MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

EXPEDIENTE V. 12, N. 23 – jul/dez., 2023

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

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

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

Conselho Editorial:
O corpo do Conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.
Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)
Dr. Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFMS)
Dra. Déborah Silva do Monte (UFGD)
Dr. Douglas Policarpo (UFGD)
Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)
Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)
Dr. João Nackle Urt (UFRR)
Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
Dr. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)
Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Dra. Simone Becker (UFGD)
Me. Tchella Fernandes Maso (UFRR)
Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

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

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

Diagramação:
Agência Três Criativos

Editoração:
Fernanda Barth Barasuol (UFGD)

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

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

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

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.15156

Múltiplas facetas da segurança internacional no pós-Segunda Guerra Mundial: o projeto jurídico, engastes econômicos e equilíbrio nuclear de terror

Multiple facets of international security in the post-Second World War period: the law-based project, economical interrelationships and the nuclear balance of terror

Múltiples facetas de la seguridad internacional después de la Segunda Guerra Mundial: el proyecto jurídico, interrelaciones económicas y el equilibrio nuclear del terror

Hugo Luís Pena Ferreira
Universidade Federal de Jataí (UFJ) Jataí, Goiás, Brasil
E-mail: hugopena@ufj.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2647-6616

Resumo: O artigo objetiva caracterizar a composição multifacetada de projetos de segurança internacional nas duas décadas subsequentes à Segunda Guerra Mundial, a partir de três eixos: (i) na ONU, o projeto juridicamente informado de segurança coletiva; (ii) em múltiplos planos institucionais, iniciativas com ênfase em conexões entre questões econômicas, de estabilidade doméstica e segurança; e (iii) a dissuasão nuclear, a partir da configuração do cenário de destruição mútua assegurada, com o adensamento da Guerra Fria. De cunho qualitativo, a metodologia empregada é centrada na técnica da pesquisa bibliográfica e adota procedimento de caracterização histórica de aspectos correlatos à segurança internacional no período delimitado. O ponto de partida teórico é a caracterização de John Ikenberry sobre a ordem desse período como "bolo" institucional de várias camadas. A contribuição apresentada consiste em evidenciar que não houve projeto

único nem baseado em uma frente exclusiva para a segurança internacional nesse período, mas um cenário multifacetado e dinâmico, tendo passado por transformações no período analisado e sido amparado por concepções diversas a abranger: concepções juridicamente informadas de segurança coletiva, a ênfase nas conexões entre questões econômicas e de segurança, e o balanço de terror, cuja racionalidade remete à teoria das relações internacionais de aporte realista.

Palavras-chave: Segurança internacional. Segunda Guerra Mundial. Guerra Fria.

Abstract: This paper aims at depicting international security projects in the two decades following World War II as a multilayered setup, comprising three streams: (i) in the UN, the legally informed project of collective security; (ii) in multiple institutional arenas, initiatives with an emphasis on entanglements between economic issues, domestic stability and international security; and (iii) nuclear deterrence, based on the configuration of the scenario of mutually assured destruction as the Cold War intensified. The research method used is qualitative in nature, based upon bibliographic investigation, and proceeds through historical characterization of aspects related to international security in the defined period. The theoretical starting point is John Ikenberry's depiction of the period as comprising a multilayered institutional order. The contribution presented consists in evidencing there was neither a single project nor a single front for international security in the period, but rather a multifaceted and dynamic scenario, having undergone transformations in the analyzed period and being supported by diverse conceptions which encompassed: legally informed conceptions of collective security, the emphasis on connections between economic and security issues, and the balance of terror, the rationality of which was informed by the realist approach to international relations theory.

Keywords: International security. Second World War. Cold War.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo caracterizar los proyectos de seguridad internacional en las dos décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial como una configuración de múltiples facetas, que comprende tres corrientes: (i) en la ONU, el proyecto basado en el derecho de seguridad colectiva; (ii) en múltiples ámbitos institucionales, iniciativas con énfasis en las conexiones entre cuestiones económicas, de estabilidad doméstica y de seguridad internacional; y (iii) la disuasión nuclear, basada en la configuración del escenario de destrucción mutuamente asegurada a medida que la Guerra Fría se intensificaba. El método de investigación utilizado es de naturaleza cualitativa, basado en la investigación bibliográfica, y se procede mediante la caracterización histórica de aspectos relacionados con la seguridad internacional en el periodo definido. El punto de partida teórico es la descripción de John Ikenberry del periodo como una orden institucional de múltiples capas. La contribución presentada consiste en evidenciar que no hubo un solo proyecto ni un solo

frente para la seguridad internacional en el periodo, sino más bien un escenario multifacético y dinámico, que ha experimentado transformaciones en el periodo analizado y ha sido respaldado por concepciones diversas que incluyen: concepciones basadas en el derecho de seguridad colectiva, el énfasis en las conexiones entre cuestiones económicas y de seguridad, y el equilibrio del terror, cuya racionalidad se basa en el enfoque realista de la teoría de las relaciones internacionales.

Palabras clave: Seguridad internacional. Segunda Guerra Mundial. Guerra Fría.

Recebido em: 13-09-2021

Aceito em: 04-06-2023

1 INTRODUÇÃO

Em 1948, George Kennan caracterizou o que seria o principal desafio para a política externa dos Estados Unidos, em relatório do Departamento de Estado. Ele afirmou:

> Temos cerca de 50% da riqueza mundial, mas apenas 6,3% da população… Nossa verdadeira tarefa no período que se aproxima é criar um padrão de relações que nos permita manter essa posição de disparidade sem detrimento de nossa segurança nacional. (Kennan, 1976, p. 524).

Durante a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos singularizaram-se em poder econômico e militar, consolidando o lugar de superpotência hegemônica. Após a guerra, o principal projeto concorrente a esta hegemonia foi o da União Soviética. Esta, no entanto, nem sempre foi vista como ameaça pelos Estados Unidos. Neste período, buscou-se o ideal de segurança coletiva como esforço conjunto das grandes potências.

Com o passar de poucos anos e o aumento das tensões, configurou-se a Guerra Fria, e ao projeto da segurança coletiva sobrepuseram-se outros. O bloco capitalista buscou instituições de cooperação econômica e militar entre seus membros e contra o avanço da União Soviética. O Plano Marshall, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), as organizações de Bretton Woods e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) foram iniciativas pertinentes a este contexto. O resultado foi uma ordem internacional em que passaram a conviver instituições de propósitos e escopos os mais variados: universais e regionais, de cooperação política, militar, comercial, financeira, monetária e técnica. Como descreve Ikenberry (2001, p. 164), este cenário conta com um “bolo de várias camadas” de organizações internacionais de todo tipo.

Ikenberry (2001) deixa de atribuir maior importância ao Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) ao narrar os arranjos do pós-guerra em 1945. Focaliza, em vez disso, dois arranjos inter-relacionados. Um deles, voltado à cooperação militar contra o avanço soviético (OTAN). O outro, voltado à cooperação econômica nas áreas monetária, financeira e comercial entre economias capitalistas (instituições de Bretton Woods e GATT). Ao passo que o primeiro arranjo representa a cooperação “contra” um elemento externo, o segundo arranjo reflete a cooperação “intra” bloco, num contexto em que a força dos laços econômicos é vista como elemento de estabilidade e de prevenção ao avanço do socialismo. Para além desses elementos, a intensificação da Guerra Fria posicionou a dissuasão nuclear como componente central da concepção de segurança internacional no período (Sheehan, 2005).

CC BY NC SA

A partir das sinalizações apresentadas acima, o presente artigo parte da proposta de Ikenberry para compreensão de elementos do projeto de segurança internacional nas duas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. De cunho qualitativo, a metodologia empregada é centrada na técnica da pesquisa bibliográfica e adota procedimento de caracterização histórica de aspectos do período delimitado. Ao proceder assim, a principal preocupação é evitar leituras "simples" da estruturação da segurança internacional nesse período (como leituras formais e versadas em termos de um só projeto coeso e harmônico, por exemplo). Nesse sentido, o principal ponto de partida teórico é a formulação de Ikenberry de que a ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial seria caracterizada por um bolo institucional de múltiplas camadas. Essa caracterização é adaptada, aqui, para focalizar o aspecto da segurança internacional (e suas relações com outras áreas) e para transcender o escopo exclusivamente institucional da proposta de Ikenberry, como se verá adiante.

