Dix Solidaires et ATTAC, 2003. Disponível em <https://local.attac.org/35/attac-35/statuts-origines-membres-fondateurs/Decloisonnement -revendicatif-et>. Acessado em 01/02/2018.

ESTANQUE, Elísio. *Classe média e lutas sociais*. Campinas: Editora da Unicamp, 2015.

FILLIEULE, Olivier ; BLANCHARD, Philippe. Carrières militantes et engaments. In: AGRIKOLIANSKY, Eric; SOMMIER, Isabelle. *Radiographie du mouvement altermondialiste*. Paris: La dispute, 2005, pp.157-186.

FILLIEULE, Olivier; BLANCHARD, Philippe; AGRIKOLIANSKY, Eric; BLANDER; Marko; PASSY, Florence; SOMMIER, Isabelle. L'altermondialisation en réseaux. Trajectoires militantes, multipositionnalité et formes de l'engagement: les participants du contre-sommet du G8 d'Evian. *Politix*, vol. 17, n. 68, pp.13-48, Quatrième trimestre 2004.

GOBILLE, Boris; UYSAL, Aysen. Cosmopolites et enracines. In: AGRIKOLIANSKY, Eric; SOMMIER, Isabelle. *Radiographie du mouvement altermondialiste*. Paris: La dispute, p. 105–126, 2005.

HEINE, Sophie. Les résistances altermondialistes à l'Union européenne: Analyse comparative des idéologies d'Attac-France et d'Attac-Allemagne. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15, pp. 605-617, 4/2008.

IBASE. *Fórum Social Mun*dial, 2006. Disponível em <http://www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1070> Acessado em 15/07/2007.

José C; CEVASCO, Maria Elisa (orgs). *O espírito de Porto Alegre*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

KLEIN, Naomi. Acreditando no fim do fim da história. In: LOUREIRO, Isabel; LEITE,

LILLE, François. *Biens publics mondiaux et services publics mondiaux,* 2004. Disponível em <https://survie.org/themes/economie/biens-publics-a-l-echelle-mondiale/article/biens-publics-mondiaux-et-services> Acessado em 01/02/20017.

LOSSON, Cristhian. L'altermondialisme doit promouvoir des idées radicales. Interview. *Liberation,* 20/08/2010.

MASSIAH, Gustave. *Una estrategia altermundialista: nuevas propuestas para enfrentar y superar la crisis capitalista*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2012.

MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais? In: *Lua Nova*, n.17, São Paulo, 1989, p.49-66.

OFFE, Claus. New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. In *Social Research*, vol.52, n.4, 1985, pp.817-868.

PLEYERS, Geoffrey. *Les défs du Forum Social Mondial 2009*. Disponível em < http://www.laviedesidees.fr/Les-defis-du-Forum-Social-Mondial.html> Acessado em 10 de março de 2017.

RAMONET, Ignacio. Désarmer les marches. *Le monde diplomatique,* 01/12/1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Fórum Social Mundial:* manual de uso. São

Paulo: Cortez, 2005.

TOURAINE, Alain. “Os novos conflitos sociais – para evitar mal-entendidos”. In: *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n.17, 1989, p.5-18.

WINTREBERT, Raphaël. *Attac, la politique autrement? Enquête sur l’histoire et la crise d’une organisation militante*. Paris: Découverte, 2007.

Recebido em 02/03/2018.

Aprovado em 21/05/2018.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

TENDÊNCIAS E CONTRADIÇÕES DA INFLUÊNCIA CORPORATIVA NA AGENDA AGROALIMENTAR DAS NAÇÕES UNIDAS

TIAGO MATOS DOS SANTOS
Mestre em Relações Internacionais – Universidade Federal da Bahia (PPGRI-UFBA) com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB). Bacharel em Humanidades com concentração em Relações Internacionais (IHAC-UFBA). Membro-pesquisador do Globalização da Política (GLOPOLI) e do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO). Contato: tiagomatosbr@gmail.com ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4543-8706

RESUMO: Desde a virada do milênio, a participação das corporações transnacionais e entidades filantrópicas na agenda de desenvolvimento e direitos humanos das Nações Unidas (ONU) tem sido crescente. Além do Pacto Global, novos espaços de cooperação e diálogo entre empresas e agências da ONU foram criados ou estão sendo discutidos. Na governança global da agricultura e alimentação, essa interação, além de notável, apresenta perfil e dinâmicas próprias, resultado do caráter estratégico que tais parcerias assumiram na agenda tanto das corporações quanto das organizações internacionais (OIs). O artigo, portanto, discute como tem se dado a participação e a influência das corporações na governança agroalimentar das Nações Unidas. Nesta perspectiva, apresentam-se especificamente as interações políticas e institucionais entre as transnacionais ligadas ao agronegócio e três organizações/programas do sistema ONU – a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Programa Alimentar Mundial (PAM), expondo as razões e os mecanismos responsáveis pela aproximação entre esses atores, ao tempo que destaca algumas das contradições presentes nesta relação. Por fim, mapeia desafios analíticos que se interpõem à abordagem das contradições observadas na intersecção entre atores privados e a governança global agroalimentar.

PALAVRAS-CHAVE: Corporações; Governança Global; Segurança Alimentar; Nações Unidas; Neoliberalismo.

TRENDS AND CONTRADICTIONS OF THE CORPORATE INFLUENCE ON THE UNITED NATIONS AGRIFOOD AGENDA

ABSTRACT: Since the millennium turn, the participation of transnational corporations and philanthropic entities in the UN development and human rights agenda has been increasing. Besides the Global Compact, new spaces for cooperation and dialogue among enterprises and UN agencies were designed or are currently being proposed. In the global governance of agriculture and food, this interaction is notable and presents its own profile and dynamics, which is the result of the strategic nature assumed by these partnerships in the agenda of both corporations and international organizations (IOs). This article discusses how the influence of corporations on the UN agrifood

agenda has been occurring. In this perspective, it focuses on the political and institutional interactions between agribusiness transnational corporations and three organizations/programs of the UN system – the Food and Agriculture Organization (FAO), the International Fund for Agriculture and Development (IFAD) and the World Food Program (WFP), by exposing the reasons and mechanisms responsible for the approximation of these actors, by the time that highlights some of the contradictions that emerge from this relationship. Finally, it maps some of the analytical challenges that poses to the observation of the contractions in the intersection between private actors and the global agrifood governance.

KEYWORDS: Corporations; Global Governance; Food Security; United Nations; Neoliberalism.

1. Introdução

As crises iniciadas na década de 1970 impuseram profundas mudanças na economia e política internacional, assim como permitiram a aceleração de algumas dinâmicas. O fim do Pacto Fordista deu início à fragilização das camadas médias nos países do hemisfério norte, acentuou a vulnerabilidade dos Estados periféricos sob a égide dos programas de ajustes estruturais (*Structural Adjustment Policies* - SAPs), e ficou posteriormente exemplificado no Consenso de Washington e na onda liberalizante que varreu as antigas economias planificadas nos anos 90s. Este novo momento histórico repercutiu diretamente na agenda das organizações internacionais públicas integrantes do sistema das Nações Unidas, tanto do ponto de vista orçamentário, quanto no que dizia respeito à sua legitimidade para o cumprimento das funções para as quais haviam sido criadas, sob a liderança hegemônica estadunidense.

Entre a década de 1990 e a virada do milênio, devido em parte ao fim da bipolaridade, temas como conflitos étnicos/civis, assistência humanitária, crises ambientais, direitos humanos, refugiados, epidemias, desenvolvimento social, etc., passaram a ganhar enorme atenção da comunidade internacional. O ganho de espaço obtido por essas pautas no interior dos debates políticos foi acompanhado também por certa pressão em favor da integração dos chamados atores não-estatais às agendas oficiais das organizações internacionais, particularmente no que se refere à participação das Organizações não-governamentais (ONGs), dos movimentos sociais, das fundações filantrópicas e das grandes corporações transnacionais (CTNs).

Na agenda agroalimentar e nutricional, esse movimento esteve marcado pelo entrelaçamento do paradigma produtivista agrícola com os ganhos de representatividade dos atores privados na nova ordem global, o que, em termos práticos, se traduziu na abertura de novos espaços de diálogo e atuação para as CTNs nas instâncias deliberativas e fóruns políticos da ONU sobre alimentação e agricultura. A Conferência sobre o Meio Ambiente (Rio 92) foi a primeira síntese e palco desse processo (RICHTER, 2004), mas não a última. De lá para cá, sucessivas tentativas de agregar empresas e agentes financeiros globais às atividades das instituições da governança agroalimentar veem sendo pensadas por lideranças políticas, governos, *think tanks* e altos-funcionários da ONU, sob o argumento da inevitabilidade dessas parcerias para o endereçamento dos desafios alimentares do presente e do futuro (FONTOURA, BHARUCHA & BOHM, 2016).

Mais recentemente, impulsionados por fatores diversos como os impactos da (in)segurança alimentar nas políticas de desenvolvimento humano e na estabilidade das zonas de conflito; nos efeitos das mudanças climáticas e os prognósticos de crescimento da população mundial até 2050; e, não menos importante, pelos desafios para o combate a fome revelados pela crise alimentar de 2007/2008, uma série de publicações vem buscando analisar sistematicamente as transformações operadas na governança agroalimentar e nutricional global. Os trabalhos de John Shaw (2007) e Nora McKeon (2009) são parte deste processo e recontam, de um lado, a trajetória histórica das políticas de segurança alimentar e nutricional na agenda internacional; e do outro, as contradições da abertura dessa agenda aos atores da sociedade civil, particularmente no contexto da Cúpula Mundial da Alimentação (1996) e da construção das Diretrizes sobre o Direito à Alimentação (2004).

Neste artigo, busca-se analisar particularmente a influência das corporações transnacionais no interior de três organizações internacionais da ONU e de suas respectivas políticas para agricultura e alimentação. Pretende-se apontar alguns dos elementos que marcam essa relação, assim como suas contradições. Os métodos empregados na pesquisa que originou esse artigo consistiram no levantamento e análise de documentos disponibilizados pelas próprias OIs, relatórios produzidos por entidades da sociedade civil e, naturalmente, na bibliografia já acumulada sobre o

tema. Dada a intrínseca complexidade, amplitude e as inúmeras possibilidades de abordagem do tema, o texto se restringe a analisar a relação das corporações transnacionais com três principais organismos da governança agroalimentar global, particularmente no transcurso dos últimos 10 anos (2008-2018). São elas: a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)[1], o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA)[2] e o Programa Alimentar Mundial (PAM)[3].

O artigo se divide em três sessões principais. Na primeira, aborda-se o panorama histórico da relação entre a ONU e as corporações transnacionais para, em seguida, analisar essa dinâmica à luz das ferramentas conceituais oferecidas por teóricos dos chamados Estudos Críticos da Globalização, que tendem a analisar a governança global sob o prisma de seu caráter essencialmente neoliberal. Na segunda sessão, apresentam-se os eixos de análise através do qual se observa a interação entre as corporações transnacionais e as organizações internacionais vinculadas à agenda agroalimentar da ONU, assim como os fatores que atravessam esse processo, como a crescente financeirização e concentração dos sistemas alimentares pelo capital transnacional do agronegócio. Finalmente, na terceira sessão, discutem-se alguns dos aspectos considerados mais relevantes da relação entre as CTNs e as agências das Nações Unidas, destacando as modalidades através das quais esses atores costumam atrelar suas respectivas agendas de atuação e, posteriormente, as problemáticas e contradições a que essas parcerias estão associadas.

1 A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (UN Food and Agriculture Organization) é a principal plataforma da ONU voltada à erradicação da fome, pobreza rural, fomento à sustentabilidade na produção agrícola e garantia da segurança alimentar dos povos. A organização, fundada no pós-guerra (1945), tem sede em Roma, Itália, agrega 197 países e atualmente é dirigida pelo brasileiro José Graziano (2012 – atual). A FAO possui alguns órgãos internos que são compartilhados com outras agências, como o Comitê do Codex Alimentarius (FAO/OMS) e o Conselho de Segurança Alimentar (FAO/FIDA/PAM).

2 Fundo Internacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento Agrário (UN International Fund for Agricultural Investiment) foi fundado em 1977 como um dos desdobramentos da Conferência Mundial da Alimentação de 1974. Entre seus principais objetivos está o financiamento de projetos de desenvolvimento agrícolas em países em desenvolvimento, aumentando as capacidades das populações rurais pobres de produzirem alimento.

3 O Programa Alimentar Mundial da ONU (UN World Food Program – WFP) surgiu em 1961 e é a maior organização humanitária do mundo. Atuando principalmente na oferta emergencial de alimentos a populações afetadas por conflitos civis, desastres ambientais e profundas crises econômicas – fatores causadores de insegurança alimentar.

2. Responsabilidade como legitimação: um panorama teórico-histórico da integração das corporações transnacionais ao Sistema das Nações Unidas

A história da relação entre a ONU e as CTNs acompanha o ganho de importância político-econômica que estas últimas passaram a acumular ao longo da segunda metade do século XX. De acordo com Aragão (2010), essa relação está marcada por dois principais períodos: um de natureza "conflitiva", e o outro, de natureza, chamemos, de "conciliativa". Durante a primeira fase, entre as décadas de 1960 e 1970, a ONU sediou mobilizações para a construção de um Código de Conduta vinculante para regulação das atividades das corporações transnacionais. A iniciativa era conduzida por países da periferia, como o Chile do então presidente socialista, Salvador Allende, os quais, naquela época, já denunciavam violações de direitos humanos e participação em golpes políticos envolvendo empresas multinacionais[4]. Com o advento das crises econômicas da década de 1980, a proposta do código de conduta para as CTNs foi perdendo força política. Entre as principais razões para isso, encontram-se o endividamento externo e os constrangimentos estruturais que a mobilidade dos Investimentos Externos Diretos (IEDs) e dos capitais financeiros passavam a assumir, principalmente no contexto de economias periféricas submetidas ao processo de reorganização das finanças globais e de aprofundamento das políticas neoliberais. O encerramento dos debates em torno da proposta, em 1992, foi seguido de um novo momento, primeiro com a eleição do então secretário geral Boutros Boutros-Ghali (1992-1996), mas, sobretudo, com seu sucessor, Kofi Annan (1997-2007).

Com Annan, a ONU realizou uma extensa abertura em sua relação com às forças e mecanismos regulatórios do Mercado. Tal agenda se destacou pela busca de parcerias com o setor privado, pela formação de espaços institucionais de diálogo com as empresas e por um profundo comprometimento da instituição com o tema da responsabilidade social corporativa (ARAGÃO, 2010, p.87). Duas razões geralmente apontam para a explicação dessa dinâmica, uma de natureza financeira, outra de natureza ideológica (GREGORATTI, 2010, p.192). A primeira delas associa o

[4] Um desses golpes, apoiado pela International Telephone and Telegraph (ITT), uma multinacional da comunicação sediada nos EUA, culminou na deposição do próprio presidente chileno, Salvador Allende, em 1973.

aprofundamento dos vínculos da ONU com as empresas aos problemas ocasionados pela dependência financeira das OIs em face dos Estados financiadores. Como explica Aragão (2010, p.61), para se legitimar diante de seus financiadores, as OIs sempre buscaram incorporar, em alguma medida, as demandas desses atores em sua atuação. A outra explicação, de natureza ideológica, teria a ver com o próprio conteúdo das reformas propostas por Kofi Annan, sua presença constante em espaços da elite corporativa global, como o Fórum Econômico de Davos, e sua idealização de mecanismos que integrassem as empresas na agenda social de direitos humanos e desenvolvimento (MARTENS, 2014, p.8).

Entre os mecanismos idealizados pelo então secretário geral, os mais conhecidos são os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e o Pacto Global, ambos lançados em 2000. No caso particular do Pacto Global, gestado sob direção de John Ruggie[5], a iniciativa buscava forjar um novo pacto político entre as demandas sociais e as forças econômicas do capitalismo, centrado, desta vez, no papel ativo e voluntário das empresas (BULL e MCNEILL, 2010, p.107). A conversão ao novo paradigma de relacionamento com os mercados, a partir dos anos 2000, esteve presente na celebração de ambas as iniciativas à cooperação com as CTNs, ao estabelecimento de uma agenda programática e pragmática de metas para o desenvolvimento, no fomento a parcerias-público-privadas (PPPs) como plataforma de combate à pobreza, no incentivo à abertura aos investimentos e ao comércio entre os países periféricos e, principalmente, em um modelo de governança assentado em mecanismos flexíveis e voluntários para a integração das empresas no tema dos direitos humanos (ARAGÃO e SANTOS NETO, 2015).

A literatura “clássica” costuma abordar o tema da governança global com base em aspectos relacionados às mudanças nos níveis de decisão, na natureza da autoridade e na interrelação entre fatores (ROSENAU, 1992). No entanto, para

5 John Ruggie é um proeminente teórico de Relações Internacionais, professor na Havard Kennedy School, onde atua principalmente nos temas de Empresas e Direitos Humanos. Na ONU, Ruggie foi nomeado por Kofi Annan para planejar a formulação e implementação do Pacto Global e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio entre 1997 e 2001. Em sua produção acadêmica, é conhecido principalmente pelo conceito de Liberalismo Enraizado (*Embedded Liberalism*), presente em sua obra *International Regimes, Transactions and Change: embedded liberalism in the postwar economic order* (1982).

compreender as contradições da relação entre as organizações internacionais e os atores do capital transnacional, julga-se necessário, antes, apontar para as profundas mudanças na ordem internacional dos últimos 40 anos. Essas mudanças referem-se, basicamente, ao papel da globalização e das elites político-econômicas que a governam.

Conforme argumenta Robert Cox, a globalização, originada do processo de internacionalização dos capitais, da produção e das finanças, não apenas forçou a competição fiscal e tributária entre países, regiões e unidades subnacionais, como também levou a um processo progressivo de deslocamento da autoridade econômica – do internacional para o global (COX, 1993, p.260). Para Stephen Gill (1995), esse fenômeno tem sido liderado por um ascendente bloco histórico transnacional, que inclui em sua composição, além de membros do alto-escalão dos setores público e privado, multimilionários e suas entidades representativas, as corporações transnacionais[6]. Para Gill, o objetivo deste bloco histórico é a expandir um modelo civilizacional ancorado em uma visão economicista, imediatista, estreita, autoritária e ecologicamente irresponsável de mundo, a que ele intitula *Market Civilization* (GILL, 1995, p.399; 1997, p.14). A expansão da civilização de mercado pressupõe, para o efetivo controle e subjugação da democracia às forças do capitalismo, mudanças de natureza regulatória, de modo a tornar o Estado e os instrumentos jurídicos públicos mecanismos de blindagem do processo de acumulação do capital e dos efeitos contraditórios que o acompanham. Trata-se do que Gill chama de Neoconstitucionalismo (GILL, 1995).

Nas organizações internacionais, responsáveis, entre outras funções, pela incorporação, produção e legitimação das normas que refletem os interesses, valores e objetivos do bloco histórico hegemônico (COX, 1983), a expansão da

[6] A noção de "bloco histórico transnacional" aqui empregada deriva de uma releitura, por Robert Cox, do conceito de "bloco histórico", empregado pelo filósofo político italiano, Antônio Gramsci (1891-1937). Stephen Gill oferece uma descrição detalhada de ambos conceitos, descrevendo o bloco histórico como "uma congruência entre forças materiais, instituições e ideologias... [...] ligação orgânica entre a estrutura e a superestrutura, e organizado ao redor de um conjunto de ideias hegemônicas que compõem a 'ideologia dominante' (GILL, 1986, p.210, tradução nossa), enquanto revela que o bloco histórico transnacional é composto por "mais de uma classe [...], sua base é mais orgânica (por exemplo, ancorada nos interesses materiais e nos quadros de pensamento ou visões e entendimentos do mundo social por um número de classes e outros grupos) e envolve instituições governamentais e da sociedade civil de um número de países, incluindo estados periféricos" (GILL, 1986, p.211, tradução nossa).

market civilization é perceptível sob o prisma da conversão neoliberal das agendas de desenvolvimento e direitos humanos, que têm adotado um enfoque cada vez mais pragmático, flexível, programático, minimalista, voluntário e ancorado em mecanismos de automonitoramento, a fim de se ajustarem ao vocabulário do Mercado e à pressão neoliberal por desregulação e privatização (ARAGÃO e SANTOS, 2017). A imposição desse receituário político-ideológico é didática no sentido de explicar a progressiva substituição dos Tratados e Convenções Internacionais vinculantes por Princípios-Guia e Códigos Voluntários de "Boa Governança", nos marcos de uma governança global que não somente é incapaz de constranger os centros políticos e econômicos, mas que empodera os seguimentos ligados ao capital transnacional.

Efeito direto das contradições da governança global neoliberal é o descompasso, apontado por Aragão, entre o mencionado empoderamento das CTNs no âmbito das Nações Unidas, e o descumprimento por elas mesmas de prerrogativas mínimas de respeito aos direitos humanos. Como descreve: "o processo acelerado de globalização econômica não foi acompanhado por uma globalização da política que implicasse na responsabilidade em direitos humanos dos atores que operam transnacionalmente" (ARAGÃO, 2010, p.145). Com base nessa constatação, argumenta-se que as corporações transnacionais buscam legitimar sua autoridade via associação com as políticas agroalimentares adotadas no âmbito de algumas das principais organizações e agências da ONU, mesmo não demonstrando interesse em assumir os riscos e responsabilidades inerentes à complexidade social imposta pela globalização do capital, das quais as próprias CTNs são representantes.

3. O poder corporativo e a agenda agroalimentar das organizações internacionais

É difícil precisar o momento em que as CTNs passaram a exercer influência na agenda agroalimentar das organizações internacionais integrantes do sistema ONU. Se analisadas as décadas de 1950 e 1960, quando o paradigma produtivista da Revolução Verde dominava as discussões sobre o desenvolvimento rural nas

instituições internacionais, já é possível perceber certo otimismo por parte das agências onusianas com o modelo de agronegócio americano – baseado na agricultura mecanizada, altamente demandante de insumos químicos, voltada à exportação e atrelada aos grandes bancos de crédito agrícola – como programa de combate à fome mundial. Com a transnacionalização dos capitais agrícolas, cujas condições foram preparadas pelas políticas neoliberais sobre a agricultura dos países do Sul[7], as OI's passaram a ser tanto palco de legitimação, quanto de conflito ao redor do modelo de desenvolvimento rural proposto pelo regime alimentar corporativo (McMICHAEL, 2016).

Abordando o contexto de alguns dos principais processos de concertação da agenda global de governança agroalimentar nas últimas décadas, Nora Mckeon (2009) destaca a capacidade das empresas penetrarem nos espaços públicos de tomada de decisão e de influenciarem em seus resultados. Tal habilidade reflete o peso estrutural das corporações agroalimentares no âmbito das finanças e da economia global. Favorecidas pela desregulação dos mercados financeiros no Centro e na Periferia, atualmente essas corporações estão na linha de frente do processo de financeirização da agricultura. Os investimentos especulativos em commodities agrícolas praticamente dobraram entre as primeiras décadas do século XXI, saltando de US$ 65 em 2006, para US$126 bilhões de dólares em 2011 (CLAPP e ISAKSON, 2018, p.4). Parte dessa dinâmica se deve à criação, por parte de empresas como a Cargill, de uma série de produtos financeiros ancorados nas principais *commodities* agrícolas comercializadas no mercado internacional. A financeirização da agricultura, além de subtrair o valor sociocultural dos alimentos, favorece a instabilidade de preços e a recorrência de crises alimentares, como as experimentadas em 2008 e 2011.

[7] O receituário neoliberal de políticas sobre a agricultura e alimentação dos países do Sul incluiriam: "o fim do incentivo público à agricultura familiar nos países periféricos; às barreiras tarifárias aos altamente subsidiados produtos agrícolas norte-americanos e europeus; o estímulo à eliminação das políticas nacionais de estoques de sementes e grãos de primeira necessidade; a abertura do mercado agrícola e fundiário a consórcios estrangeiros, etc. Essas políticas, além de terem favorecido a penetração de capitais estrangeiros na agricultura e de terem reforçado a colonial matriz agroexportadora de alguns países periféricos, teve como resultado, em muitos casos, a reversão da base de abastecimento nacional e a consequente transformação de alguns desses países, antes exportadores de alimentos ou autossuficientes em determinadas culturas, em importadores alimentícios e/ou dependentes do envio de ajuda alimentar internacional para a satisfação das necessidades alimentares e nutricionais da população mais pobre" (ARAGÃO e SANTOS, 2017, p.67).

Se o poder das corporações sobre o mercado financeiro chama a atenção, seu controle sobre as cadeias de distribuição de alimentos é ainda mais preocupante. Dados apontam que apenas três corporações controlam 57% do comércio mundial de sementes de milho, e 55% das sementes de soja em circulação (ECONEXUS, 2013). Outros números indicam que apenas 4 companhias controlam mais de 80% do comércio mundial de chá e 40% de todo o comércio de café (DE SHUTTER, 2010, p.2). Entre as redes globais do varejo, o domínio da cadeia por um punhado de grandes demandantes tem exercido enorme pressão sobre o preço dos alimentos ofertados pelos produtores rurais, levando a um progressivo rebaixamento da renda e das condições de vida e produção no campo. Oliver De Shutter, ex-relator da ONU para o Direito à Alimentação, cita que, de 1997 a 2002, enquanto o preço do grão de café ofertado por produtores rurais aos supermercados caiu em cerca de 80%, entre as corporações do varejo a redução foi de apenas 27%, ao passo que os lucros de redes como Starbucks e Nestlé cresceram, respectivamente, entre 41% e 20% (DE SHUTTER, 2010, p.2).

As condições assinaladas nos últimos parágrafos explicam alguns dos fatores-chave por trás da centralidade assumida pelas empresas multinacionais na agenda de alguns organismos internacionais que lidam com agricultura e alimentação. Nas próximas sessões, será possível visualizar parcialmente como essa dinâmica ocorre. Antes, porém, cabe fazer algumas considerações conceituais sobre os mecanismos de poder utilizados pelas corporações afim de influenciar as políticas agroalimentares no âmbito das Nações Unidas. Trata-se do “como” da questão. Neste sentido, a abordagem de Jennifer Clapp e Doris Fuchs (2009) oferece interessantes eixos de análise para refletir sobre essa relação.

De acordo com as autoras, as corporações transnacionais exercem três principais formas de poder sobre a agenda agroalimentar global: instrumental, estrutural e discursivo. Em linhas gerais, o poder instrumental diz respeito a capacidade das CTNs exercerem pressão ou influência sobre determinada agenda política com o objetivo de alterar seu conteúdo ou resultado (CLAPP e FUCHS, 2009, p.9). Na definição das autoras, essa modalidade de exercício de poder envolve recursos organizacionais, humanos e financeiros, sendo mais abertamente notável na forma como as empresas acessam diretamente os agentes e espaços

públicos de decisão mediante diferentes abordagens, entre elas, as doações de campanha (eleitoral), por exemplo.

Na governança agroalimentar da ONU, o Comitê do Codex Alimentarius, departamento conjunto da FAO e da Organização Mundial da Saúde (OMS) responsável pela produção de normas sobre rotulagem, parâmetros sanitários e fitossanitários da comercialização de alimentos, etc., exemplifica como as corporações exercem poder instrumental[8]. Nos anos 2000, a comissão de rotulagem do órgão contava com 50 membros da sociedade civil, 35 dos quais representavam a agroindústria. Delegações como a canadense, por exemplo, costumavam hospedar um elevado número de representantes das corporações alimentícias entre seus membros, entre os quais, executivos da Monsanto, Nestlé e Kraft (SMYTHE, 2009, p.89). As razões pelas quais as corporações decidem influenciar diretamente na composição das delegações governamentais em comitês como o Codex são óbvias: garantir assento, participação e influênciar na dinâmica desses organismos tem caráter estratégico, dada a sensibilidade das CTNs ao temas tratados nesses organismos.

Enquanto o poder instrumental diz respeito à capacidade de exercício da influência corporativa através de mecanismos diretos, o poder estrutural refere-se à capacidade adquirida pelas corporações de controlar e delimitar o espaço de ação política dos Estados e das OIs a partir da posição que ocupam nas economias nacionais e global, de modo a constranger o conteúdo, a construção e a aplicação de mecanismos de governança (CLAPP e FUCHS, 2009, p.9). Esta é uma noção que guarda clara semelhança com o que Stephen Gill chama de Neoliberalismo Disciplinar, ao se referir à forma de governança político-econômica articulada em torno da civilização de mercado e do controle sobre os governos, as relações humanas e a vontade pública. Na contemporaneidade, o tipo de influência e pressão exercida pelas agências de avaliação de risco sobre as políticas macroeconômicas dos Estados é um exemplo didático de poder estrutural do capital global.

[8] Apesar de possuírem praticamente o mesmo nome, o referido Comitê se diferencia do Codex Alimentarius (do Latin, “código alimentar”) no sentido de que, enquanto o primeiro é um organismo internacional em atividade desde 1963, o último diz respeito aos códigos, padrões, diretrizes e recomendações que governam a qualidade e segurança da produção e comercialização de alimentos internacionalmente.

O disciplinamento da governança global agroalimentar e nutricional pelo poder estrutural das corporações transnacionais reflete em grande medida o sucesso e o fracasso, o alcance e os limites de determinadas agendas e demandas. A elaboração e negociação dos princípios para Investimentos Agrícolas Responsáveis (*Principles for Responsible Investiments in Agriculture and Food Systems* - RAI), por exemplo, demarcou uma mudança de postura dos países europeus e africanos quanto a importância dos direitos humanos e dos pequenos produtores rurais, outrora defendidos por suas delegações em ocasião da negociação das Diretrizes sobre Governança da Terra, em 2012[9]. O peso das questões que envolvem investimentos agrícolas para as economias de ambos os continentes – principalmente o africano –, levou a que Europa e África atuassem de forma muito mais alinhada com os interesses do setor privado durante a aprovação dos RAI, em 2014 (McKEON, 2017).

O poder discursivo, por seu turno, refere-se à capacidade das corporações de construir discursos ancorados em elementos como *expertise* e *good practices*, capazes de penetrar os fóruns públicos de governança global, forjar consensos e adesão em torno de quadros regulatórios (que podem ser de 'não-regulação') que atendam aos seus respectivos interesses político-financeiros. A dimensão discursiva do poder corporativo é, nestes termos, parte indissociável do processo de legitimação da autoridade privada sobre os sistemas políticos e alimentares (CLAPP e FUCHS, 2009).

Um exemplo de exercício do poder discursivo das corporações transnacionais é seu apoio à narrativa de que "a agricultura precisa de investimentos". Trata-se de uma estratégia que, principalmente após a última crise alimentar mundial, tem sido largamente empregada com o objetivo de formatar o debate público em favor de um paradigma de segurança alimentar que, a despeito de critérios como regularidade, renda, disponibilidade, qualidade e valor nutricional dos alimentos, coloca na expansão do modelo da agroindústrias produtoras de monoculturas de exportação, no mercado internacional e no Acordo sobre Agricultura (*Agreement on Agriculture* - AoA) da Organização Mundial do Comércio

[9] Diretrizes Sobre Governança Responsável da Posse de Terras, Recursos Pesqueiros e Florestais, documento adotado na 37ª sessão especial do Conselho de Segurança Alimentar, em maio de 2012.

(OMC) a responsabilidade sobre a materialização do direito à alimentação. O casamento entre o poder discursivo das corporações agroalimentares e sua ratificação via paradigma hegemônico de segurança alimentar, é atestado por Williams quando observa que **"***[...] a ligação entre interesse e compromisso normativo é fortalecida através do apoio explícito dado ao quadro de segurança alimentar pelos representantes das corporações do agronegócio e consultores da indústria"* (WILLIAMS, 2009, p.169, tradução nossa).

A institucionalização desse *framework* de segurança alimentar no âmbito de organizações internacionais como a FAO, com substancial apoio das corporações transnacionais e governos, fortalece no plano discursivo a falácia que rotula a fome como um problema de ordem simplesmente quantitativa (uma deficiência de produtividade) – e não reflexo das incoerências do regime alimentar capitalista (McMICHAEL, 2014). Além disso, conduz à naturalização do Mercado como espaço de realização das necessidades alimentares e nutricionais – a despeito de seus impactos sociais e ambientais sobre as comunidades de pequenos produtores, a agricultura e os recursos naturais; e, finalmente, aprofunda a marginalização de formas alternativas de produção, consumo e distribuição de alimentos, como propõe, por exemplo, o projeto de Soberania Alimentar defendido por redes de movimentos sociais rurais (ALEM *et al*, 2015; ROSSET, 2003; VIEIRA, 2008, McMICHAEL, 2014).

A categorização das modalidades de exercício do poder corporativo sobre a agenda agroalimentar, como estabelecida por Clapp e Fuchs (2009), contribui para a formulação de uma visão panorâmica sobre a interação entre os capitais transnacionais e as agências públicas globais. Em prática, no entanto, essa relação apresenta dinâmicas e características variadas. De acordo com o espaço disponível e os objetivos deste artigo, na próxima sessão discutem-se cinco principais aspectos que se sobressaem na interação institucional entre as CTNs e agências como a FAO, o FIDA e o PAM. Em seguida, analisa-se algumas das contradições empíricas e potenciais que permeiam essa dinâmica, tendo como ponto de partida as políticas desenvolvidas por essas instituições ao longo dessas primeiras décadas do século XXI.

4. A relação entre as corporações transnacionais e as políticas agroalimentares das Nações Unidas

Como dito anteriormente, existem variadas formas de interação e mecanismos através dos quais as corporações influenciam a agenda de organizações internacionais. Richter (2004, p.45) aponta para cinco delas, que são: 1) *fundraising* – aceitação ou requerimento de doações financeiras pelas OIs; 2) arranjos co-regulatórios voluntários, principalmente para a confecção e/ou difusão de códigos de conduta; 3) projetos de responsabilidade social corporativa; 4) negociação de produtos/serviços a preços abaixo de mercado; e 5) contratos para a oferta de serviços públicos. Ao longo das próximas páginas, ainda que não englobe necessariamente às cinco categorias, será possível perceber alguns desses mecanismos de relacionamento institucional no que diz respeito às relações entre as corporações transnacionais e as agências abordadas aqui.

4.1. A influência corporativa na agenda agroalimentar da ONU: aspectos relevantes

O primeiro aspecto relevante na interação entre as CTNs e as OI's da governança agroalimentar é o aumento expressivo da contribuição financeira corporativa aos orçamentos das organizações. Trata-se de uma tendência que não se restringe às agências de alimentação e agricultura, mas ao conjunto do sistema ONU, o qual, só em 2013, recebeu US$ 3.3 bilhões de dólares em doações do setor privado (ADAMS e LUCHSINGER, 2015, p.1). O caso do Programa Alimentar Mundial é um dos mais emblemáticos. Entre as doações privadas recebidas pelo Programa de 2009 a 2011, as empresas foram responsáveis por pelo menos 43% dos recursos, sendo o restante repartido entre doadores individuais e ONGs. Entre o ano de 2014 e fevereiro de 2018, as doações privadas ao orçamento do organismo contabilizaram US$ 401,994,156, sendo o setor privado atualmente responsável pela 11º posição na lista de doadores do Programa, que conta com outros 134 países e instituições (WFP, 2018). Embora a quantia represente apenas pouco mais de 10% de seu orçamento geral, é interessante perceber a ascensão que as doações privadas trilharam no orçamento do PAM desde 1998, quando passaram a ser

divulgadas[10]. Esses doadores são, em geral, grandes marcas alimentícias e redes globais de restaurantes, como é o caso da Yum! – proprietária de marcas como PizzaHut, que só em 2011 doou, individualmente, mais de US$ 57 milhões de dólares ao Programa (WFP, 2013).

As organizações filantrópicas globais, em geral, "braços sociais" de grandes impérios corporativos, também são instrumentos de influência das empresas nas agendas de organismos internacionais da alimentação, agricultura e nutrição. Entidades como a Bill & Melinda Gates e a Rockerfeller Foundation, são alguns dos principais responsáveis pelo aumento no volume de repasses de recursos privados à agenda da ONU. De 2003 a 2014, a Bill & Melinda repassou mais de US$ 362 milhões de dólares a projetos de desenvolvimento agrícola tocado por organizações internacionais (MARTENS e SEITZ, 2015, p.44). Essas injeções financeiras cumprem ação coordenada em outras frentes da ONU, já que também se estendem à agenda da saúde – intimamente ligada à alimentar e nutricional – como demonstra a posição da entidade filantrópica do grupo Microsoft como segunda maior doadora da Organização Mundial da Saúde (OMS), atrás apenas dos EUA (ADAMS e LUCHSINGER, 2015).

A formalização de setores específicos para cooperação com as empresas é mais um dos destaques da relação entre OIs e CTNs. No PAM, a instância para cooperação com o setor privado está inserida na Diretoria de Parcerias, Governança e Advocacia. Na FAO, o braço de articulação com as corporações está situado no Comitê de Segurança Alimentar (CSA), órgão que, desde de 2009, após concluída sua reforma institucional, tem sido mencionado como um dos mais democráticos entre os fóruns da ONU (MCKEON, 2013)[11]. Nele, além de ONGs e movimentos

[10] De 1998 a 2000, as doações de origem privada para o PAM levavam a origem por país ou tipo de entidade doadora (ex. "Private Donors (Japan ONGs)"), a partir de 2001, as doações privadas passam a estar nomeadas simplesmente por "Private Donors", o que impede uma identificação precisa da origem e natureza do doador privado.

[11] A reforma do Conselho de Segurança Alimentar da ONU (CSA) instituiu que, além do reconhecimento de membros-plenos, os movimentos sociais e ONGs pudessem intervir nos debates como qualquer delegação; estivessem em categoria separada do setor privado (o que não ocorre em fóruns que costumam mesclar diferentes atores não estatais como "sociedade civil"); que as decisões ocorram em assembleia, que os governos devem formalizar as decisões (assumindo responsabilidades), que as organizações campesinas têm direito à autodeterminação, podendo contar com as ONGs na condição de "apoiadoras", mas não representantes de suas demandas, entre outras medidas. Nora Mckeon atribui grande responsabilidade por essa abertura institucional à

campesinos transnacionais, as corporações têm assento permanente na divisão conhecida como Mecanismo do Setor Privado (*Private Sector Mechanism - PSM*). Representadas pela International Agri-Food Network, multinacionais como Bayer, Syngenta, Yara International e Monsanto emitem suas posições sobre os mais variados temas da governança agroalimentar e nutricional. No quadro 1 (ver abaixo) listam-se algumas das principais corporações e associações empresariais que participaram ou apoiaram (institucional ou financeiramente) as atividades do PSM em 2017. É interessante observar que, além de majoritariamente formado por corporações e suas entidades representativas, quase 95% do quadro de membros do PSM é composto por entidades sediadas em países centrais.

Quadro 1: Membros-apoiadores do Mecanismo do Setor Privado (PSM) do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) em 2017, por entidade, natureza e país-sede.

Entidade:	Natureza:	Sede:
Abbott Laboratories	Corporativa	Estados Unidos
Amway	Corporativa	Estados Unidos
Bayer CropScience AG	Corporativa	Alemanha
Canon Garth	Corporativa	Reino Unido
Canadian Canola Growers Association (CCGA)	Associação Empresarial	Canadá
Cargill	Corporativa	Estados Unidos
CropLife International (CLI)	Corporativa	Bélgica
Cultivating New Frontiers in Agriculture (CNFA)	Agência de Desenvolvimento	Estados Unidos
Danone	Corporativa	França
Danone - Early Live Nutrition	Corporativa	França
ePure	Associação Empresarial	Bélgica
Export Trading Group	Corporativa	Tanzânia
Global Dairy Platform (GDP)	Associação Empresarial	Estados Unidos
Global Farmer Network	Associação Empresarial	Estados Unidos
Global Pulse Confederation (GPC)	Associação Empresarial	Emirados Árabes Unidos
Grain and Feed Trade Association	Associação Empresarial	Reino Unido
Health for Animals	Agência governamental	Reino Unido
Himalayan Apple Growers (HAGS)	Associação Empresarial	Índia
International Chamber of Commerce (ICC)	Associação Empresarial	França
International Dairy Federation	Associação Empresarial	Bélgica
International Fertilizer Association (IFA)	Associação Empresarial	França
International Food and Beverage Alliance	Associação Empresarial	Bélgica

coordenação dos movimentos rurais através do Comitê Internacional de Planejamento em Soberania Alimentar (McKEON, 2017, p.75-79).