O principal argumento apresentado é não ter havido projeto único nem baseado em uma frente exclusiva para a segurança internacional nesse período. Houve, no lugar disso, sobreposição de um *projeto jurídico* de ordenação das relações internacionais, da percepção do *enlace entre questões econômicas e de segurança internacional*, e do equilíbrio de terror instaurado pela lógica da *dissuasão nuclear*. Foram sobrepostos projetos abrigados por institucionalidades internacionais formais, quer multilaterais ou regionais, bem como projetos corporificados por meio de iniciativas unilaterais e conformações práticas, de natureza bilateral e informal, porém com alto grau de concretude. Com isso, pretende-se, com o presente artigo, contribuir para a compreensão *multifacetada* de componentes dos projetos de segurança internacional no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Segue-se um breve panorama das seções.

Inicialmente, e de modo centrado no sistema da ONU, o principal eixo de articulação foi a reedição projeto juridicamente informado de segurança coletiva, cujas raízes remontam ao período do entreguerras e à experiência da Liga das Nações. Porém, no caso da ONU, esse projeto passou por reformulações em sua concepção e houve o atrelamento a aspectos socioeconômicos, que foram valorizados e se refletiram na estrutura da organização. Essa configuração é objeto da seção 2.

No entanto, para além desse projeto mais amplo, o interior do bloco capitalista contou com institucionalidades específicas e com foco econômico, interligadas ao aspecto da segurança internacional por suas conexões com a preocupação com a estabilidade doméstica dos Estados, como as instituições de Bretton Woods e a estruturação do GATT. Em parte, a atuação das instituições de Bretton Woods foi eclipsada, na Europa, pela iniciativa unilateral dos EUA com o Plano Marshall, explicitamente orientada por uma lógica de *contenção* do socia-

CC BY NC SA

lismo na Europa, que tem relações com o estímulo ao processo de integração europeia, também um componente de segurança internacional. Esses aspectos evidenciam a percepção de importância do entrelaçamento de questões econômicas e de segurança na conformação da ordem internacional posterior à Segunda Guerra Mundial, e são enfatizados na seção 3 do presente estudo.

Em contraste com o projeto de *segurança coletiva* abrigado institucionalmente na ONU, e ainda em eixo distinto daquele da percepção de enlaces entre questões econômicas e de segurança internacional, a intensificação da Guerra Fria resultou no equilíbrio de terror fundado na dissuasão nuclear. A linguagem empregada para manejar a concepção de segurança internacional fundada no *equilíbrio de terror* e na dissuasão nuclear não foi o direito internacional, mas a teoria das relações internacionais de aporte realista. Tais aspectos são abordados na seção 4 do artigo. Essa última seção é seguida das considerações finais.

2 A PROJETO DE SEGURANÇA COLETIVA NA ONU E SEU ENLACE COM QUESTÕES SOCIOECONÔMICAS

Numa análise orientada por critérios meramente formais, a Carta da ONU pode ser vista como rico repositório de formas jurídicas para a estruturação de relações pacíficas entre Estados. O texto é permeado pela linguagem jurídica. O preâmbulo fala em direitos fundamentais, dignidade e valor do ser humano, igualdade de direitos entre homens e mulheres, e entre nações grandes e pequenas, além de “estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes de direito internacional possam ser mantidos”. Na porção final, o artigo 102 cria o dever de que todos os tratados sejam registrados junto ao Secretariado, e o artigo 103 coloca a Carta da ONU como hierarquicamente superior às demais obrigações de direito internacional. A Carta tem como anexo o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, órgão com a dupla função de emitir opiniões consultivas e de resolver litígios entre Estados que aceitem a sua jurisdição.

De fato, é fácil perceber o teor jurídico da arquitetura da ONU a partir destes elementos: direitos materiais, procedimentos, hierarquias normativas e solução judicial de conflitos. Daí a crer que a organização tenha sido fundamental para a manutenção coletiva da paz e da segurança internacional é um passo – afinal, este é o primeiro propósito afirmado na Carta da ONU. No entanto, as relações internacionais no pós-guerra se desenrolaram de tal modo que não foram plenamente abarcadas pelo projeto de segurança coletiva pensado para funcionar

CC BY NC SA

sob a administração da ONU e principalmente do Conselho de Segurança[1]. Ainda assim, cabe descrevê-lo, visto que a ONU foi um "projeto de paz mundial mediante a organização legal da comunidade de Estados" (Guimarães, 1999, p. 104).

O projeto da ONU buscava evitar a repetição do fracasso da Liga das Nações pela modificação da fórmula de decisão, preservando o ideal de segurança coletiva. Na Liga, o Conselho era composto por membros permanentes e não permanentes, mas todos tinham direito de veto, porque se exigia decisão unânime em assuntos que envolvessem uso da força. O Conselho de Segurança da ONU acentuou a relativização da "igualdade soberana" entre os Estados[2]. Neste, apenas os membros permanentes foram dotados de poder de veto: Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, China e França[3]. A restrição ao poder de barrar decisões fez com que o novo sistema pudesse funcionar em certas ocasiões. O Conselho da Liga, em contraste, não havia sido capaz de aprovar respostas armadas coletivas em nenhuma situação (Sheehan, 2005, p. 160). Já o Conselho de Segurança da ONU possui histórico de intervenções envolvendo uso da força, missões de *peacekeeping* e *peacebuilding*, além de imposição de sanções econômicas[4]. Em épocas de paralisia do Conselho de Segurança, em virtude do jogo bipolar, o emprego de uso da força chegou a ser autorizado pela própria Assembleia Geral da ONU (Saliba, 2008).

1 Na interpretação de Samuel Pinheiro Guimarães, o sistema da ONU não se prestou ao controle das relações entre grandes potências, mas foi "o principal sistema de controle das estruturas hegemônicas sobre a periferia, em cujo cerne se encontra o Conselho de Segurança." (Guimarães, 1999, p. 103) A ausência de representação da periferia internacional dentre os membros permanentes do Conselho é apontada como uma das razões para tanto e, por conseguinte, como fator de déficit de sua legitimidade. O raciocínio está na base da defesa que Guimarães faz de assento permanente para o Brasil num Conselho de Segurança reformado (Guimarães, 1999, p. 115–8).

2 Fica estabelecida a tensão com o Artigo 2.1 da Carta, que afirma que a ONU é "baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros". Esta crítica, no entanto, pode ser considerada rasa tanto pelos formalistas jurídicos quanto por aqueles, de inclinação realista, que rejeitam o projeto de ordenação jurídica das relações internacionais. No primeiro flanco, o formalismo jurídico permite invocar a noção de que a composição do Conselho de Segurança é disposição especial em relação ao caráter geral da norma do Artigo 2.1. Consegue-se harmonizar a tensão, prescrevendo que o especial prevalece sobre o geral, sem, no entanto, eliminá-lo. No outro flanco, a própria noção de igualdade soberana é descartada como ilusão descabida diante do mundo regido por relações de poder: mera forma ou mistificação, sem expressividade ou reflexo na condução real dos assuntos entre Estados.

3 O arranjo a respeito da composição do Conselho de Segurança foi feito entre Roosevelt, Churchill e Stalin em 1945, e ficou conhecido como "fórmula de Yalta" (Conforti, 2005, p. 3). Na prática, o assento chinês já mudou de mãos, não sendo tão "permanente" quanto à primeira vista se poderia imaginar (Saliba e Pena, 2008).

4 As menções a peacekeeping, peacebuilding e imposição de sanções econômicas não exaurem as modalidades de resolução de conflitos. Gomes (2013, p. 47) aponta que as atividades da ONU para resolução de conflitos podem ser divididas em cinco tipos: prevenção de conflitos, resolução de conflitos em andamento (peacemaking), manutenção da paz após um cessar-fogo (peacekeeping), uso de meios coercitivos para terminar conflitos (peace-enforcment) e operações de peacebuilding, que buscam criar condições para uma paz duradoura.

CC BY NC SA

Além da concepção de segurança coletiva, o projeto de paz da ONU passou a abrigar: a Assembleia Geral, como foro de representação de todos os membros, também encarregada de funções na solução pacífica de controvérsias; a Corte Internacional de Justiça, como órgão judicial de solução de controvérsias, mas sem jurisdição universal nem compulsória; o Conselho de Tutela, como mecanismo de administração colonial, e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC).

Neste último aspecto, a Carta da ONU possui um capítulo sobre "cooperação internacional econômica e social", que identifica "condições de estabilidade e bem-estar" como "necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações". Entre as preocupações materiais deste capítulo estão: qualidade de vida, pleno emprego, condições sanitárias, cooperação cultural e educacional, respeito a direitos humanos e não discriminação por raça, sexo, língua ou religião. Outro capítulo da Carta aborda aspectos institucionais e procedimentais da cooperação econômica e social. Ao Conselho Econômico e Social foram atribuídas funções de fazer estudos, relatórios e recomendações em temas de cooperação econômica e social e de direitos humanos, bem como de apresentar projetos de convenções e de realizar conferências envolvendo esta temática[5]. Mas nenhum poder efetivamente decisório foi conferido ao Conselho (Conforti, 2005, p. 241–2).