(IFBA)		
International Seed Federation (ISF)	Associação Empresarial	Suíça
Longevity Development Holdings Limited	Corporativa	Reino Unido
Mars Inc.	Corporativa	Estados Unidos
Mead Johnson	Corporativa	Estados Unidos
Monsanto	Corporativa	Estados Unidos
Nuffield International	Filantrópica	Reino Unido
Piscari Industries	Corporativa	Austrália
Sight & Life Foundation (DSM)	Filantrópica	Suíça
Syngenta	Corporativa	Suíça
Tetra Laval	Corporativa	Suíça
U.S. Council for International Business	Associação Empresarial	Estados Unidos
U.S. Soybean Export Council (USSEC)	Associação Empresarial	Estados Unidos
Vestergaard	Corporativa	Suíça
Yara International	Corporativa	Noruega

Fonte: Internacional Agri-food Network (2018). Elaboração do autor.

Embora no caso do FIDA não tenha sido localizada uma instância semelhante ao Mecanismo do Setor Privado, o Fundo geralmente publica estratégias de cooperação com o setor privado na forma de relatórios, como é o caso do intitulado *Private Sector Strategy: deepening IFAD's engagement with the private sector*, no qual a instituição justifica seus interesses nessa modalidade de cooperação: "(...) o interesse do IFAD em aprofundar seu engajamento com o setor privado é guiado pela necessidade de catalisar investimentos, recursos, conhecimentos, tecnologia e serviços adicionais, além de acesso a mercados para a população rural pobre" (IFAD, 2012, p.9, tradução nossa).

Outra forma encontrada pelas organizações internacionais para estreitar laços com as CTNs tem sido o incentivo às "práticas corporativas sustentáveis". Encorajar a implementação de "negócios sustentáveis incorporados em programas de responsabilidade social corporativa (CSR)" é um dos objetivos perseguidos pela FAO, por exemplo (FAO, 2013, tradução nossa). Mas o que ganham as corporações associando suas práticas socialmente sustentáveis à agenda das organizações internacionais? Embora não seja tarefa razoável medir em termos quantitativos os benefícios dessas parcerias para o setor privado, para Buse e Walt (2000), elas tendem a repercutir no i) aumento da influência empresarial nos processos de tomada de decisão públicos (nacionais e internacionais); convertem-se em ii) benefícios financeiros indiretos (como isenção fiscal, acesso a mercados, etc.); e no

iii) fortalecimento da autoridade e legitimidade desses atores (privados) enquanto produtores normativos, por sua associação com as instâncias públicas internacionais.

O próprio PAM reforça o argumento acima afirmando que "94% dos consumidores tendem a comprar de marcas que possuem 'consciência social'" (WFP, 2018b, tradução nossa). Este tipo de cooperação tem como um de seus aspectos mais característicos o empréstimo da imagem das organizações internacionais às campanhas de *marketing* das empresas, que utilizam dessa associação para reforçar sua legitimidade como atores comprometidos com as demandas socioambientais. O CEO da rede MasterCard, a quem o PAM atribuiu o Prêmio de Herói da Fome (*Hunger Hero Award*) durante o Fórum Econômico de Davos, em 2017, diz para o site do Programa que *"*causas sociais não são responsabilidade apenas de governos, agências de ajuda e organizações de caridade*"* (WFP, 2017b, tradução nossa), chamando a atenção para o papel do setor privado em atender, tais como os Estados, parcela das demandas públicas por segurança alimentar e nutricional.

As parcerias-público-privadas para a oferta de produtos e/ou serviços também tem servido como plataforma de entrelaçamento entre as agendas das organizações agroalimentares e as corporações do setor. O FIDA oferece um exemplo desse tipo de articulação através do chamado *Public-Private-Producer Partnerships* (4Ps), um programa estabelecido pela agência com o propósito de integrar pequenos e médios produtores rurais às cadeias de valor do agronegócio global[12]. Programas dessa natureza, em apoio à modalidade de agricultura por contrato (*contract farming)*[13], têm se tornado uma das grandes bandeiras dessas

[12] Segundo o relatório *How to do Public-Private-Producer Partnerships (4Ps) in Agricultural Value Chains,* publicado pelo Fundo em março de 2016, o modelo de funcionamento do 4Ps, em tese, diverge das já conhecidas parcerias-público-privadas por nutrir características como: I) monitoramento sistemático e avaliação de resultados; II) alta seletividade dos parceiros privados com base em critérios de competitividade, transparência e objetividade; III) pelo papel ativo dos produtores tanto na negociação como na governança e monitoramento; IV) no compartilhamento de responsabilidades e benefícios; V) no tempo de vida dos projetos – que se orientam sob uma "*business logic*" (IFAD, 2016).

[13] Dentro do esquema de contract farming, ou agricultura por contrato, o investidor estrangeiro oferece ao pequeno/médio produtor um contrato de compra da produção (geralmente a preço fixo) previamente a sua colheita, enquanto a titularidade da propriedade rural segue em nome deste último, que usa de seus fatores de produção e insumos para entregar os produtos demandados em quantidade e prazo negociados com o investidor.

organizações no que diz respeito a uma integração "sustentável" entre pequenos agricultores e investidores internacionais.

Por razões estratégicas já mencionadas, a produção normativa é um dos principais elementos a atrair a participação das corporações para a agenda das organizações internacionais. Percebe-se um interesse particular das CTNs em tencionar pela promoção de enfoques pró-mercado de regulação, dos quais os exemplos mais expressivos são os códigos de conduta e boas práticas. Essa tendência tem seguido os principais processos de concertação internacionais recentes, como no caso da elaboração e debate em torno dos *Principles For Responsible Agricultural Investiments* (PRAI), uma versão prévia dos já mencionados RAI. o PRAI, que consistiu em um conjunto de 7 princípios elaborados pela FAO, o Banco Mundial, o FIDA e a UNCTAD, em 2010, sob demanda do Grupo dos 7 (G7) e em resposta ao fenômeno das aquisições transnacionais de terras e seus efeitos catastróficos sobre pequenos produtores e povos tradicionais da periferia. O documento, quando lançado, apostava na transformação da natureza dos investimentos agrícolas de larga escala, de "riscos" em "oportunidades" ao desenvolvimento rural (STEPHENS, 2011, p.15; UNCTAD, 2017). Apoiado por Estados Unidos, Canadá, Austrália, e, claro, pelas corporações reunidas sob o guarda-chuva do "Setor Privado", ele demandava um enfoque pragmático, autoregulatório e *bussiness-likely* para a regulação do fenômeno da apropriação de terras (MCKEON, 2013, p.115).

4.2. Contradições da influência corporativa sobre a agenda agroalimentar da ONU

Se, como costumam lembrar alguns ideólogos, "não existe almoço grátis", as contribuições financeiras mobilizadas por entes capitalistas (empresas e suas fundações filantrópicas) às organizações internacionais, não são orientadas por princípios meramente morais – caso das doações individuais realizadas por assalariados, por exemplo. Elas respondem, na verdade, a interesses estritamente político-econômicos. Para Morvaridi (2012), no que toca à agenda agroalimentar, tais contribuições teriam como objetivo reduzir a centralidade dos Estados nas

políticas de segurança alimentar, reforçar a autoridade privada das corporações nessas políticas e permitir que essas possam trocar capital econômico por "capital simbólico" (e vice-versa), ou, em outros termos, transformar os atributos de seu poder estrutural e instrumental em mecanismos de autoafirmação de seu poder discursivo, canalizando os resultados dessa autoafirmação para a geração de novos ganhos econômicos.

Além disso, através das inversões financeiras aos orçamentos e programas das organizações internacionais, as CTNs buscariam angariar apoio institucional público para projetos essencialmente privados, como é o caso da AGRA (*Alliance for a Green Revolution in Africa*), iniciativa articulada pela Gates e a Rockerfeller Foundation, com mesa diretora composta pelo próprio Koffi Annan, que tem como um de seus principais alvos a agricultura africana. Finalmente, o suporte financeiro às OI's serve ao arcabouço discursivo que legitima a expansão da agricultura comercial de larga escala nos países do Sul global como projeto de desenvolvimento rural, a despeito de seus efeitos negativos sob o ponto de vista socioeconômico e ambiental.

Embora comumente celebrado como parte da "democratização" das organizações internacionais, do sistema ONU e, mais ambiciosamente, da política internacional, a criação de espaços oficias para o diálogo com as corporações sobre a agenda agroalimentar e nutricional é outro ponto problemático. Conti (2016) descreve que nos últimos processos de concertação intergovernamentais, tem-se frequentemente outorgado ao setor privado a mesma representação atribuída aos movimentos sociais transnacionais – representantes de pequenos agricultores, povos indígenas, pescadores, pastores, etc.

O suposto apelo por isonomia entre os *stakeholders* da governança global agroalimentar, no entanto, ofusca as assimetrias que permitem, por exemplo, que as corporações frequentem muito mais assiduamente os debates e deliberações políticas sediadas em instâncias como o Comitê de Segurança Alimentar, que os movimentos representantes daqueles afetados pelas atividades dessas mesmas corporações, os quais enfrentam, em geral, sérias restrições de ordem orçamentária e logística, além de não possuírem o mesmo acesso facilitado às chancelarias dos

governos, como têm as empresas, portanto, gozam de menor capacidade de influenciar nas decisões políticas (CONTI, 2016, p.9)

Além disso, contraditoriamente às concessões e cobranças feitas por novos espaços de expressão, as corporações transnacionais frequentemente se engajam na prática de mudança de fórum (*fórum-shifting*), que consiste em migrar entre instâncias (neste caso, espaços institucionais da ONU) com o objetivo de evitar normas vinculantes sobre sua atuação ou utilizando-se unilateralmente daquelas agências que melhor convergem ou representam seus interesses e ideologias (SELL, 2009, p.203). O apoio das corporações à liderança do Banco Mundial, em detrimento do Comitê de Segurança Alimentar – reconhecidamente mais democrático que o próprio BM em sua estrutura decisória, diga-se de passagem – e de uma abordagem centrada nos direitos humanos para lidar com os investimentos agrícolas de larga escala, como ocorrido no período anterior às negociações das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança da Posse de Terra[14], demonstra que os atores corporativos estão menos preocupados com o conteúdo democrático das organizações internacionais, e mais com o emprego utilitário que podem fazer delas no processo de legitimação de suas próprias agendas.

As nuances da Responsabilidade Social Corporativa como parte integrante da estratégia de associação da agenda agroalimentar com as empresas também são muitas. Uma delas é que as corporações frequentemente utilizam da aproximação com agências como a FAO e o PAM para praticar *bluewashing*, estratégia que consiste em apresentar-se como socialmente responsável mediante envolvimento com iniciativas da ONU – a exemplo do Pacto Global – mesmo estando paralelamente implicadas em processos de violação de direitos humanos (ARAGÃO, 2010). Nestes casos, ao emprestar sua imagem às corporações, as OIs acabam incorrendo em alto risco de legitimidade política. Para ilustrar como tais riscos podem se apresentar, tomemos o caso do FIDA e a Aliança do G8 para

[14] Apesar de ter avançado questões importantes, as negociações, ironicamente presididas pelos Estados Unidos, longe de constituírem uma moratória contra a estrangeirização de terras (como queriam a princípio parcela dos movimentos sociais), culminou na aprovação de um documento não vinculante, ou seja, voluntário, e com a garantia de que as discussões em torno dos PRAI seguiriam após adoção das Diretrizes, o que respondia, em paralelo, aos objetivos dos interessados nos grandes acordos de aquisição de terras: Estados, corporações e grupos financeiros internacionais.

Segurança Alimentar e Nutricional (G8 *Alliance for Food Security and Nutrition*)[15]. O Fundo é um dos apoiadores da iniciativa que, desde lançada, em 2012, é reconhecida por representar séria ameaça de expulsão e deslocamento de milhões de famílias rurais pobres nos países africanos alvos de investimentos agrícolas (ACTIONAID, 2015). A Nestlé, que integra a Aliança e promete investir mais de 40 milhões de dólares até 2020 em projetos voltados a pequenos produtores da Costa do Marfim, recentemente confessou, após inúmeras denúncias e pressão da opinião pública, que sua cadeia de suprimentos na Tailândia utilizava-se de trabalho escravo. Ao mesmo tempo, nos Estados Unidos, o conglomerado suíço é indiciado por uso de trabalho infantil em fazendas de cacau na própria Costa do Marfim onde pretende investir (THE GUARDIAN, 2016).

O desinteresse por assumir riscos produtivos é também uma marca do papel exercido pelas corporações na governança agroalimentar. Projetos como os *4PS* do FIDA, ilustram a aversão dos capitais aos riscos inerentes aos investimentos produtivos, que preferem contar com pesados investimentos públicos iniciais antes de fechar contratos[16]. Embora se coloquem como "inovadoras", tais iniciativas, que contam com os chamados *brokers*, já são razoavelmente conhecidas por, em geral, circunscreverem os agentes públicos a papéis secundários, de facilitadores, coordenadores ou de garantidores jurídicos dos benefícios sobre os planos de negócios e sobre o capital aplicado por investidores (GREGORATTI, 2010, p.200). Além do uso extensivo de recursos públicos em iniciativas que beneficiam majoritariamente entidades privadas, PPPs como os 4Ps são questionáveis do ponto de vista dos impactos sociais que podem inferir através da integração de pequenos agricultores às concentradíssimas cadeias de valor corporativas voltadas ao mercado internacional de *commodities agrícolas*.

Ainda que falem em "riscos compartilhados" entre membros da cadeia, essas iniciativas tendem a pormenorizar as assimetrias de poder entre produtores e

15 A G8 Alliance for Food Security and Nutrition, como indica seu nome original, é uma iniciativa que envolve o clube dos 8 (Estados Unidos, Canadá, Japão, Itália, Reino Unido, Rússia, França e Alemanha), grandes corporações da agroindústria e 10 governos africanos (Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Etiópia, Gana, Malaui, Moçambique, Nigéria, Senegal e Tanzânia), e tem como um de seus principais objetivos promover investimentos públicos e privados em áreas chave da agricultura africana.

16 O FIDA justifica esse modelo de PPP alegando que "...o uso de recursos públicos é justificável para endereçar uma "falha de mercado", onde os altos riscos e custos transnacionais de trabalhar com pequenos produtores previne empresas privadas de forjarem relações de negócio"(IFAD, 2016, tradução nossa).

investidores. A agricultura por contrato, a despeito de experiências bem-sucedidas, costuma induzir altos custos produtivos a pequenos agricultores, que não raro são forçados a empregar força de trabalho doméstica para atender os requisitos e volume de produtos demandados, o que também implica um forte controle sobre o ritmo e intensidade da produção, levando à perda da autonomia que é chave da resiliência dessas famílias, e conduzindo-as frequentemente ao fenômeno do "assalariamento", quando o trabalhador rural acaba se tornando um empregado em sua própria terra, sem gozar, contudo, das garantias legais a que trabalhadores assalariados geralmente têm acesso (GÓMEZ, 2014, p.93).

> A agricultura por contrato ligadas às cadeias corporativas de valor é citada como uma estratégia alternativa onde todos saem ganhando (*win-win*), mas nem sempre é assim. Os agricultores são submetidos ao controle corporativo sobre o que plantam, quando e como, e portanto perdem a autonomia que é a base de sua resiliência. As cadeias de valor corporativas remuneram a todos mais que ao produtor primário. Noventa e nove por cento da produção mundial de cacau é produzida por cerca de 5.5 milhões de pequenos produtores rurais, os quais recebem menos de 5% do total do valor de uma barra de chocolate. (OXFAM, 2013, *apud* McKEON, 2017, tradução nossa).

Por fim, uma das mais contraditórias constatações na relação corporativa com a agenda agroalimentar da ONU é a indisposição das corporações por assumir responsabilidades condizentes com o respeito aos direitos humanos. Enquanto conclama participação nos processos de construção de normas que governem as políticas agroalimentares, o setor privado mostra-se simultaneamente insatisfeito até mesmo com tímidas iniciativas de regulação e responsabilização oriundas de espaços como a FAO e o Comitê de Segurança Alimentar, mesmo sendo ele mesmo – o setor privado – o principal defensor dos modelos regulatórios de caráter flexível e voluntários. Demonstração desse sintoma é visível em uma declaração de posicionamento ao CSA sobre as discussões envolvendo os Investimentos Agrícolas Responsáveis emitida pelas corporações em abril de 2014, quando, através do Mecanismo do Setor Privado (PSM), seus representantes se queixaram do que chamaram de uma "floresta de diretrizes e princípios" em referência aos princípios e diretrizes elaborados nos últimos anos, e na suposta imprecisão dos conceitos e responsabilidades atribuídas às empresas nestes documentos (INTERNATIONAL AGRI-FOOD NETWORK, 2014, tradução nossa).

5. Considerações finais

As últimas décadas experimentaram um aprofundamento da relação entre as corporações transnacionais e a agenda de desenvolvimento e direitos humanos da ONU. No que toca à governança da agricultura, alimentação e nutrição, a influência corporativa perpassa o paradigma hegemônico de segurança alimentar e se torna ainda mais visível na crescente relevância da contribuição privada aos orçamentos, atividades e projetos das agências especializadas, no fomento às iniciativas de responsabilidade corporativa, na formulação de parcerias-público-privadas e na produção de instrumentos de regulação pró-mercado. As incoerências também são notáveis e se manifestam no interesse ambíguo das corporações pelas estruturas "democráticas" de decisão na ONU, no apoio das agências a consórcios corporativos, marcas "socialmente responsáveis" e projetos de integração de pequenos agricultores às cadeias globais da agroindústria.

Ao longo do artigo, mostrou-se como cada uma dessas tendências se associa, paralelamente, a efeitos nefastos produzidos pela experiência prática de atuação dessas corporações, principalmente nos países pobres, onde protagonizam graves violações de direitos humanos, episódios de êxodo rural forçado, estratégias de *bluewashing* e, mais estruturalmente, fomentam um modelo agroexportador altamente concentrado e responsável por profundos impactos sobre o meio ambiente, incluindo a sobre-exploração dos recursos hídricos, a salinização e declínio da fertilidade das terras agrícolas, sua compactação e poluição, e a progressiva destruição de sua biodiversidade. Do ponto de vista político, tais incoerências reforçam o argumento de que, a despeito do crescente interesse corporativo pela agenda agroalimentar global, ou apesar dos constrangimentos que são capazes de provocar nos Estados e organismos internacionais mediante seu poder instrumental, estrutural e discursivo, as CTNs mostram-se pouco inclinadas a assumir responsabilidades condizentes com as capacidades econômicas e políticas acumuladas por elas.

Este trabalho baseou suas conclusões exclusivamente no contexto da influência corporativa nas políticas agroalimentares sediadas por três organizações do sistema ONU. Por essa razão, ele constitui um esforço intelectual que apenas

apreende uma dimensão parcial do processo. Outras agendas de pesquisa demonstram enorme potencial de oxigenação desse campo de investigação. A título ilustrativo, considera-se o caso da proposta de um Tratado Internacional Vinculante sobre Empresas e Direitos Humanos, em tramitação no Conselho de Direitos Humanos da ONU (Genebra) desde 2014 e abertamente contestado por Estados Unidos e as corporações. Soma-se a isso temas como a governança das aquisições transnacionais de terras (MARGULIS, et al. 2013; ARAGÃO e SANTOS, 2017), o processo de formulação e negociação da agenda 2030 da ONU (ARAGÃO e SANTOS NETO, 2015) e as primeiras consequências da Aliança do G8 sobre a segurança alimentar de famílias rurais africanas (OXFAM, 2014; PATEL et al. 2015).

Em conjunto, tais agendas de pesquisa, mais que um quadro novo de nuances, dinâmicas e problemáticas em torno do papel das empresas na globalização, servem à denúncia e ao reforço da natureza eminentemente política que fundamenta a governança global neoliberal, aspecto que, além de contrariar certo apelo tecnocrático que costuma dominar as abordagens em torno dessa esfera, é indispensável à formulação de análises verdadeiramente críticas sobre o significado dos processos de democratização da ordem mundial contemporânea.

6. Referências

ACTIONAID. *New Alliance, New Risk os Land Grabs:* evidence from Malawi. 2015. Disponível em: http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/new_alliance_new_risks_of_land_grabs.pdf > Acesso em 22/05/2017.

ADAMS, Barbara; LUCHSINGER, Gretchen. Fit for whose purpose?. *Global Policy Watch***.** 2015. Disponível em: <https://www.globalpolicywatch.org/blog/2015/07/27/fit-for-whose-purpose/> Acesso em 20 de Outubro de 2017.

ALEM, Daniel; OLIVEIRA, Gilca G; OLIVEIRA, Jaqueline. IMBIRUSSÚ, Érica. Segurança Alimentar e Soberania Alimentar: construção e desenvolvimento de atributos. *XX Encontro Nacional de Economia Política*, Foz do Iguaçu, 2015.

ARAGÃO, D.M.C. *Responsabilidade como Legitimação*: capital transnacional e governança global na Organização das Nações Unidas. Tese (Doutorado). Rio do Janeiro: PUC-Rio, 2010.

_____; SANTOS NETO, M. J. A Agenda Pós-2015 de Desenvolvimento da ONU: aprofundamento da virada neoliberal? Anais Eletrônicos do *5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, Belo Horizonte, 2015.

_____; SANTOS, T.M. A governança global do desenvolvimento e a despolitização do land grabbing: "there is no alternative"? *Estudos Internacionais*, v.5, n.2, p.57-73, 2017.

BULL, Benedicte; MCNEILL, Desmond. From Business Unusual to Business as Usual: The Future Legitimacy of Public-Private Partnerships with Multilateral Organizations. In. BEXELL, Magdalena; ULRIKA, Mörth (Org.). *Democracy and Public-Private Partnerships In Global Governance*. New York: Palgrave Macmillan, 2010, p.190-210.

BUSE, K; WALT, G. Global Public Private Partnerships: Part II-what are the health issues for global governance? *The International Journal of Public Health*, v.78, n.5, p.699-709, 2000.

CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris. Agrifood corporations, Global Governance, and Sustainability: a framework for analysis. In_____ (org.). *Corporate Power in Global Agrifood Governance***.** London: The MIT Press, 2009, p.1-25.

_____; ISAKSON, S. Ryan. Risky Returns: The Implications of Financialization in the Food System. *Development and Change*, v.49, n.2, p.437-460, 2018.

CONTI, Mauro. Food sovereignty agenda of transnational rural social movements in the UN global governance. *Global governance/politics, climate justice & agrarian/social justice: linkages and challenges* (Colóquio), International Institute of Social Sciences, Haia, 2016.

COX, Robert W. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium*, v. 12, n.2, p.162-175, 1983.

_____. Structural issues of global governance: implications for Europe. In: GILL, Stephen (Org.). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. New York: Cambridge University Press, 1993, p.259-289.

DE SHUTTER, Olivier. *Adressing Concentration in Food Supply Chains: the Role of Competition Law in the Tackling the Abuse of Buyer Power***.** 2010. Disponível em: < http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20101201_briefing-note-03_en.pdf> Acessado 23 de abril de 2017.

ECONEXUS. *Agropoly: a handful of corporations control world food production.* 2013. Disponível em: <http://www.econexus.info/publication/agropoly-handful-corporations-control-world-food-production> Acessado em 20 de abril de 2017.

FAO. Fao strategy for parterships with the private sector. 2013. Disponível em: < http://www.fao.org/partnerships/private-sector/en/> Acessado em 18 de abril de 2017.

_____. *Food Security (policy brief*). 2006. Disponível em:< http://www.fao.org/forestry/13128-0e6f36f27e0091055bec28ebe830f46b3.pdf> Acessado em 13 de dezembro de 2016.

FONTOURA, Yana; BHARUCHA, Zareen P; BÖHM, Steffen. A transnational agri-food system for whom? The struggle for hegemony at Rio+20. *RAE*, v. 56, n.4, p.424-437, 2016.

GILL, Stephen. Hegemony, Consensus and Trilateralism. *Review of International Studies*, v.12, n.3. p. 205-221, 1986.

_____. Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism. *Millennium: Journal of International Studies*, v.24, n.3, p.399-423, 1995.

_____. Global Structural Change and Multilateralism. In:_____.(Org.). *Globalization, Democratization, and Multilateralism*. New York: Palgrave MacMillan, 1997, p.1-17.

GÓMEZ, Sergio. *The land Market in the Latin America and the Caribbean:* concentration and foreignization. Santiago: FAO. 2014.

GREGORATTI, Cátia. UNDP, Business Partnerships, and the (UN)Democratic Governance of Development. In: BEXELL, Magdalena; ULRIKA, Mörth (Org.). *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*. New York: Palgrave Macmillan, 2010, p.190-210.

IFAD. *Private Sector Strategy: deepening engagement with the private sector*. 2012. Disponível em: <https://www.ifad.org/documents/10180/aeb5f367-af87-46b1-9419-355562b1dbc0> Acessado em 17 de maio de 2017.

_____. *How to do Public-Private-Producer Partnerships (4Ps) in Agricultural Value Chains*. 2016. Disponível em < https://www.ifad.org/documents/10180/998af683-200b-4f34-a5cd-fd7ffb999133> Acessado em 25 de março de 2017.

INTERNATIONAL AGRIFOOD NETWORK. *Position paper response*. 2014. Disponível em: http://www.agrifood.net/position-papers/49-rai-private-sector-statements-april-2014/file Acessado em 10 de maio de 2017.

_____. *Private Sector Mechanism*. 2018. Disponível em: https://agrifood.net/private-sector-mechanism. Acessado em 08 de maio de 2018.

MARGULIS, Matias E; McKEON, Nora; BORRAS, Saturnino. Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives. *Globalizations*, v.10. n.1, p.1-23. 2013.

MARTENS, Jens. *Corporate influence on the business and human rights agenda of the United Nations*. Bonn: Global Policy Forum, 2014.

_____. SEITZ, Karolin. *Philanthropic Power and Development:* Who shapes the agenda? Bonn: Global Policy Forum, 2015.

McKEON, Nora. *The United Nations and civil society:* legitimating global governance--whose voice?. Zed Books, 2009.

_____. 'One Does Not Sell the Land Upon Which the People Walk': Land Grabbing, Transnational Rural Social Movements, and Global Governance. *Globalizations*, v. 10, n. 1, p. 105-122, 2013.

_____. Civil Society-Public Institution Relations in Global Food Policy: The Case of FAO and the CFS. In: MARCHETTI, Raffaele (Org.). *Partnerships in International Policy-Making:* Civil Society and Public Institutions in European and Global Affairs. Palgrave MacMillan, 2017, p.71-88.

McMICHAEL, Philip. Historizing Food Sovereignty. *Journal of Peasants Studies*, v.41, n.6, p.933-957, 2014.

_____. *Regimes Alimentares e Questões Agrárias*. São Paulo: Editora Unesp; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

MORVARIDI, Behrooz. Capitalist Philanthropy and the New Green Revolution fod Food Security. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food.* V. 19. N. 2. Pp. 243-256. 2012.

MURPHY, Sophia. *Land Grabs and Fragile Food Systems:* the role of Globalization**.** 2013. Disponível em: https://www.iatp.org/documents/land-grabs-and-fragile-food-systems> Acessado em 02 de abril de 2017.

OXFAM. *For whose benefit? The G8 Alliance for Food Security and Nutrition in Burkina Faso*. 2014. Disponível em http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/for-whose-benefit-the-g8-new-alliance-for-food-security-and-nutrition-in-burkin-317049> Acessado em 12 de abril de 2017.

PATEL, Raj. KERR, Rachel B. SHUMBA, Lizzie. DAKISHONI, Laifolo. Cook, Eat, Man, Woman: understanding The New Alliance Food Security And Nutrition, nutritionism and its alternatives from Malawi. *The Journal of Peasants Studies*. v. 42, n.1, pp. 21-44, 2015.

RICHTER, Judith. Public–private Partnerships for Health: A trend with no alternatives? *Development*, n.47, v.2, p.43-48, 2004.

ROBINSON, William. Gramsci and Globalization: from nation-state to transnational hegemony. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. v. 8, n.4, pp.559-574, 2005.

ROSSET, Peter. Food Sovereignty: global rallying cry of farmer movements. *Backgrounder*. v. 9, n.4, 2003.

RUGGIE, John. "Global Markets and Global Governance: The Prospects for Convergence". In BERNSTEIN, Steven; PAULY, Louis W. (Org). *Global Liberalism and Political Order: Toward a New Grand Compromise?* New York: State University of New York 2007, p.23-48.

SASSEN, Saskia. Beyond Inequality: expulsions. In: GILL, Stephen (org.). *Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance:* remaining the future. New York: Palgrave Macmillan, 2015, p.69-88.

SHAW, D. John. *World Food Security*: a history since 1945. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

SMYTHE, Elizabeth. In whose interests? Transparency and Accountability in the Global Governance of Food: Agribusiness, the Codex Alimentarius, and the World Trade Organization. In. CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris. (Org.). *Corporate Power in Global Agrifood Governance***.** London: The MIT Press, 2009, p.93-123.

STEPHENS, Phoebe. The global land grab: an analysis of extant governance institutions. *International Affairs Review*. v.20, n. 1, p.1-21, .2011.

THE GUARDIAN. *Nestlé admits slavery in Thailand while fighting child labour lawsuit in Ivory Coast*. 2016. Disponível em: < https://www.theguardian.com/sustainable-business/2016/feb/01/nestle-slavery-thailand-fighting-child-labour-lawsuit-ivory-coast> Acessado em 10 de junho de 2017.

UNCTAD. *The principles for responsible agricultural investments*. 2017. Disponível em:< http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAI.aspx> Acessado em 19 de abril de 2017.

VIEIRA, Flávia Braga. Via Campesina: um projeto contra-hegemônico? In: SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 3. 2008, Londrina. Anais ... Londrina: GEPAL, 2008. Disponível em: < http://www.uel.br/grupopesquisa/gepal/terceirosimposio/flaviabraga.pdf > Acessado em 14 de junho de 2017.

WFP. *Pizza hut and Taco Bell support Wfp Typhoon Pablo response and school meals*. 2013. Disponível em: < https://www.wfp.org/news/news-release/pizza-hut-and-taco-bell-support-wfp-typhoon-pablo-response-and-school-meals> Acessado em 20 de abril de 2017.

_____. *Funding and donors*. 2018a. Disponível em: < http://www1.wfp.org/funding-and-donors > Acessado em 12 de janeiro de 2018.

_____. *Private sector.* 2018b. Disponível em:<http://www1.wfp.org/private-sector>. Acessado em 29 de janeiro de 2018.

WILLIAMS, Marc. Feeding the World? Transnational Corporations and the Promotion of Genetically Modified Food. In. CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris. (Org.). *Corporate Power in Global Agrifood Governance***.** London: The MIT Press, 2009, p.155-185.

Recebido em 04/03/2018.

Aprovado em 15/06/2018.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

LA POLÍTICA MUNICIPAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE BARCELONA

MÓNICA SALOMÓN
Universidade Federal de Santa Catarina

RESUMEN: La política municipal de cooperación al desarrollo de Barcelona es una política pública consolidada y con más de veinte años de trayectoria. Además, Barcelona tiene un papel preponderante en las redes municipalistas internacionales que intentan abrir el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SIDC) a los gobiernos locales. En la primera sección del artículo se muestra cómo este papel se construyó sobre la base del reconocimiento alcanzado por la ciudad a partir de su propia reconstrucción urbana y del activismo internacional de sus alcaldes. En la segunda sección se revisan los diferentes contextos (municipal, regional, nacional, europeo, sistémico) en que la política de cooperación al desarrollo de Barcelona tiene lugar. En la tercera sección se describen y analizan los principios, marco institucional, instrumentos y contenido de esta política.

Palabras clave: Barcelona; cooperación al desarrollo; cooperación descentralizada;

A POLÍTICA MUNICIPAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE BARCELONA

RESUMO: A política municipal de cooperação para o desenvolvimento de Barcelona é uma política pública consolidada e com mais de vinte anos de trajetória. Além disso, Barcelona tem um papel preponderante nas redes municipalistas internacionais que tentam abrir o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SIDC) aos governos locais. Na primeira seção do artigo é mostrado como esse papel foi construído sob a base do reconhecimento alcançado pela cidade a partir de sua própria reconstrução urbana e do ativismo internacional de seus prefeitos. Na segunda seção são revisados os diferentes contextos (municipal, regional, nacional, europeu, sistémico) nos quais a política de cooperação para o desenvolvimento tem lugar. Na terceira seção são descritos e analisados os princípios, marco institucional, instrumentos e conteúdo desta política.

PALAVRAS-CHAVE: Barcelona; cooperação para o desenvolvimento; cooperação descentralizada; municipalismo internacional.

1. Introducción

Desde hace más de veinte años, el Ayuntamiento de Barcelona viene practicando una política pública de cooperación al desarrollo, actualmente bastante consolidada tanto desde el punto de vista normativo como del institucional y presupuestario. Cuenta, en efecto, con una planificación estratégica plurianual y anual, un eficiente equipo de gestión, una buena coordinación tanto dentro del

ayuntamiento como entre los gestores municipales de la cooperación con otros agentes públicos y sociales, así como un presupuesto que ha ido aumentando hasta cumplir con el simbólico compromiso de alcanzar el 0,7 % de los ingresos propios. Todo ello da la pauta del grado de consolidación alcanzado. La política pública de cooperación al desarrollo forma parte, a su vez, tanto de la actividad internacional más amplia y estratégicamente planificada ("acción exterior" o "paradiplomacia") de Barcelona como del llamado Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SIDC), una institución internacional que en los últimos años se ha abierto a la participación activa de los gobiernos locales.

En este artículo me propongo describir y analizar la cooperación al desarrollo promovida por el Ayuntamiento de Barcelona. Por su papel líder en los esfuerzos concertados de las autoridades locales para participar en la agenda del desarrollo internacional y por sus relaciones con numerosas ciudades brasileñas y latino-americanas, Barcelona es un referente para nuestra región. Sin duda, una visión cercana de su trayectoria, tendencias y mecanismos de articulación de consensos resultará útil para todas aquellas administraciones municipales que de alguna manera participan o quieren participar (como receptoras de cooperación al desarrollo o como socias de actividades de cooperación técnica sur-sur o de otras modalidades) en la dimensión subnacional del SIDC.

El artículo está organizado de la siguiente manera. Tras esta introducción, una primera sección vincula la construcción del llamado "modelo Barcelona" al activismo internacional de los gestores locales de la ciudad. El modelo Barcelona, en efecto, es la principal fuente de capital social y simbólico que ha permitido a la ciudad proyectarse internacionalmente y que fundamenta el propósito declarado de sus gestores de asumir el liderazgo en la definición de la cooperación al desarrollo municipal. La sección siguiente sitúa a Barcelona en el contexto más amplio del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo y del subsistema de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo. La tercera sección, foco de este artículo, analiza la cooperación municipal al desarrollo de Barcelona. A partir de documentación (planes estratégicos plurianuales y anuales, informes anuales y actas de las reuniones del Consejo Municipal de Cooperación al Desarrollo), así como de entrevistas realizadas en enero y febrero de 2015 con gestores municipales

y otros agentes de la cooperación al desarrollo catalanes y españoles[1] identifico características y tendencias de la cooperación municipal de Barcelona que, a la luz de la literatura sobre relaciones internacionales de gobiernos subnacionales y de mi previo contacto con las estrategias internacionales de otros gobiernos locales, fundamentalmente brasileños (SALOMÓN, 2007; 2008; 2011; 2015), considero de interés para la comprensión de esa política pública y también en el contexto de la progresiva integración de los gobiernos subnacionales latinoamericanos en el SIDC.

2. El "modelo Barcelona" como base de la proyección internacional de la ciudad

No cabe duda de que la reconstrucción urbana y social de Barcelona a partir de la transición democrática fue exitosa. Las cuatro décadas franquistas (1936-1975) habían dejado un legado de importante deterioro social y urbano, reflejado en un crecimiento descontrolado dominado por la especulación, pérdida de espacios públicos y proliferación de barrios obreros sin servicios ni infraestructura adecuada en las periferias, entre otros problemas.

A partir de 1979, con la primera gestión municipal socialista, se puso en marcha un proceso de reurbanización. La ciudad recupero espacios públicos, infraestructuras, centros vecinales, regeneró sus áreas centrales y creó otras nuevas. Los años de mayores transformaciones coincidieron con las administraciones del alcalde Pasqual Maragall (PSC, 1982-1997). La adjudicación a Barcelona de los juegos olímpicos de 1992 por parte del Comité Olímpico Mundial acelero las transformaciones. El "modelo Barcelona", que es como se dio en llamar a las prácticas y políticas de gestión urbana responsables por la reorganización urbana de la ciudad y su conurbación, fue calificado por urbanistas, economistas y sociólogos como digno de estudio e imitación.

[1] Agradezco la ayuda de los siguientes entrevistados, que generosa y amablemente respondieron a mis preguntas y aportaron útiles informaciones sobre el tema investigado: Felip Roca y Jordi Cortes (Ayuntamiento de Barcelona); Javier Sánchez Cano (Generalitat de Catalunya); Octavi de la Varga (Diputació de Barcelona); Emilia Saiz (CGLU); Agustí Fernández de Losada (consultor); Ignacio Valero (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación), Juana López Pagan (Federación Española de Municipios y Provincias). Ninguno de ellos, desde luego, es responsable por las opiniones manifestadas en el artículo ni por los eventuales errores que puedan detectarse, atribuibles exclusivamente a mí misma.

A partir de 1988 el proceso de reurbanización se implementó a partir de un plan estratégico, un instrumento de diagnóstico y planificación de políticas que se había comenzado a aplicar en procesos de regeneración urbana en ciudades estadounidenses desde principios de la década de los ochenta (el plan estratégico de San Francisco es de 1981). Según sus idealizadores, el primer plan estratégico de Barcelona, llamado "Plan Estratégico Barcelona 2000", tenía como característica distintiva su énfasis en "la colaboración de los agentes sociales y la participación ciudadana" (PASCUAL I ESTEVE, 1999: 238). Al menos en los años iniciales se logró con él, efectivamente, una buena sintonía con las reivindicaciones de "derecho a la ciudad" planteadas por los potentes movimientos vecinales surgidos con la redemocratización. Para algunos analistas, de hecho, el éxito del modelo Barcelona radicó en la capacidad de sus gestores (planificadores urbanos, arquitectos, economistas y líderes políticos) de lograr combinar la transformación política y social con la transformación urbana de la ciudad (McNEILL, 2003: 79).

El modelo Barcelona, empero, tuvo un aspecto menos amable. No son pocos los críticos que han señalado que, a partir de cierto punto (más o menos a mediados de la década de los noventa), el discurso y las prácticas de los gestores socialistas se distanciaron de las demandas de los movimientos populares para volverse más atentas a las de los mercados nacional y global. Según ellos, las intervenciones urbanas en la ciudad habrían pasado a estar dirigidas más hacia la construcción de una ciudad global capaz de atraer al turismo y las inversiones que a la mejora de la calidad de vida de la población. La otra cara de la "marca Barcelona" del diseño y del culto a Gaudí (que para algunos críticos habría reemplazado al modelo Barcelona) sería la de la Barcelona que expulsó a los vecinos más pobres de las áreas centrales (gentrificación) y toleró una creciente desigualdad económica de sus habitantes y barrios, además de un turismo de masas difícil de gestionar y con beneficios muy poco equilibrados. (BALIBREA, 2004). Las críticas de que fue objeto la intervención urbana para albergar el Foro Universal de las Culturas el año 2004 (un intento poco exitoso y con preocupantes tintes especulativos de recuperar el espíritu de la preparación de los Juegos de 1992) mostraron el desencanto generalizado con el rumbo que la planificación urbana estaba tomando. De hecho, la pérdida de sustancia social de la propuesta socialista tuvo un precio: la

substitución de la gestión socialista, en 2011 y tras treinta y dos años de hegemonía, por un gobierno liderado por la coalición de centroderecha nacionalista Convergencia y Unión. Un movimiento pendular, sin embargo, impulsado por la crisis económica que se abatió en el país a partir de 2008 y las movilizaciones de "indignados" y otros nuevos activistas sociales, llevó al poder, a su vez, al finalizar el mandato del alcalde convergente Xavier Trias, a una alcaldesa, Ada Colau (2016-) ajena a los partidos tradicionales y líder de un movimiento social cuya bandera era la lucha contra los desahucios de inquilinos y propietarios empobrecidos y, en muchos casos, víctimas de abusos bancarios. De alguna manera, era una vuelta al pasado.