Nota-se, aqui, o enlace entre questões *econômicas e sociais*, de um lado, e de *segurança internacional*, de outro. A associação entre segurança coletiva e assuntos socioeconômicos integra o histórico das negociações para formação da ONU. A Carta do Atlântico, de 1942, previu o estabelecimento de sistema de segurança coletiva acompanhado de cooperação em assuntos econômicos e sociais. A Conferência de Dumbarton Oaks, de 1944, reafirmou a fórmula, consolidada na Conferência de São Francisco, de 1945, que debateu a redação da Carta da ONU (Conforti, 2005, p. 1–3).

A ONU abrigou em sua arquitetura tanto o projeto de segurança coletiva quanto a percepção de que questões socioeconômicas e de segurança estavam entrelaçadas. No entanto, a política da segurança internacional migrou para outros espaços de decisão quando a Guerra Fria começou (ver Mazower, 2008, p. 189–196). Dizer que o Conselho de Segurança "mostrou seus dentes", na prática, não é o mesmo que afirmar que a ONU tenha sido bem-sucedida em seu projeto de segurança coletiva. O Conselho de Segurança, em larga medida paralisado,

5 Dentre as atividades filiadas ao ECOSOC, destaca-se a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948 e sediada em Santiago, no Chile (Guimarães, 1999, p. 160). Entre suas atribuições estão o estudo das condições econômicas dos países da região e a elaboração de recomendações para o desenvolvimento.

CC BY NC SA

perdeu importância relativa, apesar de seu alto *status* formal na estrutura da ONU. O espaço das decisões importantes foi ocupado pela OTAN e pelas políticas externas dos Estados Unidos e da União Soviética, em lógica que não era mais de segurança coletiva mundial, mas de balanço de poder e, especificamente, de balanço nuclear de terror (Sheehan, 2005). Quanto ao Conselho Econômico e Social, este não chegou a se posicionar efetivamente como centro de articulação da cooperação econômica entre os Estados.

Apesar da pretensão de ordenação jurídica das relações internacionais abrigada pela Carta da ONU, de sua grande abrangência temática e de seu escopo universal[6], a ONU não conseguiu se tornar a base institucional da cooperação internacional nem em segurança, nem em matéria econômica. As iniciativas mais relevantes de cooperação econômica do período se deram por meio das instituições de Bretton Woods, do GATT, do Plano Marshall e do projeto comunitarista europeu.

3 A COOPERAÇÃO EXTRA-ONU: ENLACES ENTRE QUESTÕES ECONÔMICAS E DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

A ONU foi fundada com a pressuposição de que “as grandes nações unir-se-iam para manter a paz”, mas esta união foi, na prática, comprometida pela divisão bipolar do mundo. Com a Guerra Fria, tornou-se “evidente que os princípios de organização fundamentais das Nações Unidas tinham sido completamente inadequados” (Kaplan e Katzenbach, 1964, p. 58–60). No novo cenário, a atuação da ONU ficou restrita, na prática: “a mediação, a conciliação e o debate de foro são as principais funções das Nações Unidas” (1964, p. 327).

A Guerra Fria se estendeu do final de 1947 (acirrando-se após 1950) à queda do Muro de Berlim, em 1989 (Ikenberry, 2001, p. 163). O período não foi caracterizado por embates armados diretos entre Estados Unidos e União Soviética, mas por tensionamentos representados sobretudo pela escalada armamentista e nuclear. O pano de fundo da competição militar foi a disputa ideológica, política e econômica a contrapor capitalismo e socialismo como dois modelos de organização da vida em sociedade. Embora o embate da Guerra Fria tenha sido de abrangência global, o principal cenário da disputa foi, desde o início, a Europa. Ao final da Segunda Guerra Mundial, o território europeu estava ocupado tanto por tropas de potências

6 Segundo Conforti (2005, p. 7–8), é mais fácil caracterizar o que não está sob o escopo da ONU do que aquilo que está. A única exceção temática estabelecida se refere a assuntos sob a jurisdição doméstica dos Estados. Notadamente, porém, é difícil definir o que seja exclusivamente pertinente à esfera doméstica. A vagueza da fórmula faz com que qualquer assunto possa ser discutido pela ONU.

CC BY NC SA

capitalistas, sobretudo dos Estados Unidos e do Reino Unido, quanto por tropas soviéticas. A divisão territorial da Europa em dois blocos é representada pela própria divisão da Alemanha e de Berlim em setores capitalista e socialista. Em linhas gerais, a Europa Ocidental ficou sob a esfera de influência dos Estados Unidos, e a Oriental, da União Soviética.

A partir da concepção de que assuntos de segurança e de economia estavam entrelaçados, múltiplos arranjos institucionais desempenharam papel na ordem do pós-guerra entre as economias capitalistas ocidentais, abrangendo a Conferência de Bretton Woods (subseção 3.1) e a formação do GATT (subseção 3.2), bem como o Plano Marshall e os movimentos iniciais de integração europeia (subseção 3.3).

3.1 Bretton Woods e a estruturação do FMI e do Banco Mundial como bases para a cooperação financeira internacional

A Conferência de Bretton Woods, de 1944, foi o principal espaço de articulação da cooperação econômica internacional para o pós-guerra, em matéria monetária e financeira. Nela, foram pensados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, que viria a ser o Banco Mundial. A Conferência de 1944 declarou a necessidade de cooperação também na área comercial. Inicialmente, a Conferência de Havana de 1947 buscou estabelecer a Organização Internacional do Comércio (OIC), que não chegou a sair do papel. A cooperação internacional em matéria de comércio foi articulada por meio da instituição do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio, o GATT 1947.

Em seu conjunto, as instituições de Bretton Woods e do GATT 1947 articularam a cooperação econômica internacional (financeira, monetária e comercial). Estas instituições foram informadas pela necessidade percebida de conciliar a abertura econômica multilateral com as pressões domésticas por estabilidade política e bem-estar social, em contraste com o ocorrido no período do entreguerras, quando medidas protecionistas generalizadas “estrangularam o comércio internacional” (Jackson, 2000, p. 36). No pós-Segunda Guerra, procurava-se “abertura manejada” ou administrada (Ikenberry, 2001, p. 185), a que John Gerard Ruggie (1982) se refere como *“embedded liberalism”*: liberalismo assistido (Sato, 2012) ou ainda “encrustado”, administrado ou gerenciado, com influência do Estado na economia.

O liberalismo assistido foi uma resposta à quebra da cooperação econômica internacional do período do entreguerras. A essência da resposta consistiu em “elaborar uma forma de multilateralismo compatível com as necessidades de estabilidade doméstica” (Ruggie, 1982, p. 399). O objetivo de liberalização comercial foi abraçado de maneira conciliada com a atenção

CC BY NC SA

às vulnerabilidades políticas internas geradas por esta liberalização. Em outros termos, o liberalismo assistido propunha concessões às necessidades domésticas de estabilidade política e bem-estar social. Katzenbach e Kaplan (1964, p. 90) se referem a este processo como politização das economias: a autonomia da esfera econômica em relação à política, típica do liberalismo clássico, é relativizada. Esta concepção econômica articulou, no plano da cooperação econômica internacional, as bases para o *welfare State* no plano doméstico (Castro, 2006). Os referenciais econômicos para estruturação do liberalismo assistido dialogaram com as ideias de Keynes.

O enlace entre questões econômicas e de segurança internacional já era um dos principais elementos presentes na obra *As consequências econômicas da paz*, de Keynes, de 1919 (Keynes, 2002), que também as articulou em sua *Teoria geral do emprego*, *do juro e da moeda*, de 1936 (Keynes, 1996). Nessa última obra, Keynes contrasta o modelo econômico sem meios "para aliviar a miséria econômica interna" com outro, que conte com "remédios eficazes para o desemprego crônico", e pontua que "que o novo sistema poderia ser mais favorável à paz do que o antigo":

> sob o regime de *laissez-faire* interno e de padrão ouro internacional, como era o correto na segunda metade do século XIX, não havia qualquer outro meio disponível a um governo para aliviar a miséria econômica interna a não ser lutar pela conquista de mercados externos. Isso porque todos os remédios eficazes para o desemprego crônico ou intermitente estavam excluídos, à exceção das medidas destinadas a melhorar o balanço de pagamentos em conta-corrente. (Keynes, 1996, p. 348).

Já um modelo inspirado nas ideias de seu livro, na avaliação de Keynes, levaria a outro resultado, sobretudo se aplicado à ordenação do comércio internacional:

> O comércio internacional deixaria de ser o que é, um expediente desesperado para manter o emprego interno, forçando as vendas nos mercados externos e restringindo as compras, o que, se tivesse êxito, simplesmente deslocaria o problema do desemprego para o vizinho que levasse desvantagem na luta, e se converteria num livre e desimpedido intercâmbio de mercadorias e serviços em condições de vantagens mútuas. (Keynes, 1996, p. 348).

O keynesianismo teve influência na estruturação da ordem econômica internacional do pós-guerra. O próprio Keynes participou das negociações de Bretton Woods, como representante britânico. Harry Dexter White, principal figura da delegação dos Estados Unidos, era ele mesmo um economista keynesiano (Helleiner, 1996, p. 32). Com o status de perspectiva econômica preponderante, o keynesianismo contribuiu para que a cooperação econômica in-

CC BY NC SA

ternacional incorporasse novos objetivos, antes vistos como assuntos domésticos, tais como pleno emprego e estímulo estatal à atividade econômica. A cooperação multilateral deveria passar a favorecê-los. A busca conjunta da abertura multilateral com a preservação da estabilidade doméstica dá o tom do liberalismo assistido ou *embedded liberalism* (ver Ruggie, 1982; Rodrik, 2011).

A conferência de Bretton Woods buscou articular uma resposta para o problema da restauração da cooperação econômica internacional de modo conciliado com abertura comercial, a segurança da rentabilidade dos investimentos, e as demandas domésticas por bem-estar social e pleno emprego. Nesse projeto, o FMI teria a função de estabilizar as relações cambiais. O Banco Mundial foi inicialmente pensado para a reconstrução da Europa. Na prática, sua importância nesta área foi acessória, visto que o Plano Marshall assumiu centralidade na promoção da recuperação econômica europeia em 1948, movimentando muito mais recursos do que o Banco Mundial possuía. E a cooperação para liberalização comercial ficou a cargo do GATT 1947 (Castro, 2006; Ruiz Medrano, 2017).

O FMI foi criado para presidir um regime de cooperação cambial que veio em substituição ao do Padrão-Ouro Internacional[7], mas mantinha, como objetivo, a estabilidade cambial. Para tanto, era necessário criar condições para o equilíbrio na balança de pagamentos dos Estados engajados no comércio internacional. A solução encontrada foi atrelar as diferentes moedas ao dólar[8]. As pressões econômicas pela variação do câmbio, decorrentes da atividade comercial liberalizada, seriam endereçadas por empréstimos assistenciais feitos pelo FMI. O fundo também contemplava a possibilidade de depreciação da moeda local frente ao dólar em caso de "desequilíbrio fundamental", para que o Estado conduzisse políticas monetárias

7 O Padrão-Ouro Internacional (POI) foi expressão de um consenso econômico e político estabelecido entre a década de 1870 e 1914, interrompido pela Primeira Guerra Mundial e retomado entre a década de 1920 e o início da grande depressão dos anos 1930, que priorizava a segurança e a rentabilidade dos investimentos por meio da preservação de paridades fixas entre moedas nacionais distintas. A instituição informal do POI contava com três regras: (i) paridades fixas entre moedas nacionais; (ii) conversibilidade da moeda nacional em ouro a uma taxa fixa de conversão e (iii) livre movimentação transfronteiriça de ouro (Polanyi, 2001, p. 10–6; Kettell, 2004, p. 33–4; Eichengreen, 2008, p. 6–42).

8 A prevalência do dólar como resultado das negociações em Bretton Woods expressa a ascendência geopolítica dos Estados Unidos. O dólar deslocou o papel antes desempenhado pela libra esterlina, de moeda de referência para as transações comerciais e os investimentos internacionais. Outra expressão prática da ascendência norte-americana foi a fórmula de decisão adotada tanto no FMI quanto no Banco Mundial: não um voto por governo, mas votos proporcionais ao capital investido nestes órgãos. O resultado foi a configuração de poder de veto norte-americano em ambas as organizações, dada a desproporção de sua contribuição de capital em relação aos demais Estados. O veto nas instituições de Bretton Woods somou-se à capacidade norte-americana de barrar decisões no campo da segurança coletiva, no Conselho de Segurança da ONU. A tradução deste cenário é que os Estados Unidos estavam na posição jurídica de impedir qualquer alteração na cooperação internacional nas áreas monetária, financeira e de segurança coletiva, reflexo direto de sua posição hegemônica no pós-guerra.

expansionistas de estímulo ao nível de atividade econômica e redução de desemprego (Ruggie, 1982, p. 395). O resultado foi o regime de *pegged rates*: taxas cambiais "fixas, mas ajustáveis" (Rodrik, 2011, p. 98). Além da concessão de empréstimos estabilizadores e da paridade cambial com "válvulas de escape", Bretton Woods significou ruptura com a prática anterior de plena liberdade nos investimentos internacionais sob o Padrão-Ouro, que exigia o livre fluxo transfronteiriço de ouro. No novo cenário, os controles governamentais à movimentação internacional de capital (os chamados *controles de capital* ou "fechamento da conta de capitais") foram não só lícitos (Ruggie, 1982, p. 395), como também vistos como desejáveis e fundamentais à estabilidade das relações monetárias internacionais. A necessidade de controle dos fluxos transfronteiriços de capital privado tornou-se objeto de consenso entre os economistas no período do pós-guerra (Rodrik, 2011, p. 95; Helleiner, 1996).

A importância do Banco Mundial, neste contexto inicial da ordem do pós-guerra, não foi a mesma que a do FMI para a estabilidade das relações econômicas internacionais. Como se disse, o Banco foi inicialmente projetado para financiar a reconstrução da Europa, mas foi suplantado neste papel pelos fundos do Plano Marshall. Posteriormente, o Banco Mundial voltou suas atividades a políticas de "desenvolvimento" em países mais pobres (Barral, 2007, p. 28; Pereira, 2009)[9]. Ao passo que os empréstimos do FMI foram concebidos para desempenhar papel de equilíbrio monetário, as atividades do Banco Mundial foram pensadas para financiar programas (gastos governamentais em políticas públicas genéricas) e projetos (mais específicos, como construção de estradas, usinas, hospitais, escolas etc.).

3.2 O GATT e regulamentação da cooperação internacional em matéria de comércio

Além do FMI e do Banco Mundial, o último pilar institucional da cooperação econômica internacional no pós-guerra foi igualmente planejado para ser uma organização internacional: a Organização Internacional do Comércio, a OIC (Jackson, 2000, p. 32). A organização não chegou a existir. Tal como ocorreu com a Liga das Nações em relação a Woodrow Wilson,

9 A expressão "Banco Mundial", na realidade, pode se referir a duas coisas. O "Grupo Banco Mundial" é o agrupamento de sete organizações: (i) Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); (ii) Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); (iii) Corporação Financeira Internacional (CFI); (iv) Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI – ou ICSID, nome consagrado em inglês), (v) Agência Multilateral de Garantias e Investimentos (AMGI); (vi) Instituto Banco Mundial (IBM) e (vii) Painel de Inspeção. A referência isolada a "Banco Mundial", no entanto, abrange apenas o BIRD e a AID. O BIRD empresta apenas a pessoas de direito público, com juros próximos aos praticados no mercado financeiro internacional. A AID, fundada apenas em 1960, trabalha com empréstimos concessionais a países em desenvolvimento, com taxas de juros menores e prazos maiores de amortização (Pereira, 2009).

CC BY NC SA

Harry Truman foi presidente democrata frente a um congresso norte-americano com maioria republicana, que rejeitou o tratado constitutivo da OIC (Jackson, 2000, p. 37–8). A lacuna na regulamentação da cooperação internacional em matéria de comércio foi preenchida pelo GATT, tratado concluído em outubro de 1947, em Genebra, e que originalmente havia sido intencionado como um dos textos normativos da OIC. Embora não configurasse organização internacional formal, acabou por lançar as bases institucionais para uma organização internacional *de fato*, por meio de séries de conferências concatenadas, apelidadas de "rodadas" de negociação. John Jackson afirma tratar-se de ficção a concepção do GATT como não sendo uma "organização", visto que as rodadas do GATT assumiram alto grau de institucionalização (Jackson, 2000, p. 41).