Sin dejar de reconocer los aspectos menos positivos de las políticas de gestión urbana de la ciudad, parece evidente que la reputación internacional del modelo Barcelona, junto con la voluntad política y el activismo de sus alcaldes, es un factor de peso en la explicación del papel central de Barcelona y sus gestores en las diferentes instancias internacionales de cooperación y *lobby* de ciudades.

Un ejemplo muy ilustrativo de la conexión entre el modelo Barcelona y el peso internacional de la ciudad es la difusión internacional de la modalidad de plan estratégico idealizado y aplicado por los gestores municipales locales, considerado una de las claves del éxito del modelo Barcelona. La exportación y difusión sistemáticas del modelo Barcelona a través de su metodología de planificación estratégica urbana (que ya había sido adoptada por ciudades españolas como Bilbao y Valencia y también por Lisboa) comenzó en 1993, a partir de la creación, por parte de las autoridades municipales, del Centro Iberoamericano para el Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), organización concebida como una red de ciudades iberoamericanas (actualmente 123) con el objetivo de promover y aplicar procesos sostenibles de planificación urbana (CIDEU, 2017) con ayuda de los mismos consultores responsables de su aplicación en Barcelona. Montevideo, Río de Janeiro y Valparaíso son algunas de las ciudades que han formulado y aplicado planes estratégicos con ayuda del CIDEU. El órgano directivo principal del CIDEU es una Asamblea de Alcaldes, con un presidente rotativo anual. Los sucesivos alcaldes de Barcelona, incluyendo la actual alcaldesa, han sido miembros de la asamblea. La secretaría del CIDEU está en Barcelona, que es también su sede permanente.

El prestigio de Barcelona a partir de la evaluación exitosa de su modelo de gestión urbana se traduce también en el protagonismo de sus gestores en los procesos de articulación internacional de los gobiernos locales de las últimas décadas. Desde el final de los años ochenta, en efecto, el movimiento municipalista internacional se movilizó muy activamente para lograr mayor reconocimiento y presencia institucional, especialmente en el sistema ONU (SALOMÓN; SÁNCHEZ CANO, 2008). Un paso estratégico en esa dirección fue la fusión de las dos grandes asociaciones mundiales de gobiernos locales (la International Union of Local Authorities, IULA y la Féderation Mondial de Cités Unies, FMCU), adversarias ideológicas durante la Guerra Fría, en una única organización internacional de gobiernos locales: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Tras varios años de negociaciones, el Congreso de Unión de CGLU se celebró en 2002. Significativamente, Barcelona fue escogida entre varias ciudades candidatas para acoger la sede de la nueva organización. La constitución de CGLU contribuyó bastante a dar un foco e incrementar la presencia de los gobiernos locales en Naciones Unidas en general y en su agenda de desarrollo en particular.

El Ayuntamiento de Barcelona, especialmente a través de sus alcaldes socialistas Pasqual Maragall (1982-1997) y Joan Clos (1997-2006) tuvo un protagonismo destacado en esos procesos de búsqueda de reconocimiento e influencia de los gobiernos subnacionales en el sistema ONU y también en el ámbito regional europeo.

En 1986, el alcalde Maragall fue uno de los siete fundadores, junto con sus homólogos de Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milan y Rotterdam, de la red Eurociudades (*Eurocities*), una estructura de cooperación y de *lobby* junto a las instituciones de las Comunidades Europeas y luego de la Unión Europea. Entre 1992 y 1994 Maragall ocupó la presidencia del Consejo de Municipios y Regiones de Europa, sección europea de IULA[2]. En 1994, al establecerse, coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el Comité de las Regiones de la Unión

[2] Barcelona ya había tenido destaque en el movimiento municipalista em los años anteriores al franquismo. En 1929, Barcelona y Sevilla acogieron el IV Congreso de IULA, entonces conocida como Union Internationale des Villes y con más de 50.000 ciudades asociadas de 30 países europeos y latinoamericanos.

Europea (órgano consultivo y de representación de los gobiernos locales), Maragall asumió la vicepresidencia, para asumir la presidencia en el período 1994-1996.

Dando continuidad al activismo municipalista de su antecesor, el alcalde Clos presidió la organización de grandes ciudades Metrópolis (1998-2000), presidió luego UNACLA (órgano consultivo del director del Programa ONU-Habitat formado por gestores locales) desde su constitución en 2000 hasta 2007, y fue también vicepresidente de CGLU entre 2004 y 2007. En 2010 Clos fue nombrado director ejecutivo del Programa ONU-Habitat, cargo que continúa ocupando en la actualidad. En junio de 2001 Joan Clos se convirtió en el primer alcalde que intervino en condición de tal en la Asamblea General de Naciones Unidas, como presidente de UNACLA. En su intervención Clos reclamó mayor autonomía y democracia para las ciudades, así como recursos para el desarrollo de las ciudades y la colaboración de la ONU con los gobiernos locales en los temas de desarrollo (EL PAÍS, 2001), en un momento en que el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo iniciaba un importante proceso de reorganización.

3. Los contextos de la cooperación al desarrollo de Barcelona

La cooperación para el desarrollo de Barcelona tiene, naturalmente, sus propias prioridades y especificidades. Al mismo tiempo, sin embargo, está moldada por su pertenencia a una institución internacional en proceso de consolidación: la de la Cooperación Descentralizada, que es el nombre con el que se conoce la cooperación para el desarrollo protagonizada por los gobiernos subnacionales (o gobiernos locales, en la terminología de la ONU/Unión Europea). A su vez, la Cooperación Descentralizada forma parte de una institución más amplia: la del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo, cuyo núcleo duro está formado por los países donantes miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, entre los que se encuentra España.

De la misma manera que en cualquier otra dimensión del sistema interestatal, el SIDC está dominado por gobiernos centrales. Sin embargo, estos han ido aceptando paulatinamente la presencia de otros actores en el sistema, tanto

públicos como privados, entre ellos los gobiernos subnacionales. Como vimos en la sección anterior, la participación de los gobiernos subnacionales en las iniciativas y discusiones internacionales sobre el desarrollo ha sido una de las principales reivindicaciones del movimiento municipalista internacional en los últimos quince años. Los modestos logros alcanzados se deben en parte al intenso trabajo de *lobby* de los gobiernos subnacionales y sus organizaciones y en parte a la mayor consciencia de gobiernos y organizaciones internacionales de que, dado el incontrovertible hecho de que las ciudades acogen actualmente a más de la mitad de la población mundial y que el proceso de concentración de la población mundial en los núcleos urbanos continúa, es insensato excluir a los responsables de la gestión urbana de las iniciativas de desarrollo.

Nos referiremos ahora, brevemente, a los diferentes contextos, cada uno en un nivel o escala, que resultan relevantes para la cooperación al desarrollo de Barcelona.

En el nivel municipal, los ayuntamientos catalanes son pioneros en la creación del Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo (1986), el primero de varios fondos regionales existentes en España que dan apoyo económico a proyectos gestionados por ONG a partir de convocatorias de subvenciones. Actualmente reúne cerca de trescientos ayuntamientos y otras organizaciones municipales (consejos comarcales y diputaciones, entre otras). Reconocido como agencia de cooperación de los ayuntamientos catalanes, en esa condición es un interlocutor oficial del gobierno central, participando en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. También es un interlocutor del gobierno catalán, miembro del Consejo de Cooperación al Desarrollo y de la Comisión de Coordinación con los Entes Locales. El Fondo Catalán participa también de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, creada en 1995. Barcelona es miembro del Fondo Catalán, aunque más por razones políticas que por conveniencia práctica, ya que su presupuesto y recursos superan a los del fondo, concebido para optimizar los esfuerzos y recursos de municipios que por sí solos no conseguirían desarrollar tareas de cooperación al desarrollo.

Por su parte, también en el nivel municipal pero nacionalmente, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es un actor de peso en la cooperación internacional desde los años ochenta, sobre todo en actividades de *lobby*. La FEMP es la sección española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa y miembro de la CGLU, además de coordinar la cooperación local en el Comité de las Regiones de la Unión Europea.

A nivel de provincia, la Diputación de Barcelona, también afiliada al Fondo Catalán, practica una cooperación al desarrollo bastante semejante a la del Ayuntamiento, con algo más del 50 % de los recursos destinados a subvencionar proyectos de ONG y el resto a la cooperación directa.

También la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con una normativa e institucionalidad sólidas para practicar cooperación para el desarrollo. En diciembre de 2001 se promulgó la Ley 26/100 de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya, una de las primeras leyes autonómicas de cooperación al desarrollo de España. La ley catalana la articulación entre el gobierno autonómico y los ayuntamientos. Los entes locales participan en el Consejo de Cooperación al Desarrollo, principal órgano de toma de decisiones y responsable de la elaboración del Plan Director. Existe, además, una Comisión de Coordinación con los Entes Locales.

Pasando ahora al nivel nacional, hay que señalar que España es el país con el marco jurídico para la cooperación descentralizada más consolidado entre los miembros de la UE (COPSEY; ROWE, 2012) y con el mayor porcentaje de cooperación descentralizada en su Ayuda Oficial al Desarrollo, que había ido subiendo hasta alcanzar en 2008 casi 15 % del total (MORENO DOMÍNGUEZ, 2016: 15). La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, del año 1998, permite a los entes locales y regionales la participación en actividades de desarrollo, "expresión solidaria de sus respectivas sociedades" (art. 20), respetando las prioridades establecidas en la ley de cooperación española[3]. La Comisión

[3] Recientemente, la Ley de la Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales, de diciembre de 2013, ha condicionado la cooperación al desarrollo a la sostenibilidad del municipio y a la no duplicidad con otras instancias. Algunos ayuntamientos la han interpretado como un impedimento para las actividades de cooperación, aunque el propio Ministerio de Asuntos Exteriores

Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo es el órgano de concertación, coordinación y colaboración de los distintos niveles de administraciones públicas. Participan en él las Comunidades Autónomas y también los gobiernos municipales, así como órganos de representación supramunicipal. Es a través de esta instancia que los gobiernos subnacionales españoles contribuyen a la elaboración del Plan Director nacional de Cooperación al Desarrollo.

En el nivel regional, europeo, es importante recordar, en primer lugar, que la Comisión Europea (responsable de la política de cooperación de la UE) fue quien acuñó, en 1989, el concepto de Cooperación Descentralizada. A partir de entonces, desde las instancias comunitarias se fomentó la participación de los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo. El Programa Urb-Al, de cooperación multilateral en red entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos, contribuyó considerablemente al fortalecimiento de los gobiernos de ambas regiones en actividades de cooperación. En los últimos años, lo más destacable es la firma, en enero de 2015, de un Partenariado Estratégico entre CGLU, las principales asociaciones regionales de gobiernos locales y la Unión Europea por el que la UE dará apoyo a los gobiernos locales para que estos puedan contribuir más eficazmente al desarrollo. En 2008 una comunicación de la Comisión Europea (a partir de insumos significativos del Comité de las Regiones) había reconocido a los gobiernos locales como “actores para el desarrollo” especificando, además, qué requisitos deben cumplirse para que su contribución sea real (COMISIÓN EUROPEA, 2008). El Ayuntamiento de Barcelona participó en Urb-Al y, como mencionado, está muy implicado en los órganos de representación de autoridades locales en la UE, así como en la red Platforma creada por los gobiernos locales en 2008 para coordinar sus posiciones frente a las instituciones europeas en materia de cooperación al desarrollo.

Por último, ya en el nivel sistémico, es destacable la apertura (eso sí, limitada) a los gobiernos locales en las negociaciones y foros intergubernamentales sobre temas de desarrollo que los afectan especialmente. Han tenido así oportunidades de construir y exponer posiciones comunes sobre el desarrollo y

y Cooperación se posicionó en contra de esa interpretación y a favor de la continuidad de la cooperación, considerada “complementaria” a la que prestan otras administraciones.

temáticas vinculadas (clima, vivienda, financiación al desarrollo) desde su propia perspectiva, lo que sin duda ha influido en el contenido de la cooperación al desarrollo que practican. Los gobiernos locales han participado en los dos últimos Foros de Alto Nivel para la Eficacia para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo de la Ayuda (Acra, 2008; Busan, 2011) y también en la dos reuniones de la Alianza Global para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo (México, 2014; Nairobi, 2016). Desde 2010 participan regularmente en las Conferencias de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP). Han conseguido también que importantes documentos internacionales mencionen el papel de los gobiernos locales. La promulgación de un "objetivo urbano" ("lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles") entre los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, adoptados en 2015 dio una visibilidad mayor a las problemáticas locales que los anteriores Objetivos del Milenio, lo que puede considerarse una victoria negociadora de CGLU y sus socios. Otra son los dos párrafos dedicados a las ciudades en el acuerdo de París sobre cambio climático de 2015.

4. La política pública de cooperación municipal al desarrollo de Barcelona

El programa "Barcelona solidaria" de subvenciones a Organizaciones no Gubernamentales establecido en 1994 suele considerarse, según los propios registros municipales, como el primer paso de lo que progresivamente se fue convirtiendo en la política pública de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Barcelona. La narrativa oficial hace especial hincapié en presentar el programa como una respuesta directa de las autoridades municipales a las importantes movilizaciones (incluyendo recogidas de firmas y hasta huelgas de hambre) que ese año se realizaron en Barcelona y en toda España reclamando al gobierno (en sus diferentes niveles) que siguiese las recomendaciones de Naciones Unidas de dedicar el 0,7% del presupuesto a la cooperación al desarrollo. Hay que decir, no obstante, y sin que ello desmerezca la conexión de causa-efecto entre las demandas de la sociedad civil y la respuesta de las autoridades municipales, que para entonces el Ayuntamiento, que desde 1987 contaba con un órgano de relaciones

internacionales vinculado al Alcalde, y mantenía, en el marco de la intensa actividad internacional descrita en la primera sección de este artículo, diversas relaciones de cooperación bilaterales y multilaterales susceptibles de ser encuadradas como de cooperación al desarrollo.

Otra iniciativa que suele destacarse, a la vez como muestra de solidaridad de la ciudadanía y las autoridades barcelonesas y como avance en el desarrollo de la política de cooperación es la imaginativa decisión del alcalde Maragall de declarar, en 1995, a la entonces sitiada ciudad de Sarajevo como "Distrito 11" (es decir, como un distrito más de la ciudad) de Barcelona a los efectos de canalizar y gestionar la cooperación humanitaria primero y en una segunda etapa la ayuda a la reconstrucción post-conflicto[4].

Desde el punto de vista institucional, es con el establecimiento del Consejo Municipal de Cooperación para el Desarrollo en 1998 y, sobre todo, con la publicación del primer plan estratégico plurianual de cooperación ("Plan Director de Cooperación Internacional y de Solidaridad 2006-2008") (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2006) que puede hablarse de una política pública propiamente dicha. El Consejo Municipal de Cooperación al Desarrollo es el órgano consultivo y de participación sectorial responsable por impulsar y promover la cooperación al desarrollo y la cultura de paz en la ciudad. Presidido por el principal responsable municipal de la cooperación en el ayuntamiento (actualmente la concejal responsable de las relaciones internacionales), su composición permite una amplia representación política, técnica y sectorial de todos los actores involucrados en la cooperación. Actualmente, y a partir del reglamento vigente desde 2008, están representados en el Consejo, de 56 miembros: a) todos los grupos políticos municipales; b) los responsables de los dos sectores del ayuntamiento responsables por la gestión de las relaciones internacionales: el que gestiona la cooperación, actualmente denominado "Servicios de Justicia Global y Cooperación Internacional" y el sector denominado "Diplomacia de Ciudades"; c) técnicos de varios otros sectores (salud, educación, energía…); d) expertos, e) representantes de la

[4] El "distrito 11" se mantuvo hasta 2004. Se lo gestionaba con la misma estructura técnica y gerencial que los 10 distritos barceloneses. La ayuda así canalizada sirvió, entre otras cosas, para reconstruir barrios e instalaciones (como el antiguo barrio olímpico de Sarajevo) y para la difusión de políticas de gestión municipal.

Federación Catalana de ONG y de otras organizaciones no gubernamentales que actúan en el sector de la cooperación; f) responsables de los Consejos de Cooperación de los distritos (divisiones administrativas de la ciudad) ; g) sindicatos; h) fundaciones universitarias i) colegios profesionales j) asociaciones de jóvenes y de inmigrantes.

Fraguada durante el largo período en que el Partido Socialista de Cataluña (PSC) controló el Ayuntamiento de Barcelona (1979-2011) y bajo la gestión de dos alcaldes (Pasqual Maragall y Joan Clos) muy involucrados en la política internacional de los gobiernos locales, la política municipal de cooperación al desarrollo alcanzó un grado de sofisticación considerable antes de verse sometida al desafío de los cambios de orientación política en la gestión municipal. Por ese motivo, ni la gestión del alcalde Xavier Trias (de la coalición de centro-derecha nacionalista Convergencia y Unión) entre 2011-2015 ni la actual de la alcaldesa Ada Colau (de Barcelona en Común, una fuerza de izquierda recientemente constituida proveniente de los movimientos sociales) han supuesto modificaciones importantes –sí de matices[5]- en la formulación, principios orientadores y contenido de la política de Barcelona de cooperación al desarrollo.

Formulación y gestión

Desde 2006, la política de Barcelona de cooperación al desarrollo se define a través de un proceso de planificación estratégica plurianual en un documento, el Plan Director, en el que se definen los principios, criterios, objetivos y acciones específicas que serán desarrolladas en los siguientes cuatro años (excepto en el caso del primer plan director de 2006, que fue trianual), así como las previsiones presupuestarias. La elaboración del plan director se hace a partir de un proceso participativo que busca un resultado de consenso entre todos los agentes internos (del propio Ayuntamiento) y externo (representación de la sociedad civil) lo más

[5] Como ejemplos de esos matices, podemos citar la decisión de involucrar a empresas en las actividades de cooperación al desarrollo durante la gestión del alcalde convergente Trias, decisión que provocó acaloradas discusiones en el Consejo Municipal de Cooperación (aunque luego el Plan Piloto aplicado en Maputo fue absolutamente consensuado entre las distintas sensibilidades y orientaciones políticas) y, actualmente, el énfasis que la gestión de la alcaldesa Colau está dando a la ayuda humanitaria a inmigrantes y refugiados.

amplio posible. Según los responsables municipales, el contenido del plan director de cooperación es de los más consensuados entre todos los instrumentos de planificación del Ayuntamiento de Barcelona.

Un grupo de trabajo designado por el Consejo Municipal de Cooperación (que suele incluir académicos, técnicos municipales y consultores de tema de desarrollo) elabora un primer borrador del documento. El borrador es debatido con representantes de entidades que trabajan en los campos de desarrollo, paz y derechos humanos, así como otros actores. Este debate tiene lugar tanto en las sesiones del Consejo Municipal de Cooperación Internacional para el Desarrollo como en foros *ad hoc*. Todos los interesados tienen ocasión de presentar sugerencias y enmiendas. Una primera versión es negociada con todos los grupos políticos municipales presentes en el Ayuntamiento. El siguiente paso es su aprobación por el Consejo Municipal de Cooperación y el último la aprobación por el plenario municipal.

Además de los planes directores plurianuales se elaboran planos de trabajo anuales. El relato de lo efectivamente realizado es publicado en forma de informe anual y divulgado, como el resto de los documentos, en la página web del Ayuntamiento.

El período de vigencia de los planes estratégicos no coincide, deliberadamente, con la legislatura municipal. Cada plan abarca, aproximadamente, los últimos dos años de una legislatura y los dos primeros de la siguiente. Es una manera más de asegurar que la política –concebida como una política “de estado” municipal, en oposición a la política de un gobierno específico- mantenga una continuidad más allá del color político del alcalde.

La Dirección de Servicios de Justicia Global y Cooperación Internacional (anteriormente llamada Dirección de Servicios de Solidaridad y Cooperación Internacional) es el órgano municipal responsable de la coordinación y gestión de las acciones previstas en el Plan Director. Un director, cinco técnicos y cuatro administrativos componen el cuadro de personal, que ocasionalmente se completa con becarios en prácticas de las universidades catalanas. Parte del trabajo, como la

selección de las entidades favorecidas en la convocatoria anual de subvenciones o la realización de informes de evaluación, se externaliza recurriendo a consultores.

Principios orientadores

De la lectura de los planos estratégicos vigentes hasta ahora destacamos tres elementos que, a nuestro entender, resumen la orientación que se pretende dar a la política barcelonesa de cooperación al desarrollo. En primer lugar, el alineamiento con las posiciones mayoritarias de los donantes del CAD sobre el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo. De la documentación se desprende que los responsables de la cooperación al desarrollo de Barcelona están muy bien informados sobre el SIDC y su evolución, que ha sido enormemente dinámica en los últimos quince – veinte años, y que asumen las posiciones que desde América Latina consideramos "ortodoxas" sobre las maneras de abordar el desarrollo y sobre la cooperación al desarrollo. Los Objetivos del Milenio, la agenda de la Eficacia de la Ayuda, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el concepto de desarrollo humano sostenible y el "enfoque de capacidades" idealizado por Amartya Sen promovido por el PNUD, así como las posiciones de la Comisión Europea en materia de desarrollo y el marco jurídico-institucional de la cooperación al desarrollo española y catalana, entre otros, se mencionan reiteradamente y con soltura como orientaciones que rigen la política municipal de cooperación al desarrollo de Barcelona. En este sentido, la podemos considerar como una política pública ortodoxa y que va modificándose en función de la evolución de la ortodoxia vigente. Un buen ejemplo de ello es la reciente apertura, prevista en el Plan Director 2013-2016, a las empresas como socios en los proyectos de desarrollo. Aunque esa apertura al sector privado puede entenderse también como resultado de la orientación política del equipo de gobierno de centro-derecha que substituyó a los socialistas en 2011, la justificación que se da en el propio Plan Director a los esfuerzos de integración del mundo empresarial en las políticas de cooperación es la evolución de la propia arquitectura del SIDC, que ciertamente se ha vuelto más permeable a las contribuciones de actores privados en general y de empresas en particular (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2013: 18).

En segundo lugar, y en contraste con lo anterior, es destacable la posición crítica con el control y la gestión intergubernamental del SIDC. Barcelona es presentada en los documentos como aspirante a líder del movimiento municipalista internacional. Como tal, los responsables del diseño de su política de cooperación al desarrollo reivindican la mayor presencia de las autoridades locales no solo en la ejecución sino también en los procesos de toma de decisiones sobre la agenda internacional de desarrollo, en la que se pretende incidir políticamente para transformar el actual orden internacional volviéndolo más justo. En ese sentido, se enfatiza la especificidad de la "cooperación para el desarrollo municipal", diferente a la de los demás actores. De ahí que, a partir de 2013 se haya escogido reemplazar "cooperación descentralizada", un término que se usa con cierta ambigüedad por parte de los diferentes actores y que, en todo caso, incluye también a gobiernos locales intermedios (departamentos, regiones, provincias…) por el término "cooperación municipal al desarrollo", mucho más específico.

En tercer lugar, por último, nos parece interesante destacar el énfasis que se pone, especialmente en el Plan Director 2013-2016, en la necesidad de que la cooperación para el desarrollo de Barcelona esté centrada en "aquella que parte de las capacidades, la pericia y que tiene en cuenta los atributos únicos del Ayuntamiento de Barcelona en relación con el resto de los donantes", buscando la convergencia "entre lo que es relevante en términos de desarrollo con lo que sabemos hacer mejor o para lo que tenemos atributos distintivos" (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2013: 27). Entre otras capacidades y atributos distintivos de la ciudad son mencionados las siguientes: la capacidad de Barcelona de ejercer funciones de liderazgo internacional en la formación del discurso y pensamiento sobre cooperación al desarrollo desde la perspectiva municipal; la capacidad de promover la democracia local (especialmente en relación a las ciudades en países de la ribera sur del Mediterráneo); la capacidad innovadora y la excelencia de sectores presentes en la ciudad en ámbitos como el biomédico, la gestión ambiental, la promoción del potencial emprendedor y las nuevas tecnologías, capacidades que podrían ponerse al servicio de la búsqueda de soluciones innovadoras a problemas de desarrollo la planificación urbanística y la creación de espacios públicos y el desarrollo económico local.

Recursos e instrumentos

El presupuesto destinado a la Cooperación Municipal al Desarrollo de Barcelona (que en 2015 se concretó en unas 300 acciones de cooperación) asciende a algo más de 9 millones de euros anuales. La tendencia general ha sido al aumento de los recursos, aunque la crisis económica mundial que afectó especialmente a España llevó a la administración entrante de Convergencia y Unión a reducirlo en 3 % para el ejercicio 2012, un recorte en todo caso bastante inferior al de la cooperación de los gobiernos español y catalán[6] o al de otros ayuntamientos españoles[7]. Un año antes, en 2011, se había hecho un esfuerzo importante –a costa de otros departamentos municipales- para mantener el mismo presupuesto de cooperación que el año anterior a pesar de la reducción de casi 10 % del presupuesto general del Ayuntamiento. La mayoría de los departamentos disminuyeron sus gastos en 15 % para que los departamentos de Servicios Sociales, Promoción Económica, Espacio Público y Cooperación se mantuvieran. Superada la crisis, en 2015 se llegó al objetivo deseado y hasta entonces no alcanzado de destinar a la Cooperación al Desarrollo el 0,7 % de la recaudación municipal.

El presupuesto se distribuye en cuatro modalidades de cooperación. La **cooperación bilateral directa** parte de la iniciativa del Ayuntamiento y se ejecuta sin recurrir a ningún intermediario. Está dirigida a entidades e instituciones de países socios (cooperación técnica) o a acciones directas en educación (educación para el desarrollo, para los derechos humanos o para la paz. La **cooperación bilateral concertada** es aquella realizada por el Ayuntamiento en concertación con algún otro agente de cooperación para alguna o varias fases del ciclo de programa o proyecto (identificación, formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación). La **cooperación bilateral de iniciativa no gubernamental** es la que se realiza por iniciativa de otros agentes que forman parte de la cooperación catalana (normalmente Organizaciones no Gubernamentales) y se canaliza también a través

[6] La Ayuda Oficial al Desarrollo de España cayó desde los 4.762 millones de euros en 2008 (su punto más alto) a 1.789 millones en 2013 y 1.261 millones en 2015. También cayó en términos relativos, en comparación con los demás donantes del CAD. En 2008 ocupaba el undécimo puesto y en 2015 el vigésimo sexto. (Oxfam, 2017). En cuanto a la de Cataluña, que superaba los 60 millones de euros em 2008 y tocó fondo en 2013, fue en 2015 de 16,63 millones de euros (Moreno Domínguez, 2016).

[7] El de Madrid, por ejemplo, que redujo su AOD prácticamente a cero.

de esos agentes. Todos los años se realiza una convocatoria de subvenciones para distribuir los recursos entre las entidades interesadas en poner en práctica proyectos de cooperación al desarrollo. Estas tres modalidades conforman la "cooperación ciudad-ciudad". El Ayuntamiento contribuye también con fondos a organismos multilaterales de promoción al desarrollo. Esta cuarta modalidad es llamada **cooperación multilateral**.

El Plan Director 2013-2016 preveía destinar un 25 % a la cooperación bilateral directa y un 20 % a la bilateral concertada, mientras que a la cooperación indirecta a través de subvenciones a ONG se destinaba un 50 % del total. Sin embargo, lo que muestran los informes anuales es que la cooperación bilateral directa no ha conseguido superar, hasta 2015 (último informe anual disponible) el 5 %. En parte los recursos no asignados a la cooperación directa han ido a la concertada (27 % en 2015), pero sobre todo se han acabado asignando a la cooperación a través de ONGS (63 %) (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2016).

Aunque el peso real de la cooperación directa es mayor que lo que muestran los números, teniendo en cuenta los aportes no contabilizados de los "préstamos" de técnicos municipales a los socios, así como de otros recursos del ayuntamiento (locales, material…), de todos modos sigue siendo más bajo de lo deseable. Probablemente las dificultades que entraña (las de coordinar acciones de todos los departamentos municipales) explica esa brecha entre lo pretendido y lo efectivamente realizado. En cualquier caso, los responsables municipales se manifiestan a favor de aumentar el peso de la cooperación directa, no sólo porque es la que puede aportar un auténtico diferencial en relación a la cooperación practicada por otros actores sino también, según se ha podido comprobar con la experiencia de los últimos años, por las contribuciones positivas que aporta al propio Ayuntamiento de Barcelona. En la cooperación técnica la relación entre "donador" y "receptor" es, en efecto, bastante más equilibrada y con más potencial para beneficios recíprocos que en otras modalidades. Lo confirma el testimonio de los numerosos técnicos (52 sólo en el año 2015) que han participado en proyectos de cooperación técnica hasta ahora, provenientes de diferentes sectores de la administración municipal pero coordinados siempre por la Dirección de Servicios de Justicia Global y Cooperación.

Prioridades y objetivos

El Plan Director 2013-2016 establece prioridades geográficas para la cooperación. Las ciudades de Medellín, Maputo, La Habana y el eje Tánger-Tetuán son las ciudades señaladas como prioritarias para recibir la cooperación al desarrollo de Barcelona, además de las poblaciones palestinas de Cisjordania y la Franja de Gaza. El documento detalla los criterios que llevaron a esa selección. La combinación entre índices bajos de IDH y alta desigualdad; la relación previa del Ayuntamiento de Barcelona con la ciudad; la presencia de otros agentes de la cooperación catalana en esa ciudad; una comunidad de inmigrantes con presencia significativa en Barcelona; problemáticas similares que Barcelona pueda compartir con esa ciudad; la capacidad y compromiso de la propia ciudad con sus procesos de desarrollo y con una relación de cooperación estable con el Ayuntamiento de Barcelona son los criterios principales. Además de las ciudades prioritarias previstas en el Plan Director, todos los años se eligen ciudades a las que se considera prioritarias en segundo grado. En 2015 éstas fueron San Salvador, Dakar y Sarajevo (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2016: 8).

Enumeramos a continuación los objetivos estratégicos de la cooperación al desarrollo del Ayuntamiento[8] establecidos por el Plan Director 2013-2016 acompañados de ejemplos tomados del informe sobre las actividades de 2015 (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2016).

Objetivo estratégico 1. Ampliar las capacidades institucionales y ciudadanas para promover la gobernanza democrática local.

Ejemplos: proyecto de cooperación directa entre el Ayuntamiento de Barcelona y la Alcaldía de Medellín para mejorar la red de bibliotecas a partir de intercambio de experiencias entre los técnicos de ambas instituciones; proyecto de cooperación directa entre el Ayuntamiento de Barcelona (con la colaboración del Instituto Municipal de Mercados y la Agencia de Salud Pública) y la Alcaldía de Maputo para gestionar la red de mercados municipales de Maputo en base a la experiencia de Barcelona; proyecto de cooperación de iniciativa no gubernamental

[8] En el Plan Director cada uno de los objetivos estratégicos está desagregado en varios objetivos específicos.

ejecutado en El Salvador por la asociación Cooperacció para mejorar las estrategias de intervención sobre la violencia contra las mujeres implicando a varias organizaciones de mujeres, grupos de jóvenes, defensoras de derechos humanos, funcionarios e instituciones públicas locales y estatales de varios municipios.

Objetivo estratégico 2. Promover el derecho a la ciudad y la cohesión social mediante la provisión de bienes públicos locales, desde un enfoque de derechos y de equidad de género.

Ejemplos: proyecto de cooperación directa entre el Ayuntamiento de Barcelona y la Alcaldía de Medellín de transferencia de conocimiento y buenas prácticas para crear una Agencia de Paisaje Urbano, Espacio Público y Patrimonio en Medellín; proyecto de cooperación multilateral con el PNUD (Programa I-Steps) de intercambio de experiencias entre gobiernos locales para mejora de la gobernanza local y el desarrollo sostenible; proyecto de cooperación ejecutado por la Fundación Paz y Solidaridad del sindicato Comisiones Obreras para mejorar el ejercicio igualitario de los derechos laborales en Tánger y Tetuán.

Objetivo estratégico 3. Ampliar las capacidades de emprendedoría y del tejido productivo para el desarrollo económico local.

Ejemplos: proyecto ejecutado por la ONG Ayuda en Acción en el Salvador para desarrollar habilidades emprendedoras, tecnológicas y de negocio social en 270 adolescentes y jóvenes en condiciones vulnerables en San Salvador; proyecto ejecutado por la entidad Asociación Internacional Solidaridad y Cooperación en La Habana de desarrollo de habilidades agroecológicas desde la perspectiva de la soberanía alimentar; proyecto piloto de colaboración empresarial en cooperación al desarrollo desarrollado por la ONG Ingeniería sin Fronteras en Maputo con la colaboración de dos empresas catalanas para la mejora en la gestión de residuos sólidos, contribuyendo a la organización de una cooperativa y una organización locales.

Objetivo estratégico 4. Ampliar las capacidades en la educación para el desarrollo, la educación para los derechos humanos y la educación para la paz.

Ejemplos: apoyo financiero a las actividades de la Federación Catalana de ONG para fomentar en la sociedad civil catalana la cultura de paz y la defensa de los derechos humanos e incidir en favor de la justicia social y la equidad a través de la cooperación; proyecto desarrollado por la Asociación por la Paz y los Derechos Humanos Mesa Colombia para contribuir al proceso de paz de Colombia mediante la sensibilización de la sociedad civil catalana; apoyo financiero a la asociación SETEM para organizar la Fiesta del Comercio Justo y la Banca Ética.

Objetivo estratégico 5. Participar e incidir en la promoción de un nuevo multilateralismo y la construcción de un modelo de gobernanza democrática y multinivel.

Ejemplos: cooperación directa entre el Ayuntamiento de Barcelona y la Municipalidad de Rosario para promover la Carta y los principios de la red Ciudades Educadoras; apoyo a las actividades del Instituto de Salud Pública Global de Barcelona; apoyo a las actividades de la Universidad de Naciones Unidas en Barcelona.

Objetivo estratégico 6. Consolidar las capacidades de acción humanitaria, con relación al valor añadido del Ayuntamiento de Barcelona.

Ejemplos: proyecto ejecutado por la Asociación Catalana para los Refugiados – Cataluña con ACNUR para proteger y garantizar la seguridad de los desplazados internos y sobre todo de las mujeres desplazadas en la República Democrática del Congo; proyecto ejecutado por la Asociación Comité Español UNRWA de reconstrucción de más de 140.000 viviendas en la franja de Gaza dañadas por la operación Margen Protector del ejército israelí; proyecto ejecutado por la Cruz Roja para dar asistencia médico-social a las víctimas de la crisis siria.

Objetivo estratégico 7. Reforzar el tejido asociativo de las ONG para el desarrollo, la paz los derechos humanos.

Ejemplos: proyecto ejecutado por la Asociación Catalana de Ayuda al refugiado para ayudar a construir una red de apoyo a personas exiladas en Cataluña; proyecto ejecutado por la Red de Consumo Solidario para fortalecer propuestas de consumo crítico en Barcelona en un contexto de crisis; apoyo a la

entidad CIEMEN para acciones de formación a ONG sobre las subvenciones de la Unión Europea a la cooperación internacional.

El objetivo que más recursos y proyectos comporta es el 4 (educación para el desarrollo, los derechos humanos y la paz), seguido del 1 (ampliar las capacidades institucionales para la gobernanza local). La mayor parte de los proyectos y recursos (37 % del presupuesto total) dedicados a este objetivo tienen que ver con actividades realizadas en la ciudad de Barcelona. En esto el Ayuntamiento sigue una tendencia de la cooperación descentralizada española en su conjunto, muy concentrada en proyectos de educación y sensibilización de la población local en temas de desarrollo, desigualdad, justicia global, derechos humanos, etc. desarrollados, en su mayor parte, por entidades subvencionadas por los gobiernos locales y autonómicos[9]. La educación al desarrollo contribuye a mantener vivo el apoyo de la población a la cooperación al desarrollo hacia los países y localidades destinatarios. Según datos del Eurobarómetro, de enero de 2015, el 90 % de la población española apoya la cooperación al desarrollo, un porcentaje superior en 5 puntos porcentuales a la media europea. Esta relación de retroalimentación virtuosa entre apoyo social a la cooperación y la cooperación misma debería inspirar a aquellos gobiernos deseosos de poner en práctica políticas públicas de cooperación para el desarrollo pero que no cuentan con el apoyo de sus sociedades para financiarlas, como es el caso de Brasil y de otros varios gobiernos latinoamericanos.

5. Conclusiones

Sobre la base de sus propias fortalezas en materia de gestión urbana y del activismo internacional desplegado por sus alcaldes a partir de la gestión Maragall, Barcelona ha desarrollado y consolidado su política pública municipal de cooperación al desarrollo.

Desde el punto de vista del SIDC, la de Barcelona es una política a la vez conservadora y contestataria con el sistema. Conservadora porque se alinea con la

[9] En 2013, el 75 % de la AOD española en educación para el desarrollo provenía de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos (Moreno Domínguez, 2016: 10).

ortodoxia de los donantes del CAD y refrenda sus principios. Contestataria en la medida en que el sistema no ha acabado de abrirse a la participación de los gobiernos subnacionales y Barcelona pretende liderar los esfuerzos para conseguirlo.

En todo caso, es una política sólida, consensuada y bien articulada. Ha superado el desafío de la crisis económica con apenas una reducción temporal del presupuesto y también el desafío de los cambios de color político de gobierno. La voluntad política (y aquí, probablemente, la voluntad de liderazgo internacional sea un incentivo tan poderoso como la vocación solidaria) junto con adecuadas herramientas de gestión y articulación de consenso son las claves de la consolidación.

También lo es el apoyo social. En ese sentido, es recomendable que los gobiernos latinoamericanos que se están iniciando en la cooperación al desarrollo más allá del papel pasivo de receptor tomen nota. La educación para el desarrollo y los derechos humanos de la propia población no sólo forma parte de la cooperación al desarrollo sino que es esencial para que la sociedad civil la comprenda, la apoye y se involucre en sus proyectos.

6. Referencias

AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Pla Director de Cooperació Internacional i Solidaritat 2006-2008*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2006

AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Pla Director de Cooperació al Desenvolupament, Solidaritat i Pau de l'Ajuntament de Barcelona 2013-2016*, Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2013

AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Memòria d'Activitats 2015. Barce*lona: Ajuntament de Barcelona, 2016

BALIBREA, Mari Paz. *Barcelona: del modelo a la marca. Caso de estudio*. 2004. Disponible en https://www.scribd.com/doc/32207546/Barcelona-de-Modelo-a-La-Marca-Mari-Paz-Balibrea consultado en 10.09.2017

CENTRO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ESTRATÉGICO URBANO (CIDEU). *"Sobre nosotros".* Disponible en http://www.cideu.org/sobre-nosotros consultado en 14.10.2017

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. "Autoridades locales, agentes del desarrollo" {SEC(2008)2750}, Bruselas, 2008

COPSEY, Nathaniel; ROWE, Carolyne. *Estudio de las competencias, la financiación y las medidas tomadas por los entes locales y regionales en materia de desarrollo internacional.* Comité de las Regiones / Aston Centre for Europe, 2012

EL PAÍS "*Clos, primer político español que habla en catalán en las Naciones Unidas"*. En https://elpais.com/diario/2001/06/07/catalunya/991876050_850215.html consultado en 10.10.2017. Publicado en la edición impresa en 7 de junio de 2001

McNEILL, D. "Mapping the European Left: the Barcelona Experience", *Antipodes, vol. 35, 2003, p. 74-94.*

MORENO DOMÍNGUEZ, José Manuel. *Comprometidos con el mundo desde nuestro territorio. El valor de la cooperación internacional de nuestros municipios y comunidades autónomas*. Madrid: Entreculturas, 2016

OXFAM, La realidad de la Ayuda 2017: *la Cooperación española toca fondo*. En https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/Informe_Realidad_de_la_Ayuda_marzo%202017.pdf consultado en 18 de septiembre de 2017

PASCUAL I ESTEVE, J. M. *La Estrategia de las Ciudades. Los Planes Estratégicos como Instrumento. Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999.

SALOMÓN, MÓNICA "Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 22, 2008, p. 145-159

_____. "Paradiplomacy in the developing world. The case of Brazil". En AMEN, Mark, e.a. (orgs.). Cities in Global Governance. *New Sites of International Relations*. Londres: Ashgate, 2011, p. 45-68

_____. "Río de Janeiro y la agenda brasileña de cooperación sur-sur", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 36, 2015, p. 51-64

SALOMÓN, MÓNICA; NUNES, CARMEN. "A Ação Exterior dos Governos Subnacionais no Brasil: Os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos". *Contexto Internacional*, vol. 29, 2007, p. 83-131

SALOMÓN, MÓNICA ; SÁNCHEZ CANO, JAVIER. "The United Nations System and the Process of Political Articulation of Local Authorities as a global Actor", *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, 2008, p. 127-147

Recebido em 21/10/2017.
Aprovado em 14/03/2018.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ETANOL BRASILEIRO: HÁ BARREIRAS TÉCNICAS SOBRE AS EXPORTAÇÕES?

ANDRÉA FREIRE DE LUCENA
Professora Associada da Universidade Federal de Goiás (UFG).

LUCAS GABRIEL BOM JARDIM PIMENTEL SANTOS
Gerente de Território da empresa Raízen.

SABRINA FARIA DE QUEIROZ
Professora Adjunta da Universidade Federal de Goiás (UFG).

RESUMO: O recente movimento mundial em direção à busca de uma matriz energética com maior presença de energias renováveis para a mitigação dos problemas ambientais e para conservação do meio natural criou grandes expectativas para o mercado brasileiro de etanol. Apesar da crescente demanda pelo biocombustível no mercado internacional, o Brasil vem encontrando dificuldades para exportação do etanol, sendo uma das causas alegadas pelo mercado nacional a existência de barreiras técnicas, as quais são regulamentadas no âmbito internacional pelo Acordo Sobre Barreiras técnicas ao Comércio da Organização Mundial do Comércio. Este trabalho verifica se há indícios relevantes da imposição de barreiras técnicas ao etanol brasileiro no mercado internacional, por meio do Índice de Cobertura (IC) e do Índice de Frequência (IF). Apesar de os resultados apontarem a presença de barreiras técnicas para o etanol brasileiro, não se obteve indícios suficientes para afirmar que essas barreiras estão limitando ou prejudicando as exportações brasileiras do biocombustível.

PALAVRAS-CHAVE: Barreira técnica; Etanol; Brasil.

BRAZILIAN ETHANOL: ARE THERE TECHNICAL BARRIERS TO EXPORTS?

ABSTRACT: The recent worldwide movement toward seeking an energy mix with greater presence of renewable energy to mitigate environmental problems and conservation of the natural environment has created great expectations for the Brazilian ethanol market. Despite the growing demand for biofuel in the international market, it's difficult to Brazil export ethanol due to the existence of technical barriers, which are regulated internationally by the Agreement on Technical Barriers to Trade of the World Trade Organization. This paper aims to check the imposition of technical barriers to Brazilian ethanol in the international market through Coverage Index (CI) and Frequency Index (FI). Although the results suggest the presence of technical barriers to Brazilian ethanol, there is no evidence that these barriers are limiting or harming Brazilian biofuel exports.

KEYWORDS: Technical Barrier; Ethanol; Brazil.

1. Introdução

As energias renováveis ganharam destaque nas últimas décadas e a preocupação com a preservação do meio ambiente se materializou na adoção de políticas públicas pautadas na compatibilização do crescimento econômico e na conservação do meio natural. Nesse contexto, os países, principalmente os desenvolvidos, têm buscado alterar suas matrizes energéticas por meio da incorporação de fontes renováveis de energia, tendo como foco a redução das emissões dos gases de efeito estuda (GEE). O Brasil é tido como um dos líderes desse processo; tal posição se deve ao fato de o país ter um elevado percentual da sua matriz energética composto por fontes renováveis, estando bem à frente da média mundial. O país se destaca pela produção, exportação e consumo de bicombustíveis, principalmente, do etanol. O biocombustível produzido pelo Brasil e obtido a partir da cana-de-açúcar é classificado pelos Estados Unidos como um combustível renovável avançado, já que remete a capacidade de redução das emissões de gases de efeito estufa.

O potencial de contribuição desse biocombustível para mitigação de parte dos problemas climáticos incentivou a promoção de sua produção e consumo pelo mundo. União Europeia e Estados Unidos, por exemplo, lançaram nos últimos 10 anos programas que visam a maior utilização de energias renováveis em suas matrizes energéticas, o que inclui o maior consumo de etanol e a reafirmação do crescimento do mercado para esse produto. Como resultado dessas e de outras políticas elaboradas, a produção anual de etanol no mundo aumentou de 510,50 mil barris por dia, em 2004, para 1.462,40 mil barris por dia, em 2012 (EIA, 2018).

Dada a experiência e condições climáticas favoráveis do Brasil para a produção de etanol, a maior demanda mundial do bicombustível despertou grandes perspectivas para o setor do país. Contudo, apesar desse cenário vantajoso, as exportações brasileiras de etanol vêm esbarrando em barreiras comerciais sejam elas de natureza tarifária ou não tarifária, sendo essa última forma a mais preocupante devido ao seu aspecto menos direto e dissimulado. Dentre as formas de barreiras não tarifárias das quais o etanol está sujeito, tem-se as barreiras técnicas. Hoje, se debate se tais barreiras não estão restringindo o comércio do

produto além do necessário e sendo impeditivo para a consolidação do etanol como uma *commodity*, algo necessário para o sucesso do biocombustível brasileiro no mercado internacional.

O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC) visa garantir que as normas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade não se tornem impeditivos desnecessários ao comércio. Contudo, a falta de clareza nas regras desse acordo tem dado margens para constituições de barreiras técnicas no mercado internacional do etanol. Ao criarem um novo regulamento e/ou norma técnica divergente das normas internacionais ou com impacto significativo sobre o comércio com outros países, os países membros devem emitir à OMC uma notificação sobre regulamentos técnicos que possam interferir no Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio.

Assim, é de salutar importância avaliar se as notificações relacionadas ao etanol junto ao Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio estão sendo utilizadas como medida protecionista, ou seja, descumprindo o que é proposto pela OMC. Tal ponto é de grande relevância nos dias de hoje, já que as bruscas mudanças climáticas e ambientais requerem urgência e um real compromisso com a busca de fontes de energias renováveis. Embora o processo de transição para uma matriz energética mais limpa, principalmente, no que se refere à utilização de biocombustíveis, seja uma realidade em vários países desenvolvidos como Estados Unidos, o mercado brasileiro alega certa dificuldade para exportar em alguns casos.

Logo, dada à posição estratégica do etanol brasileiro nesse cenário e as expectativas futuras sobre o biocombustível, é de extrema importância compreender se há ou não fatores que têm limitado suas exportações, principalmente, para mercados com grande potencial como o dos Estados Unidos e da União Europeia. O objetivo geral do presente trabalho é identificar as notificações emitidas ao Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio referentes ao etanol combustível, no período de 1995 a 2014, e então avaliar se há indícios de que as mesmas limitaram as exportações brasileiras do biocombustível.

Para estimar o montante das exportações brasileiras de etanol que está

sujeito às barreiras comerciais assim como a frequência de aplicação das mesmas, será utilizada a abordagem de inventário, que se constitui no cálculo do Índice de Cobertura (IC) e do Índice de Frequência (IF). Os dados utilizados para o cálculo dos índices foram as notificações sobre barreiras técnicas à OMC que se encontram disponíveis no *site* da organização na plataforma I-TIP (*Integrated Trade Intelligence Portal*). Também foi necessária a obtenção de dados referentes às exportações brasileiras de etanol, os quais foram extraídos do Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (Alice Web) do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e da base de dados da *United Nations Comtrade*.

2. Negociações multilaterais e o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT – *Technical Barriers to Trade*)

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, observou-se um reaquecimento da economia mundial medido pela intensificação do fluxo de bens e serviços e um esforço dos países para a confecção de um sistema que impedisse os danos gerados pelo estabelecimento de barreiras comerciais. Em 1947, foi assinado por vinte e três países o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT). A proposta inicial, originária dos acordos de Bretton Woods, era a criação de três instituições com autoridade regulatória sobre a economia internacional: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização Internacional do Comércio (OIC). Contudo, apenas as duas primeiras se efetivaram devido ao parlamento norte-americano ser desfavorável à manutenção dos sistemas preferenciais de comércio, o que gerou conflito entre Estados Unidos e o grupo de países europeus e inviabilizou a OIC.

O Acordo Geral de Tarifas e Comércio passou a vigorar, provisoriamente, incorporando provisões da OIC. O objetivo principal do mesmo era ser foro de negociação para a redução de barreiras tarifárias[1]. Thorstensen (1998) avalia o

[1] As barreiras ao comércio estão divididas em barreiras tarifárias e barreiras não tarifárias. As barreiras tarifárias são resultado da imposição de tarifas para a compra de um bem originário de um país estrangeiro. A Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento - UNCTAD (2015) adotou a definição de Barreiras Não Tarifárias (BNTs) como medidas políticas, com exceção

acordo de maneira mais ampla afirmando que, ao longo de sua existência, o GATT manteve como proposta básica as negociações multilaterais para liberalização do comércio. Aconteceram nove rodadas de negociações do acordo multilateral, das quais, as cinco primeiras (1947 – 1961) se restringiram em tratar apenas do tema tarifas e, nas três últimas[2], os temas mais complexos, como a discussão de barreiras não tarifárias, foram gradativamente incorporados[3].

Em 2001, foi aberta a Rodada Doha, que se estende até os dias atuais, a nona desde a criação do GATT e a primeira no âmbito da OMC. Segundo Silva (2011), nessa Rodada, o tema ambiental ganhou destaque vis-à-vis à afirmação de que a liberalização do comércio deve estar alinhada com as metas de desenvolvimento sustentável dos países membros da OMC. Ainda segundo a autora, tal tema se alongou sobre o tratamento de outros acordos firmados, colocando, como exemplo, o Acordo sobre Barreiras Técnicas (*Agreement on Techinical Barriers to Trade* - TBT).

As barreiras técnicas passaram a ser tratadas formalmente, ainda no âmbito do GATT, na Rodada Tóquio, em 1979. As negociações dessas resultaram na assinatura dos *Standards Code*, o qual tinha como principal objetivo a definição de regras para o planejamento, aderência e execução das normas técnicas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade (INMETRO, 2014). O Acordo TBT foi assinado no final das negociações da Rodada Uruguai, em 1994. Os *Standards Code* foram divididos ao fim das negociações dando origem ao TBT (objeto de maior interesse para o estudo em questão) e ao Acordo sobre medidas Sanitárias e Fitossanitárias (*Sanitary and Phytosanitary* Agreement - SPS).

O TBT trata de todas as medidas técnicas ao comércio, com exceção das sanitárias e fitossanitárias, as quais são abordadas exclusivamente pelo SPS. Os acordos são norteados pelos mesmos princípios, os quais advogam pelo estabelecimento de padrões que resguardem a saúde, segurança e qualidade para

de tarifas aduaneiras, que geram efeitos potenciais no comércio internacional de bens, alterando as quantidades negociadas e/ou preços.

[2] Rodada de Tóquio (1973-1979), Rodada do Uruguai (1986-1994) e Rodada Doha (2001).

os consumidores (PERINA, 2003). Desse modo, a diferença entre os mesmos se dá pelo escopo de cada um, conforme o que foi destacado anteriormente. Cabe lembrar que ambos são de natureza obrigatória a todos os países membros da OMC, o que representou um avanço frente aos *Standards Code* que tinham adesão facultativa.

O TBT busca garantir que os processos de avaliação de conformidade, normas e regulamentos técnicos sejam implantados pelos países de forma a não se tornarem impeditivos injustificados ao comércio internacional. Além disso, o Acordo resguarda questões como a proteção do meio ambiente, da saúde, da vida animal e vegetal, entre outras, e visa assegurar que os regulamentos técnicos criados para tais objetivos não sejam utilizados como prática protecionista, por isso deve haver transparência no estabelecimento das exigências técnicas para resguardar a utilização dos mesmos como mecanismos de restrição ao comércio.

Um dos aspectos fundamentais do acordo, portanto, é a harmonização das exigências técnicas entre os países membros da OMC, o que deve ser alcançado pela utilização de normas internacionais como base para a confecção dos regulamentos e normas técnicas, sempre buscando fins legítimos (SILVA, 2011). Vale destacar que todos os países membros da OMC devem emitir notificações ao Acordo TBT caso criem um novo regulamento e/ou norma técnica que esteja em desacordo com as normas internacionais, ou que gerem impacto expressivo sobre o comércio com outros países.

3. O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e o mercado brasileiro de etanol

As mudanças climáticas e os movimentos ambientais nas últimas décadas promoveram a consolidação das energias renováveis gerando uma evolução no segmento dos biocombustíveis. Nesse cenário de busca por soluções limpas e renováveis, o Brasil se destaca como um dos líderes mundiais, tanto na produção quanto na utilização de fontes de energia limpa. A matriz energética do país, em 2014, era constituída por 39,4% de fontes renováveis, com 15,7% proveniente da biomassa da cana (MME, 2015).

Dentro dos biocombustíveis, o etanol ganhou evidência, principalmente o oriundo da cana-de-açúcar. A Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (United States Environmental Protection Agency - EPA), em 2010, atribuiu ao biocombustível, por meio de legislação, as características de renovável de baixo carbono e avançando, ou seja, capaz de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em pelo menos 50% comparado com a gasolina (MAGOSSI, 2010). O consumo mundial de Etanol triplicou de 2004 a 2012, passando de 445,40 mil barris por dia para 1.446,20 mil barris por dia (EIA, 2018). Ao mesmo tempo, observou-se a promoção de políticas em diversos países do mundo que buscam promover a produção e o consumo de etanol, com destaque para o Programa de Combustível Renovável (RFS – *Renewable Fuel Standard*) dos Estados Unidos, de 2008 (EPA, 2018), e para a Diretiva de Energias Renováveis da União Europeia, de 2009 (EUROPEAN COMISSION, 2018).

Ambos os programas visam um aumento da participação dos biocombustíveis no setor de transporte, que é responsável por cerca de 20% das emissões de GEE nos países desenvolvidos. Por um lado, a União Europeia, por meio da Diretiva Europeia, estabeleceu como meta obrigatória a incorporação de 10% de energias renováveis ao setor até 2020. Por outro, os EUA, por meio do RFS, colocou como meta um consumo de 136 milhões de litros em 2022 (KUTAS, 2012). Nesse contexto, se elevaram as perspectivas internacionais para o etanol do Brasil. O país conta com condições climáticas favoráveis para a produção de cana-de-açúcar (MARIN; NASSIF, 2012), sendo o maior produtor mundial dessa cultura (MAPA, 2015). Contudo, o Brasil vem encontrando empecilhos para a exportação do produto seja por barreiras tarifárias ou não tarifárias.

Muito se discute se as exigências técnicas, que são tratadas no âmbito do TBT, têm limitado o comércio além do necessário, e se tornado uma barreira não tarifária (de natureza técnica) à exportação do etanol brasileiro principalmente para países como Estados Unidos e União Europeia. Especialistas do setor de etanol no Brasil, como Géraldine Kutas, têm salientado que há falta de clareza nas regras vigentes no TBT, o que tem resultado na utilização de tais normas por países desenvolvidos de modo a transformá-las em uma espécie de barreira não tarifária. Com isso, nos últimos anos, observou-se um aumento significante das disputas

travadas nos tribunais da OMC referentes ao TBT, sendo as queixas levantadas principalmente contra EUA e UE (ÚNICA, 2012).

Desplechin (2009) salienta que embora EUA, União Europeia e Brasil tenham buscado harmonizar os padrões técnicos para os biocombustíveis, poucos esforços são vistos em relação ao etanol, de modo que as divergências tornam-se barreiras técnicas ao comércio desse bicombustível. Como exemplo, o autor cita o percentual de água permitido no etanol combustível, que difere na regulamentação dos três países e submete os produtores brasileiros a custos extras sem qualquer justificativa racional (o que fere disposições do TBT) para atendimento da exigência de menor conteúdo de água no bicombustível para o fornecimento ao mercado europeu, o qual exige um percentual bem inferior ao do mercado brasileiro - enquanto o Brasil definiu um limite de 0,4% de volume de água no etanol, a UE admite apenas 0,24%. Os EUA são mais reflexíveis permitindo um percentual de 1% (TOVAJAR et al. 2009).

Nesse contexto, a certificação de sustentabilidade (um procedimento de avaliação de conformidade) da produção dos biocombustíveis vem ganhando força. Em alguns mercados, como o europeu, a certificação possui caráter obrigatório, contudo, em outros é facultativa. Porém, quando voluntária serve como um facilitador do comércio dado que a sustentabilidade é uma exigência do mercado internacional (OLIVEIRA et al., 2012). Tal requisito é imposto com o objetivo de atestar que a produção dos biocombustíveis realmente esteja comprometida com os requisitos atrelados à sustentabilidade e busca assegurar que a produção de tais recursos energéticos renováveis esteja alinhada com sua responsabilidade socioambiental.

Amaral e Kloss (2012) afirmam que em alguns casos o processo de certificação dos biocombustíveis gera um sistema complexo, oneroso e de difícil acesso aos produtores rurais, principalmente, para os de países em desenvolvimento que possuem maior limitação de recursos. Cosentino (2017), ao analisar a evolução dos padrões socioambientais de certificação, enfatiza que quanto mais complexo for um processo de certificação maior sua influência no comércio internacional. Diante da relevância que a certificação tem para o comércio internacional, os critérios de sustentabilidade exigidos para certificação, de acordo

com Amaral e Kloss (2012), devem considerar as peculiaridades da produção de cada país para que essas exigências se caracterizem como políticas de promoção dos biocombustíveis.

4. Metodologia e fonte de dados

Para estimar o montante das exportações brasileiras de etanol que está sujeito às barreiras técnicas assim como a frequência de aplicação das mesmas, foi utilizada a abordagem de inventário que se constitui no cálculo do Índice de Cobertura (IC) e do Índice de Frequência (IF). Segundo Fassarela (2006), a análise de inventário permite avaliar a extensão do comércio potencial afetado por medidas não tarifárias, entre elas as de origem técnica, e revela a frequência de aplicação de tais medidas.

Esta é uma das técnicas mais utilizadas nos estudos sobre comércio internacional, principalmente naqueles que abordam o tema barreiras não tarifárias. Apesar disso, Beghin e Bureau (2001) ressaltam sua insuficiência em estabelecer uma correlação entre o número de medidas e os efeitos sobre o comércio (preço, produção, consumo etc.). Assim, os autores afirmam que a análise em questão é útil apenas para indicar o grau de relevância e em quais setores e países as Barreiras Não Tarifárias (BNTs) são mais impostas.

O IC e IF são utilizados para medir o percentual das exportações brasileiras de etanol que está sujeito a barreiras levando-se em conta o valor das exportações e o número de itens tarifários. É importante destacar que tais indicadores são estimativas que permitem compreender a relação entre BTN e exportação. Segundo Laird (1996), por meio do cálculo do IC, obtém-se o percentual do comércio sujeito a incidência de barreiras não tarifárias. Sua estrutura é descrita na seguinte equação:

$$IC_{ij} = \left[\frac{\sum_{i=1}^{m}(M_{jm} * N_{jm})}{\sum_{i=1}^{m} M_{jm}}\right] * 100 (1)$$

Onde:

$IC_{ij=}$ Índice de Cobertura das BNTs incidentes sobre o grupo *i* (etanol), o qual é composto de *m* linhas tarifárias e impostas pelo país *j* (cada um dos mercados de destino).

$M_{jm=}$ Valor das importações do país *j* dos produtos m pertencentes ao grupo *i* (etanol).

$N_{jm=}$ 0, se não há incidência de BNT sobre o produto *m* e $N_{jm=}$ 1, se há incidência de BNT sobre o produto *m.*

O outro índice utilizado é o IF. De acordo com Viegas (2003), esse índice destaca o percentual do fluxo de mercadorias que pertence a um determinado grupo e que se encontra sujeito a BNTs, logo, pode ser considerado como um indicador de proteção comercial. A seguir a equação do IF:

$$IF_{ij} = \left[\frac{\sum_{i=1}^{m}(L_{jm} * N_{jm})}{\sum_{i=1}^{m} L_{jm}}\right] * 100 (2)$$

Em que:

$IF_{ij=}$ Índice de Frequência das BNTs incidentes sobre o grupo *i* (etanol), o qual é composto de *m* linhas tarifárias e impostas pelo país *j* (países de destino selecionados).

$L_{jm=}$ 0, se o produto *m* não é exportado pelo país (Brasil) e $L_{jm=}$ 1, se o produto *m* é exportado pelo país (Brasil).

$N_{jm=}$ 0, se não há incidência de BNT sobre o produto *m* e $N_{jm=}$ 1, se há incidência de BNT sobre o produto *m.*

$\sum L_{jm=}$ Número de produtos que compõem o grupo *i* (no presente trabalho, o grupo *i* é composto apenas pelo etanol).

Por um lado, é importante salientar que quanto maior for a restrição imposta por meio da barreira estabelecida pela notificação, menor será o valor obtido do termo M_{jm}, o que por consequência resulta em um menor peso atribuído a esse para o cálculo do Índice de Cobertura. No limite, se uma notificação restringe o comércio ao ponto de impedir qualquer patamar de exportação do produto *m* pelo país *j*, o

termo M_{jm} será zerado resultando subestimação do índice de cobertura (LAIRD, 1996).

Por outro, segundo Viegas (2003), como o Índice de Frequência atribui o mesmo peso para todas as barreiras, a subestimação não ocorre. Nos casos mais extremos de proibição total de uma mercadoria, pode ser atribuído o valor 1 ao termo $\sum L_{jm.}$ O que é possível desde que haja um real potencial de exportação do produto em questão para um determinado país. Para fins desse trabalho, foi considerado que o Brasil possui potencial efetivo para exportação do etanol, dado que o país exportou o bicombustível para diversos países no período analisado.

Quadro 1 - Relação entre IC e IF

Índices	IF Baixo	IF Alto
IC Baixo	Poucas linhas tarifárias; Baixo valor das exportações sujeito a barreiras; Produto protegido não possui importância significativa na pauta de exportações brasileiras ou sua exportação está sendo limitada pelas barreiras; Baixo grau de proteção no setor.	Muitas linhas tarifárias; Baixo valor das exportações sujeito a barreiras; Produto protegido não possui importância significativa na pauta de exportações brasileiras ou sua exportação está sendo limitada pelas barreiras; Médio grau de proteção no setor.
IC Alto	Poucas linhas tarifárias; Alto valor das exportações sujeito a barreiras; Produto protegido possui importância significativa na pauta de exportações brasileiras ou sua exportação é pouco proibitiva; Médio grau de proteção no setor (mesmo com proteção produto é exportado).	Muitas linhas tarifárias; Alto valor das exportações sujeito a barreiras; Produto protegido possui importância significativa na pauta de exportações brasileiras ou sua exportação é pouco proibitiva; Alto grau de proteção no setor (mesmo com proteção produto é exportado).

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados de Viegas (2003).

O quadro 1 mostra que a relação entre o IC e IF pode ser analisada segundo quatro critérios. O primeiro se refere ao número de linhas tarifárias, ou seja, a quantidade dessas que estão sujeitas a barreiras (se são muitas ou poucas). O segundo trata da dimensão do valor das exportações que é afetado pelas barreiras, portanto, se o mesmo é alto ou baixo. O terceiro critério diz sobre a significância do produto protegido na pauta de exportações do país e, ainda, se as barreiras incidentes sobre esse produto são pouco ou muito proibitivas. O quarto mostra se o grau de proteção do setor em questão é baixo, médio ou alto. Logo, pode-se ter o caso em que os índices indicam um alto grau de proteção do mercado; porém, com poucas barreiras proibitivas.

Para a estimação dos IC e IF foram utilizadas as notificações ao acordo TBT da OMC que se encontram disponíveis no *site* da organização na plataforma I-TIP (*Integrated Trade Intelligence Portal*). Também foi necessária a obtenção de dados referentes às exportações brasileiras de etanol, os quais foram extraídos do Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (Alice Web) do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e da base de dados da *United Nations Comtrade*.

O período escolhido para a construção do banco de dados foi de 1995 a 2014, ou seja, desde a instituição oficial da OMC e do acordo TBT até o ano imediatamente anterior ao início da realização desse estudo. Foram levantadas todas as notificações emitidas dentro desse intervalo de tempo cujo “produto” se refere ao etanol (combustível) e aos biocombustíveis; contudo, das notificações referentes aos bicombustíveis foram consideradas apenas as que em sua tratativa incluem o etanol, excluindo, como exemplo, as que tratam exclusivamente do biodiesel.

Cabe ressaltar que as notificações não são emitidas seguindo um padrão uniforme. Alguns países notificam as suas medidas regulatórias destacando os produtos incidentes na descrição da notificação, enquanto outros o fazem utilizando os códigos do Sistema Harmonizado ou ainda utilizam o ICS (*Internacional Classification for Standards*). Logo, não foram consideradas apenas as notificações classificadas no capítulo referente ao etanol do Sistema Harmonizado, pois se

considerou as que se encontram classificadas fora desse capítulo, mas que também tratam sobre o biocombustível. Incialmente foram encontradas 87 notificações, as quais abrangiam tanto o etanol exclusivamente quanto os biocombustíveis de modo geral. Dessas, foram identificadas e selecionadas 45 notificações que tratam explicitamente sobre o etanol combustível ou o abordam indiretamente tendo como produto descrito os bicombustíveis. As notificações foram organizadas por países e por ano.

No Alice web do MDIC, os dados referentes às exportações de etanol foram obtidos por meio do sistema de classificação com até oito dígitos segundo a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Contudo, utilizamos apenas quatro dígitos considerando o capítulo 2207 do Sistema Harmonizado, o qual é referente ao etanol. Os dados das importações de etanol brasileiro por parte dos países que emitiram notificações foram consultados ano por ano e país por país, sendo obtidos em dólares.

Foram coletados dados das exportações brasileiras de etanol do *United Nations Comtrade*, utilizando a classificação do sistema harmonizado com quatro dígitos para filtrar as exportações do produto de interesse; além disso, aplicamos filtros para o país exportador (Brasil) e para o período (1995 a 2014). Assim, com as informações extraídas do Sistema Alice Web e da base de dados da *United Nations Comtrade*, obtivemos os valores das exportações brasileiras de etanol em dólares, por país e por ano.

Os índices foram calculados por ano de acordo com o período da base de dados construída e, também, foram referentes às exportações de etanol do Brasil como um todo, não sendo assim discriminados por países. A próxima seção fará a demonstração dos resultados obtidos a partir do cálculo dos índices, bem como da análise dos resultados que serão apresentados.

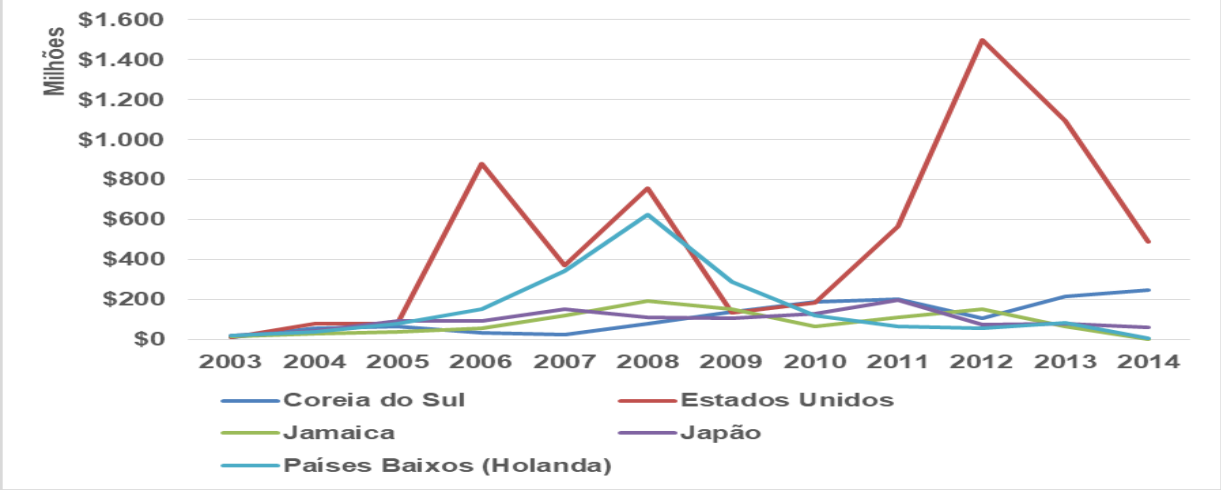
5. Notificações ao acordo TBT – etanol e índices de cobertura (IC) e frequência (IF)

Ao analisar o desempenho do Brasil como exportador de etanol percebe-se que, a partir de 2000, o país se destaca no cenário mundial com o volume exportado

assumindo trajetória crescente e alcançando, em 2002, a posição de maior exportador mundial daquele produto. Nesse mesmo sentido, de 2006 a 2008, o etanol ganha grande peso na balança comercial brasileira com uma participação de mais de 1% nas exportações totais do país (UNITED NATIONS, 2018).

A partir de 2008, a crise financeira mundial e os problemas internos, como clima desfavorável, falta de políticas públicas direcionadas ao setor sucroalcooleiro, aumento do custo de produção do etanol e substituição pela produção de açúcar por parte das indústrias canavieiras, afetaram significativamente a trajetória de crescimento reduzindo em mais de 40% as exportações brasileiras de etanol (BITTENCOURT; FONTES; RAMOS, 2012). Em relação ao destino dessas exportações, aproximadamente 16 países[4] compraram 90% do total do valor de etanol vendido entre 2003 e 2014 e 67 países adquiriram o restante, ou seja, menos que 10%. Os 5 principais parceiros comerciais, responsáveis por 70% de todo valor comercializado entre 2003 e 2014, foram, em ordem decrescente de importância: Estados Unidos, Países Baixos (Holanda), Coreia do Sul, Japão e Jamaica. A trajetória do valor exportado naquele período, para cada um desses países, pode ser observada no Gráfico 1.

Gráfico 1: Valor das exportações brasileiras de etanol para os cinco principais parceiros comerciais durante o período de 2003 a 2014



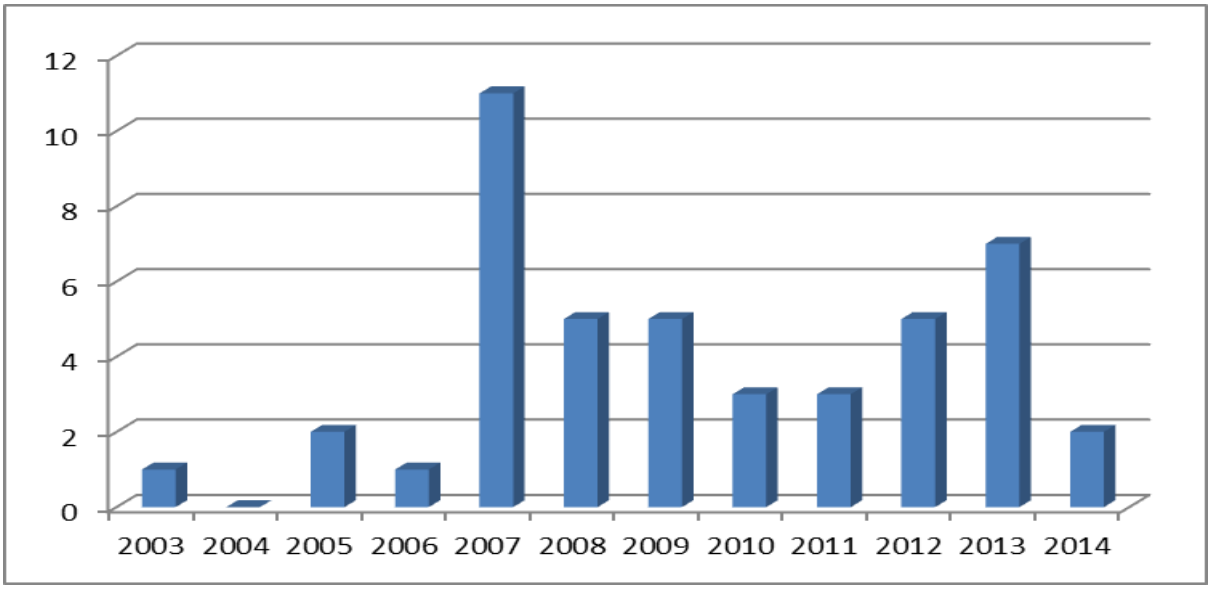
Fonte: Elaboração dos autores com dados do MDIC (2017).

[4] Estados Unidos, Países Baixos (Holanda), Coréia do Sul, Japão, Jamaica, El Salvador, Nigéria, Índia, Trinidad Tobago, Costa Rica, Suécia, Reino Unido, México, Suíça, Ilhas Virgens e Gana.

O valor das exportações para Japão, Coréia do Sul e Jamaica apresentou mais estável quando comparado ao valor das exportações para os Países Baixos, que sofreu queda progressiva a partir de 2008 por conta da crise financeira global e dos questionamentos em relação aos padrões de qualidade ambiental dos biocombustíveis brasileiros. Em relação aos Estados Unidos, como destino das exportações brasileiras de etanol, a variação negativa em 2008, observada no gráfico 1, também é reflexo da crise financeira e, em contrapartida, o estimulo iniciado em 2010 pode estar relacionado à extinção da tarifa *ad valorem* de 2,5%, que reduzia a competitividade do etanol brasileiro importado pelos EUA, em fins de 2011 e início de 2012.

Dentro do período analisado, foram emitidas 21.300 notificações ao Acordo TBT. Tratando-se especificamente das notificações referentes ao etanol, as emissões das notificações não seguiram um padrão bem definido ao longo dos anos, conforme traz o gráfico 2. A primeira notificação direcionada ao etanol foi emitida no ano de 2003 pela Colômbia. Em 2004, nenhuma notificação foi registrada. No período de 2003 a 2006, o número máximo de notificações registradas em um ano foi 2, o que ocorreu em 2005. Contrariamente aos anos anteriores, que foram marcados por poucas notificações, em 2007, houve o pico de registros com 11 notificações relacionadas ao etanol. De 2008 até 2014, o número de notificações registradas apresentou uma média de quase 5 por ano. O maior desvio desse período ocorreu em 2014, ano em que se observou apenas 2 notificação emitidas para o etanol.

Gráfico 2 - Notificações ao acordo TBT – etanol (2003 – 2014)



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da WTO (2018).

Das 45 notificações observadas no período de 2003 a 2014, 12 delas foram emitidas pelos Estados Unidos, país que é o maior emissor de notificações ao Acordo TBT de modo geral, sendo também o maior emissor de notificações relacionadas ao mercado do etanol. Na sequência, com um número bem menor de registros sobre o etanol face aos EUA, estão Alemanha, Canadá e República Tcheca, cada um com 3 notificações. Colômbia, Honduras, Japão, Nova Zelândia, Suécia, Uganda e Vietnã possuem 2 registros cada. Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Hungria, Israel, Nicarágua, Suíça e Tailândia uma notificação cada. Além disso, houve uma notificação em bloco registrada pela União Europeia em 2009.

Para o cálculo do Índice de Cobertura (IC) e Índice de Frequência (IF) foram feitos os cruzamentos das informações dos países que importaram etanol do Brasil e emitiram notificações ao Acordo TBT em relação ao etanol combustível em cada ano dentro período analisado. Vale ressaltar que, no caso da notificação em bloco feita em 2009 pela União Europeia, foi considerado que cada um dos países pertencentes ao referido bloco fez uma notificação no ano em questão. Assim, considerando que o Brasil tem o potencial efetivo pra a exportação do etanol, foram obtidos os seguintes resultados dos índices, que podem ser visualizados no quadro 2.

Quadro 2: IC e IF para o etanol brasileiro (2003 – 2014)

Ano	Índice de Cobertura (%)	Índice de Frequência (%)
2003	0,30	2,44
2004	0,00	2,33
2005	1,10	2,17
2006	55,88	9,76
2007	37,57	15,91
2008	41,06	12,28
2009	43,03	27,08
2010	41,28	28,57
2011	58,96	28,57
2012	80,89	30,30
2013	70,62	32,35
2014	62,51	34,62

Fonte: Elaboração dos autores com dados do MDIC (2017), United Nations (2018) e WTO (2018).

Dentro do período analisado (1995-2014), os índices passaram a ser não nulos em 2003, ano em que a Colômbia importou etanol do Brasil e informou uma nova medida técnica ao Acordo TBT relacionada ao etanol - a primeira que tratava do biocombustível. Nesse ano, o Brasil exportou US$ 158 milhões em etanol, tendo a Colômbia importado quase US$ 457 mil desse montante. Em 2002, esse mesmo país havia importado US$ 1,9 milhão do Brasil, ou seja, após a notificação se observou um queda significativa no montante importado pela Colômbia, o que pode ser indício do estabelecimento de uma barreira técnica; contudo, a confirmação de tal hipótese demanda estudos mais profundos que fogem do objetivo do presente trabalho. Em 2004, não houve notificação referente ao etanol e os coeficientes permaneceram baixos. O IC ficou praticamente nulo, dado que a Colômbia importou um valor insignificante do etanol brasileiro nesse período.

No ano 2005, foram emitidas duas novas notificações sobre o etanol. Uma pelo Canadá e outra pela Tailândia. Nesse ano, o Brasil exportou US$ 765,6 milhões para 46 países, sendo cerca de US$ 8,4 milhões para o Canadá e nulo o montante exportado para a Tailândia, país que dentro do período analisado não importou etanol do Brasil. A Colômbia também não importou o produto brasileiro. Assim, por um lado, se observou um aumento do IC, que foi de 1,10% no ano devido à participação do Canadá como mercado das nas exportações de etanol do Brasil. Por

outro, uma queda no IF em razão do aumento mais que proporcional no número de importadores em relação ao número de países que notificaram e importaram etanol do Brasil.

Os Estados Unidos emitiram sua primeira notificação direcionada ao etanol combustível em acordo ao programa RFS em 2006. Nesse ano, o Brasil exportou US$ 1,6 bilhão em etanol para 41 países. Desse montante, cerca de US$ 882 milhões foram para os Estados Unidos. Colômbia e Canadá somaram por volta de US$ 14,3 milhões do montante total. As importações do Canadá do produto brasileiro aumentaram em relação a 2005 e as da Colômbia alcançaram o seu maior patamar desde o ano de 2003, o que pode indicar que as notificações emitidas anteriormente por esses países não limitaram o comércio com o Brasil nesse ano. Em 2006, o IC foi de 55,88% e o de IF 9,76% para as exportações do etanol nacional, ou seja, 55,88% da receita auferida podem ter sido submetida a uma barreira técnica, sendo que 9,76% dos parceiros comerciais emitiram novas medidas técnicas sobre o etanol.

Onze notificações relacionadas ao etanol foram registradas em 2007. Três delas foram emitidas por países que não apresentaram nenhum relacionamento comercial no mercado de etanol com o Brasil no período analisado, foram eles: Nicarágua, Guatemala e República Tcheca, com duas notificações no ano em questão. Honduras notificou, porém só veio a importar etanol do Brasil em 2010. Canadá, Colômbia e Estados Unidos notificaram novamente. Além desses, Chile, El Salvador e Costa Rica notificaram e importaram etanol brasileiro.

Naquele ano, o Brasil exportou cerca de US$ 1,5 bilhão de etanol para 44 países. O IC apresentou uma queda em relação ao de 2006, alcançando 37,57%, logo, esse percentual do valor das exportações do etanol brasileiro foi submetido a medidas técnicas. Tal queda nesse índice acompanhou a diminuição no montante exportado para os EUA (principal parceiro comercial do Brasil no mercado de etanol) e é justificada pela grande variação do valor das exportações para Holanda (país que não notificou e importou) no ano em questão (em 2006, cerca US$ 150 milhões, em 2007, mais de US$ 300 milhões). O IF foi de 15,91% (aumentou devido ao crescimento do número de países notificadores e importadores), ou seja, esse

percentual das transações realizadas no mercado estudado esteve sujeito a medidas técnicas.