O principal objetivo do GATT 1947 foi a abertura dos Estados ao comércio internacional, por meio da redução multilateral de tarifas[10]. Duas normas se destacaram no acordo: a cláusula da nação mais favorecida e o tratamento nacional. Pela cláusula da nação mais favorecida, qualquer vantagem concedida a um parceiro comercial deveria ser automaticamente estendida aos demais (Barral, 2007, p. 30). Esta previsão está no artigo I do acordo. O princípio do tratamento nacional, previsto no artigo III, complementa esta regra. Segundo ele, a mercadoria importada, exceto pelo pagamento da tarifa negociada, não pode ser discriminada. Buscava-se evitar, assim, que as mercadorias importadas tivessem que preencher requisitos não exigidos para mercadorias localmente produzidas. Em outros termos, "as Partes Contratantes do GATT se comprometiam, por meio desta regra, a não criar barreiras internas à circulação do produto importado" (Barral, 2007, p. 31).

A aparente simplicidade do sistema fundado em duas regras é elusiva. Sobre as normas do GATT, Welber Barral (2007, p. 30) afirma: "já se disse que são compostas por dois princípios e centenas de exceções." O GATT objetiva a abertura comercial, mas de maneira manejada, com válvulas de escape. A liberalização contou com forte elemento de seletividade, procurando proteger áreas sensíveis das economias industrializadas. Uma das áreas que caíram na exceção foi a agricultura. Outra, a do comércio de têxteis e vestuário (Barral, 2007, p. 69). Em outros termos, o sistema multilateral de comércio focalizou a redução tarifária de produtos industrializados, em que as economias avançadas eram mais competitivas, e abriu exceções para que houvesse proteção nos setores em que os países em desenvolvimento tendem a ser mais competitivos: agricultura e manufaturas têxteis. Esta configuração indica que o sentido de "liberalismo assistido" aplicado ao GATT buscou conciliar abertura comercial com as necessi-

10 "Tarifa, no comércio internacional, significa qualquer imposição governamental (impostos, taxas, contribuições) sobre a importação de produtos estrangeiros" (Barral, 2007, p. 30).

CC BY NC SA

dades de preservação doméstica de bem-estar social, mas apenas para os países de economia industrializada, que compunham o núcleo do bloco capitalista. Para além da agricultura e dos têxteis, o GATT 1947 permitiu a proteção comercial, em certos casos, por meio de subsídios domésticos e à exportação, salvaguardas, medidas antidumping, entre outras.

Juntas, as três instituições de Bretton Woods fomentaram uma "abertura gerenciada", um sistema mais ou menos aberto às interações monetárias, financeiras e comerciais, com brechas para permitir que os governos protegessem suas economias (Ikenberry, 2001, p. 191):

> Em vez de um simples sistema de livre comércio, as economias industrializadas estabeleceram uma ordem gerenciada, organizada por um conjunto de instituições multilaterais e uma "barganha social", que buscava balancear abertura com bem-estar social e estabilidade doméstica. (Ikenberry, 2001, p. 185).

A abertura com estabilidade social interna tornava-se possível pela rede de segurança oferecida contra distúrbios cambiais. Os países podiam financiar os *deficits* na balança comercial, equilibrando suas contas e mantendo as paridades entre as moedas. Em termos mais simples, as instituições de Bretton Woods e o GATT operavam em conjunto para uma abertura "segura" ao comércio internacional. Em seu conjunto, buscavam não somente a redução de obstáculos à abertura econômica como também "assegurar as condições para uma paz mundial duradoura" (Ruiz Medrano, 2017, p. 2639). A relevância da conexão entre aspectos econômicos e de segurança internacional, nesse contexto, é evidenciada pelo discurso de abertura proferido por Henry Morgenthau[11] na conferência de Bretton Woods. Morgenthau apontou o "desconcerto e amargura" resultantes da depressão econômica no período do entreguerras como "caldo de cultura para o fascismo e, finalmente, a guerra", e pontuou que as instituições discutidas na conferência facilitariam "a criação de uma comunidade mundial mais dinâmica na qual os povos de todo o mundo possam alcançar seu potencial em paz" (*apud* Ruiz Medrano, 2017, p. 2654)[12].

3.3 Plano Marshall e integração europeia

Em meados de 1947, o relatório da Agência Central de Inteligência norte-americana, a CIA, afirmou: "o maior perigo à segurança dos Estados Unidos é a possibilidade de colapso econômico na Europa Ocidental e a consequente ascensão ao poder de elementos comu-

11 À época, Secretário do Tesouro dos EUA.

12 A percepção de engastes entre aspectos econômicos e de segurança internacional guarda relação com tese da paz liberal. Para uma análise crítica da literatura de peacebuilding correlata a esta tese, ver Gomes (2013).

nistas" (*apud* Ikenberry, 2001, p. 180). O Plano Marshall foi pensado no mesmo ano como resposta a esta preocupação, e começou a operar em 1948. Ele foi reflexo do fato de que os formuladores da política externa norte-americana passaram a conceber questões econômicas e de segurança como interligadas na contenção do socialismo soviético. "Os oficiais de segurança chegaram a esta visão ao reconhecer que a maior ameaça à segurança da Europa (e indiretamente aos Estados Unidos) vinha de dentro destas sociedades, via crises econômicas e conturbações políticas" (Ikenberry, 2001, p. 191).

O plano consistia em transferências, em larga escala, de recursos financeiros para a Europa, com os quais o consumo e a reconstrução seriam financiados (Ikenberry, 2001, p. 208). Em termos econômicos, tratou-se de grande injeção de liquidez nas economias europeias. O plano buscava simultaneamente a (i) reabilitação econômica e (ii) a integração dos países da Europa, ambos vistos como necessários à segurança. Em linhas simples, o objetivo do plano foi criar condições econômicas para um padrão de vida europeia alto o suficiente para evitar revoluções socialistas. Neste sentido, como aponta Lloyd Black (1968, p. 28), a "finalidade declarada do Plano Marshall era combater a expansão soviética por meio do fortalecimento econômico da Europa."[13]

O Plano Marshall também esteve expressamente relacionado às iniciativas para integração europeia. Segundo Ikenberry, a concessão da ajuda foi feita mediante "entendimentos específicos de que os Estados europeus se encaminhariam a uma maior unificação econômica e política" (2001, p. 211). As preocupações norte-americanas eram não só manter os soviéticos fora da Europa Ocidental, como também evitar o ressurgimento do nacionalismo e do militarismo alemão, e para este aspecto a receita foi a integração. Neste sentido, a integração era mais uma ferramenta na política de "dupla contenção" já mencionada: manter os alemães contidos e os russos fora (Ikenberry, 2001, p. 206). A fala de George Kennan é exemplificativa da instrumentalidade da integração para a segurança na Europa:

> No longo prazo, há apenas três possibilidades para o futuro da Europa Ocidental e Central. Uma é a dominação alemã. Outra é a dominação russa. A terceira é uma Europa federada, em que as partes da Alemanha são absorvidas, mas em que a influência de outros países seja suficiente para manter a Alemanha em seu lugar. (apud Ikenberry, 2001, p. 207).

13 Além de sua importância geopolítica, o Plano Marshall cumpriu funções econômicas domésticas de relevo nos Estados Unidos. A economia norte-americana havia sido impulsionada pelo esforço de guerra. Estimava-se que se a Europa não pudesse mais arcar com as importações norte-americanas, haveria recessão e aumento do desemprego nos Estados Unidos (Jackson, 1979, p. 1055).

CC BY NC SA

A iniciativa de integração começou com a insistência, por parte do governo dos Estados Unidos, de que os próprios europeus se organizassem para alocar os fundos do Plano Marshall (Ikenberry, 2001, p. 209). Isso foi feito por meio da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE)[14]. "Era atribuição da OECE preparar e executar medidas de cooperação econômica e examinar os programas dos Estados-membros para a execução dos programas de recuperação surgidos do Plano Marshall" (Kaplan e Katzenbach, 1964, p. 342). Na década seguinte, três outras organizações com caráter supranacional[15] se somariam à OECE, como aponta Stelzer (2004): a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom), e a Comunidade Econômica Europeia (CEE).

A CECA foi estabelecida em 1951 entre a Alemanha, França, Itália e os países do chamado "Benelux": Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. Seus objetivos eram a organização da atividade siderúrgica e carbonífera, a regulamentação de relações franco-alemãs e a integração desta porção da Europa. Carvão e aço haviam sido fontes de atritos, sobretudo nas disputas entre França e Alemanha pela região da Alsácia-Lorena desde o século XIX, e a integração nesta área era componente do projeto de relações pacíficas. A Alta Autoridade da CECA foi dotada de poderes supranacionais, tendo competência para decidir de maneira independente dos Estados-membros. A autonomia política da organização era reforçada no aspecto do financiamento de suas atividades, fundado não em repasses governamentais, mas em tributação supranacional incidente sobre a produção siderúrgica e carbonífera. Como medida de integração, a CECA aboliu as tarifas incidentes sobre o comércio transfronteiriço de carvão e aço em sua jurisdição, de modo a criar uma zona de livre comércio nesta área específica (Stelzer, 2004, p. 32–5).

A Euratom e a CEE foram estabelecidas pelos Tratados de Roma de 1957. O objetivo da Euratom era supervisionar o uso da energia nuclear para fins pacíficos. A CEE teve escopo mais amplo, e foi a responsável pelo estabelecimento do mercado comum europeu[16], a partir

14 Antecessora da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE, estabelecida em 1961.

15 Segundo Joana Stelzer (2004, p. 76), organizações internacionais têm caráter supranacional quando possuem as três seguintes características: (i) transferência de parcelas de soberania por parte dos Estados; (ii) concessão de poder normativo direto à organização internacional, cujas normas passam a se mesclar aos ordenamentos internos dos Estados-membros de modo automático; e (iii) afirmação da integração como finalidade da organização.

16 Segundo a classificação de Bela Balassa (1961, p. 5–6), mercado comum é o arranjo em que há união aduaneira e livre circulação dos fatores de produção. A união aduaneira, por sua vez, é caracterizada pela existência de zona de livre comércio (eliminação de barreiras tarifárias) para as relações comerciais intrabloco, e pela existência de tarifa externa comum, para as relações extrabloco. Neste sentido, há maior integração conforme se caminha na escala: (i) zona de livre comércio; (ii) união aduaneira e (iii) mercado comum. As etapas posteriores da integração são a (iv) a união econômica (caracterizada pela adoção de moeda comum, de banco central e pela harmonização das políticas econômicas) e (v) a integração econômica total (que assume feições federativas). A União Europeia é caracterizada como pertencente ao quarto estágio da classificação de Balassa.

CC BY NC SA

do qual se buscou, também, a aproximação das políticas econômicas dos países do bloco. Em essência, a CEE postulava quatro liberdades fundamentais, que abrangiam a livre circulação intrabloco de bens, pessoas, serviços e capitais (Stelzer, 2004, p. 37–8). As iniciativas de integração via OECE, CECA, Euratom e CEE são antecessoras do projeto da União Europeia, que tomou corpo após o fim da Guerra Fria, com o Tratado de Maastritcht, de 1992 (Stelzer, 2004).

O processo de integração europeia contribuiu para a fragmentação do direito internacional, por dar origem ao "direito comunitário", que, segundo Stelzer (2004, p. 117), não é nem direito estatal, nem direito internacional. O direito comunitário afirma a sua distinção com base na característica da *supranacionalidade*, que permeia o processo de integração na Europa. Os juristas que trabalham com direito comunitário fazem questão de afirmar suas diferenças: "devemos nos afastar das categorias tradicionais do direito clássico, do direito internacional público e do direito interno, uma vez que a ruptura consiste precisamente na introdução de elemento diverso", que é a supranacionalidade (Stelzer, 2004, p. 98).

4 OTAN, EQUILÍBRIO DE TERROR E O LUGAR DO DIREITO INTERNACIONAL NA POLÍTICA DE SEGURANÇA

No "bolo de múltiplas camadas" de que fala Ikenberry, a OTAN ocupa posição simultânea em duas. A lógica de sua criação atendeu a uma política de "dupla contenção". Uma é extrabloco, outra, intrabloco. No primeiro sentido, a OTAN desempenhava o papel de contenção do avanço soviético[17]. No segundo sentido, ao institucionalizar as relações de segurança na Europa Ocidental, a organização contribuiu para arrefecer temores quanto à Alemanha. Além da dupla contenção, a OTAN também foi a forma de envolver os Estados Unidos nos assuntos de segurança europeia, na posição de garante. Assim, diz-se que a OTAN foi desenhada para "manter os russos fora, os alemães contidos, e os americanos dentro" (Ikenberry, 2001, p. 206).

A contraparte institucional soviética foi a Organização do Pacto de Varsóvia, de 1955. As duas organizações foram a expressão institucional *formal* do confronto bipolar. No entanto, a concepção de segurança internacional do período não foi contida unicamente pelos espaços decisórios destas organizações. Na realidade, a OTAN e o Pacto de Varsóvia tiveram funções

17 Em 1947, a Doutrina Truman inaugurou a "ordem de contenção", conclamando o povo norte-americano à resistência contra os perigos de dominação mundial pelo socialismo soviético (Ikenberry, 2001, p. 171), e é considerada o marco da Guerra Fria. A OTAN, em 1949, neste sentido, foi o mecanismo institucional de engajamento da Aliança Atlântica na Doutrina Truman, envolvendo as potências europeias ocidentais na política de contenção do bloco soviético.

CC BY NC SA

complementares a certa prática *informal*, e não o contrário. Trata-se da política de *dissuasão nuclear* ("*nuclear deterrence*"). Ela foi o elemento central da concepção de segurança a orientar tanto a política externa norte-americana quanto a soviética.

A dissuasão nuclear foi fundada no equilíbrio de terror (Sheehan, 2005). Numa primeira etapa da Guerra Fria, apenas os Estados Unidos tiveram potencial estratégico de detonar ogivas nucleares em território soviético[18]. Com o passar do tempo, a União Soviética também passou a dominar mísseis balísticos intercontinentais. A partir de então, a segurança dos próprios arsenais nucleares norte-americanos foi posta em risco. Passou-se a temer que, ao sofrer um primeiro ataque nuclear (*first strike*), a potência atingida perdesse a capacidade de retaliar. Esse temor aguçou a corrida nuclear, e os dois Estados passaram a desenvolver políticas de *second strike*, ou seja, de criar capacidade de retaliação mesmo após sofrer ataque nuclear. Para isso, ampliaram seus arsenais, e criaram múltiplos posicionamentos: em mísseis protegidos em silos subterrâneos, aviões bombardeiros em *stand-by* e submarinos nucleares. A escalada armamentista resultou na certeza de que o ataque nuclear iniciado por uma parte, ainda que bem-sucedido, seria respondido com o second strike, a leva de retaliação, resultando na situação chamada de *destruição mútua assegurada* (*"mutually assured destruction"*, ou "MAD"). Neste ponto, alcançou-se o equilíbrio de terror[19] (Sheehan, 2005, p. 171–81).

A linguagem ou *expertis*e empregada para manejar a concepção de segurança internacional fundada no equilíbrio de terror e na dissuasão nuclear não foi o direito internacional, mas a teoria das relações internacionais (TRI). A TRI emergiu a partir da crítica realista à perspectiva idealista ou utópica das relações internacionais, associada ao direito internacional do entreguerras (ver Ferreira, 2021). O idealismo deste último "foi completamente desacreditado após a guerra" (Koskenniemi, 2004, p. 466). Um dos expoentes dessa crítica foi Edward Carr (1946), que atribuiu a eclosão da Segunda Guerra Mundial à tradição intelectual liberal que privilegiava ideais morais, princípios e normas jurídicas, conformando modo utópico de pen-

18 Em contrapartida, os soviéticos tinham capacidade estratégica para atingir a Europa Ocidental e o Japão. Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha também posicionaram armas nucleares direcionadas contra cidades da Europa Oriental. A prática de fazer povos "reféns" era comum no jogo nuclear. Como Sheehan (2005, p. 181) destaca, o uso de armas nucleares contra estes povos para atingir indiretamente uma das duas superpotências teria sido um "ataque genocida a inocentes". Mas o linguajar de segurança, da época, atenuava o sentido genocida por trás da política de segurança fundada em armas nucleares: "os estrategistas preferiam falar em 'alvo de compensação' [counter-value targeting] e em 'danos colaterais' para descrever genocídio."

19 No sistema de equilíbrio de poder do século XIX, a guerra era recurso normal e necessário para reequilibrar as potências em cenário multipolar. No sistema de equilíbrio de terror, a ocorrência da guerra nuclear é falha catastrófica do próprio sistema de segurança internacional (Sheehan, 2005, p. 179). Neste sentido, a destruição mútua assegurada, conseguida via abundância de armamentos nucleares, opera de modo a dissuadir o início da guerra nuclear. Apesar de os dois sistemas fundarem-se num "balanço", a estrutura e a lógica de operação é muito distinta nos dois casos.

CC BY NC SA

samento, ao invés da postura científica de descrição das relações de poder no cenário internacional como elas são, e não como deveriam ser.