Cinco novas notificações foram registradas em 2008. Dessas, três foram emitidas por países que não importaram etanol brasileiro no período analisado, foram eles: Hungria, República Tcheca e Vietnã. Estados Unidos e Nova Zelândia notificaram e importaram do Brasil nesse ano. O IC foi 41,06 % e o IF foi 12,28%. O aumento do primeiro em relação ao ano de 2007 se deu por conta da retomada das importações norte-americanas e aos expressivos valores importados por El Salvador, Costa Rica e Canadá, que importaram US$ 155 milhões, US$ 46 milhões e US$ 20 milhões, respectivamente. A queda do IF em relação ao ano anterior se deu pelo aumento do número total de importadores do etanol nacional em relação ao número de países que importaram e notificaram. Naquele ano, o valor exportado e o número de países de destino das exportações foram recordes dentro do período avaliado, sendo cerca US$ 2,4 bilhões a receita obtida por meio de transações com 57 países.

No ano de 2009 foi emitida uma notificação pela UE alinhada ao programa da Diretiva Europeia. A Alemanha registrou duas notificações também de acordo com a Direita Europeia. Honduras e Estados Unidos emitiram novas notificações, contudo, o primeiro não importou do Brasil nesse ano. Em 2009, o Brasil exportou cerca de US$ 1,3 bilhão de etanol para 48 países. Os IC e IF foram respectivamente 43,03% e 27,08%. O primeiro se manteve praticamente constante em relação ao ano anterior. O segundo apresentou um crescimento relativamente alto, o que foi resultado da notificação em bloco realizada pela UE. Em comparação com 2008, se observa uma brusca queda das importações realizadas por El Salvador, EUA, Canadá e Nova Zelândia.

A brusca queda das importações do principal importador do etanol brasileiro foi compensada pelo montante importado pela Holanda e Reino Unido, que importaram cerca de US$ 290 milhões e US$ 79 milhões, respectivamente, o que manteve o patamar do IC devido à notificação feita pela UE no ano em análise. El Salvador importou menos de 20% do que havia importado em 2008. As exportações para os EUA caíram de US$ 756 milhões para US$ 135 milhões. Enquanto isso,

Canadá deixou de importar etanol do Brasil a partir desse ano, mantendo nulas as importações até o último ano apurado (2014). Nova Zelândia, após a notificação de 2008, não importou no ano seguinte, o que pode indicar que a notificação impossibilitou o comércio.

Após deixar de importar etanol do Brasil, o Canadá, em 2010, emitiu mais uma notificação. A Alemanha também teve um novo registro, sendo que a medida também foi alinhada à Diretiva Europeia como as emitidas anteriormente. A novidade para o ano ficou por conta da notificação emitida por Israel; porém, esse país não importou etanol do Brasil dentro do período analisado. Nesse ano, o Brasil exportou cerca de US$ 1 bilhão em etanol para 42 países. Os IC e IF foram 41,28 % e 28,57%, respectivamente, ambos se mantendo bem próximos aos valores observados no ano anterior. Holanda (US$ 121 milhões importados) e Reino Unido (94 milhões importados) importaram valores expressivos, contudo, se observou uma queda de mais de US$ 100 milhões no valor importado pela Holanda, o que fez com que os EUA, com US$ 135 milhões importados, assumissem novamente a posição que foi perdida em 2009 de maior importador do etanol brasileiro.

No ano de 2011 é novamente obtido um IC acima dos 50%, sendo esse igual a 58,96% para o ano em questão. O IF foi exatamente igual ao do ano anterior, 28,57%, logo, a queda no número de países importadores do etanol brasileiro foi acompanhada pela diminuição do número de países que notificaram e importaram, na mesma proporção. A novidade entre os países notificadores foi o Japão; além dele, EUA e Nova Zelândia tiveram novos registros.

O país da Oceania, que havia deixado de importar etanol do Brasil em 2009 após a emissão de uma notificação em 2008, voltou a importar em 2011; contudo, a partir desse ano, não importou mais. Nesse ano, o Brasil exportou cerca de US$ 1,5 bilhão para 35 países, com os EUA recuperando a sua elevada participação nas importações de etanol do Brasil, com cerca de US$ 577 milhões importados. As exportações para a Holanda caíram pela metade em relação ano anterior, enquanto as para o Reino Unido se reduziram para menos de US$ 1 milhão nos anos sequentes. O Japão, com a emissão da medida técnica e importações em mais de US$ 196 milhões, contribuiu para o elevado IC apurado no ano.

Uganda, em 2012, emitiu duas notificações para o etanol; contudo, o país não apresentou comércio com o Brasil no período analisado. Vietnã também adotou uma nova medida técnica, assim como Estados Unidos e Japão. O elevado IC observado foi resultado das exportações para os EUA. Dos US$ 2,1 bilhões exportados pelo Brasil, cerca de US$ 1,5 bilhão foram somente para o país norte-americano. Costa Rica, El Salvador, Holanda e Japão importaram em média US$ 65 milhões, valor pouco significante perto do foi que importado pelos EUA, mas significativo em relação ao que os demais 28 países importaram de etanol do Brasil.

Os IC e IF foram 80,89% e 30,30%, respectivamente. Logo, ambos aumentaram em relação ao ano anterior, porém, de forma expressiva, apenas o IC. Ainda em relação a 2012, é válido destacar a queda observada nas importações para o Japão, que ficaram abaixo da metade do valor importado no ano anterior e assim se mantiveram até 2014, o que pode ser resultado das duas notificações emitidas pelo país, as caracterizando, assim, como uma barreira ao comércio.

Em 2013, foram registradas 7 notificações relacionadas ao etanol, sendo 4 delas oriundas dos EUA. A Suécia emitiu duas notificações; contudo, não importou etanol do Brasil no período analisado. A Suíça teve um registro nesse ano e importou cerca de US$ 16 milhões do Brasil, que exportou mais de US$ 1,8 bilhão em etanol para 34 países. O IC recuou frente ao ano anterior, porém continuou em patamar elevado, 70,62%. As exportações para a Coreia do Sul dobraram em relação a 2012, indo da casa dos US$ 100 milhões para mais de US$ 200 milhões. Como esse país não notificou, o aumento de suas importações contribuiu para a queda do IC. O IF teve um pequeno aumento em relação a 2012, muito por conta do fato de Honduras (país que notificou em 2007, mas só importou etanol do Brasil em 2010 e 2013) e Suíça terem importado do Brasil. As exportações para os EUA caíram, contudo continuaram acima de US$ 1 bilhão, o que garantiu o alto IC do ano.

No último ano analisado, 2014, apenas os Estados Unidos emitiram notificações relacionadas ao etanol. Esse ano foi marcado por uma brusca queda no valor exportado em etanol pelo Brasil, ficando o montante abaixo de US$ 1 bilhão, fato que não era observado desde 2005. A queda nas exportações foi acompanhada

pela redução das importações por partes dos EUA, que atingiram cerca de US$ 488 milhões e continuaram, mesmo assim, correspondendo mais de 50% do total exportado em etanol exportado pelo Brasil.

Costa Rica e El Salvador, que importaram valores relativamente altos em anos anteriores, não importaram em 2014. As importações da Holanda despencaram ficando abaixo de US$ 5 milhões. As exportações para a Coreia do Sul aumentaram, chegando próxima aos US$ 250 milhões, o que contribuiu para a queda apurada do IC, que mesmo em baixa se manteve em um patamar elevado, 62,51%. O IF aumentou em relação ao ano anterior, foi para 34,62% devido a menor queda do número de países que importaram e notificaram no ano frente ao total de importadores do ano, que foram 26.

Em resumo, percebe-se que entre os anos de 2003 a 2005, a partir dos valores obtidos nos cálculos dos IC e IF, não se pode afirmar que as exportações brasileiras de etanol foram impactadas negativamente pelas medidas técnicas notificadas, dado os baixos IC e IF. De 2005 para 2006, os índices aumentam significativamente, principalmente, o IC, o que se deve a primeira notificação feita pelos EUA, principal importador do etanol brasileiro. Nesse ano, tem-se que 55,8% do valor exportado em etanol estiveram sujeitos às barreiras técnicas, o que juntamente com o valor do IF pode indicar um médio grau de proteção do mercado.

Entre os anos de 2007 a 2010, o IC ficou em torno de 40%, sendo que em todos os anos desse período, com exceção de 2009, há uma forte influência das importações dos EUA nos valores dos IC obtidos. O IF apresentou uma trajetória crescente, exceto em 2008, ano em que houve o pico do número de importadores do etanol nacional. A combinação dos valores obtidos para os dois índices também pode indicar a sujeição a um médio grau de proteção para o mercado do etanol dentro desse período. Entre 2011 e 2014, por um lado, o IC se manteve acima dos 58% e oscilou alinhado com a participação dos EUA no total das importações do etanol brasileiro, tendo seu pico no ano de 2012, onde se tem um IC maior de 80%. Por outro, o IF se manteve em uma trajetória crescente. A combinação dos dois índices pode indicar que o mercado de etanol estava sujeito à alta proteção.

Apesar da média e da alta proteção do mercado de etanol resultante dos valores dos IC e IF, não se pode afirmar que as medidas técnicas notificadas ao Acordo TBT estão impactando negativamente no mercado externo do etanol brasileiro, pois há diversas outras variáveis que exercem influência sobre a dimensão do valor exportado, como a volatilidade dos preços, a oferta e a demanda internas, o comportamento de mercados de biocombustíveis substitutos ao etanol da cana-de-açúcar, o câmbio e as tarifas à importação ao etanol brasileiro impostas pelos principais parceiros comerciais.

As tarifas, ao lado das BNTs, atuam como determinantes do comércio internacional. Paixão e Fonseca (2008) encontraram evidências de que o Brasil apresentava vantagens comparativas reveladas no comércio de etanol com os EUA e União Europeia, no período de 1999 a 2007, e uma redução de 50% nas tarifas à importação, impostas pelos EUA, permitiriam um aumento no valor exportado de etanol brasileiro da ordem de US$ 117 milhões por ano para aquele país. Esse valor representaria um aumento de mais de 15% no total exportado. A Tabela 1, apresentada em sequência, traz as tarifas impostas, pelos principais parceiros comerciais, à importação do etanol brasileiro no período de 2003 à 2014.

Tabela 1: Tarifas impostas pelos cinco principais parceiros comerciais brasileiros à importação do etanol (2003-2014)

	2003-2005	2006	2007	2008	2009	2010-2013	2014
Coréia do Sul	30	30	30	30	30	30	30
Estados Unidos	0,189US$/l	0,189US$/l	0,189US$/l	0,189US$/l	0,189US$/l	0,189US$/l	0,189US$/l
Jamaica	30	30	30	30	30	30	40
Japão	27,2	23,8	20,3	16,9	13,4	10	10
União Européia	19,2 €/hl	19,2 €/hl	19,2 €/hl	19,2 €/hl	19,2 €/hl	10,2 €/hl	19,2 €/hl

As tarifas apresentadas para Coréia do Sul, Jamaica e Japão estão em percentuais.
Fonte: Elaboração dos autores com dados do WTO (2018).

A tarifa à importação com alteração relevante é a imposta pelo Japão que, a partir de 2006, é reduzida progressivamente de 27%, em 2003, para 10%, em 2010. Essa redução pode explicar o aumento progressivo das importações daquele país no período de 2006 à 2011 (Gráfico 1). Além disso, o aumento da tarifa imposta pela Jamaica, de 30% para 40%, de 2013 para 2014, pode relacionar-se à tendência de queda no valor importado por este país no período em questão. Não se pode afirmar

o mesmo com relação à União Europeia. No período em que as tarifas de importação caíram (2010-2013) observou-se uma diminuição das importações dos Países Baixos (Holanda), como pode ser constatado no gráfico 1.

Viegas, Jank e Miranda (2007) realizaram um estudo sobre barreiras não tarifárias dos Estados Unidos e da União Europeia com o cálculo do Índice de Cobertura (IC) e Índice de Frequência (IF) e chegaram à conclusão que as medidas não tarifárias impostas pelos Estados Unidos e pela União Europeia aos produtos agrícolas brasileiros têm reduzido as exportações. A partir dos resultados e discussões realizados pelos autores é possível afirmar que existe uma preferência dos Estados Unidos, em maior escala, e da União Europeia pelo uso de barreiras não tarifárias, em detrimento das tarifárias.

6. Considerações Finais

O processo de liberalização da economia global começou após a Segunda Guerra Mundial com o objetivo de retomar a cooperação comercial entre os países que havia sido perdida durante a década de 1930, a qual foi marcada por uma forte proteção aos mercados domésticos. Assim, em 1947, vinte e três países assinaram o Gatt objetivando o estabelecimento de um sistema que impedisse os danos gerados pelo protecionismo e liberalizasse as negociações por meio da redução tarifária.

As negociações multilaterais do acordo foram bem sucedidas no seu propósito, o que acabou por fortalecer formas não tarifárias de proteção ao mercado. A mudança do cenário econômico promovida pelo choque do petróleo nos anos 1970 foi mais um forte estímulo para o caminho alternativo de proteção aos mercados domésticos por meio de barreiras não tarifarias. Logo, as negociações multilaterais no âmbito do Gatt/OMC passaram a considerar os métodos não tarifários de proteção ao mercado na sua pauta de negociação, o que acabou originando o Acordo TBT, o qual tem como objetivo combater as barreiras não tarifárias de origem técnica prezando pela harmonização das normas e regulamentos técnicos entre os países. Contudo, o acordo se mostra insuficiente

para combater o estabelecimento de barreiras protecionistas e para lidar com toda complexidade relacionada ao tema.

Essa deficiência do Acordo TBT tem afetado o mercado de etanol brasileiro, levantando o debate acerca das dificuldades para exportar o biocombustível, seja por empecilhos relacionados a barreiras não tarifárias ou tarifárias. Assim, o presente trabalho se propôs a avaliar se as prováveis barreiras comerciais, oriundas das exigências técnicas dos países importadores do etanol, têm limitado as exportações. Para isso, foram utilizados o Índice de Cobertura (IC) e o Índice de Frequência (IF) e, apesar de os valores encontrados sugerirem médio e alto grau de proteção em alguns anos, não se pode afirmar que os novos regulamentos e normas técnicas direcionadas ao etanol estão limitando as exportações do Brasil porque as alterações no volume exportado do produto acontecem por vários motivos.

O fato de o maior importador de etanol brasileiro ser o maior emissor de notificações ao acordo TBT direcionadas ao etanol reforça isso. As exportações do bicombustível do Brasil são altamente concentradas nos Estados Unidos, que, ao mesmo tempo, é o maior parceiro comercial do Brasil para o produto e maior competidor. Sendo assim, fatores internos de produção do etanol dos EUA afetam as exportações brasileiras do biocombustível, além da própria demanda interna nacional ser outro fator que interfere nas exportações.

Pode-se também levantar a hipótese de que o mercado brasileiro do bicombustível tem conseguido se adequar bem as novas exigências técnicas para o etanol, principalmente as oriundas dos EUA, pois os elevados IC e IF puxados principalmente por esse país podem indicar também que as barreiras são pouco proibitivas, ou seja, mesmo com as exigências, o relacionamento comercial se mantém. Assim, como os Índices calculados são altamente influenciados pelo comércio com os EUA, fica como sugestão para novos estudos uma abordagem específica e relacionada, limitando-se ao comércio de etanol entre os dois países e considerando os fatores internos de cada país que influenciam no volume comercializado entre eles.

7. Referências

AMARAL, D. F.; KLOSS, E. C. Requisitos de Sustentabilidade no Comércio Internacional de Biocombustíveis: barreiras técnicas ou exigências pertinentes. *Rev. Política Externa*, v. 21, n. 2, p. 115-132, 2012.

BEGHIN, J. C.; BUREAU, J.C. *Measurement of sanitary, phytosanitary and technical barriers to trade*. Paris: OCDE, 2001.

BITTENCOURT, G. M.; FONTES, R. M. O.; CAMPOS, A. C. Determinantes das exportações brasileiras de etanol. *Revista de política agrícola*, v. 21, n. 4, p. 4-19, 2012.

COSENTINO, L. *Ação coletiva na cadeia do etanol* – o caso da certificação BSI-Bonsucro. 142f. 2017. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

DESPLECHIN, E. *Acesso ao mercado*: desafios globais para o etanol. São Paulo: UNICA, 2009. Disponível em: <http://www.unica.com.br/colunas/36687403920396732 43/acesso-ao-mercado-por-cento3A-desafios-globais-para-o-etanol/>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

EIA – U. S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. *International Energy Statistics*. Disponível em: https://www.eia.gov/beta/international/data/browser. Acesso em: 25 de março de 2018.

EPA – UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *Renewable Fuel Standard Program*. Disponível em: https://www.epa.gov/renewable-fuel-standard-program/renewable-fuel-standard-program-rfs1-final-rule. Acesso em: 25 de março de 2018.

EUROPEAN COMISSION. *Renewable energy directive*. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/renewable-energy-directive. Acesso em: 25 de março de 2018.

FASSARELLA, L. M. *Impacto das medidas técnicas e sanitárias nas exportações brasileiras de carne de frango*. 82 f. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2010.

INMETRO. *Manual de Barreiras Técnicas às Exportações*: conceitos fundamentais e serviços oferecidos pelo Inmetro. Rio de Janeiro: Inmetro, 2014.

KUTAS, G. *A importância de tornar o etanol uma commodity***.** São Paulo: UNICA, 2012. Disponível em: <http://www.unica.com.br/colunas/ 266190292036979688/a-importancia-de-tornar-o-etanol-uma-commodity/>. Acesso em: 04 de maio de 2017.

LAIRD, S. Quantifying Commercial Policies. In: FRANCOIS, J. F.; REINERT, K. A. (Eds.). *Applied Methods for Trade Policy Analysis*: a handbook. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 27-75.

MAGOSSI, E. EUA confirmam etanol como biocombustível avançado. *O Estado de São Paulo*, 03 fev. 2010. Disponível em: http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,eua-confirmam-etanol-como-biocombustivel-avancado,3728e. Acesso em: 22 de março de 2018.

MAPA – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Anuário estatístico da agroenergia 2014*: statistical yearbook of agrienergy 2014. Brasília: MAPA/ACS, 2015.

MDIC – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Sistema Alice Web*. Disponível em: http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br. Acesso em: 15 de dezembro de 2017.

MME – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Resenha energética brasileira* – Exercício 2014. Brasília: MME, 2015.

MARIN, F.; NASSIF, D. S. P. Mudanças climáticas e a cana-de-açúcar no Brasil: fisiologia, conjuntura e cenário futuro. *Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental*, v. 7, n. 2, p. 232-239, 2013.

OLIVEIRA, S. M.; AZEVEDO, D. B.; CENTENARO, M.; PADULA, A. D.; PEREIRA, R. S.; FORNAZIER, A.; POZAS, M. U. B; STEFFENS, C. Certificação da Indústria do Etanol Brasileiro no Contexto dos Stakeholders. *Rev. em Agronegócio e Meio Ambiente*, v. 5, n. 2, p. 283-309, 2012.

PAIXÃO, M.; FONSECA, M. Exportações de Etanol Brasileiro, Integração Regional e a Questão Ambiental: uma análise empírica. In: IV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 4., 2008, Brasília. *Anais*... Brasília: ANPPAS, 2008.

PERINA, M. A. *Identificação e sistematização de normas técnicas no âmbito do acordo TBT.* 71 f. 2003. Monografia (Bacharel em Ciências Econômicas) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2003.

SILVA, N. G. *Regulação ambiental dos países no âmbito da OMC*: uma ilustração para o etanol brasileiro. 114 f. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola Superior de Agricultura, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2011.

THORSTENSEN, V. A OMC: Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2, p. 29-58, 1998.

TOVAJAR, J. G.; AZEVEDO, M. C. G.; CARVALHO, L. C.; CAMPOS, R. Normalização para o comércio de etanol. *Revista Nucleus*, ed. especial, 2009.

ÚNICA - UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR. *Falta de Clareza nas Regras da OMC pode Alavancar Barreiras Comerciais Contra Etanol Brasileiro***.** São Paulo: UNICA, 2012. Disponível em: <http://www.unica.com.br/noticia/14531440920328781316/falta-de-clareza-nas-

regras-da-omc-pode-alavancar-barreiras-comerciais-contra-etanol-brasileiro/>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *What are non-tariff measures?* Genebra: Unctad, 2015. Disponível em: <http://unctad.org/en/Pages/DITC/ Trade-Analysis/Non-Tariff-Measures/What-are-NTMs.aspx>. Acesso em: 08 de novembro de 2017.

UNITED NATIONS. *UN Comtrade Database*. Disponível em: <http://comtrade.un.org/>. Acesso em: 12 de março de 2018.

VIEGAS, I. F. P. *Impacto das Barreiras Comerciais dos Estados Unidos e União Europeia Sobre a Pauta de Exportações Agrícolas Brasileiras*. 68 f. 2003. Dissertação (Mestrado em Agronomia) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2003.

VIEGAS, I. F. P.; JANK, M. S.; MIRANDA, S. H. G. Barreiras não tarifárias dos Estados Unidos e União Europeia sobre as exportações agrícolas brasileiras. *Informações Econômicas*, v. 7, n. 3, p. 27-38, 2007.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Integrated Trade Intelligence Portal*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/itip_e.htm>. Acesso em: 28 de março de 2018.

Recebido em: 06/11/2017.

Aprovado em: 16/02/2018.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

OS JORNAIS *O ESTADO DE SÃO PAULO* E *FOLHA DE SÃO PAULO* DIANTE DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (1961-1964)

ISMARA IZEPE DE SOUZA
Doutora em História Social pela Universidade de São Paulo (USP) e professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)

RESUMO: Este artigo tem como proposta analisar a forma pela qual os jornais *O Estado de S. Paulo* e *Folha de São Paulo* avaliaram a Política Externa Independente - PEI (1961-1964). Considerada um ponto de inflexão nas ações exteriores do Brasil, a PEI, atrelada ao projeto nacional-desenvolvimentista, foi inaugurada pelo governo Jânio Quadros e manteve suas linhas mestras durante o governo subsequente. A imprensa nacional, que, em sua maioria, corroborava as opiniões e conduta dos setores mais inclinados à direita do espectro político, realizou diversas críticas ao projeto e ações de inserção internacional efetivados nesse período. Demonstraremos que os dois jornais mencionados acima contribuíram para as visões maniqueístas acerca da política externa formulada e implementada nos Governos Jânio Quadros e João Goulart, reforçando a partir de um discurso anticomunista os elementos que justificaram o golpe civil-militar de 1964.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa Independente; Imprensa; Ministério das Relações Exteriores.

THE NEWSPAPER *O ESTADO DE SÃO PAULO* AND *FOLHA DE SÃO PAULO* ON THE INDEPENDENT FOREIGN POLICY (1961-1964)

ABSTRACT: This article has as its main purpose to analyze the way by which the daily papers *O Estado de S. Paulo (OESP)* and *Folha de São Paulo (FSP)*, important means of communication in Brazil, published some news concerning the so called Independent Foreign Policy – PEI (1961-1964). Regarded as an inflection point in Brazil foreign actions, PEI linked to the developmental-national project received severe reviews from the referred daily papers, which corroborated to the opinions and the conducts of the sectors more inclined to the right wing political spectrum. We want to demonstrate that OESP and FSP, as from an anti-communist discourse, contributed to stereotyped views about foreign policy formulated during Jânio Quadros government, and implemented later on by João Goulart government, being one of the elements that justified the civil-military stroke in 1964.

KEYWORDS: Independent Foreign Policy, Press, Ministry of Foreign Affairs.

1. Introdução

Em 2014, quando atos e solenidades foram realizados em lembrança aos 50 anos do golpe civil-militar, presenciou-se o recrudescimento de referências à experiência social e política dos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964). A historiografia brasileira, desde a redemocratização do país, na década de 1980, têm procurado lançar luzes a esse período, marcado por um processo de intensa mobilização política e social. No início da década de 1960, como em poucos momentos da história brasileira, a sociedade civil promoveu uma ampla discussão sobre os rumos que deveriam ser traçados para se alcançar o desenvolvimento. O lançamento de uma política externa ousada, denominada Política Externa Independente (PEI), contribuiu para inflamar tais discussões, despertando a mobilização da opinião pública acerca de como o país deveria se inserir no sistema internacional.

Partindo dessas afirmações, o objetivo deste texto é tecer considerações sobre a forma pela qual os jornais *O Estado de S. Paulo (OESP)* e *Folha de S. Paulo (FSP)* avaliaram a chamada Política Externa Independente (1961-1964). A opção pelos dois jornais deu-se em função da importância que detinham na formação da opinião pública paulista. *OESP,* um dos jornais mais antigos do país, possuía capilaridade nacional, tendo se destacado como protagonista no campo da vinculação entre imprensa e política. Já a *FSP*, nesse período, passou por intensa modernização e aumento de tiragem, consolidando seu perfil de jornal que se autodenomina, ainda hoje, porta-voz das classes médias brasileiras.

Analisaremos especialmente os editoriais que tiveram como tema episódios específicos da PEI. A opção pelas fontes editoriais se justifica na medida em que, através delas, é possível capturarmos, com maior clareza, o perfil dos jornais enquanto agentes políticos. Com o intuito de melhor apresentar nossas reflexões, dividimos o texto em três partes. Na primeira, analisaremos os aspectos políticos e sociais que marcaram os governos de Jânio Quadros e João Goulart, além de caracterizar a Política Externa Independente e suas implicações em âmbito interno. A interação entre política externa e opinião pública será abordada na segunda parte,

onde demonstraremos a especificidade dessa relação no início da década de 1960. Também ressaltaremos a trajetória dos jornais *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo* enquanto veículos de divulgação das ideias liberais. Na terceira e última parte analisaremos a postura dos referidos jornais na abordagem da política externa brasileira, especialmente em momentos nos quais o discurso de caráter anticomunista se evidenciou. O combate à PEI pode ser claramente identificado na forma pela qual esses jornais avaliaram a condecoração de Che Guevara, o restabelecimento de relações diplomáticas do Brasil com a URSS e o posicionamento brasileiro frente à questão cubana junto à Organização dos Estados Americanos (OEA). Esses dois últimos eventos correspondem ao período parlamentarista do governo de João Goulart, no qual San Tiago Dantas, um dos mais intelectualizados expoentes da política nacional, esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores.

2. A Política Externa Independente nos Governos Jânio Quadros e João Goulart

No Brasil, o Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) deixou um legado que mesclou o otimismo frente ao projeto de modernização do país e a constatação de sérios problemas econômicos e sociais. Brasília, a cidade moderna que consubstanciou o sonho de progresso fora concluída e, em 1961, Jânio Quadros foi o primeiro presidente a tomar posse na nova capital. A realização de eleições, e a transferência de um governo eleito por voto direto para outro que tivera anuência popular, não são fatores suficientes para considerar que o país vivenciava a plenitude de suas instituições democráticas.

Na crise que desencadeou o suicídio de Vargas, nas sucessivas revoltas militares que Juscelino Kubitschek enfrentou e em 1961, quando parte das elites políticas não desejaram o cumprimento da legalidade, constatam-se tentativas de intervenção autoritária. O fracasso das mesmas pode ser atribuído a diversos fatores, mas devem-se destacar as debilidades internas das Forças Armadas, dada

à resistência dos grupos identificados com o nacionalismo e com a defesa do Estado Democrático de Direito (MARTINS FILHO, 2013, p.103).

No final da década de 1950 uma nova liderança se destacou na cena política: Jânio Quadros. O então governador do Estado de São Paulo percorreu uma trajetória política meteórica. Durante a campanha presidencial, em 1960, na ausência de uma plataforma com parâmetros definidos lançou mão de frases de efeito, angariando simpatias graças a sua personalidade extravagante. Venceu as eleições após ter mobilizado o país em torno do combate à corrupção. Quadros governou sem uma base política que lhe desse respaldo, perdendo rapidamente o apoio que tivera da União Democrática Nacional (UDN). Em 24 de agosto de 1961, provavelmente no intento de conseguir ampliar seus poderes, Jânio apostou na renúncia e perdeu, uma vez que o Congresso Nacional rapidamente aceitou seu pedido, tendo as discussões se voltado à viabilidade da posse de seu vice, João Goulart.

A curta gestão de Quadros, de apenas sete meses, não foi marcada por nenhuma decisão interna de impacto, mas no campo da política externa houve tempo para inovações e gestos surpreendentes. A importância que as relações exteriores adquiriram durante esse governo pode ser atestada nos manuais de história: em nenhum outro período a política externa é retratada com tanto destaque. A Política Externa Independente, lançada pelo Presidente Jânio Quadros em 1961, baseou-se na ideia de que as ações do Brasil no cenário internacional deveriam ser encaminhadas a partir dos princípios de autonomia e universalização. Ao se beneficiar pelos fatores conjunturais do sistema internacional, como a ação dos países em desenvolvimento em torno de uma ação política contestatória, a PEI almejava concretizar as parcerias alternativas ao alinhamento preferencial com os Estados Unidos.

No início da década de 1960, o conceito de autonomia decisória no campo das relações exteriores foi reforçado, ganhando forte dimensão política. Nos anos 50, segundo Saraiva, a intelectualidade brasileira já estava atenta a essa questão, sendo a PEI, “um laboratório particular de emanações discursivas em torno do conceito de autonomia em política externa” (2014, p. 30).

A PEI também pode ser entendida como um aprofundamento da barganha nacionalista de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Sua base interna, segundo Vizentini, estaria ancorada no crescimento da sociedade brasileira e nas necessidades econômicas de ampliar o mercado externo (2004, p. 24). Dentre os objetivos dessa política externa estava a ampliação das relações econômicas com o mundo, sem que as questões de ordem ideológica pudessem influenciá-la. Procurando quebrar os enquadramentos criados pela Guerra-Fria, Jânio ressaltou que sua política externa reforçaria a solidariedade com os países em desenvolvimento. Deu atenção especial àqueles que emergiam do processo de descolonização, adotando uma postura anticolonialista e uma percepção positiva do papel do continente africano na ordem internacional. Saraiva considera que a política africana do Brasil nasceu nesse período, no qual a dimensão comercial se aliou a uma justificativa de proximidade baseada na história e cultura comuns (1996). Houve a ampliação do número de embaixadas brasileiras na África, e a criação de uma divisão africana interna no Itamaraty.

A defesa da formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômico constituiu-se num dos pilares dessa nova proposta de inserção internacional, suscitando debates sobre qual seria a dose ideal de autonomia brasileira em relação aos Estados Unidos. Como sua política doméstica especialmente do ponto de vista econômico fora conservadora, no espectro externo, o governo de Quadros teve condições de encaminhar propostas consideradas de esquerda. A iniciativa de desenvolver essa política externa tinha como contraponto a nomeação de Afonso Arinos para o Itamaraty, um mineiro antigetulista da União Democrática Nacional, que não despertava receios nos setores à direita do espectro político (VIZENTINI, 2004, p. 150).

A renúncia de Jânio Quadros deparou-se com a resistência das Forças Armadas em aceitar que a ordem constitucional fosse respeitada. Pairava sobre o vice-presidente suspeitas advindas de seu histórico de comprometimento com o trabalhismo. Figura de destaque do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), João Goulart, também chamado de Jango, foi nomeado ministro do Trabalho durante o segundo Governo Vargas e eleito vice-presidente em 1955 e 1960.

Em setembro de 1961, após a malfadada tentativa de golpe militar que encontrou resistência enfática na Campanha da Legalidade liderada por Leonel Brizola, os grupos políticos de esquerda e direita adotaram uma "solução de compromisso": o estabelecimento do parlamentarismo, que garantia a posse de João Goulart, mas retirava-lhe parte dos poderes. Com o parlamentarismo, houve alteração no processo decisório e Francisco Clemente de San Tiago Dantas foi indicado para liderar o Ministério das Relações Exteriores.

A defesa de uma postura liberta do maniqueísmo leste-oeste foi realizada pelo Brasil na tribuna das Nações Unidas, durante os três anos de vigência da PEI. Em 1963, obedecendo à tradição brasileira de inaugurar os trabalhos da Assembleia Geral com um discurso, Araújo Castro apresentou a tríade que ficou conhecida como a dos 3 Ds: desarmamento, descolonização e desenvolvimento. Castro defendeu a retirada da bipolaridade como parâmetro das discussões naquele fórum, e procurou evidenciar que as afinidades e reivindicações comuns às nações subdesenvolvidas deveriam se sobrepor a uma visão ideológica do mundo e aos interesses das grandes potências (Castro, 1963 *apud* CORRÊA, 2007, p. 173). Passados mais de 50 anos, essa fala é lembrada pela diplomacia brasileira como um exemplo de atitude altiva do Brasil frente aos desafios internacionais.

Considerada um momento de alteração de paradigma da inserção internacional do Brasil, a PEI exaltou a importância de manter certa independência de comportamento em relação à potência hegemônica. Durante o Governo de João Goulart, a política externa esteve em consonância com os projetos de política interna. Isso, na perspectiva da oposição, reforçava o caráter esquerdista desse governo (VIZENTINI, 2004, p. 176).

As estratégias de inserção internacional pensadas no início da década de 1960 inauguraram com veemência o caráter universalista da política exterior brasileira, pautada pela minimização do caráter ideológico de suas ações. Num momento de acirramento das divergências políticas internas, as ações levadas adiante pelo Itamaraty foram confundidas com a adesão a um paradigma antiamericanista de projeção internacional. A dicotomia globalismo X americanismo esteve presente nas discussões travadas pelos atores políticos do país em vários

momentos da história brasileira. Enquanto o americanismo é definido como o paradigma que eleva os Estados Unidos ao eixo principal ao qual deve girar a política externa brasileira, o globalismo defende a diversificação de nossas relações como condição para o aumento do poder de barganha do Brasil no mundo (PINHEIRO, 2000, p. 308). Por mais anacrônico que possa parecer, essa dicotomia como elemento de avaliação das ações brasileiras no plano internacional sobreviveu à Guerra Fria e permanece a gerar polarizações, em pleno século XXI.

3. A política externa e a imprensa brasileira

Entre as décadas de 1940 e 1960, a população urbana brasileira cresceu consideravelmente, ampliando o mercado potencial para o jornalismo impresso no país. A imprensa foi adquirindo relevância e peso junto à sociedade e à "opinião pública", cujo real significado tem sido alvo de debates e múltiplas interpretações. Sabemos que o conceito de "opinião pública" não é sinônimo da "opinião publicada", mas trabalhamos nesse artigo com a percepção de que esse conceito se constitui em uma das forças profundas na análise das relações internacionais (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967).[1] Cabe também evidenciar que entendemos a imprensa enquanto um veículo que "tanto espelha, quanto induz a formação de opiniões e tendências" (MANZUR, 2009, p. 30).

A relação entre a opinião pública e a política externa brasileira no período que corresponde ao Governo João Goulart também foi analisada sob um outro prisma, não tendo a imprensa como foco central, em um artigo de autoria dos professores do Instituto de Relações Internacionais da USP, Loureiro, Schor e Guimarães (2015). Em pesquisa junto à documentos recentemente desclassificados em arquivos norte-americanos, eles avaliaram as pesquisas de opinião que, fomentadas pela Agência de Informação norte-americana (USIA), foram realizadas

[1] O conceito de opinião pública que embasa a pesquisa é o mesmo utilizado por Tania Manzur: "opinião pública é o conjunto de diferentes correntes de pensamento expressas em uma localidade, em determinado período, acerca de uma ou mais temáticas, correntes essas que revelam percepções, visões de mundo, conceitos e preconceitos, ideias e ideologias. Para ser opinião pública, ela deve ter vindo a público, ou ter sido publicada, na medida em que não se pode aferir opiniões não reveladas" (2009, p. 29).

junto à sociedade brasileira pelo Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (INESE). Os questionários aplicados à população versavam sobre aspectos gerais da política interna do Governo de Jango, especialmente no que tange às reformas de base, mas também traziam questões relacionadas à política externa. Os autores do referido artigo identificaram que havia, dentre a população brasileira, grande simpatia aos EUA, e que as referências positivas à imagem desse país não impediram que parcela significativa dos entrevistados defendessem a autonomia como princípio da política internacional do Brasil (LOUREIRO et all,2015).

A simbiose entre a imprensa escrita e os rumos políticos do país constitui-se em um traço importante da história brasileira. Portadores de uma retórica liberal e antiesquerdista, os periódicos nacionais de maior projeção influenciaram diretamente na manutenção ou derrubada de governos. Se o mote que unia o discurso crítico na década de 1950 era o combate à corrupção, episódio evidenciado na crise de 1954, na década seguinte a imprensa contribuiu para opor a "democracia" ao "comunismo" (BARBOSA, 2007, p. 181). Mesmo projetando uma pseudo objetividade em sua forma de divulgar as informações, os jornais se constituíram em uma força política considerável no cenário nacional.

Os periódicos não apresentaram interesse permanente pelos temas de política externa, sendo esporádicas as suas atenções nessa esfera. Especialmente em momentos históricos nos quais as estratégias externas passaram por uma inflexão, houve maior interesse da imprensa sobre a questão. Os principais veículos de informação no país, por exemplo, marcaram suas posições e opinaram sobre qual deveria ser o papel do Brasil nas duas guerras mundiais, mas tal interesse foi momentâneo e se justificou pelo impacto desses eventos na vida política e econômica do país.

As explicações para o desinteresse da imprensa pelas estratégias de inserção internacional não podem ser reduzidas a um único fator, mas o insulamento burocrático do Itamaraty é um elemento que deve ser levado em consideração. O monopólio virtual que o Itamaraty desfrutou na elaboração da política externa, na percepção de alguns acadêmicos, teria contribuído para uma incipiente discussão pública sobre suas metas e seu significado (FARIA, 2008). Pouco permeado pela

sociedade civil, o Ministério das Relações Exteriores conquistou autonomia para elaborar as estratégias de inserção do Brasil no mundo, especialmente a partir da gestão do seu proeminente chanceler, o Barão do Rio Branco (1902-1912). Outro fator explicativo para que a relação entre política externa e imprensa não tenha ganhado destaque ao longo da história, centra-se no "espírito de corpo" desse ministério, o que não permitiria que as divergências sobre os rumos da política externa ocorridas dentre a diplomacia chegassem ao conhecimento público. Mesmo quando a polarização de ideias permitiu que se aflorassem as divergências, o debate centrou-se nos políticos e na diplomacia, ficando os jornalistas à margem da discussão (CASARÕES, 2012, p. 211).

A partir da década de 1960, assuntos relativos à inserção internacional do Brasil foram conquistando mais atenção dos meios de comunicação. Isso porque houve uma clara identificação das intersecções entre interno e externo, e a constatação de que a PEI buscava se coadunar com os preceitos desenvolvimentistas defendidos internamente. Como em poucas vezes na história, as discussões sobre política externa romperam o círculo fechado, sendo pauta não apenas dos jornais, mas de amplos segmentos da sociedade. Com a PEI verificou-se o apogeu da participação popular na elaboração e controle da política externa (MANZUR, 2009, p. 65).

A política externa do Governo João Goulart e seu tratamento por parte da opinião pública receberam uma importante contribuição de Tânia Manzur que, a partir das discussões travadas no Congresso Nacional e nos principais veículos de imprensa escrita, analisou como a opinião pública abordou os assuntos referentes à PEI, identificando quatro principais correntes de pensamento: o liberal-associacionismo, o liberal-nacionalismo, o universal-independentismo e o radical-nacionalismo (2009, p. 17). Em linhas gerais, os dois primeiros grupos priorizavam as relações com o Ocidente, sendo que o primeiro valorizava o engajamento brasileiro na luta ideológica entre Leste e Oeste. Os liberal-nacionalistas também temiam o avanço do comunismo, mas mostravam-se crentes nas instituições democráticas. Os universal-independentistas apregoavam a universalização das relações econômicas e políticas do Brasil, enquanto que os radical-nacionalistas

denunciavam o imperialismo norte-americano, vendo com bom grado a aproximação do Brasil com os países socialistas (2009, p. 282-283).

A maior parte dos jornais manifestava-se a cada ato relacionado a uma postura neutra do Brasil no cenário internacional, promovendo intensa oposição à PEI. As discussões giravam em torno da viabilidade ou não de uma aliança preferencial com os Estados Unidos. Neste período, predominou o discurso anticomunista, tendo o governo de João Goulart que conviver com um jornalismo político marcado pelo recrudescimento da radicalização.

A imprensa já havia fomentado o processo de crise política responsável pelo trágico desfecho do segundo governo de Vargas. Os principais periódicos na década de 1950, salvo raras exceções, opunham-se ao projeto varguista, atacando o nacionalismo e a intervenção estatal na economia. Nem o modelo norte-americano de imprensa objetiva e comercial, que chegava ao país nessa época, foi capaz de alterar a relação intrínseca do jornalismo com o universo político (MARTINS, 2010, p. 28). A maioria dos jornais continuou a defender a "concepção missionária" de sua atividade, refletindo os interesses ideológicos de partidos políticos (ABREU, 2006, p. 109). No Rio de Janeiro, o embate ideológico pode ser exemplificado nas disputas acirradas entre *Tribuna da Imprensa* e *Última Hora*, sendo o primeiro, um jornal a serviço do combate à herança getulista.

No Estado de São Paulo, a década de 1960 corresponde ao período de grande expansão da imprensa, tanto em termos quantitativos, quanto no que tange à modernização dos recursos utilizados na impressão. É fato que o jornal da família Mesquita reinava dentre os impressos paulistas, mas outros periódicos já apresentavam tiragens expressivas. Um dos jornais escolhidos para essa análise, a *Folha de São Paulo*, havia resultado da fusão, em 1960, das Folhas da Noite e da Manhã (PILAGALLO, 2012, p. 146). Os empresários Octavio Frias e Carlos Caldeira Filho adquiriram o periódico em 1962, aprofundando seu projeto de modernização. A *FSP* investiu maciçamente na ampliação de suas unidades impressoras. Segundo Capelato e Mota, um levantamento realizado pela *Price Waterhouse Peat e Co.*, no período de janeiro a abril de 1962, atestou que as médias diárias de circulação do jornal eram aos domingos de 132.274 exemplares (1980, p. 190).

Componente central da retórica da *FSP* era a ideia de que a sua objetividade e seu comprometimento com a verdade ajudariam o leitor a decifrar a realidade brasileira e o mundo. Esse jornal demonstrava um perfil menos conservador, se comparado com *OESP*. Quando do episódio de renúncia de Jânio Quadros, a *FSP* defendeu a posse de Goulart para resolver a crise, não aceitando a quebra da legalidade. Tal postura legalista também pode ser identificada em alguns editoriais e artigos que versavam sobre a política externa, como veremos.

O Estado de S. Paulo destacou-se como o principal formador de opinião das classes médias e das elites paulistas, obtendo projeção nacional. O *Estadão*, como é conhecido hoje, se norteou pelos princípios de um liberalismo conservador, sendo marcante sua influência na vida política do país. Surgiu, em 1875, com o nome de *Província de S. Paulo*, defendendo o abolicionismo e a proclamação da República. Assumindo a sua direção ao final do século XIX, Júlio de Mesquita alçou *OESP* ao papel de veículo de grande influência de comunicação do país (SODRÉ, 1999, p. 416). O teor combativo de seus editoriais, e a clareza de opinião a favor de um projeto liberal-conservador de poder, constituem-se na principal marca do jornal.

O elitismo e o autoritarismo presentes nos editoriais de *OESP* parecem antagonizar com o seu propalado liberalismo, porém, a especificidade do liberalismo brasileiro pode estar na sua capacidade de rejeitar e transigir com os princípios liberais clássicos (PEREIRA NETO, 1999, p. 14). Demonstrando uma visão muito peculiar de democracia, esse jornal mantinha seu entendimento da questão social como caso de polícia. A imprensa liberal - e nela se inclui *OESP* - para defender a classe a que representava, aceitou medidas repressivas e antiliberais no momento em que sentiu que a ordem social pudesse ser alterada (CAPELATO, 1989). Embora a análise de Capelato refira-se à primeira metade do século XX, e suas discussões girem em torno da relação do jornal com as elites do Estado mais rico do país entre as décadas de 1920 e 1940, o posicionamento de *OESP* na defesa da ordem permaneceu muito semelhante nas décadas posteriores.

Nos anos 50, apesar dos jornais terem procurado se adaptar ao crescimento de seu público, promovendo uma linguagem mais objetiva, *OESP* continuou a se destacar por textos prolixos e rebuscados, especialmente no que tange aos

editoriais. Já a *Folha*, na década de 1950 e no início dos anos 60, apesar de sua bandeira antipopulista, notabilizou-se pela defesa da legalidade, tendo respeitado os pleitos que elegeram Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Sua postura com relação ao governo de João Goulart foi de conciliação entre os interesses das classes médias urbanas e das elites. A *FSP* tinha temor ao comunismo, mas admitia a necessidade de tomar medidas de caráter social, entendendo que, em sua posição de representar as classes dominantes, "melhor seria dar os anéis para não perder os dedos" (CAPELATO; MOTTA, 1980, p. 173).

4. *O Estado de S. Paulo, Folha de São Paulo* e o combate à Política Externa Independente

OESP e *FSP* foram porta-vozes de setores da sociedade avessos ao comunismo. No entanto, os dois jornais apresentam nuances distintas no que tange à avaliação da Política Externa Independente e de algumas de suas ações. Atacando a visão dos radical-nacionalistas e dos universal-independentistas, para utilizar as expressões de Manzur (2009), *OESP* apelava para um discurso maniqueísta e de um anticomunismo primário, que pouco refletia a complexidade de forças do jogo político. Já a *FSP* demonstrou, por várias vezes, uma postura de crítica mais amena às ações de política internacional efetivadas pelo Itamaraty.

Realizamos uma pesquisa para verificar o posicionamento dos jornais frente a episódios diversos da ação internacional do Brasil, tendo como marcos cronológicos o Governo Jânio Quadros e o Golpe civil-militar de 1964. Optamos por avaliar ações que consideramos propensas a despertar discussões junto à Grande Imprensa, quais sejam: a condecoração de Che Guevara (agosto de 1961); a participação do Brasil como Estado observador na I Conferência de Países Não Alinhados (setembro de 1961); o reatamento de relações com a URSS (novembro de 1961); a postura brasileira na Conferência de *Punta del Este* (janeiro de 1962); a visita de João Goulart aos EUA (abril de 1962); o discurso de Araújo Castro na abertura da Assembleia Geral da ONU (setembro de 1963) e a visita do General Tito ao Brasil (setembro de 1963). A metodologia consistiu em verificar os editoriais dos

10 dias posteriores a esses fatos e, a depender se os mesmos já se anunciavam junto à sociedade (como foram os casos do reatamento com a URSS e das expectativas geradas em torno do anúncio da visita de João Goulart aos EUA), de 10 dias que os antecederam. Obedecendo a esses critérios, contabilizamos 21 editoriais de *OESP* e 14 editoriais da *FSP* acerca dessas temáticas, totalizando 35 textos. Se adotarmos uma categorização de conteúdo desses editoriais, classificando-os como positivos, negativos ou neutros, à exemplo daquela realizada por Casarões em pesquisa sobre a forma como esses dois jornais abordaram a política externa dos Governos FHC e Lula (2012), podemos chegar a uma avaliação semelhante à desse autor: a maioria dos editoriais que abordou tais episódios apresentou avaliação negativa da política externa do governo em questão.

Dos 21 editoriais de *OESP* analisados, somente um pode ser considerado "neutro" no que tange à percepção sobre a condução da política exterior. Os demais atacaram a política externa lançada por Jânio, tendo como argumento principal o de que a mesma priorizava apoiar regimes comunistas. *OESP* apresentou verdadeira obsessão por Cuba e seu dirigente, Fidel Castro. Desses editoriais, que abordaram aspectos variados relacionados à PEI, 13 ensejaram críticas ao comunismo e à figura de Fidel. Vários editoriais que não tiveram como alvo a condecoração de Che Guevara ou a Conferência de *Punta del Este*, temas em que naturalmente a situação de Cuba passaria pelo crivo do jornal, enveredaram pela análise da situação desse país.

A *Folha de São Paulo,* embora também tivesse manifestado críticas à PEI, chegou a dar um voto de confiança à algumas de suas proposições. Dos 14 editoriais analisados, 04 manifestaram opiniões evidentemente negativas sobre a PEI e 10 podem ser considerados neutros ou apresentam teor mais ameno nas críticas à aspectos específicos da ação internacional brasileira. O editorial de 06 de abril de 1963, manifestou apoio à Goulart, elogiando os "bons frutos" que viriam da postura de "amistosa franqueza" com a qual o presidente havia se referido às necessidades de auxílio econômico ao Brasil em discurso proferido nos EUA.[2] Os editoriais em que as críticas foram evidentes são aqueles em que a ação

[2] "Bons frutos". *Folha de São Paulo*, 06.04.1963, p. 4.

internacional brasileira foi analisada como facilitadora do crescimento do comunismo em âmbito doméstico.

Diante disso, optamos por centrar nossas atenções em três episódios: a condecoração de Che Guevara, o reatamento de relações diplomáticas com a URSS e a postura do Brasil na VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores da OEA, em *Punta del Este*. A avaliação dos referidos jornais acerca dessas ações nos oferecem um discurso anticomunista que evidencia uma das críticas centrais à Política Externa Independente, qual seja, a de que ela portava uma inclinação ideológica à esquerda.

Em 19 de agosto de 1961, Jânio Quadros realizou o gesto que se vinculou estreitamente a sua renúncia: a condecoração de Che Guevara. Jânio, que estivera em Cuba em março de 1960, já havia expressado certa simpatia pelo regime de Fidel Castro (FAUSTO, 2013, p. 374), mas a ousadia do ato de condecorar um líder revolucionário surpreendera o meio político, desencadeando a reação dos setores mais conservadores. As interpretações sobre o episódio são diversas, mas a mais recorrente é que o principal objetivo do presidente seria o de reforçar o caráter independente de sua política exterior, o que também pode ser entendido como um elemento de barganha face aos EUA (VIZENTINI, 2004, p.162).

Che Guevara, após participar da Conferência Econômica Interamericana de *Punta del Este*, fez escala em Brasília. A Conferência, realizada entre 5 e 17 de agosto, lançou a Aliança para o Progresso (ALPRO), que consistia no comprometimento dos EUA no auxílio financeiro e econômico para a América Latina. A ALPRO resultava de uma resposta à Revolução Cubana e, de certa forma, recuperava os princípios da Operação Pan Americana, ao associar subversão ao subdesenvolvimento. Segundo Loureiro, a administração Kennedy (1961-1963) admitiu que a situação da América Latina não se alteraria somente com investimentos privados externos e que era necessário garantir financiamento de longo prazo para projetos essenciais ao desenvolvimento. Acreditava-se que a Aliança para o Progresso fomentaria o crescimento econômico e faria a região ficar longe do comunismo (2012, p. 153).

Durante a Conferência, como ministro da Indústria do governo de Fidel Castro, o revolucionário argentino pautou sua participação na crítica ao reformismo contrarrevolucionário defendido pelos EUA. Ao chegar à Brasília foi recebido por Jânio Quadros, que o condecorou com a Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul, a mais alta honraria oferecida pelo governo brasileiro a estrangeiros. O encontro durou menos de uma hora, tendo Guevara reforçado que a visita ao Brasil se dava em sinal de agradecimento à atuação da delegação brasileira a favor de Cuba na Conferência de *Punta del Este.* A condecoração foi um gesto teatral e inesperado, de inspiração do próprio presidente Jânio, sem o conhecimento e a anuência de seu chanceler, Afonso Arinos (BEZERRA, 2012, p. 124).

O episódio desencadeou o agravamento das discordâncias políticas e da crise que distanciou a UDN do presidente brasileiro. Carlos Lacerda representava os que viam no gesto da condecoração um motivo para pedir a derrubada de Jânio. O "demolidor de presidentes", como ficara conhecido, personificou o golpismo ao apelar aos militares nos momentos em que o jogo democrático privilegiou seus opositores (MENDONÇA, 2002). *OESP* elogiava Lacerda ao considerá-lo portador de uma "folha de serviços à democracia brasileira" e um dos "líderes incontestes da política nacional".[3]

Fotos do encontro cordial entre Jânio Quadros e Che Guevara estamparam as manchetes dos principais jornais e revistas do país. A *FSP* criticou duramente aquele gesto, entendido como provocação aos cristãos brasileiros:

> Mas é pontualmente indesculpável a concessão do Cruzeiro do Sul a "Che" Guevara. Nenhum relevante serviço ao país prestou o ministro cubano (...). Sua condição de ministro do regime de Fidel Castro não esconde a verdade de quem é um agitador internacional, um comunista declarado, divorciado, portanto, dos ideais cristãos e pacifistas do povo brasileiro. Condecorá-lo é, literalmente, um acinte.[4]

O Estado de S. Paulo foi na mesma direção, avaliando a condecoração como um ato ofensivo aos valores do bloco ocidental e uma "carta branca" aos comunistas e nacionalistas. Estes, por sua vez, aplaudiram o gesto corajoso e inesperado de Jânio Quadros. Condecorar um revolucionário, na concepção dos dirigentes do jornal, provava a permissividade governamental para com as

[3] "Ainda é tempo". *O Estado de S. Paulo*, 22.08.1961, p. 3.
[4] A Gota Dágua". *Folha de S. Paulo*, 22.08.1961, p. 4.

atividades subversivas no país. Sugerindo a necessidade de intervenção militar para garantir a ordem, assim se pronunciava o editorial de *OESP,* no dia seguinte à condecoração:

> Porque só a outro Deodoro ou a outro Floriano caberá a missão de evitar que um levante no Nordeste ou alhures, enquadrado por organizações comunistas, em franca atividade no País, reedite no nosso território a façanha de Fidel Castro nas montanhas de Cuba.[5]

A repercussão negativa do caso movimentou Brasília e evidenciou o descontentamento de parte da bancada de oposição com a Política Externa Independente. *OESP* se manteve firme no propósito de atacar as diretrizes da PEI, criticando o chanceler Afonso Arinos por defender as relações comerciais com os países do bloco socialista, e por aguardar a visita do líder iugoslavo, Marechal Tito, ao Brasil. O editorial de *OESP*, cujo fragmento transcrevemos acima, fazia questão de salientar que o povo brasileiro tinha conhecimento de que o convidado era um ditador comunista. Citando Rui Barbosa e seus pronunciamentos sobre o caráter criminoso da postura neutra em outros momentos históricos, o jornal criticava outro fundamento da política externa: a neutralidade frente à disputa dos blocos antagônicos no sistema internacional.[6]

Nuances das críticas à PEI podem ser identificadas dentre a imprensa brasileira nos dias que se seguiram à condecoração de Che Guevara. *O Diário da Noite*, pertencente ao conglomerado de Assis Chateaubriand, considerava pertinente a visita do General Tito ao Brasil. A inimizade entre Júlio de Mesquita e Chateaubriand era de conhecimento público e o segundo não perdia a oportunidade de espezinhar o proprietário de *OESP.* Quando a visita do General Tito ao Brasil efetivamente ocorreu, poucos meses antes do golpe de 1964, o dono dos Diários Associados ridicularizou Mesquita "por ter se somado às vozes conservadoras, como a Liga das Senhoras Católicas de São Paulo" (PILAGALLO, 2012, p. 159). Os editoriais de *OESP*, na defesa veemente que faziam da aproximação brasileira à órbita norte-americana, desconsideraram o fato de que o General Tito era um dissidente da política soviética, e que sua visita em nada se relacionava ao fortalecimento dos comunistas no país. Percepções distintas de um mesmo episódio,

[5] "Diplomacia?". *O Estado de S. Paulo*, 20.08.1961, p. 3.
[6] Idem.

no entanto, não impediram que os dois magnatas dos meios de comunicação fizessem as pazes e combatessem no mesmo lado, quando optaram por apoiar o golpe civil-militar de 1964.

O anticomunismo apresentava-se como inerente ao discurso político dos referidos jornais, e no caso de *OESP,* tal postura pode ser identificada muito antes da Guerra Fria. Apesar de antigetulista, *OESP* coadunou com o Estado Novo (1937-1945) no que se refere ao combate às ideias comunistas. Isso fica evidente na forma como divulgou as notícias relativas à Guerra Civil Espanhola (1936-1939), contribuindo para a elaboração de mitos políticos e deturpando a imagem dos republicanos espanhóis junto à sociedade brasileira (NEGRÃO, 2005).

À frente do Itamaraty entre setembro de 1961 e junho de 1962, durante a fase parlamentarista do governo de Jango, San Tiago Dantas aprofundou as diretrizes da PEI, realizando uma gestão que deixou profundas marcas na diplomacia brasileira. Ícone da corrente de pensamento intitulada por Manzur (2009) como universal-independentista, que pregava a pluralidade e o distanciamento brasileiro dos dois blocos ideológicos antagônicos, Dantas não acreditava que houvesse condições para o Brasil aderir ao comunismo. A ação brasileira no sistema internacional deveria se orientar pela defesa do interesse nacional, entendido como inerente à busca pelo desenvolvimento e pela superação da pobreza. O chanceler brasileiro demonstrava ter grande conhecimento intelectual dos conceitos de política internacional, apresentando vontade política de implementar os princípios da PEI.

Em novembro de 1961, o reatamento das relações diplomáticas com a URSS acirrou os debates junto à imprensa. A atitude não era intempestiva, mas fruto de uma concepção de política externa que já vinha sendo debatida pela diplomacia desde o Governo Juscelino Kubitschek. A justificativa de Dantas, a quem coube dar o polêmico passo - após o rompimento realizado em 1947 - se respaldava na necessidade de universalizar a política e diversificar a pauta comercial do país. Em exposição ao Congresso Nacional, a quem devia maiores explicações dada à dinâmica do sistema parlamentarista, o chanceler alegou que o reatamento com a URSS se constituía na incorporação do Brasil ao rol dos 71 países que mantinham

relação com aquele país, dentre os quais muitas nações desenvolvidas e democráticas (VIZENTINI, 2004, p. 177).

Os argumentos de Dantas atacavam duas dimensões da inserção internacional brasileira: a política e a econômica. Nessa última esfera a alegação era a de que o comércio internacional do bloco soviético era o que mais crescia naquele momento, e que havia vantagens concretas para o Brasil nessa aproximação. O argumento político, que abria espaço conceitual para o econômico, enfatizava a necessidade de convivência entre os opostos (FONSECA, 2014, p. 992). Havia a convicção de que, no espectro ideológico, o Brasil estava ao lado dos que melhor representavam suas raízes históricas e culturais de vinculação ao Ocidente.

Apesar de oferecer detalhadas e longas explicações sobre a decisão de reatamento com a URSS, Dantas enfrentou duras reações, que rapidamente ganharam espaço na imprensa. *O Estado de S. Paulo* insistia no caráter perigoso desse gesto, tomando-o como incentivador das atividades comunistas no Brasil, e como um feito que não contava com a aprovação da sociedade:

> O Brasil, ficou provado, não é o que pretende dele fazer a corte dos comunistas e dos desajustados mentais. O Brasil é fundamentalmente cristão e democrático e tem demonstrado a saciedade o que pensa a respeito dos que se arrogam a pretensão de ser os seus verdadeiros intérpretes.[7]

O jornal defendia que a aproximação com o Brasil servia aos propósitos soviéticos de se utilizar de todas as estratégias, inclusive as de apelo econômico, para minar as bases do ocidentalismo e das democracias. Declarava a inutilidade das relações econômicas com o bloco socialista para os interesses comerciais brasileiros, alertando para os prejuízos espirituais e morais que tal aproximação acarretaria. O alerta tinha como base o fato dos soviéticos aproveitarem a conjuntura para promover uma imagem positiva de seu país. No Rio de Janeiro, foram organizadas mostras de cultura e filmes e preparada uma Exposição Soviética para divulgar as realizações técnicas e econômicas da potência socialista (MOTA, 2007, p. 209).

[7] "O Brasil e a Russia bolchevista". *O Estado de S. Paulo*, 25.11.1961, p. 3.

A *FSP* teve um posicionamento distinto, demonstrando simpatias aos argumentos de Dantas, que associavam o reatamento com a necessidade de ampliar o mercado externo, condição básica para o desenvolvimento nacional. O jornal reconhecia o caráter pragmático da PEI e chancelava as afirmações do primeiro ministro, Tancredo Neves, sobre a negação do Brasil em fazer concessões à ideologia e à política da URSS. Longe de esboçar qualquer simpatia à URSS, o jornal concordava com o Itamaraty sobre as relações diplomáticas com o Leste se constituírem em uma imposição da projeção do Brasil no plano mundial.

No editorial de 26 de novembro de 1961, a *FSP* reiterou sua aversão ao comunismo e não criticou, como a maior parte da Grande Imprensa fez, o fato do reatamento das relações com a URSS ocorrer na mesma semana em que se rememoravam os soldados mortos na Intentona de 1935:

> O restabelecimento de convivência diplomática faz-se sob o signo de profundo ressentimento contra os comunistas, por parte de expressivas correntes da opinião pública. Mas a coincidência tem lá alguma utilidade. Enseja àqueles como este jornal, que apoiam o reatamento, a oportunidade de manifestar a mais severa aversão pela brutalidade da ação política soviética. Uma coisa não deve ser confundida com a outra. O reatamento é necessário porque a URSS se tornou a segunda potência do mundo. E nenhum país, que aspire a ser efetivamente importante, pode esquivar-se de relações diplomáticas e comerciais com as nações poderosas. O trato com ela será penosíssimo porque seus escritórios farão aqui o que fazem em toda a parte: desbragada espionagem, insidiosa propaganda, perigoso aliciamento de adeptos. Não tenhamos nenhuma ilusão sobre esses perigos. Crescerão terrivelmente, mas temê-lo em vez de enfrentá-los será timidez ou fraqueza absolutamente incompatível com a vontade de proteger o Brasil.[8]

Menos de dois meses após cobrirem esse tema de política externa, *OESP* e *FSP* deram amplo destaque a outro momento relevante da PEI: o posicionamento brasileiro na Organização dos Estados Americanos frente à questão cubana. Em janeiro de 1962, a cidade uruguaia de *Punta del Este* sediou a VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, convocada sob pressão dos EUA, e tendo como objetivo oficial analisar ameaças à paz e à independência política dos países americanos. As relações diplomáticas entre Cuba e os EUA já haviam sido rompidas em janeiro de 1961, e a derrota da ação na Baía dos Porcos colocou o Governo Kennedy em estado de alerta. A declaração de Fidel Castro sobre o caráter

[8] "23 e 27 de novembro". *Folha de S. Paulo*, 26.11.1961, p. 4.

socialista da revolução levou os EUA e alguns países latino-americanos - dos quais se destacou a Colômbia - a temerem que processos revolucionários na América se tornassem viáveis graças à ajuda de Cuba.

Durante a Conferência de *Punta del Este* ficou evidente que a intenção dos EUA era aprovar drásticas sanções à Cuba. A percepção, tanto da direita quanto da esquerda latino-americana, era a de que a questão cubana na OEA poderia moldar as relações hemisféricas. A reunião ensejou a discussão de temas mais amplos, tais como o das relações dos Estados Unidos com a América Latina, e a solidariedade pan-americana.

Liderando um grupo de "conciliadores", o Brasil foi condizente com os princípios de autodeterminação, lançando o projeto que ficou conhecido como o da "finlandização de Cuba". Por essa proposta a ilha se transformaria num Estado neutro, comprometendo-se a cumprir um tratado de obrigações negativas. Em uma exposição em defesa do Direito Internacional, a delegação brasileira opôs-se frontalmente aos EUA, ressaltando a inoperância e a ilegalidade de sanções que poderiam consolidar a influência soviética na ilha chefiada por Fidel Castro (FRANCHINI NETO, 2005). San Tiago Dantas assim se pronunciava acerca das pretensões norte-americanas sobre Cuba:

> Fórmulas intervencionistas ou punitivas, que não encontram fundamento jurídico e produzem, como resultado prático, apenas o agravamento das paixões e a exacerbação das incompatibilidades, não podem esperar o apoio do governo do Brasil. Fórmulas evasivas, insinceras, que pedem o que previamente já se sabe que terá de ser desatendido ou recusado, também não contam com a nossa simpatia.[9]

Dantas centrava a sua argumentação no Direito Internacional, defendendo que a função brasileira, naquele encontro, era a de mostrar que o clima de confronto inerente à Guerra Fria poderia ser substituído pela convivência pacífica entre os dois sistemas de poder. O chanceler não negava o caráter autoritário do regime que se instalara em Cuba, mas frisava que a exclusão do país do sistema interamericano em nada auxiliava a causa democrática no continente. Mais complexos que os defendidos quando do reatamento com a URSS, os argumentos diplomáticos

[9] Alocução do ministro San Tiago Dantas aos chefes de missão dos Estados Americanos apud FRANCO, Álvaro da Costa (org). *Documentos da Política Externa Independente*, vol. 1. Brasília, FUNAG, 2007, p. 263.

brasileiros na questão cubana resultavam de princípios jurídicos (FONSECA, 2014, p. 1020).

A imprensa brasileira acompanhou com incomum interesse o que se discutia e deliberava em *Punta del Este*. *OESP* informava com grande destaque todos os passos da delegação do Brasil, defendendo o posicionamento norte-americano, e criticando duramente a postura liderada por San Tiago Dantas. *OESP* deu ampla cobertura à repercussão das decisões da reunião no Brasil. Dias antes do início da Conferência o jornal já criticava as declarações de San Tiago Dantas acerca da orientação que nortearia a postura brasileira em *Punta del Este*. De 17 a 28 de janeiro, 08 editoriais foram dedicados a essa temática. Podemos considerar um fato raro o jornal dedicar de forma recorrente as suas "Notas e Informações" à um tema de política externa. Todos esses editoriais apresentavam de forma taxativa a ideia de que a linha de atuação brasileira era errônea, e que o mais adequado seria seguir um ponto de vista idêntico ao que na Conferência iria defender os EUA.[10] A quantidade de reportagens que o jornal publicou sobre a Conferência também é expressiva: de 01 de novembro a 31 de março de 1962 foram contabilizadas, por Ana Carolina Marson, 234 notícias sobre o evento (2016, p. 23).

Ruy Mesquita, da família proprietária de *OESP,* seguiu rumo ao Uruguai para cobrir a reunião como enviado especial. Assim se pronunciava sobre o grupo de conciliadores liderados pelo Brasil:

> Esses países, e especialmente o Brasil, talvez tenham negligenciado uma importantíssima questão na evolução da situação cubana – o fidelismo está morto. Hoje, quem traça os rumos de Havana é o comunismo internacional, isto é, os planificadores da política externa da grande potência soviética.[11]

Ao insistir na influência do comunismo internacional sobre Cuba, Ruy Mesquita elogiava a postura norte-americana, entendendo-a como uma lição de "autodeterminação" e "não intervenção". Com sentidos opostos, esses dois termos foram apropriados pelos grupos que divergiam sobre a melhor solução para o caso.

[10] Os editoriais de *OESP* que abordaram a Conferência de *Punta del Este* e a postura brasileira na mesma são: "A entrevista do chanceler" (17.01.1962); "Atitude que não se justifica" (18.01.1962); "A autodeterminação do PTB" (18.01.1962); "O manifesto dos chanceleres" (19.01.1962); "Cadeia de contradições" (20.01.1962); "Cuba em face do Direito Internacional" (21.01.1962); "Em defesa da solidariedade americana" (24.01.1962); "O Itamarati em Punta del Este" (26.01.1962).

[11] "O ocidente não pode ser derrotado na frente sul-americana da Guerra Fria". *O Estado de S. Paulo*, 24.01.1962, p. 1.

A alegação de que as forças de esquerda provinham de interesses exógenos ao país foi adquirindo cada vez mais força junto à Grande Imprensa, constituindo-se em fator central na arregimentação das classes médias brasileiras em torno da defesa do golpe de 1964.

A atuação do Brasil em *Punta del Este* recebeu duras críticas da *FSP*. A aversão à experiência cubana não permitiu um posicionamento distinto daquele tomado por *OESP*. Ambos entendiam a postura brasileira como omissão face aos perigos do comunismo internacional. A *Folha* defendia a expulsão de Cuba da OEA, mas alertava para a necessidade de evitar uma intervenção armada na ilha.[12]

Em editorial de 26 de janeiro, *OESP* apresentou uma síntese da argumentação presente nos editorias anteriores. Uma afirmação recorrente era a de que a insistência brasileira em não alterar sua postura se constituía em uma estratégia para angariar o apoio da extrema esquerda internamente, visando interesses eleitorais. As críticas ao Itamaraty incidiam sobre a suposta transformação de uma política de Estado em uma política de teor ideológico. Segundo *OESP*, o Itamaraty, naquele episódio, tinha conspurcado uma de suas tradições mais caras: a de realizar uma política acima dos interesses partidários:

> O que no passado distinguira a política do Itamarati, tornando-a um exemplo de clarividência e bom senso, fora justamente o perceber a inutilidade de todo o esforço tendente a contrariar a linha traçada pelo destino histórico das nações americanas no processo evolutivo da política continental. Os estadistas que fizeram a grandeza da diplomacia brasileira no passado sabiam perfeitamente – como ainda anteontem o frisou em Punta del Este o chanceler chileno – que, em primeiro lugar, está a defesa da democracia representativa, em segundo a garantia internacional da defesa dos direitos humanos, e só respeitando estes direitos poderá o princípio da não intervenção ter força moral necessária para se impor. Mas se essa concepção, elevada e humana, de nossa política exterior, pode, durante mais de um século, obter os êxitos que todos conhecemos, foi porque era um axioma da política brasileira manter o Itamarati imune às injunções de politiquice doméstica. A Casa de Rio Branco era terreno respeitado, onde nunca lograva penetrar a política rasteira dos partidos. Hoje, pelo contrário, o que se vê é um governo constituído por elementos de partidos fragorosamente derrotados nas últimas eleições subordinar a tese que defende em congresso internacional às conveniências dos seus membros no futuro pleito eleitoral. Não é o prestígio, nem a segurança nacional que o Sr. San Thiago Dantas tem em vista quando procura insistentemente solidarizar-nos com a aventura castrista; o que preocupa v. exa. É o que possa pensar de sua atitude em Punta del Este o eleitorado que obedece a liderança da corrente comuno-nacionalista.[13]

[12] "A unidade do continente". *Folha de S. Paulo*, 28.01.1962, p. 4.
[13] "O Itamarati em Punta del Este". *O Estado de S. Paulo*, 26.01.1961, p. 3.

Ao longo de décadas, a ideia de que a "Casa de Rio Branco" se constituía em uma burocracia imparcial permeou o imaginário político do país. Em vários momentos da história, especialmente naqueles em que se efetivaram ações voltadas à busca pela universalização das ações externas do Brasil, houve acusações acerca do abandono de uma política "neutra" por parte do Itamaraty. San Tiago Dantas foi acusado de estar comprometido com grupos internos, cujo apoio não poderia perder. As referências à corrente "comuno-nacionalista" evidenciam a tendência ao maniqueísmo e à polarização política, que predominaram no período. A ideia de vincular o perigo comunista ao nacionalismo pode ser identificada no posicionamento do jornal em outros episódios, como no de contestação ao monopólio da União sobre a exploração do Petróleo, e naqueles que colocaram em xeque a capacidade do Estado de gerir a política econômica. Para os partidários do liberalismo econômico, de quem *OESP* constituiu-se em porta-voz fervoroso, o nacionalismo daria margem à infiltração comunista.

O exemplo cubano mostrava, na percepção de parte das elites brasileiras, que o nacionalismo poderia acobertar o viés comunista de um projeto de governo. O fato de Fidel Castro ter reconhecido a adesão ao marxismo-leninismo somente em 1961, após a tentativa de invasão da Baía dos Porcos, era evidenciado como exemplo do que poderia ocorrer no Brasil, caso não se combatesse o teor nacionalista de intenções "subversivas" à ordem. O anticomunismo, dessa forma, contagiava as classes médias, constituindo-se em "verdadeira histeria" (FICO, 2014, p. 69).

Nos últimos dias da conferência, Ruy Mesquita realizou críticas exacerbadas a San Tiago Dantas, a quem acusava de minar o prestígio brasileiro diante da opinião pública continental.[14] O Brasil não votou pela expulsão de Cuba da OEA, mas aceitou sua retirada do Conselho Interamericano de Defesa.

Ao final da Conferência, Cuba foi expulsa da OEA, decisão motivada claramente pela natureza política e ideológica de seu regime. A base de sustentação jurídica dessa definição era discutível, uma vez que, como insistira a delegação

[14] "A realidade e as palavras". *O Estado de S. Paulo*, 30.01.1962, p. 1.

brasileira, a Carta da Organização não previa a expulsão de seus Estados-membros (ÁVILA, 2011, p. 65).

As atenções dedicadas à Conferência não impediram que *OESP* permanecesse investindo contra as ações do Governo Jango no plano interno. No dia 29 de janeiro de 1962, o editorial centrou-se nas Ligas Camponesas e na alegada "permissividade" nas ocupações de terras. As Ligas, segundo Moniz Bandeira, resultavam, desde o final da década de 1950, da expansão capitalista que desintegrava a economia rural, provocando o desemprego e a fome nos campos (2010, p. 163). Na concepção das elites e de parte das classes médias elas se constituíam em fator de desestabilização da ordem no país.

A imprensa passou a dar cada vez mais destaque à figura do presidente João Goulart. É também na análise da capacidade de Jango em lidar com os campos político-ideológicos antagônicos que os dois jornais, aqui ressaltados, se distanciam. A *FSP*, ao contrário de *OESP*, depositava expectativas positivas no presidente, defendendo o seu perfil de conciliador. As discussões sobre as reformas de base, especialmente a agrária, mobilizaram a opinião pública e, para a *FSP,* Jango se constituía em contraponto às tendências que apregoavam uma solução "extremista" para o problema agrário no país. Em editorial intitulado "Contra a demagogia na reforma agrária" o jornal deu um voto de confiança à Goulart, tecendo severas críticas ao seu cunhado, Leonel Brizola, acusado de manter uma postura radical frente à questão.[15]

OESP, ao contrário, sempre considerou Jango um perigoso elemento à mercê das deliberações dos comunistas. O jornal auxiliou na construção e difusão da imagem de um presidente frágil, refém dos movimentos sociais liderados por Brizola. O jornal da família Mesquita via com desconfiança a associação de Jango com os interesses das massas, interpretando-o como um político incapaz, herdeiro de seu inimigo histórico, Getúlio Vargas. Um liberalismo restrito aos "bacharéis paulistas" (BENEVIDES, 1981) se evidenciava e dava reforço a algumas posições presentes na retórica udenista, como a de que o discurso governamental em defesa dos interesses do povo escondia os ideais comunistas e "subversivos".

[15] "Contra a demagogia na reforma agrária". *Folha de S. Paulo*, 25.01.1962, p. 4.

Em 1963, especialmente após o retorno do regime presidencialista, as diferentes nuances de opiniões com relação à figura de João Goulart foram substituídas por um discurso homogêneo, que enfatizava a sua fraqueza e incompetência. No ano seguinte, os jornais demonstraram coesão na avaliação de que o país caminhava para o comunismo e passaram a propor a quebra da legalidade constitucional como forma de "defender" a democracia. Os anticomunistas exploraram a dicotomia comunismo x democracia, projetando-a também na compreensão da política externa, já que o alinhamento com os EUA era visto como necessário para reforçar os valores supostamente democráticos do bloco ocidental (MOTA, 2000, p. 63).

5. Considerações Finais

Os episódios específicos da PEI aqui analisados demonstram que o temor ao comunismo foi elemento central no posicionamento de *OESP* e *FSP* frente à política externa. A PEI acirrou as discussões da imprensa sobre o papel do Brasil no mundo, especialmente nos momentos em que San Tiago Dantas teve que se posicionar e defender a postura brasileira nos episódios de reatamento de relações com a URSS e de defesa da não expulsão de Cuba da OEA. Ambos os casos exigiram de Dantas intenso trabalho de argumentação intelectual e diplomática.

OESP realizou uma campanha para convencer seus leitores que a forma de inserção internacional que o país buscava gerava ameaças de "subversão da ordem". Seus dirigentes, defensores de um liberalismo excludente, não aceitavam a adequação da política externa à um projeto de desenvolvimento interno que passasse pela superação das injustiças sociais. Esse jornal aglutinou a fala de setores políticos que desconsideravam o teor pragmático e autônomo da PEI, valores inerentes à ação internacional brasileira desde o Barão do Rio Branco. *OESP* supervalorizava os enquadramentos da Guerra Fria e defendia que a PEI poderia levar ao enfraquecimento dos vínculos com os EUA. Dessa forma, uma atuação externa pensada a partir de parâmetros mais altivos era entendida como perigosa, e como um modelo a ser combatido.

A *FSP*, quando do reatamento com a URSS, deixou evidente que apoiava a medida e os argumentos de Dantas para justificá-la. Seu posicionamento frente à PEI, se comparado ao de *OESP*, foi menos conservador, tendo as críticas se efetivado esporadicamente, especialmente quando as ações do Itamaraty convergiram para a defesa de valores e personalidades associados ao mundo socialista. Cumpre assinalar que a postura desses jornais frente à PEI obedeceu a uma lógica e a um perfil ideológico que se estenderam por décadas, e que podem ser verificados nos anos iniciais do século XXI. Guilherme Casarões analisou a postura dos dois jornais frente à política externa do Governo Lula, concluindo que o *Estadão* foi mais incisivo nas críticas, expandindo sua reprovação a todos os aspectos que envolveram a inserção internacional brasileira, tendo a *Folha* apresentado suas críticas focadas especialmente na diplomacia presidencial de Lula e, por vezes, elogiado os objetivos e as estratégias brasileiras na área (2012, p. 231).

Dos três episódios da PEI avaliados, dois estão intimamente relacionados à postura brasileira diante de Cuba. As posições de *OESP* e *FSP* confluem quando se referem ao comportamento brasileiro frente ao país governado por Fidel Castro. Para os anticomunistas latino-americanos a ilha era considerada um exemplo muito mais perigoso e próximo do que a URSS. Essa potência do campo socialista teve, a partir da década de 1960, sua imagem alterada aos olhos da direita na América Latina. O país que era visto como exportador da revolução no início do século XX foi se apresentando como parceiro comercial da região (BRANDS, 2010). Ao avaliar como positivo o significado pragmático do reatamento das relações diplomáticas com a URSS, a *FSP* corroborou com essa percepção.

A postura do Brasil na Conferência de *Punta del Este* foi o evento de política externa que mais despertou as atenções da imprensa durante o Governo João Goulart. A divergência brasileira com o grupo liderado pelos EUA durante o evento recebeu duras críticas dos dois jornais aqui analisados, pois foi entendida como um elemento que reforçava o comunismo no continente.

A Revolução Cubana contribuiu sobremaneira para radicalizar o discurso daqueles que viam com maus olhos a defesa que o Itamaraty fazia, desde a década

de 1950, de uma política externa mais autônoma e menos dependente dos EUA. O exemplo cubano exercia fascínio sobre as esquerdas, e profundo medo sobre o espectro político de direita, constituindo-se num modelo a ser seguido ou combatido.

Na década de 1960, a profusão do discurso anticomunista se constituiu em marca identitária de *OESP* e *FSP*, embora o primeiro tenha se destacado pelo caráter virulento de suas considerações. Em 1964, baseados no "perigo vermelho", ambos defenderam a intervenção militar como forma de praticar uma profilaxia no país, sendo protagonistas de um movimento do qual, pouco depois, foram vítimas. A censura, aliás, é outro fator de sum a importância na compreensão da íntima interação entre a política nacional e a imprensa.

6. Referências

ABREU, Alzira Alves de. 1964: a imprensa ajudou a derrubar o governo Goulart. In: FERREIRA, Marieta de Moraes (org). *João Goulart. Entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.107-128.