Nesta linha, Hans Morgenthau, formado na tradição do direito, ajudou a moldar a postura realista ao romper com sua formação inicial. Sua postura era a de que os "juristas internacionalistas estavam lidando com uma ilusão" (Koskenniemi, 2004, p. 459). O formalismo do direito internacional fez com que este campo do conhecimento se tornasse alheio ao modo como a normatividade das relações internacionais de fato se expressava[20]. Morgenthau migrou do direito internacional para a TRI, passando a descrever "os principais aspectos da ordem do pós-guerra como um reino de (puro) poder e da política, mas não de direito"[21] (Koskenniemi, 2004, p. 460). A TRI, e não o direito internacional, passou a prover as formas intelectuais com que a política externa norte-americana foi articulada (Koskenniemi, 2004, p. 470). A postura realista foi hegemônica até o final da década de 1960 (Castro, 2005b, p. 122).

Houve, portanto, algumas transições. O conceito de segurança coletiva da ONU foi erodido, e transferido para organizações regionais de segurança, como a OTAN e o Pacto de Varsóvia. A partir da divisão mundial em blocos contrapostos, a fratura da concepção de segurança coletiva deu lugar à busca da segurança internacional no equilíbrio nuclear de terror. Outra transição ocorreu no plano das representações intelectuais a informar a formulação da política externa, setor em que o direito internacional perdeu exclusividade como linguagem, de modo a ceder lugar, em boa medida, para a TRI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou caracterizar a sobreposição de três componentes da segurança internacional no período de duas décadas no pós-Segunda Guerra Mundial, de modo a apresentar as institucionalidades e iniciativas pertinentes a esse campo como multifacetadas, em alusão ao que Ikenberry (2001) se referiu como bolo *de várias camadas*.

20 Na perspectiva realista da TRI, a normatividade das relações internacionais pode ser encontrada em seis princípios formulados por Morgenthau, segundo os quais (i) leis objetivas fundadas na natureza humana governam a política; (ii) a política é conduzida pelo interesse definido em termos de poder; (iii) o interesse que move a política é determinado pelo ambiente político e cultural; (iv) o Estado deve preferir o sucesso da ação política à conduta moralmente aprovável; (v) o interesse definido em termos de poder suprime a identificação de interesses baseados em nacionalismos particulares ou na providência divina; e (vi) a política é autônoma em relação à economia, a ética, o direito e à religião (Castro, 2005a, p. 120).

21 Na perspectiva de Morgenthau, o direito internacional ainda teria papel a desempenhar nas relações internacionais, mas apenas secundariamente, em questões acessórias, fora dos assuntos centrais de política externa, como "os limites da jurisdição territorial, os direitos de navios em águas estrangeiras, e o status de representantes diplomáticos" (Koskenniemi, 2004, p. 464).

CC BY NC SA

O primeiro componente da segurança internacional apresentado foi centrado na noção juridicamente instruída de *segurança coletiva* e abrigada em uma organização internacional de escopo universal: a ONU. Para além da previsão de direitos materiais, procedimentos, hierarquias normativas e solução judicial de conflitos na Carta da ONU, o manejo da segurança coletiva ficou a cargo do Conselho de Segurança, em que cinco principais potências contaram com poder de veto. Apesar da diferença com o modelo de segurança coletiva consubstanciado na Liga das Nações durante o período do entreguerras, o funcionamento do Conselho de Segurança viria a ser comprometido com o início da Guerra Fria. De todo modo, esse primeiro componente da segurança internacional correspondeu, nas já mencionadas palavras de Samuel Pinheiro Guimarães, a um "projeto de paz mundial mediante a organização legal da comunidade de Estados" (Guimarães, 1999, p. 104).

O segundo componente refletiu a percepção do enlace entre questões econômicas e de segurança internacional. A Carta da ONU e sua estrutura institucional já refletiam essa percepção: a Carta, como visto, identificou "condições de estabilidade e bem-estar" como "necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações", formalizou preocupações com qualidade de vida, pleno emprego, condições sanitárias, cooperação cultural e educacional, respeito a direitos humanos e não discriminação por raça, sexo, língua ou religião e estabeleceu o Conselho Econômico e Social. Porém, os principais eixos de articulação ficaram, no plano das iniciativas multilaterais, a cargo das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), concebidas em 1944, e do GATT, de 1947, que buscaram conciliar abertura econômica com as necessidades de preservação de estabilidade doméstica nos Estados. Em parte, porém, mesmo a atuação das instituições de Bretton Woods (sobretudo o Banco Mundial) foi eclipsada, quanto ao continente europeu, pela iniciativa unilateral dos EUA consubstanciada no Plano Marshall, a partir de 1948, e já inserida numa lógica explícita de contenção do avanço do socialismo. Por sua vez, o Plano Marshall esteve ligado ao impulso do projeto de integração europeia e à percepção desta como elemento de estabilização inserido numa lógica de dupla contenção: tanto da Alemanha (elemento interno) quanto da União Soviética (elemento externo).

Se o segundo componente já conta com as notas definidoras do momento da Guerra Fria, as influências do aumento da tensão na contraposição entre as duas superpotências do período são ainda mais marcantes na estruturação do terceiro componente da segurança internacional no recorte temporal analisado nesse artigo. Em parte, o adensamento do conflito levou à estruturação de organizações regionais de coordenação militar, de modo a espelhar a contraposição entre os blocos capitalista e socialista. Assim, a OTAN foi fundada em 1949 e a Organização do Pacto de Varsóvia em 1955. Porém, a concepção de segurança internacional

CC BY NC SA

do período não foi contida unicamente pelos espaços decisórios destas organizações internacionais formalmente instituídas, que tiveram funções complementares à prática informal da dissuasão nuclear fundada no equilíbrio de terror, e não o contrário. Nesse sentido, a configuração da situação de *destruição mútua assegurada* deslocou o manejo da segurança internacional, para além de espaços formalmente institucionalizados, para o âmbito das relações bilaterais e informais entre Estados Unidos e União Soviética, em permanente estado de tensão.

O percurso caracterizado no presente estudo permite perceber que não houve um projeto articulado em um único eixo para a segurança internacional no pós-Segunda Guerra Mundial. A um projeto juridicamente instruído somou-se um componente que atrelava questões econômicas a assuntos de estabilidade doméstica e de segurança internacional. Os dois projetos anteriores, por sua vez, foram sobrepostos pela racionalidade da Guerra Fria e a lógica de dissuasão nuclear. Longe de uma concepção monolítica, o projeto de segurança internacional foi multifacetado e dinâmico, tendo passado por transformações no período analisado.

Para além da caracterização do *bolo de várias camadas* proposto por Ikenberry, o delineamento desse percurso permite perceber implicações para o projeto jurídico de ordenação das relações internacionais. Como visto, de um impulso de maior densidade jurídica que remetia à tradição do entreguerras e buscou retomar a concepção de *segurança coletiva*, fortemente instruída pelo direito internacional público, passou-se pelo surgimento de concepções jurídicas fragmentárias em relação ao direito internacional em si: como o direito internacional econômico (instituições de Bretton Woods e GATT) e o direito comunitário (no âmbito da integração europeia).

A existência de linguagens fragmentárias para a normatividade de aspectos específicos das relações internacionais já era sugestiva da perda da centralidade do direito internacional público na área de segurança internacional (centralidade esta que havia se configurado no período do entreguerras). Porém, o adensamento da Guerra Fria e a absoluta preponderância da dissuasão nuclear como componente da segurança internacional levou à ascensão da teoria das relações internacionais de inspiração realista e sua concepção do primado de relações de poder, e não de relações jurídicas, para explicação da normatividade nas relações internacionais, a que correspondeu o declínio do direito internacional público e de seu projeto jurídico para manutenção da paz.

CC BY NC SA

REFERÊNCIAS

BALASSA, Bela. Towards a theory of economic integration. Kyklos, v. 14, n. 1, p. 1–17, 1961.

BARRAL, Welber de O. O comércio internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BLACK, Lloyd D. A estratégia da ajuda externa. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1968.

CARR, Edward. H. The twenty years' crisis 1919-1939: an introduction to the study of international relations. London: Macmillan & Co., 1946.

CASTRO, Marcus. F. de. Instituições econômicas: Evolução de seus elementos constitucionais na sociedade de mercado. Revista de Direito Empresarial, v. 6, p. 41–62, 2006.

CASTRO, Marcus. F. de. Política e relações internacionais: fundamentos clássicos. Brasília: Editora UnB, 2005a.

CASTRO, Marcus. F. de. Violência, medo e confiança: do governo misto à separação dos poderes. Revista Forense, v. 382, p. 157–180, 2005b.

CONFORTI, Benedetto. The law and practice of the United Nations. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

EICHENGREEN, Barry. Globalizing capital: a history of the international monetary system. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2008.

FERREIRA, Hugo L. P. Direito internacional público no entreguerras (1919-39): a institucionalização dos projetos jurídicos de paz e manejo dos povos não soberanos. Revista de Direito Internacional, v. 18, n. 3, 2021. DOI: https://doi.org/10.5102/rdi.v18i3.8010

GOMES, Áureo de Toledo. Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre peacebuilding. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 2, n. 4, p. 46-76, 2013.