ÁVILA, Carlos Federico Dominguez. A Conferência de Punta del Este cinquenta anos depois: um estudo da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Américas (1962). *Carta Internacional*, vol. 6, n. 1, p. 53-66, 2011.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O Governo João Goulart. As lutas sociais no Brasil, 1961-1964.* 8ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

BARBOSA, Marialva. *História cultural da imprensa (Brasil 1900-2000).* Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

BENEVIDES, Maria Vitória. *A UDN e o Udenismo. Ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965).* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BEZERRA, Gustavo Henrique Marques. *Da Revolução ao Reatamento: a política externa brasileira e a questão cubana (1959-1986).* Brasília: FUNAG, 2012.

BRANDS, Hal. *Latin America's Cold War.* Cambridge: Harvard University Press, 2010.

CAPELATO, Maria Helena. *Os arautos do liberalismo. Imprensa Paulista 1920-1945.* São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____; PRADO, Maria Lígia. *O Bravo Matutino. Imprensa e ideologia: o jornal O Estado de S. Paulo*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. A mídia e a política externa no Brasil de Lula. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 1, n. 2, p. 211-236, 2012.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2011.

CORRÊA, Luis Felipe de Seixas (org). *O Brasil nas Nações Unidas:* 1946-2006. Brasília: FUNAG, 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional,* vol. 51, n. 2, p. 311-355, 2008.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2013.

FERREIRA, Jorge. O Governo Goulart e o golpe civil-militar de 1964. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs). *O Brasil republicano, vol.3: O tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 343-404.

FICO, Carlos. *O golpe de 1964: momentos decisivos.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

FONSECA, Gelson. Francisco Clementino San Tiago Dantas: o conflito Leste-Oeste e os limites do argumento racional. In: FUNAG. *Pensamento Diplomático Brasileiro, vol. 3: formuladores e agentes de política externa (1750-1964).* Brasília: FUNAG, 2013, p. 985-1028.

FRANCO, Álvaro da Costa (org). *Documentos da Política Externa Independente*, vol. 1. Brasília: FUNAG, 2007.

FRANQUINI NETO, Hélio. A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n. 2, p. 129-151, 2005.

LOUREIRO, Felipe Pereira et all. Public opinion and foreign policy in João Goulart´s Brazil (1961-1964): coherence between national and foreign policy perceptions? *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 58, n. 2, p. 98-118, 2015.

LOUREIRO, Felipe Pereira. *Empresários, trabalhadores e grupos de interesse: a Política Econômica nos Governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964.* Tese de Doutorado em História Econômica, Universidade de São Paulo, 2012.

MANZUR, Tânia Maria Pechir Gomes. *Opinião Pública e política exterior do Brasil (1961-1964).* Curitiba: Juruá, 2009.

MARTINS, Ana Luiza; LUCA, Tânia Regina (orgs.). *História da Imprensa no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2013.

MARTINS FILHO, João Roberto. Forças Armadas e política, 1945-1964: a antessala do golpe. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). *O Brasil republicano, vol. 3: O tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 97-126.

MARTINS, Luis Carlos dos Passos. *A grande imprensa "liberal" da capital federal (RJ) e a política econômica do segundo Governo Vargas (1951-1954): conflito entre projetos de desenvolvimento nacional.* Tese de Doutorado em História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2010.

MARSON, Ana Carolina de Araujo. *Opinião pública e política externa brasileira: a participação do Brasil na Conferência de Punta del Este de janeiro de 1962.* Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2012.

MENDONÇA, Marina Gusmão de. Imprensa e Política no Brasil. Carlos Lacerda e a tentativa de destruição da Última Hora. *Histórica – Revista eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo*, n. 31, 2009.

MOTA, Carlos Guilherme; CAPELATO, Maria Helena. *História da Folha de São Paulo (1921-1981).* São Paulo: Impress, 1981.

MOTA, Rodrigo Patto Sá. *Em guarda contra o perigo vermelho. O anticomunismo no Brasil.* Tese de Doutorado em História, Universidade de São Paulo, 2000.

_____ O perigo é vermelho e vem de fora: O Brasil e a URSS. *Loccus, Revista de História*, v. 13, n. 2, p. 227-246, 2007.

_____ João Goulart e a mobilização anticomunista de 1961-1964. In: FERREIRA, Marieta de Moraes (org.). *João Goulart: entre a memória e a história.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.129-148.

NAPOLITANO, Marcos. *1964, História do regime militar brasileiro*. São Paulo: Contexto, 2016.

NEGRÃO, João Henrique Botteri. *Selvagens e Incendiários: o discurso anticomunista e as notícias da Guerra Civil Espanhola.* São Paulo: Humanitas, Fapesp, 2005.

PEREIRA NETO, André de Faria. O Estado de S. Paulo e a deposição do Presidente Goulart (1964): um estudo sobre as peculiaridades do liberalismo no Brasil. *Revista de História Regional*, vol. 4, n. 2, p. 107-123, 1999.

PILAGALLO, Oscar. *História da imprensa paulista. Jornalismo e poder de D. Pedro a Dilma.* São Paulo: Três Estrelas, 2012.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2, p. 305-335, 2000.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais.* São Paulo: Difel, 1967.

SARAIVA, Jose Flavio Sombra. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias).* Brasília: UNB, 1996.

_____. Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio. *Contexto Internacional*, vol. 36, n. 1, p. 9-41, 2014.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História da Imprensa no Brasil*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

SOUZA, Ismara Izepe de. O resgate da discussão sobre o "congelamento do poder mundial" nos Governos Lula e Dilma (2003-2014). *Revista Conjuntura Austral*, vol. 5, n. 26, p. 67-80, 2014.

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

_____. *A projeção internacional do Brasil (1930-2012).* Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

WROBEL, Paulo S. Aspectos da Política Externa Independente: a questão do desarmamento e o caso de Cuba. *Estudos Históricos*, vol. 6, n. 12, p.191-209, 1996.

Recebido em 22/08/2017.

Aprovado em 26/04/2018.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A ESQUEMÁTICA DE PODER EM NYE E O PENSAMENTO DE ANTONIO GRAMSCI[1]

FRIEDRICH MAIER

Graduação em Relações Internacionais e Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" – Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília (UNESP / FFC-Marília). Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos. Contato: fmaier250@gmail.com

RESUMO: O poder brando (*soft power*) e o poder duro (*hard power*) possuem ampla ressonância dentro do campo de estudo das relações internacionais, figurando enquanto conceitos cristalizados na mídia, declarações oficiais e análises de política exterior. O seguinte trabalho se propõe a analisar esses conceitos apontando relação com a categoria de hegemonia de Antonio Gramsci e, a partir de tal relação, infere algumas críticas metodológicas. A tentativa de Nye, de separar o centauro maquiavélico recuperado por Gramsci, revela falhas dentro da esquemática de poder desse importante autor da corrente liberal das relações internacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Poder brando, Poder duro, Hegemonia.

SOME NOTES ON NYE'S SCHEME OF POWER AND THE THOUGHT OF ANTONIO GRAMSCI

ABSTRACT: Soft and hard power are concepts with high relevance on international relations field of study, appearing like "crystalized concepts" on media, official statements and foreign policy reviews. The following paper aims to analyze these concepts and to point a relation with Gramsci's concept of "hegemony". Then, we draw some critics about methodological issues. Nye's attempt of detach the Machiavellian centaur recovered by Gramsci reveals some fails inside the theory of this important author from liberal school of international relations.

KEY-WORDS: Soft power, Hard power, Hegemony.

1. Introdução

Joseph S. Nye Jr é um dos teóricos mais reconhecidos dentro do campo de estudos das Relações Internacionais. Seus trabalhos versam sobre questões como

[1] Uma versão anterior desse texto foi apresentada na "I Jornada Internacional de Estudos e Pesquisas em Antonio Gramsci", em Fortaleza-CE, dias 23 à 25 de novembro de 2016. Além disso, agradeço aos pertinentes e enriquecedores comentários dos pareceristas anônimos da Revista Monções que muito auxiliaram na elaboração e ampliação do manuscrito.

os efeitos da globalização, a cooperação internacional e a manutenção da liderança estadunidense a nível global. As proposições teóricas desse importante autor passaram a ganhar ressonância ainda na década de 1970, com a publicação de "Power and Interdependence", em coautoria com o professor também estadunidense Robert O. Keohane, no qual o conceito de interdependência complexa é cunhado: uma espécie de relação entre os Estados dentro do sistema internacional que envolve custos, elevando a complexidade de atuação em âmbito global.

Todavia, é em 1990 com o livro "Bound to Lead" (NYE Jr, 1990) que Nye proporá uma nova terminologia para tratar do conceito, muito em voga nas relações internacionais, de poder. O autor afirma uma concepção de poder que leva em conta não somente os recursos materiais do mesmo (população, território, PIB, forças armadas) mas também uma espécie de poder comportamental, isto é, o comportamento por detrás dos empregos das diversas fontes de poder. Surgem então, os conceitos de poder brando (*soft power*) e poder duro (*hard power*) que atualmente são amplamente utilizados dentro desse promissor campo de estudos[2].

A partir de um mapeamento conceitual que passou pelas principais obras teóricas do autor *sub examine,* identifico em conjunto com outros comentadores algumas questões de caráter metodológico e teórico que apontam para certas imprecisões. Além disso, identifico também dentre os conceitos cristalizados do autor uma relação muito intensa com algumas das proposições gramscianas para a categoria de hegemonia.

Desse modo, proponho responder a seguinte pergunta: A partir da leitura em extensão das obras de maior volume teórico de Joseph S. Nye Jr (NYE Jr, 1990, 2002, 2004, 2011, 2015) qual a sistemática de poder proposta pelo autor e de que

[2] A página de compilação de citações "Google Scholar" (<scholar.google.com.br>) aponta 63.771 citações ao autor em 17/10/2017. Destas, 27.823 concentram-se nos anos a partir de 2012. Os conceitos propostos por Nye Jr são mobilizados em análises de política externa que contemplam temáticas como a ascendência chinesa e sua utilização do *soft power* (KURLANTZICK, 2007; GILL, HUANG, 2006), a alteração no padrão da diplomacia pública (MELISSEN, 2005), as estratégias de expansão midiática (MARTEL, 2013), os jogos olímpicos como elemento de *soft power* (MANZENREITER, 2010), o papel de Bollywood para a política externa da Índia (THUSSU, 2013) e até mesmo a influência de "atores transnacionais religiosos" e seu *soft power* (HAYNES, 2016). Além disso, os últimos anos apresentaram grande volume de produção, em monografias de graduação e dissertações de mestrado. Citando algumas: Disney e s *soft power* (LO PRETE, 2016), música e *soft power* (MARTINS, 2016; MIRANDA, 2016), indústria cervejeira e *soft power* (GOUVEIA, 2015), Brasil e *soft power* (CALLEGARI, 2011).

modo essa se relaciona com a categoria gramsciana de hegemonia? Minhas principais hipóteses apontam: a) a esquemática do autor padece de algumas imprecisões e falhas metodológicas cuja raiz se encontra numa apropriação incompleta dos pressupostos gramscianos, a saber, Nye realiza uma divisão arbitrária entre poder brando e poder duro (o consenso e a coerção do comunista sardo) sem indicação de pontos teóricos capazes de sustentar tal separação; b) há uma crucial diferença epistemológica entre os autores, se em Gramsci a filosofia da práxis tem por definição uma relação intensa em atuar sobre a realidade, em modifica-la, em Nye se identifica uma postura de aproximação entre as ciências sociais e os pressupostos das ciências naturais (positivismo), isto é, para o autor a Teoria de Relações Internacionais deveria fornecer capacidades interpretativas e de análise da realidade, sem, todavia, atuar sobre ela. Uma postura claramente conservadora, que implica numa manutenção do *status quo* e, portanto, diametralmente oposta àquela gramsciana.

Para fornecer a resposta para tal pergunta e comprovar ou não essas hipóteses, lanço mão das seções a seguir, de modo que a segunda seção demonstra a sistemática de poder proposta por Nye, apontando para as peculiaridades da mesma. Já na terceira seção, aponto a relação entre os conceitos desse autor com a categoria gramsciana de hegemonia, perpassando outros autores que também comentam essa relação. As críticas à metodologia de Nye constarão na quarta seção. E, por fim, tecem-se algumas considerações que em nosso caso são parciais, uma vez que a pesquisa ainda se encontra longe de seu término.

2. A esquemática de poder de Nye e seu "novo" poder

Como já disse acima, é em *Bound to Lead* (1990), que Joseph S. Nye Jr lançará mão de seus argumentos que alteram a visão clássica de poder. Suas apreensões sobre o status da política internacional apontam para uma mudança, ainda que em estágios iniciais, dentro das relações internacionais. Os motivos dessa mudança abarcam uma série de fatores como a globalização, o fim do conflito entre

EUA e URSS, o notável grau de interdependência econômica e a revolução da informação[3].

Os fatores acima elencados alterariam a forma como o poder se manifesta e como os políticos devem avaliá-lo. Sob o pretexto de que as atuais teorias de relações internacionais não são capazes de compreender toda a complexidade do sistema internacional[4], Nye argumentará a necessidade de uma aproximação ao conceito de poder que leva em consideração suas duas faces, uma baseada na sua característica comportamental (*behavioral power*) e uma baseada em suas fontes (*resource power*).

Dessa forma, o poder comportamental divide-se em mais duas formas: o poder de comando (*command power*) e o poder cooptivo (*co-optive power*). O poder de comando é definido sinteticamente por Nye como uma "habilidade de mudar o que os outros fazem" (NYE, 1990, p. 267, trad. livre) e se manifesta por meio da coerção ou da indução[5]. Já o poder cooptivo refere-se à habilidade de modificar as preferências dos outros atores, isto é, moldar o pensamento dos outros para que estes ajam de uma determinada forma (NYE Jr, 1990).

Seguindo a conceitualização do autor, cada forma de poder comportamental tem por base uma fonte de poder. Portanto, o poder de comando, por consistir principalmente em uma ação de coerção ou recompensa, relaciona-se às fontes de poder duro (*hard power*). Enquanto que o poder cooptivo, consistindo na atração e persuasão, relaciona-se às fontes de poder brando (*soft power*). O autor lança mão de ressalva, afirmando a inexatidão dessa relação, demonstrando a possibilidade de

[3] A revolução da informação refere-se para Nye aos rápidos avanços científicos em tecnologias de comunicação que diminuem drasticamente os custos de produção, transmissão e processamento da informação. Esse processo tem notável caráter transformador para as relações internacionais, uma vez que tende a aumentar a complexidade de ação estatal ao promover a difusão do poder, a emergência da importância do poder brando e requerer a alteração do comportamento dos Estados Unidos da América em suas relações internacionais. Para mais informações ver: NYE Jr, 1998; 2002; 2004; 2010, 2015.

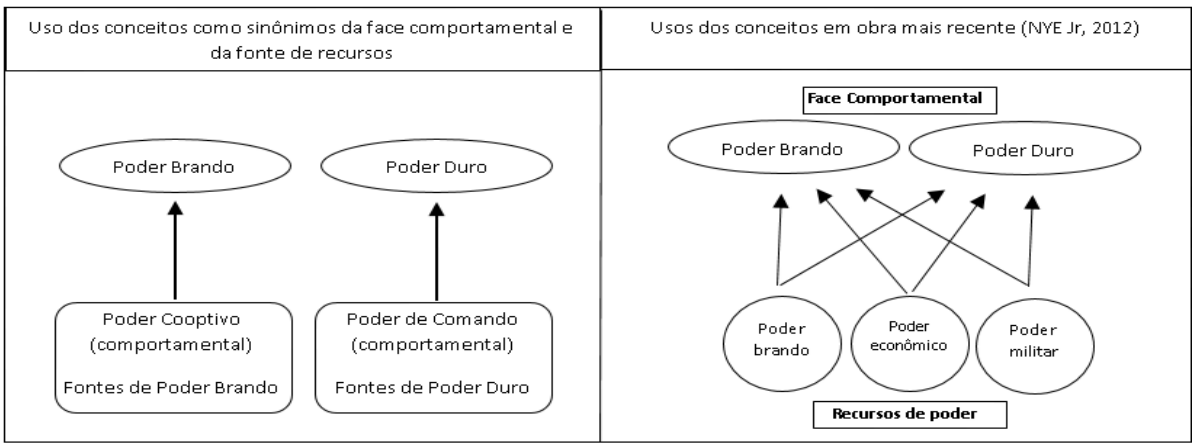
[4] Nye mantém uma postura de diálogo com os autores ditos "realistas", isto é, não descarta todos os seus pressupostos, mas apresenta uma série de correções. Como podemos ver em: "A resposta apropriada para as mudanças que ocorrem na política mundial não é desacreditar a sabedoria tradicional do realismo e sua preocupação com o equilíbrio de poder militar, mas a perceber suas limitações e completá-la com ideias da abordagem liberal." (NYE, 1990, p. 178, tradução livre).

[5] Para simplificar a explicação, o autor utiliza a popular expressão em inglês "sticks and carrots" (paus e cenouras) para referir-se aos modos de se obter poder de comando, numa aproximação, essa expressão significa uma combinação de punição (militar) e recompensa (econômica). Ver: NYE Jr, 1990.

relação entre o poder de comando e as fontes de poder brando em alguns casos, da mesma forma que o poder cooptivo pode se relacionar às fontes de poder duro. Todavia, afirma que a relação principal manifesta-se forte o suficiente para que haja a associação entre poder de comando e o poder duro e entre poder cooptivo e o poder brando (NYE, 1990; 2004).

Apesar da distinção elaborada acima, encontramos em textos posteriores do autor (NYE Jr, 2012; 2015) a utilização indistinta do conceito de "poder brando" para tratar ao mesmo tempo da face comportamental e da face de recursos do poder, isto é, Nye utiliza do conceito de "poder brando" enquanto sinônimo de "poder cooptivo" (face comportamental) e de "poder brando" (fonte de poder). O mesmo aplica-se para o conceito de "poder duro", utilizado tanto como "poder de comando" (face comportamental) e "poder duro" (fonte de poder). Importante destacar também que em obras mais recentes do autor (NYE Jr, 2012) os conceitos de "poder duro" e "poder brando" são utilizados em conjunto com outros conceitos, como "poder militar" e "poder econômico". Podemos compreender enfim, numa síntese da sistemática mais atual, que poder brando e poder duro referem-se à face comportamental do emprego dos diversos recursos de poder (econômico, militar, brando[6]) por um determinado ator[7]. A figura a seguir representa as mudanças nos conceitos:

Figura 1: As esquemáticas atuais do poder em Nye Jr.



[6] Nesse caso, refere-se às fontes de poder brando.
[7] Isso significa que cada análise deve levar em conta as fontes de recurso de poder e de que modo foram empregadas a fim de constatar a existência de poder brando ou poder duro em termos comportamentais.

Fonte: NYE Jr (2004; 2012). Elaboração própria

A partir do discutido, compreende-se o poder duro enquanto a manifestação tradicional do poder "realista", compreendendo uma série de fatos que vão desde o embate direto em uma guerra até as chantagens econômicas por meio de sanções e/ou incentivos tributários. Os recursos (fontes) desse tipo de comportamento de poder são também os mesmos recursos apontados por autores realistas: a população, o território, a riqueza mineral e natural, a quantidade de capital, a preparação e equipagem das forças armadas, dentre outros[8]; Nye qualifica tais recursos como "tangíveis", afirmando o poder duro como "tangível".

O poder brando, pelo contrário, se relaciona, para um Estado, com as fontes de poder "intangíveis" como a cultura, os valores políticos e a atuação de política externa. Esses componentes manifestam-se internacionalmente e podem atuar de duas formas: uma direta e outra indireta. A primeira forma tem foco nas elites e consiste na tentativa de influenciar pessoas que posteriormente ascenderão a cargos de tomadores de decisão política (*policymakers*) e atuarão de modo benéfico ao Estado influenciador. O modo indireto consiste em criar dentro do Estado alvo um ambiente "capacitante" a partir da atração e persuasão do público, isto é, um ambiente favorável aos interesses do Estado influenciador, objetivando a mudança no comportamento das elites políticas via pressão popular.

O poder brando seria, assim, uma forma de atuação relativamente menos agressiva no ambiente internacional, baseado numa espécie de atração e persuasão que levam à aquiescência. Nye preconiza a necessidade de um melhor balanceamento entre o poder brando e o poder duro: seria o exercício de um "poder inteligente" (*smart power*) (NYE Jr, 2012; 2015) e, além disso, exorta a importância do poder brando no contexto global atual, no qual a revolução da informação tende a tornar uma parte do poder estatal difusa, ampliando os custos de ação[9] em termos de poder duro (NYE Jr, 2011, 2012).

[8] Como, por exemplo, observamos em MORGENTHAU (2003) especialmente capítulo *IX – Elementos do poder nacional* (pp. 215-294), no qual se destacam como "elementos do poder nacional" tanto os recursos como geografia, alimentos, matérias-primas, capacidade industrial, grau de preparação militar (tecnologia, liderança, quantidade e qualidade das forças armadas), quanto recursos mais subjetivos, como "índole nacional", "moral nacional" e qualidade da diplomacia e do governo.

[9] Os "custos de ação" remetem ao conceito de *interdependência complexa*, a proposição de "um mundo no qual segurança e força importam menos e países estão conectados por múltiplos

Em suma, a seção teve por objetivo demonstrar, de forma simplificada, a esquemática de poder desenhada por Nye em suas obras de maior expressão. A separação em fontes e comportamentos do "monolítico poder realista", como já dito anteriormente, ganhou ampla ressonância internacional, passando a configurar como conceito cristalizado dentro das análises de política externa e inclusive na mídia em geral (NYE Jr, 2004, pp. IX-XIII). A próxima seção se debruça sobre a relação entre essa concepção e a categoria de hegemonia em Gramsci, apontando aproximações e distanciamentos.

3. A relação entre o poder de Nye e a hegemonia de Gramsci

Não podemos passar pela obra do autor estadunidense aqui examinado e observar suas proposições acerca do poder brando e do poder duro (militar e econômico) sem apontar considerações sobre a relação desses conceitos com a noção de hegemonia desenvolvida pelo prisioneiro de Mussolini. Cabe ressaltar que o próprio Nye reconhece as ideias de Gramsci em um de seus textos, todavia de modo simples e pouco esclarecedor, como vemos em:

> O poder brando repousa sobre a capacidade de definir a agenda política de uma forma que molda as preferências dos outros. A nível pessoal, os pais sábios sabem que se eles criarem seus filhos com as crenças e valores corretos, seu poder será maior e durará mais tempo do que se eles têm contado apenas com palmadas, cortando subsídios, ou tirando as chaves do carro. *Do mesmo modo, líderes políticos e pensadores como Antonio Gramsci há muito compreenderam o poder que vem do estabelecimento da agenda e definição da estrutura de um debate* (NYE Jr, 2002, p. 9, tradução livre, itálico meu).

Nesse sentido, o presente trabalho dialoga com uma série de comentadores que observam semelhanças entre os conceitos de Nye e a noção de hegemonia para Gramsci. Seguirei desenvolvendo esse argumento. Para tal discutirei de modo

relacionamentos políticos e sociais" (NYE Jr, 1998, trad. livre), marcado por relações de efeito recíproco entre Estados ou entre atores de diferentes estados, que resultam em "transações internacionais" (fluxo de dinheiro, bens, pessoas e informações) cujo fator definidor são seus *efeitos de custo*, isto é, só há uma relação de interdependência com custos. Nesse sentido, a interdependência complexa não implica numa visão simétrica das relações internacionais e contempla a alteração do padrão de ação estatal para além do panorama "realista" (Estado como ator central e principal com atuação *somente* em termos de poder) contemplando a *sensibilidade* (grau da capacidade de adequação) e a *vulnerabilidade* (custo ou capacidade de adequação) das relações entre Estados, atores nacionais e transnacionais e organizações internacionais (KEOHANE, NYE Jr, 2012).

breve o conceito de hegemonia proposto por Gramsci, adicionarei considerações de outros comentadores das obras de Nye sobre o assunto e apontarei alguns problemas que surgem nesse ponto.

A começar pela caracterização gramsciana de hegemonia observamos que esta compreende não uma separação, uma relação de independência, mas sim uma unidade orgânica entre o que o autor chama de coerção e de consenso. Central à obra, tal categoria assume diferentes sentidos em determinados contextos[10]. Encontramos nela a ideia utilizada por Gramsci para desnudar os mecanismos pelos quais determinadas burguesias dirigentes conseguiam obter um certo consenso das classes exploradas garantindo, e até mesmo facilitando, a sua exploração (ZAHRAN & RAMOS, 2006). Partindo desse exemplo claro da realidade, Gramsci apontou para dois tipos de supremacia que poderiam ser atingidos por uma classe dirigente: um baseado em maior grau na coerção, a supremacia, e outro, baseado numa aceitação, num consenso ético, ideológico, educacional da sociedade diante de sua classe dirigente, a hegemonia (Idem).

É o que vemos no excerto abaixo no qual Gramsci, ao discutir a questão do *Risorgimento Italiano*, aponta que a supremacia de um grupo social se manifesta através da força e de uma direção política:

> O critério metodológico que deve basear sua análise é este: que a supremacia de um grupo social se manifesta em dois modos, como "domínio" e como "direção intelectual e moral". Um grupo social é dominante dos grupos adversários que tende a liquidar ou a submeter também com a força armada e é dirigente dos grupos semelhantes e aliados. Um grupo social pode e deve ser dirigente antes mesmo de conquistar o poder governamental (é essa uma das condições principais do mesmo para a conquista do poder); depois, quando exercita o poder e também o tem fortemente em mãos, torna-se dominante mas deve continuar a ser também "dirigente" (GRAMSCI, 1975, Q19, § 24, p. 2010-2011, tradução livre)[11]

[10] Thomas (2013), por exemplo, propõe uma possibilidade de separação em quatro momentos que a categoria de hegemonia assume nos *Quaderni:* hegemonia como liderança política e social, hegemonia como projeto político, hegemonia como aparato hegemônico e hegemonia política e social do movimento dos trabalhadores.

[11] Original: Il criterio metodologico su cui occorre fondare il proprio esame è questo: che la supremazia di um gruppo sociale si manifesta in due modi, come «dominio» e come «direzione intellettuale e morale». Un gruppo sociale è dominante dei gruppi avversari che tende a «liquidare» o a sottomettere anche con la forza armata ed è dirigente dei gruppi affini e alleati. Un gruppo sociale può e anzi deve essere dirigente già prima di conquistare il potere governativo (è questa una dele condizioni principali per la stessa conquista del potere); dopo, quando esercita il potere e anche se lo tiene fortemente in pugno, diventa dominante ma deve continuare ad essere anche «dirigente».

Podemos observar aqui a organicidade do pensamento gramsciano: a hegemonia não pressupõe o fim da ideia de coerção e da mesma forma, a alçada ao poder estatal – principal (mas não único) lócus da coerção – por um determinado grupo social não implica o abandono do status de "dirigente" (consenso). É justamente o balanço entre força e consenso que garantem a condição hegemônica, a possibilidade de expansão da concepção de mundo das classes dirigentes para as demais classes e grupos sociais.

Essa apreensão da unicidade das categorias carrega a própria discussão da composição do Estado para Gramsci, formado pela relação orgânica entre sociedade civil e sociedade política. Isto significa dizer que para o filósofo sardo não se pode pensar o âmbito estatal sem distinguir – metodologicamente – suas duas esferas: uma civil, composta pelos "aparelhos privados da hegemonia" como as escolas, igrejas, universidades, centros culturais e etc., e uma política, marcada pelo próprio aparelho estatal e suas instituições burocrático-repressivas. A hegemonia percorre, desse modo, tanto a burocracia estatal quanto a "capilaridade" da sociedade civil (MORTON, 2007, pp. 92-93). Gramsci evidencia tal relação ao discutir a chamada "opinião pública", apontando para o interesse de monopólio sobre os instrumentos que exercem influência sobre essa:

> Aquilo que se chama "opinião pública" está estreitamente ligado com a hegemonia política, aquilo que é o ponto de contato entre a "sociedade civil" e a "sociedade política", entre o consenso e a força. [...] A opinião pública é o conteúdo político da vontade política pública que pode ser discordante: por isso existe a luta pelo monopólio dos órgãos da opinião pública: jornais, partidos, parlamento, de modo que uma só força modele a opinião e portanto a vontade política nacional, organizando os discursos em uma poeira individual e incoerente. (GRAMSCI, 1975, Q 7, § 83, pp. 914-915, tradução livre)[12]

Dessa forma, o sardo pretende dar conta da realidade que presencia: a ampliação das funções do Estado, presente, sobretudo, a partir do *Novecento* (LIGUORI, 2007) e passa a compreender como o Estado remete ao próprio desenvolvimento da totalidade social[13]. Estado, portanto, como unidade orgânica,

[12] Original: Ciò che si chiama «opinione pubblica» è strettamente connesso con l'egemonia politica, è cioè il punto di contatto tra la «società civile» e la «società politica», tra il consenso e la forza. [...] L'opinione pubblica è il contenuto politico della volontà politica pubblica che potrebbe essere discorde: perciò esiste la lotta per il monopolio degli organi dell'opinione pubblica: giornali, partiti, parlamento, in modo che una sola forza modelli l'opinione e quindi la volontà politica nazionale, disponendo i discordi in un pulviscolo individuale e disorganico.

[13] Por isso o Estado é, também, "integral" (GRAMSCI, 1975, Q6, §155, p. 810; Q17, §51, p. 1.947)

como ambiente tanto do consenso, quanto da coerção. Uma das imagens utilizadas por Gramsci para explicitar essa relação orgânica da qual falamos é o Centauro de Maquiavel, composto pela parte férica (coerção) e humana (consenso), é o que demonstra Bianchi (2008) em:

> A imagem do Centauro é forte e serve para destacar a unidade orgânica entre a coerção e o consenso. É possível separar a metade fera da metade homem sem que ocorra a morte do Centauro? É possível separar a condição de existência do poder político de sua condição de legitimidade? É possível haver coerção sem consenso? Mas tais questões podem induzir a um erro. Nessa concepção unitária, que era de Maquiavel, mas também de Gramsci, não é apenas a coerção que não pode existir sem o consenso. Também o consenso não pode existir sem a coerção. (p. 190)

Passamos então para a semelhança entre as ideias de Gramsci e as ideias de Nye. Fica clara a ligação entre os componentes da visão gramsciana de hegemonia, a "coerção" e o "consenso", e as duas faces do poder do autor estadunidense, o "poder brando" e o "poder duro". A literatura sobre o tema nos oferece uma série de autores que reconhecem tal semelhança, porém em graus distintos. Os primeiros autores aqui retratados adotam a postura de demonstrar somente que os conceitos de Nye não são originais, apontando a anterioridade de Gramsci. É o caso de Ferreira (2016) e sua análise do poder brando enquanto conceito-chave na avaliação da política externa estadunidense, que aponta:

> Não obstante, apesar do seu pioneirismo nas análises das relações internacionais, a ideia central que gira em torno desse conceito [poder brando] não é nova na ciência política. Antonio Gramsci, ao discorrer sobre a noção de hegemonia, explicou que esta se exerce pela combinação da força e do consenso, "sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria (...)". (GRAMSCI, 2000, p. 95). O próprio Nye afirma que a ideal de se determinar o arcabouço do debate político já tinha sido discutida anteriormente por Gramsci. (p. 5)

Manifesta-se em termos semelhantes Mercer (2013) ao chamar a atenção para a necessidade de um retorno à Gramsci e sua forma de abordar a cultura, afirmando que a pertinência desse retorno se justifica justamente no momento em que o conceito de poder brando – símile de Gramsci – está em auge. De modo semelhante, também Li e Hong (2012) evidenciam o poder brando como uma das "palavras-chave" dos anos recentes, mas destacam que tal conceito não é absolutamente novo, evidenciando que há meio século antes de Nye, Gramsci já se debruçava sobre a questão da cultura (um dos componentes do poder brando) ao tratar da hegemonia.

Há também entre os comentadores uma segunda postura, que procura demonstrar não apenas a anterioridade das ideias de Gramsci em relação à Nye, mas também que tais ideias serviram em realidade de substrato teórico e exerceram influência direta na sistemática de poder do autor estadunidense. É o que propõe Eustáquio (201-?) em texto que procura avaliar a teoria gramsciana como fonte da teoria do poder brando, no qual encontramos que:

> se nos afigura fundamental para o processo de indagação das fontes da teoria do soft power: a leitura crítica do materialismo marxista feita pelo filósofo político italiano Antonio Gramsci (1891-1937) consubstanciada na teoria da hegemonia, que retoma e aprofunda algumas linhas do pensamento de Lenine (187-1924). (p. 2)

Todavia, é em Zharan e Ramos (2006) que encontramos texto de maior envergadura metodológica e teórica a respeito da influência do pensamento de Gramsci em Nye. O trabalho aqui apresentado coaduna-se com muitas das proposições realizadas pelos autores, principalmente no que tange à afirmação de que a relação das ideias de Nye com Gramsci se deu a partir da leitura empreendida por Nye do teórico canadense Robert Cox (idem, p. 03).

O argumento dos dois autores consiste em demonstrar que o conceito de poder brando e o conceito gramsciano de hegemonia referem-se igualmente aos mesmos preceitos, isto é, "a um conjunto de princípios gerais, idéias, valores ou instituições; compartilhados, consentidos ou considerados legítimos por diferentes grupos; mas que ao mesmo tempo são recursos de poder, influência ou controle de um grupo sobre outro" (Idem, p. 6). Zharan e Ramos destacam também a relutância de Nye em discutir ou afirmar explicitamente a influência do autor italiano em seu pensamento, fato que é evidenciado pela ausência de debate no livro de Nye sobre o poder brando, *Bound to Lead* (1990), com os autores gramscianos ou neogramscianos na discussão sobre hegemonias e transições de poder justamente no período histórico onde tais autores ampliam a discussão sobre tais conceitos (ZAHRAN & RAMOS, 2006, pp. 03-04).

Em síntese, concluo essa seção apontando também para as relações entre as proposições de Nye e o pensamento de Gramsci, passando pela categoria de hegemonia deste último e por outros autores que também possuem tal compreensão (mesmo que em graus distintos). Na próxima seção e a partir das relações aqui

destacadas, lanço mão de alguns comentários críticos sobre pontos metodológicos e epistemológicos de Nye.

4. Críticas metodológicas às proposições de Nye

Começando com os pontos metodológicos, a partir da argumentação que leva em conta a relação de influência da obra de Gramsci em Nye aponto para uma apropriação incompleta do primeiro pelo segundo, isto significa dizer que o autor estadunidense ao tratar da questão do poder e, principalmente, do poder brando, não consegue propor um conceito que dê conta da análise da realidade como o conceito gramsciano o faz, partindo do nexo orgânico entre uma categoria e seu contraponto, como no caso da coerção e do consenso. Tal constatação leva em consideração a separação que o autor de "*Soft Power*" faz do poder em duas faces, da falta de teorização a respeito da tangibilidade dos recursos de poder (ZAHRAN & RAMOS, 2006; 2010) e da própria tradição de pensamento na qual o autor se insere. Avançaremos na discussão desses pontos a seguir.

A respeito da primeira constatação, destaco em Nye uma tentativa de estabelecer uma separação entre as faces do poder, dividindo-o em poder duro, relacionado aos modos mais tradicionais de emprego, como a força militar e as constrições econômicas, e em poder brando, relacionado com habilidades de persuasão, atração e aquiescência. Apesar da ampla utilização do conceito de "poder brando" no campo de estudos das Relações Internacionais, levando a uma certa cristalização do mesmo na disciplina, aferimos junto com outros comentadores (ZAHRAN & RAMOS, 2010), que muitas vezes o sistema de poder desenhado por Nye manifesta-se ambíguo e vago.

A própria proposta metodológica do autor de preconizar uma análise atenta à face comportamental da manifestação do poder e não somente às fontes de poder, carece de ferramentas que auxiliem esse objetivo, isto é, Nye não nos fornece nenhuma ferramenta metodológica ou teórica que permita discernir um comportamento de poder duro e um comportamento de poder brando, pelo contrário, o autor reserva-se apenas em exemplificar historicamente suas proposições (Idem). Isso implica que não há, a partir do esquema teórico desenvolvido por Nye, uma

possibilidade de estabelecer metodologicamente o poder duro e o poder brando dentro de uma análise a não ser pela submissão dos casos reais à aproximação dos exemplos utilizados pelo autor, buscando encontrar similaridades.

Além disso, a vagueza e ambiguidade das definições de Nye corroboram para tornar uma análise empírica mais difícil. Ao afirmar que as fontes de poder duro e as fontes de poder brando não se relacionam perfeitamente ao comportamento de poder duro e ao comportamento de poder brando, o autor confunde ainda mais seu esquema de poder. A separação anteriormente empreendida não encontra manifestação concreta na realidade, isto é, ainda que a separação sirva a um propósito metodológico, o uso do conceito depende de critérios bastante subjetivos.

A questão da intangibilidade também cumpre a função de abrir mais lacunas não preenchidas. Zahran e Ramos (2006; 2010) demonstram em seus artigos que Nye opta por não estabelecer a definição do que entende por tangibilidade em suas obras (lançando mão apenas de exemplos, como de costume). Essa opção acaba por ampliar as imprecisões dos conceitos de poder brando e poder duro, uma vez que Nye intenta associar o poder duro aos recursos tangíveis e o poder brando aos recursos intangíveis, sem demonstrar o que compreende por tangibilidade (Idem).

Outro ponto também se torna importante: a questão da dependência ou não de um poder sobre o outro. Zahram e Ramos (Idem) apontam mais uma vez que essa forma de argumentação implica que a obra do autor não é capaz de minimizar o problema central: em todos os exemplos, a necessidade do poder duro ou dos recursos de poder duro estão presentes. Tal fato significa uma grande dificuldade na própria utilização autônoma do poder brando, isto é, coloca-se em questão, ao discernir que as lacunas do autor apontam para uma dependência do poder brando ante o poder duro, a própria efetividade do poder brando e sua possibilidade de emprego.

Observamos que tal problema descende da relação de independência entre poder duro e poder brando e que tal relação não condiz com a caracterização de um dos teóricos que – como já afirmei anteriormente – influenciaram o pensamento de Nye, o comunista sardo Antonio Gramsci. A crítica amplia-se nesse momento, pois perpassa a própria consideração de “poder” levada em conta pelas tradições de

pensamento presentes nos textos de Nye e a discussão gramsciana que extrapola o nível de tais proposições– o *mainstream* teórico dentro das Relações Internacionais.

Aponto que a riqueza do texto gramsciano permite-nos pensar as questões que envolvem o "poder" em relação com: a) as categorias de hegemonia; b) o desenvolvimento desigual e combinado da economia capitalista global (MORTON, 2007; 2011). Isto implica dizer que o "poder" preconizado por Nye não é algo homogêneo dentro do próprio Estado e tampouco pode ser aplicado de modo indistinto nas diferentes sociedades e nos diferentes ambientes dentro das sociedades.

Isso porque, em primeiro lugar, o poder não é somente o "poder do Estado" e não se dá na relação entre dois entes abstratos (Estados, monolíticos, racionais). Essa é uma visão liberal na qual "O Estado é concebido como uma coisa em si, como um absoluto racional" (GRAMSCI, Q1§150, p. 133, tradução livre)[14]. Ao invés disso, manifesta-se dentro de um Estado – sociedade política em união-distinção com a sociedade civil – no qual o "momento de hegemonia" aparece como um processo dinâmico "constantemente construído e constantemente contestado através de diferentes formas de luta de classes e iniciativas contra hegemônicas" (MORTON, 2007, p. 78, tradução livre).

No segundo ponto, recupero um excerto no qual Gramsci fala sobre o papel dos intelectuais na reificação do Estado enquanto absoluto racional em casos nos quais:

> o impulso do progresso não está intimamente ligado a um amplo desenvolvimento econômico local que vem artificialmente limitado e reprimido, mas é um reflexo do desenvolvimento internacional que envia à periferia suas correntes ideológicas, nascidas na base do desenvolvimento produtivo dos países mais avançados (GRAMSCI, 1975, Q10II §61, p. 1360, tradução livre)[15]

De onde depreendemos que a questão perpassa também o caráter do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo, no qual o nacional é também influenciado pelo internacional. Isto é, Gramsci possui uma "aguda percepção da

[14] Original: Lo Stato è concepito come una cosa a sé, come un assoluto razionale.
[15] Original: la spinta del progresso non è strettamente legata a un vasto sviluppo economico locale che viene artificiosamente limitato e represso, ma è il riflesso dello sviluppo internazionale che manda alla periferia le sue correnti ideologiche, nate sulla base dello sviluppo produttivo dei paesi più progrediti

dimensão supranacional dos problemas" (LIGUORI, 2007, p. 68-70), mas isso não implica num cosmopolitismo – como observável em Croce – pois compreende a dimensão nacional da hegemonia; a proposta de Gramsci pensava os problemas em âmbito internacional, mas sem esquecer do necessário intermediário nacional[16]. O conceito de poder de Nye não consegue dar conta de ambas as dinâmicas presentes na leitura do autor italiano. O estadunidense exorta *um poder brando*, abstrato, reificado.

A partir do exposto, aponto que as proposições de Nye consistem numa apropriação equivocada das categorias de Gramsci, ao tentar separar o poder duro (coerção) do poder brando (consenso) e colocar o peso de sua análise numa exortação do poder brando e de sua importância na política internacional. A ênfase demasiada nos aspectos que numa visão gramsciana fazem parte de um consenso, leva a incompreensão da realidade em termos orgânicos: a hegemonia carrega dentro de si a coerção e o consenso, a separação entre ambos é possível apenas metodologicamente e não organicamente. Isso nos leva a concluir que "Na medida em que ignora a hegemonia, Nye cria a ilusão de um aspecto de poder brando que poderia existir em si apenas pelo consenso, ignorando a realidade social permeada por mecanismos intrínsecos de coerção." (ZAHRAN & RAMOS, 2006, p. 22).

Cabe questionar, qual a intenção do autor em promover tal separação que, como a argumentação até aqui demonstrou, não é observável na realidade? As leituras de Nye posicionam-se a partir da perspectiva estadunidense, buscando assegurar a liderança global desse país. Nesse sentido, ao avançar o conceito de *poder brando,* Nye aponta direções para a continuidade de uma hegemonia internacional (termo não usado pelo autor) dos próprios EUA num contexto de custos crescentes para o emprego da força tradicional. O poder brando, a face consensual do poder, seria a chave para uma ação internacional inteligente, com custos relativamente menores. Nye procura assim influenciar não somente a

[16] As análises do autor sobre o *Risorgimento*, a política externa italiana de sua época marcada pelo fascismo e da ascensão estadunidense (plasmada no célebre Caderno 22) demonstram claramente essa "perspectiva internacional" de Gramsci (MORTON, 2007) ou sua "aguda percepção da dimensão supranacional dos problemas" (LIGUORI, 2007, p. 69). Em semelhante diapasão, gostaria ainda de remeter ao Q14 §68 (GRAMSCI, 1975, p. 1729) no qual se lê: "Certo que o desenvolvimento é em direção ao internacionalismo, mas o ponto de partida é 'nacional', e é deste ponto de partida que se deve avançar. Mas a perspectiva é internacional e não pode deixar de ser tal".

diplomacia de seu país, mas também a própria sociedade estadunidense, exortando a importância do poder brando.

Observamos, sintetizando a crítica até aqui, que o autor estadunidense incorre em falhas ao: a) negar a relação de indissociabilidade e dependência da coerção e do consenso; b) perder de vista a complexidade da constituição do Estado em Gramsci; c) não atentar para o fato do desenvolvimento desigual e combinado da economia capitalista a nível global que engendra uma visão de poder em relação com suas temporalidades.

Proponho que a incompreensão de Nye das categorias gramscianas que culminaram nas imprecisões e lacunas metodológicas dentro da esquemática poder brando/poder duro derivam, em certa medida, do próprio contato do autor estadunidense com a obra de Gramsci por meio, de um lado, da deturpação que a obra do comunista sardo sofreu ao longo dos anos[17] e, por outro, das apreensões de Cox sobre esse.

No que se refere ao primeiro caso, Morton (2007) aponta as inúmeras tentativas de moldar as proposições gramscianas de acordo com os interesses de determinada época ou grupo, assim temos Gramsci como "caminho italiano do socialismo", como "Leninista Italiano"; Gramsci como um pós-leninista a fim sustentar a ideia eurocomunista das décadas de 1970 e 1980; Gramsci como um pós-comunista a partir de 1990 e, até mesmo, um Gramsci liberal, com ênfase nas questões culturais por meio de um afastamento de seus escritos e a tradição do materialismo histórico (MORTON, 2007, p. 80). Implicando que "Essa redução de Gramsci a outra(s) matriz(es) de 'verdade', conduziu à negação da sua originalidade teórica" (DIAS et al, 1996, p. 106)

[17] Para uma crítica das formas de deturpação dos escritos gramscianos ao longo dos anos ver o capítulo "Sobre a leitura dos textos gramscianos: usos e abusos" in: DIAS, E.F. et al, 1996, pp. 105-122. Muitas das deturpações da obra do sardo devem-se à edições temáticas dos *Quaderni* no qual o texto gramsciano é apresentado ao leitor sincronicamente, como uma obra acabada, que versa sobre temas específicos em cada volume. Nesse sentido assume grande importância a Edição Crítica dos Cadernos do Cárcere, editada por Gerratana em 1975 (GRAMSCI, 1975) que compreende a totalidade dos textos do período carcerário, divididos em textos A (primeira redação), textos C (segunda redação) e B (única redação). A edição crítica é crucial para o estudo diacrônico de Gramsci, compreendendo que sua obra é um projeto de pesquisa não finalizado que deve ser avaliado em seu *movimento interno*.

Quanto ao segundo ponto, tal argumento se apoia, de um lado, na afirmação de Zahran e Ramos (2006, p. 03) de que Nye entrou em contato com Gramsci por meio de Cox e, por outro lado, nas proposições de Passos (2015) que sustentam haver mais pontos de distanciamento do que de aproximação entre os escritos de Cox e uma interpretação mais acurada de Gramsci. Para Passos o canadense propositor da "Teoria Crítica" no campo das Relações Internacionais incorre em falhas interpretativas no trato da obra gramsciana. Tais falhas marcam a diferença entre a perspectiva gramsciana e a perspectiva adotada por Cox e se referem:

> a) a desconsideração explícita da sua [Cox] filiação à teoria crítica de Horkheimer e a justaposição com categorias de Gramsci, portador de um estatuto epistemológico diferente daquele do filósofo alemão; b) a diferenciação entre as distintas temporalidades de nacional e internacional na visão gramsciana e o caráter transnacional de vários fenômenos na acepção coxiana; c) o caráter da sociedade civil e do bloco histórico na perspectiva da Gramsci e seu caráter generalizadamente transnacional na acepção coxiana; d) a aproximação de forma indireta entre Cox e a leitura hegemônica do PCI na apropriação do pensamento de Gramsci; e) o caráter eclético subjacente à concepção histórica coxiana por oposição ao historicismo absoluto gramsciano fundado em perspectiva da autossuficiência do materialismo histórico. (PASSOS, 2015)

Para além dessa questão, cabe destacar que Cox possui sua formação intelectual dentro do campo das Relações Internacionais, cujo qual impera o paradigma estadocêntrico que de todo modo não é aquele utilizado por Gramsci[18]. Desse modo, sugiro que o contato realizado por Nye com a obra gramsciana por meio de Cox incorreu em vulgarizações das proposições originais do autor sardo, que se manifestam nas imprecisões metodológicas na definição dos conceitos de "poder brando" e "poder duro".

Visto isso, lanço mão de argumento a ser melhor desenvolvido em posteriores momentos. A discussão de Gramsci é muito mais ampla do que a

[18] A interpretação de Passos (2015) nesse ponto é crucial: "O fato de Cox formular uma proposição contra-hegemônica focada em um perfil terceiromundista de Estados como alternativa aos Estados Unidos em uma de suas primeiras reflexões sobre a teoria crítica (COX, 1981: pp. 151-152) levanta mais uma aproximação eventual com o realismo e não a sua superação. Explique-se: a perspectiva alternativa em termos de uma hegemonia alternativa no registro gramsciano não seria estadocêntrica, mas sim focada nos grupos e classes subalternas". Em outro texto (PASSOS, 2016) o autor especifica como a análise de Cox deixa de contemplar pontos cruciais da obra gramsciana, a começar pelo nexo orgânico entre sociedade civil-Estado, crucial para uma reflexão sobre uma possível "sociedade civil internacional" – que, ademais, não encontra respaldo no texto gramsciano. Para além disso, aponta também que Cox corrobora uma visão excessivamente tocquevilliana da sociedade civil em Gramsci (remetendo-nos à famosa – e questionável – interpretação bobbiana do sardo).

discussão tradicional do poder empreendida pelos teóricos “liberais” e “realistas” na disciplina de Relações Internacionais. Seus escritos baseiam-se numa metodologia que permite inserir a discussão dos elementos da ciência política numa análise que os situem:

> nos vários níveis da relação de forças, a começar pela relação das forças internacionais (onde se localizariam as notas escritas sobre o que é uma grande potência, sobre os agrupamentos de Estados em sistemas hegemônicos e, por conseguinte, sobre o conceito de independência e soberania no que se refere às pequenas e médias potências), passando em seguida às relações objetivas sociais, ou seja, ao grau de desenvolvimento da forças produtivas, às relações de força política e de partido (sistemas hegemônicos no interior do Estado) e às relações políticas imediatas (ou seja, potencialmente militares). (GRAMSCI, 2000, Q13 §2, pp. 19-20).

Com o claro objetivo de *atuar sobre a realidade*. É a questão colocada por Gramsci – e perdida de vista pela tradição liberal de Nye – sobre a relação entre o internacional e as relações sociais fundamentais, no qual o internacional “indubitavelmente segue” as relações sociais fundamentais, mas “reage passiva e ativamente sobre as relações políticas (de hegemonia dos partidos)” (GRAMSCI, 2000, Q 13, §2, p. 20). O referencial gramsciano ultrapassa o Estado e aponta na direção das classes sociais e grupos subalternos, na busca da “*unificação de todo o gênero humano”*.

Notavelmente, uma proposta metodológica de maior envergadura, onde o principal objetivo é estabelecer uma análise capaz de “justificar uma atividade prática, uma iniciativa de vontade” (GRAMSCI, 2000, Q13, §17, p. 45). Assim a “análise das relações de força” abrange a questão do desenvolvimento desigual e combinado ao conceber que “estas relações internas de um Estado-Nação entrelaçam-se com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas.” (GRAMSCI, 2000, Q13 §17, p. 42) E a análise aprofunda-se, uma vez que mesmo dentro do lócus de um Estado-Nação em específico existem “várias seções territoriais com estruturas diferentes e diferentes relações de força em todos os graus” (idem), como os escritos de “*Alcuni temi della quistione meridionale*” demonstram.

Chegamos, assim, ao último momento de crítica, de caráter epistemológico. Como observei acima, a proposta de Gramsci e de seu marxismo, a *filosofia da práxis*, é de crítica radical da realidade, com o objetivo claro de atuar sobre a

mesma, de transformá-la. Falamos do nexo central e *indissolúvel* entre teoria e prática. Uma vez que é justamente a ação que garante o critério de racionalidade de uma filosofia (Q10/II §2, §17), a filosofia acompanha a própria história (Q11 §14), deve se fazer história (Q11 §12). A filosofia da práxis é, portanto, criadora (Q11 §59), pois atua sobre a realidade, mudando-a. Sua função é a de construir uma nova concepção de mundo, tendo por base o necessário contato com os simples, elevando-os a um nível cultural superior (Q11 §12.IV)[19]. É, na verdade, inconcebível sem a clara conexão com a realidade (Q11 §37). "A identificação de teoria e prática é um ato crítico, pelo qual a prática vem demonstrada racional e necessária ou a teoria realística e racional" (GRAMSCI, 1975, Q15 §22, p. 1.780, trad. livre)[20].

Toda essa visão remete à concepção historicista de Gramsci, no qual a filosofia não passa de mera elucubração mental se não é capaz de envolver-se às massas, de atuar sobre a vontade, servindo à ação. Falamos da união entre a filosofia, a história e a política. Princípio que define sua própria visão de "ortodoxia" para a filosofia da práxis, que se pauta:

> no conceito fundamental que a filosofia da práxis "basta a si mesma", contém em si todos os elementos fundamentais para construir uma total e integral concepção de mundo, uma total filosofa e teoria das ciências naturais, e não só, mas também por **dar vida a um integral organização prática da sociedade**, isto é, para tornar-se uma civilização total e integral (GRAMSCI, 1975, Q11 §27, p. 1.434, trad. livre, negrito meu)[21]

Posição diametralmente oposta daquela de Nye, cuja visão de ciência tem por referência critérios oriundos das ciências naturais, aproximando-o de uma posição positivista. Isto é, sua teoria não propõe a atuar sobre a sociedade, restringindo-se aos critérios de interpretação e análise da mesma. É o sentido da

[19] A propósito, cabe destacar: "A posição da filosofia da práxis é antitética a esta católica [separação entre intelectuais e massa]: a filosofia da práxis não tende a manter os "simples" em sua filosofia primitiva de senso comum, mas sim levá-los a uma concepção superior da vida. Se ela afirma que a necessidade de contato entre intelectuais e simples, não é para limitar a atividade científica e manter uma unidade no baixo nível das massas, mas para construir um bloco intelectual-moral que torne politicamente possível um progresso intelectual da massa e não apenas de escassos grupos intelectuais." (GRAMSCI, 1975, Q11, §12, pp. 1384-1385, trad. livre)

[20] No original: "L'identificazione di teoria e pratica è un atto critico, per cui la pratica viene dimostrata razionale e necessaria o la teoria realistica e razionale."

[21] No original: "nel concetto fondamentale che la filosofia della praxis «basta a se stessa», contiene in sé tutti gli elementi fondamentali per costruire una totale ed integrale concezione del mondo, una totale filosofia e teoria delle scienze naturali, non solo, ma anche per vivificare una integrale organizzazione pratica della società, cioè per diventare una totale, integrale civiltà."

afirmação a seguir, encontrada em *Power and Interdependence*, livro que alçou o autor dentro do campo das RRII:

> Nossa tarefa neste livro não é discutir a posição modernista ou tradicionalista. Visto que nossa era é marcada por continuidade e mudança, isso seria infrutífero. Em vez disso, nossa tarefa é fornecer um meio de destilar e misturar a sabedoria em ambas as posições desenvolvendo um quadro teórico coerente de análise política da interdependência. Devemos **desenvolver vários modelos diferentes**, mas potencialmente complementares, ou ferramentas intelectuais, para **compreender a realidade** da interdependência na política mundial contemporânea. Igualmente importante, devemos tentar explorar as condições em que cada modelo provavelmente produzirá **previsões precisas e explicações satisfatórias**. A política mundial contemporânea não é uma rede perfeita; é uma tapeçaria de diversos relacionamentos. Em tal mundo, um modelo não pode explicar todas as situações. O segredo da compreensão reside em **saber qual abordagem ou combinação de abordagens usar na análise de uma situação** (KEOHANE, NYE Jr, 2012, p. 04, trad. livre, negritos meus)

Isto é, a teoria tem por função "compreender a realidade", "produzir previsões precisas" e "explicações satisfatórias", combinando modelos para "analisar uma situação". Não há menção a nenhum papel de crítica radical tal como em Gramsci. O tom é de conservação do *status quo*, uma vez que se deseja apenas explicar a realidade e, no máximo, fornecer predições sobre alguns acontecimentos[22]. Sua teoria auxilia a conhecer melhor o terreno de ação, sem alterar seus condicionantes. *Bound to Lead*, inclusive, foi escrito com o objetivo de "compreender a mudança na política mundial", nascendo de um projeto que tinha uma vertente devotada à "compreensão das condições de longo termo para a estabilidade internacional" (NYE Jr, 1990, p. xviii, trad. livre). Nye oferece, portanto, uma aguda interpretação da mudança da natureza do poder em sua época, lançando advertências sobre como deve ser a ação estadunidense nesse novo contexto.

[22] Sobre as predições, cabe apontar certa relativização efetivada pelos autores no Prefácio à 4ª edição da obra, todavia, as conexões com a perspectiva positivista de teoria permanecem, como os trechos destacados permitem concluir: "*Power and Interdependence* nunca pretendeu fazer previsões sobre o futuro ou fornecer uma metodologia para fazê-lo. Em vez disso, ele foi projetado para **fornecer conceitos** que ajudassem os observadores da política mundial a **entender e interpretar** o que eles viam, para que eles pudessem ajustá-lo a alguns padrões gerais e **não se surpreender com os desenvolvimentos** que de fato surpreenderiam aqueles com o panorama de segurança estatista, anteriormente proposto pela teoria política "realista". **O teste da validade deste quadro**, portanto, não é se ele previu esses eventos ou teria levado seus praticantes a fazê-lo (ele não fez), mas **se nos ajuda a entender suas ramificações**: as "ondas de choque", para assim falar, que reverberam após os eventos." (KEOHANE, NYE Jr, 2012, p. xxviii, trad. livre, negritos meus)

Aponto, em síntese, que as lacunas conceituais acima apresentadas demonstram que o esquema de poder desenhado por Nye em 1990 e aperfeiçoado ao longo dos anos não consegue fornecer um painel teórico e metodológico completo. Além disso, constatamos – apesar da necessidade de maior aprofundamento da pesquisa – que a discussão empreendida pelo teórico do poder brando sobre a temática do "poder" insere-se numa das tradições de pensamento hegemônica dentro das Relações Internacionais. Inferi, portanto, de que modo as proposições gramscianas, atentas à dinâmicas não compreendidas pelos conceitos estáticos da tradição de pensamento de Nye, abrem espaço para discussões mais profundas, de modo a apresentar uma postura crítica, trazendo consigo uma visão do Estado que aponta para os embates entre suas coletividades internas e para a questão do desenvolvimento desigual e combinado da economia capitalista centrado nas classes e grupos subalternos.

5. Considerações finais

Após o discutido farei nessa seção algumas considerações parciais obtidas com o atual andamento da pesquisa. É importante reiterar mais uma vez a semelhança e a influência da categoria gramsciana dentro do pensamento do autor estadunidense. Os conceitos preconizados por Nye já integravam, de certo modo, a noção de hegemonia de Gramsci. A divisão arbitrária e sem respaldo metodológico entre o poder brando e o poder duro – as partes do centauro – implica em falhas que requerem do leitor/estudioso um uso de aproximações aos exemplos oferecidos por Nye em seus livros a fim de discernir entre um comportamento e outro. Isto é, os critérios de distinção entre poder duro e poder brando, por mais que possuam um propósito metodológico dentro da obra de Nye, são bastantes subjetivos.

Além disso, a discussão realizada sobre as bases epistemológicas dos dois autores permite apontar: se o empreendimento de Gramsci com a categoria de hegemonia dá-se num claro tom de *agir sobre a realidade*, isto é, com o objetivo de promover uma radical alteração, de *unificar todo o gênero humano*, por permitir compreender aquilo que Liguori denominou esfera do "pré-intencional", dos condicionantes ideológicos prévios à formação do sujeito (coletivo) e da vontade

(coletiva) abrindo possibilidades de ação sobre tais condicionantes (LIGUORI, 2007, pp. 77-136); a postura de Nye é de um intelectual orgânico à classe dirigente (burguesa), sua amputação da teoria gramsciana trata de uma tentativa de mobilizar as questões presentes na teoria da hegemonia a partir de uma visão positivista e reificadora da realidade, nitidamente conservadora, uma vez que advoga a ciência não em relação de ação sobre a realidade, mas em simples posição de explicação, de compreensão e, se com sucesso, de sua "previsão".

Resumindo, se a proposta teórica de Gramsci é de uma *crítica radical* da realidade e extrapolável – dadas as devidas precauções metodológicas que a categoria de "tradução" enseja – também para o campo das Relações Internacionais; a proposta teórica de Nye não passa de uma (outra) forma de avaliar a realidade a fim de compreendê-la, promovendo uma conservação do *status quo* e, consequentemente, da dominação burguesa.

Enfim, a crítica deve ser expandida para o próprio modo tradicional de pensar as Relações Internacionais em momento oportuno. Procurei demonstrar que a obra gramsciana contribui em muito para aprofundar o nível de análise desse campo de estudos, concebendo formulações e propostas metodológicas que escapam às concepções abstratas do "Estado" e do "poder" comumente utilizadas.

6. Referências Bibliográficas

BIANCHI, Alvaro. *O laboratório de Gramsci*: filosofia, história, política. São Paulo: Alameda, 2008.

CALLEGARI, André Rossi. Brasil e "Soft power" :capacidades e evolução do poder brando brasileiro de FHC à Lula. 2011. 43 f. Monografia (Graduação Relações Internacionais). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP, Franca.

DIAS, Edmundo Fernandes et al. *O Outro Gramsci*. São Paulo: Editora Xamã, 1996.

EUSTÁQUIO, Victor. *Notas sobre a problemática do poder*: O paradigma gramsciano como fonte da teoria do soft power. [201-?]. Disponível em: <https://www.academia.edu/3511802/O_paradigma_gramsciano_como_fonte_do_soft_power>. Acesso em: 15 de abr de 2016.

FERREIRA, Marcos A. F. S. Definições conceituais para o entendimento de Política Externa: o poder duro e o poder brando, por Marcos Alan Ferreira. *Mundorama - Revista de Divulgação*

Científica em Relações Internacionais. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?article=definicoes-conceituais-para-o-entendimento-de-politica-externa-o-poder-duro-hard-power-e-o-poder-brando-soft-power-por-marcos-alan-s-v-ferreira>. Acesso em 18 de mai de 2016

GILL, Bates; HUANG, Yanzhong. Sources and limits of Chinese 'soft power'. *Survival*, v. 48, n. 2, pp. 17-36.

GOUVEIA, Grazielle Roberta Desiderio. *A indústria cervejeira como instrumento de soft power*. 2015. 39 f. Monografia (Graduação Relações Internacionais). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP, Franca.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*, volume 3. Trad: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. *Quaderni del carcere*, Torino: Einaudi, 1975.

HAYNES, Jefrey. Religious Transnational Actors and Soft Power. Nova Iorque: Routledge, 2016.

KEOHANE, Robert O & Joseph S. Nye Jr. Power and Interdependence in the information age. *Foreign Affairs*, v. 77, n. 5, pp. 81-94, 1998.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Jr. Power and interdependence. 4a. ed. Nova Iorque: Longman, 2012.

KURLANTZICK, Joshua. Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World. Yale: Yale University Press, 2007.

LI, Lin & HONG, Xiaonan. The Application and Revelation of Joseph Nye's Soft Power Theory. *Studies in Sociology of Science*, vol 3, nº 2, 2012, pp. 48-52.

LIGUORI, Guido. Roteiros para Gramsci. Trad: Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

LO PRETE, Mariana Navas. *Disney e soft power*: uma análise da atuação da empresa no sistema internacional através da cultura de massa. 2016. 63 f. Monografia (Graduação Relações Internacionais). Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, UNESP, Marília.

MANZENREITER, Wolfram. The Beijing Games in the Western Imagination of China: The Weak Power of Soft Power. Journal of Sport and Social Issues, v. 34, n. 1, pp. 29-48.

MARTEL, Frédéric. Mainstream: a guerra global das mídias e das culturas. Editora José Olympio, 2013.

MARTINS, Rafael Vieira. O jazz como instrumento de soft power norte-americano no Brasil no segundo terço do século XX. 2016. 49 f. Monografia (Graduação Relações Internacionais). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP, Franca.

MELISSEN, Jan (org.). The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations. Houdmills (UK): Palgrave Mcmillan, 2005.

MERCER, Collin. *Antonio Gramsci and 'soft power'*: e-laborare or the work and government of culture. 2013. Disponível em: <http://www.academia.edu/3703420/Antonio_Gramsci_and_soft_power_e-laborare_or_the_work_and_government_of_culture>. Acesso em 22 de abr de 2016.

MIRANDA, Marina Pimentel. O K-Pop como mecanismo de soft power sul-coreano no Ocidente. 2016. 37 f. Monografia (Graduação Relações Internacionais). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP, Franca.

MORGENTHAU. Hans. A Política entre as Nações. São Paulo: Editora UnB, 2003.

MORTON, Adam David. *Revolution and state in modern Mexico*: the political economy of uneven development. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2011.

_____. *Unravelling Gramsci*: Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy. Londres: Pluto Press, 2007.

NYE Jr, Joseph S Jr. *Bound to Lead*: the Changing Nature of American Power. New York: Basic Books, 1990.

_____. *Cyber Power*. Cambridge: Harvard Kennedy School, 2010.

_____. *Is the American Century Over?* Malden: Polity, 2015.

_____. *O futuro do poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.

_____. *Softpower*: the means to success in World Politics. New York: PublicAffairs, 2004.

_____. *The future of power*. New York: Public Affairs, 2011.

_____. *The Paradox of American Power*: why the world's only superpower can't go it alone. New York: Oxford University Press, 2002.

_____. Think Again: Soft Power. *Foreign Policy*, 2006. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/02/22/think_again_soft_power>. Acesso em: 30 mar 2015.

PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos. *Cox e a teoria crítica das relações internacionais*: ecletismo ou coerência? Relatório Final de Pesquisa apresentado ao CNPq, mimeo, 2015.

_____. Marxismo, Estado e Relações Internacionais: Gramsci e Frankfurtianos marxistas *versus* sua apropriação hegemônica liberal por Robert W. Cox. In: Jornada Internacional de Estudos e Pesquisas em Antonio Gramsci, 1, 2016, Fortaleza/CE. *Anais...* Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2016. [ISSN: 2526-6950]

THOMAS, Peter D. Hegemony, passive revolution and the modern Prince. *Thesis Eleven*, v. 117, n. 1, pp. 20-39, 2013.

THUSSU, Daya Kishan. Communicating India's Soft Power: Buddha to Bollywood. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013.

ZAHRAN, Geraldo & RAMOS, Leonardo. Da hegemonia ao Poder Brando: implicações de uma mudança conceitual. Trabalho apresentado no *30º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, Caxambu, 2006.

ZAHRAN, Geraldo & RAMOS, Leonardo. From hegemony to soft power: implication of a conceptual change In: PARMAR, Inderjeet & COX, Michael (Eds.) *Soft Power and US Foreign Policy*: theoretical, historical and contemporary perspectives. Abingdon: Routledge, 2010, p. 12-31.

Recebido em 26/09/2017.

Aprovado em 14/11/2017.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA: FRONTEIRAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz (orgs.). *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Íthala, 2015. 288p.

TATIANA DE SOUZA LEITE GARCIA
Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana (USP); Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Membro do Laboratório de Geografia Política (USP); Mestre em Geografia (UFU); Graduada em Relações Internacionais e Geografia; Professora na graduação em Relações Internacionais na Universidade Anhembi Morumbi.

BIANCA DE OLIVEIRA JESUS
Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Anhembi Morumbi.

A fronteira é um conceito clássico para a Geografia Política, estudada e discutida por muitos teóricos devido sua importância por representar a área marginal de domínio territorial e limítrofe para o exercício de poder do Estado. As fronteiras podem variar de extensão conforme a disposição do espaço geográfico, e podem ser demarcadas quando países vizinhos conseguem estabelecer os limites políticos internacionais. Muitos conflitos no mundo tiveram como motivação a conquista de territórios e a expansão das fronteiras dos países.

A fonte de poder material de cada Estado está em seu território, porção do espaço terrestre e marítimo onde ocorrem as relações de poder, a convivência entre os grupos humanos, a extração dos recursos naturais que possibilitam o desenvolvimento social e o crescimento econômico, mas, sobretudo, é a base física que justifica a existência deste ator no sistema internacional. Nesse sentido, a discussão sobre fronteiras é fundamental para as relações internacionais porque são

as áreas geográficas onde encontram-se o início e o fim da soberania de cada Estado.

Para Raffestin (1993), as fronteiras são zonas importantes devido ao seu valor histórico, a possibilidade de intenso intercâmbio de pessoas e produtos, o limite da integridade territorial e da soberania de um Estado, além de outras funções. O limite possui uma conotação política porque é traçado para marcar os territórios, serve para manifestar modos de produção e relações de poder cristalizadas no território, porém pode ser modificado ou ultrapassado. Já as fronteiras podem ser manipuladas e passam por fases de funcionalização e disfuncionalização decorrentes de mudanças socioeconômicas e sociopolíticas. Ambos, limite e fronteira, afetam o território e são produtos do espaço e do tempo.

Na contemporaneidade, o fenômeno da globalização possibilitou avanços nas ciências, nas técnicas e tecnologias, nos transportes e circulação, nos sistemas produtivos e financeiros, dentre outras transformações que provocaram mudanças na relação tempo-espaço e nas condições das fronteiras. Há abordagens teóricas das ciências sociais que analisam as consequências negativas e positivas do fenômeno da globalização e apontam a porosidade e vulnerabilidade das fronteiras devido aos intensos fluxos de pessoas, mercadorias e serviços, e a diminuição da presença dos Estados nessas áreas. Em contrapartida, há outras abordagens que defendem o aumento das fronteiras em quantidade, graças à formação de novos Estados, e bem como o recrudescimento com a militarização nessas áreas para controlar os fluxos legais e ilegais.

Nesse contexto, Foucher (2009) descreve que as fronteiras atravessam movimentos antagônicos de obsolescência e resistências de suas funções (política, legal, fiscal, policial, militar), de ampliação e erosão de suas extensões, de abertura e securitização frente aos problemas decorrentes do aumento das migrações, da circulação de pessoas e mercadorias lícitas e ilícitas, da necessidade de infraestrutura física para conexão entre países, das memórias coletivas e os desafios dos grupos sociais que coexistem na mesma área transfronteiriça.

As fronteiras também são revalorizadas a partir dos processos de regionalismo porque essas áreas são reconhecidas como espaços de conexão entre

as partes envolvidas na cooperação regional, tanto para a integração estrutural entre os envolvidos, mas também pelas possibilidades de gestão compartilhada para diminuição de assimetrias e promover o desenvolvimento local-regional.

Apesar da importância dada as fronteiras pela Geografia Política e Geopolítica, o fato é que para outras ciências, como a História e a Ciência Política, este objeto não é estudado com profundidade e, sim, utilizado como suporte para expressar os limites das relações de poder, do Estado, do território e da soberania. Por isso, pode-se inferir que há uma lacuna nos estudos de Ciências Humanas, especialmente nos temas estudados nas Relações Internacionais a respeito do papel dos atores políticos, econômicos e sociais nas fronteiras.

No que tange as Teorias clássicas de Relações Internacionais, podemos afirmar que pouca atenção foi atribuída às fronteiras, notadamente, as abordagens que partem da perspectiva estadocêntrica, pois não discutem o papel das fronteiras no limite de exercício da soberania do Estado e de como suas variações interferem na organização social e política do país. Outras abordagens teóricas de viés pós-positivistas, ao discutirem identidade e as relações socioeconômicas, esqueceram de analisar apropriadamente a relação da identidade com o território, compreendido como territorialidade, dado que as pessoas convivem em um espaço terrestre e estabelecem relações de amizade, comerciais e pertencimento. As zonas de fronteiras são espaços singulares de identidade das populações que habitam esses territórios e também estabelecem relações com os grupos sociais de países vizinhos. Outro ponto importante a levantar refere-se à inexistência de abordagens teóricas de Relações Internacionais que tratem da capacidade dos atores estatais centrais, subnacionais e não estatais e suas respectivas capacidades de atuação e transformação dos territórios e as relações humanas nas faixas de fronteiras.

No entanto, dentre os poucos teóricos estudados pelas Relações Internacionais no Brasil citamos Jean Baptiste Duroselle, em seu livro “Todo império perecerá”, que destina um capítulo para tratar, a partir da perspectiva histórica, a evolução das fronteiras entre os países (impérios), e assinala que estas desempenham vida passiva quando cumprem o papel para o qual são criadas; e vida ativa quando aumentam as diferenças entre os territórios separados por elas.

Consideramos que o livro *Fronteiras e relações internacionais* é pioneiro para os estudos de relações internacionais no Brasil e na América do Sul, por tratar a partir de uma abordagem multidisciplinar, a importância das fronteiras nas discussões teóricas, para a integração regional, a cooperação descentralizada, a saúde e o meio ambiente nas faixas de fronteira, a segurança pública e as relações bilaterais.

O livro é composto por treze capítulos escrito nos idiomas português, inglês e espanhol de autoria de pesquisadores brasileiros e sul-americanos; sendo que consideramos o primeiro capítulo, de Márcio Augusto Scherma, o mais inovador para a disciplina porque analisa as fronteiras segundo as abordagens realista e liberal das teorias de relações internacionais, com o objetivo de explicar porque o conceito foi pouco difundido nessas teorias, apesar de estar atrelado a outros conceitos-chaves, como Estado, território e soberania. O autor defende que as teorias *mainstream* têm concepções estáticas e não conseguem explicar alguns fenômenos sociais que acontecem nas fronteiras.

O segundo capítulo, de Bruno Sadeck e Paula Ravanelli Losada, discorre a respeito do papel das fronteiras nos processos de integração regional e as várias formas de cooperação. Apresentam diversos projetos empreendidos pelo governo federal brasileiro, com foco no Consórcio Intermunicipal da Fronteira que abrange os municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul, no estado do Paraná, Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina, e Bernardo de Irigoyen na província de Missiones, na Argentina. Os autores defendem que a integração e a cooperação fomentam o desenvolvimento econômico e social das regiões fronteiriças.

O terceiro capítulo, de Henrique S. de Almeida Prado, analisa a importância da atuação dos atores subnacionais nas relações internacionais, através da paradiplomacia e cooperação descentralizada, com o objetivo de promoção da integração fronteiriça dos municípios de países membros do Mercosul. Sua hipótese é de que o envolvimento dos atores subnacionais em zona de fronteira fortalece o processo de integração quando agem de forma estratégica no pleito de suas demandas e na formulação de temas específicos de políticas públicas para a zonas de fronteiras.

O quarto capítulo, de Nahuel Oddone e Horacio Rodríguez Vásquez, discorre sobre as razões e as assimetrias entre os países da América do Norte, Sul e Central. Com foco na América na Latina, os autores afirmam que a região tem encorajado a cooperação transfronteiriça para diversos temas; porém as questões de planejamento territorial, política econômica regional e melhoria na infraestrutura são fundamentais para o desenvolvimento regional, com destaque para a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Projeto Mesoamericano de Integração e Desenvolvimento (MIDP). Por fim, os autores apresentam um modelo institucional para as microrregiões de fronteira, o que implica em um esquema de governança envolvendo vários níveis institucionais.

O capítulo cinco, de Fábio Régio Bento, descreve as fronteiras como espaços de afirmação de identidades, de integração entre sujeitos de identidades distintas e de proteção de identidades coletivas. A integração não se refere somente aos sujeitos próximos ao governo central, mas também às populações que habitam as cidades de fronteira, importantes atores subnacionais na construção de uma maior integração regional na América do Sul. Para concluir, o autor descreve sobre as cidades da faixa de fronteira, as cidades gêmeas e as cidades conturbadas.

No capítulo seis, Márcio A. Scherma e Sara Solange Alves Ferraz, analisam as teorias funcionalista e neofuncionalista para a cooperação na área da saúde, o papel dos entes subnacionais e o desenvolvimento do Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira), criado em 2005 pelo Brasil e países vizinhos.

O capítulo sete, de Lídia Maria Ribas e Soraya Saab, objetivam debater sobre as políticas públicas para a educação em zonas de fronteira, tomando como base a região de Ponta Porã, no estado de Mato Grosso do Sul, e a inclusão de crianças de Pedro Juan Caballero, do Paraguai. As autoras apontam a importância da administração pública na educação básica e defendem que políticas públicas de integração educacionais poderão trazer benefícios mútuos para ambos lados da fronteira brasileira e paraguaia.

O capítulo oito, de Gustavo Rojas de Cerqueira César, apresenta a integração produtiva Paraguai-Brasil desde os antecedentes econômicos e institucionais, as mudanças políticas e as redefinições que influenciaram as relações

bilaterais. Por fim, destaca os investimentos brasileiros fortes no setor primário no Paraguai.

O capítulo nove, de Rebeca Steiman, dedicado as Iniciativas de Conservação Transfronteiriça na Amazônia brasileira, inicialmente apresenta um panorama das áreas protegidas transfronteiriças pelo mundo e a importância do apoio técnico e financeiro de Estados, Organizações Internacionais e Organizações não Governamentais. Ao final, a autora aponta as limitações científicas, políticas, financeiras e cooperativas na implantação de áreas protegidas transfronteiriças.

O capítulo dez, de Carlos Eduardo Riberi Lobo, discorre a respeito das Forças Armadas, Geopolítica e Fronteira nas relações entre o Paraguai e o Brasil no período de Stroessner, entre 1954 a 1989. O autor apresenta um breve retrato histórico entre os dois países a partir da Guerra do Paraguai (1865-1870), depois o Conflito do Chaco (1932-1935) e a aproximação nos governos de Getúlio Vargas (1930-1945). De acordo com Lobo, a "flexibilização" das fronteiras foi possível graças à construção da usina de Itaipu e a migração de brasileiros para o Paraguai. O autor conclui que as relações entre Brasil e Paraguai desenharam um novo panorama no Cone Sul, consolidando a liderança do primeiro na região.

O capítulo onze, de Lisandra Pereira Lamoso, disserta a respeito da segurança pública nas fronteiras de Mato Grosso do Sul, com base em uma pesquisa qualitativa e quantitativa, para avaliar os investimentos e as condições de trabalho nas fronteiras brasileiras. A autora apresentou os resultados dos questionários aplicados com os representantes das Polícias Civil, Militar, Federal e Rodoviária, do Ministério Público, das Forças Armadas e da sociedade civil. Para tanto, descreveu a atual situação das instituições que atuam nas zonas de fronteira, como o número de servidores, as condições de trabalho, o risco da atuação, e relatos de criminalidade e ilegalidades que comprometem a vida dos profissionais e da população local.

O capítulo doze, de Tomaz Espósito Neto, trata da evolução dos limites entre Brasil e Paraguai de 1822 a 1864, período entre a independência das ex-colônias até a Guerra contra o Paraguai. A autor emprega o método histórico-descritivo, e considera que esses períodos foram os mais importantes para a divisão

das fronteiras entre Brasil e Paraguai. O autor apresenta três missões que foram importantes para o estabelecimento de relações entre os dois países, dado que suas convivências nem sempre foram pacíficas, e o Brasil concentrou esforços para consolidar seus interesses na Bacia do Prata.

O capítulo treze, de Cristian Ovando Santana e Sergio González Miranda, aborda os projetos e as demandas de integração física entre Tarapacá, no Chile, Oruro, na Bolívia, por ferrovias, estradas e corredor bioceânico, resultantes da histórica interdependência entre os dois países; portanto, um ideário que se arrasta desde o século XIX, obrigando chilenos e bolivianos a realizarem travessias em diversos tipos de caravanas diariamente. Os autores apresentam abordagens para respaldar o entendimento de imaginário na fronteira e memória coletiva, para que possamos entender as atitudes dos habitantes e atores na região transfronteiriça.

De modo geral, a obra supre parte da lacuna dos estudos de fronteiras nas relações internacionais, por apresentar várias possibilidades de compreensão e aplicação do papel das fronteiras, complementadas por linhas de estudos próprias das Relações Internacionais, como integração regional, cooperação bilateral, segurança, bem como pela necessidade de mostrar a atuação dos múltiplos atores, como os Estados, os atores públicos subnacionais, a sociedade civil, dentre outros, nas zonas de fronteira. É evidente que a multidisciplinariedade de autores e visões presentes na coletânea demonstram a complexidade do objeto de estudo e a importância de serem alimentados por outras disciplinas. O único ponto que consideramos falho para a primeira edição deste livro refere-se aos escassos produtos cartográficos, que seriam interessantes para ilustrar os estudos de casos apresentados em alguns capítulos. Tal circunstância não desabona a indicação desta referência a ser recomendada para leitura.

Referências

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*: teoria das relações internacionais. Tradução de Ane Lize Spaltemberg de S. Magalhães. Brasília: Ed. Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

FOUCHER, Michel. *Obsessão por fronteiras*. Tradução de Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.

Recebido em 10/01/2018.

Aprovado em 19/04/2018.