GUIMARÃES, Samuel. P. Quinhentos anos de periferia. Porto Alegre: Contraponto, 1999.

HELLEINER, Eric. States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

IKENBERRY, Joh. G. After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton: Princeton University Press, 2001.

JACKSON, John. H. The world trading system: law and policy of international economic relations. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 2000.

JACKSON, Scott. Prologue to the Marshall Plan: the origins of the American commitment for a European recovery program. Journal of American History, v. 65, n. 4, p. 1043–68, 1979. DOI: https://doi.org/10.2307/1894559

KAPLAN, Morton. A.; KATZENBACH, Nicholas. B. Fundamentos políticos do direito internacional. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

KENNAN, George. Review of Current Trends, U.S. Foreign Policy: Report by the Policy Planning Staff PPS23, February 28, 1948. US Department of State: foreign relations of the United States: 1948, v. 1, n. 2, p. 509–29, 1976.

KETTELL, S. The political economy of exchange rate policy-making: from the gold standard to the Euro. London: Palgrave Macmillan, 2004.

KEYNES, John M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KEYNES, John M. As consequências econômicas da paz. São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial do Estado/Universidade de Brasília, 2002.

KOSKENNIEMI, Martti. The gentle civilizer of nations: The rise and fall of international law 1870 - 1960. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MAZOWER, Mark. No enchanted palace: the end of empire and the ideological origins of the United Nations. Princeton: Princeton University Press, 2008.

PEREIRA, João M. M. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2009. (Tese de doutorado)

POLANYI, Karl. The great transformation: the political and economic origins of our time. 2. ed. Boston: Beacon Press, 2001.

RODRIK, Dani. The globalization paradox: democracy and the future of the world economy. New York, NY: Norton, 2011.

RUGGIE, John G. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. International Organization, v. 36, n. 2, p. 379–415, 1982. DOI: https://doi.org/10.1017/S0020818300018993

RUIZ MEDRANO, Salvador F. Antecedentes historico-juridicos del comercio internacional contemporaneo. Quaestio Iuris, v. 10, n. 4, p. 2637–2656, 2017. DOI: https://doi.org/10.12957/rqi.2017.26967

SALIBA, Aziz. T. Conselho de segurança da ONU: sanções e limites jurídicos. Curitiba: Juruá, 2008.

SALIBA, Aziz. T.; PENA, Hugo. Retórica jurídica e poder: uma análise da campanha do Itamaraty por assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Sequência, v. 29, n. 57, p. 195–212, 2008. DOI: https://doi.org/10.5007/2177-7055.2008v29n57p195

SATO, Eiiti. Economia e política das relações internacionais. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SHEEHAN, Michael. The balance of power: history & theory. London/New York: Routledge, 2005.

STELZER, Joana. União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade? 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.15627

A insuficiência da crítica: o déficit analítico das Escolas Críticas de Segurança em relação ao Sul Global

The insufficiency of criticism: the analytical deficit of Critical Schools of Security in relation to the Global South

La insuficiencia de la crítica: el déficit analítico de las Escuelas Críticas de Seguridad en relación con el Sur Global

João Henrique Salles Jung
Professor e vice-coordenador da Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).
Ex-Presidente e Research Fellow no Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).
Doutorando em Filosofia pela FernUniversität in Hagen em cotutela com a PUCRS.
Email: joao.jung@pucrs.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9234-6866

Bárbara Campos Diniz
Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).
Mestra e Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).
E-mail: barbara.diniz@unesp.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5893-9836

Carina Rafaela de Godoi Felini
Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).
Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade América Latina (FAL).
E-mail: ninafelini@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0007-9979-1269

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumo: Este artigo retoma a evolução do debate sobre Segurança Internacional para analisar as chamadas Escolas Críticas de Segurança. Por meio desta reconstrução, que em um primeiro momento analisa as abordagens tradicionais dos Estudos de Segurança para depois compreender os posteriores estudos críticos, pretende-se avaliar os méritos de tais correntes. Nessa égide, entende-se por meritórias algumas das intenções propostas por estas escolas que rompem com o tradicionalismo dos Estudos de Segurança; contudo, evidenciam-se algumas insuficiências no que tange uma crítica mais profunda. O problema central apontado é a cegueira que a agenda securitária ainda possui em relação ao Sul Global, sendo que o presente artigo enfatiza, para fins analíticos, a América Latina e o Brasil. Enfim, propõe-se uma crítica da crítica, no que se defende um aprofundamento metateórico àqueles preocupados em compreender as dinâmicas securitárias latino-americanas.

Palavras-chave: Segurança Internacional; Teoria Crítica; Sul Global; Escolas Críticas de Segurança; Estudos Estratégicos.

Abstract: This article turns to the international security debate´s evolution by analyzing the so-called Critical Security Schools. Through this reconstruction, which at first analyzes the Security Studies traditional approaches to then understand the posterior state of Critical Studies, our aim is to evaluate the merits and pitfalls of such trends. The article shows that some of the views proposed by these schools that break with the traditionalism of Security Studies are to be commended. However, some insufficiencies regarding a deeper critique within the discipline are evident. Thus, the central issue pointed out here is that there is still a certain blindness within the security agenda concerning the Global South, specifically Latin America and Brazil, the focus of this paper. Therefore, a critique of the critique is proposed, in which a metatheoretical deepening is advocated for those concerned with understanding Latin American security dynamics.

Keywords: International Security; Critical Theory; Global South; Critical Schools of Security; Strategic Studies.

Resumen: Este artículo retoma la evolución del debate sobre Seguridad Internacional para analizar las denominadas Escuelas Críticas de Seguridad. Mediante esta reconstrucción, que en un primer momento analiza los enfoques tradicionales de los Estudios de Seguridad para luego comprender los estudios críticos posteriores, se pretende evaluar los méritos de dichas corrientes. Bajo esta égida, se entienden como meritorias algunas de las intenciones propuestas por estas escuelas, que rompen con el tradicionalismo de los Estudios de Seguridad. Sin embargo, se evidencian algunas insuficiencias en cuanto a una crítica más profunda. El problema central señalado es la ceguera que aún tiene la agenda de seguridad con relación al Sur Global, y

este artículo enfatiza, para fines analíticos, a América Latina y Brasil. Finalmente, se propone una crítica a la crítica, defendiendo una profundización metateórica para aquellos preocupados por entender las dinámicas de seguridad latinoamericanas.

Palabras clave: Seguridad Internacional; Teoría Crítica; Sur Global; Escuelas Críticas de Seguridad; Estudios Estratégicos.

Recebido em: 03-02-2022

Aceito em: 02-03-2023

I INTRODUÇÃO

A Segurança Internacional constitui um campo privilegiado dentro das Relações Internacionais. Ao mesmo tempo, os Estudos Estratégicos ganharam força ao ponto de se tornarem uma subárea deste campo de estudos. O significado, as semelhanças e as respectivas diferenças desses termos - que são utilizados muitas vezes enquanto sinônimos - é algo a ser compreendido ao longo deste artigo.

Considerado um tema prioritário, a Segurança Internacional é o problema cerne, originário da criação de um espaço acadêmico específico para os assuntos ligados à Política Internacional. O período entreguerras foi fundamental para a criação e consolidação das Relações Internacionais, contexto no qual o principal foco era refletir sobre meios que evitassem uma nova guerra generalizada; como se sabe, intenção essa francamente malsucedida. Desde então, os assuntos securitários ocupam não somente a agenda dos tomadores de decisão em Política Internacional, mas também se tornaram uma preocupação acadêmica. Com o amadurecimento teórico das Relações Internacionais, passou-se a demandar um arcabouço analítico dos Estudos de Segurança que atendesse às novas agendas da Política Internacional, a qual, dentro destes cem anos, vislumbrou diferentes dinâmicas.

A ordem global no pós-Guerra Fria abriu espaço para atores que até então estavam à margem da Política Internacional como África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia, ganhando proeminência como potências regionais com grande capacidade de articulação (LI; ZHANG, 2018). Ao longo das décadas, essa capacidade de articulação se intensificou a ponto de que tais potências foram de fato percebidas como líderes globais emergentes. Para Mthembu (2018), houve uma mudança de paradigma significativo com a expansão das zonas de influências desses Estados os quais antes eram “potências emergentes”, se afirmaram como “potências do Sul Global” ou potências sulistas.

Por si só, o denominado “Sul Global” está repleto de experiências e condições únicas que, inevitavelmente, moldaram suas perspectivas do sistema internacional. Com a ascensão do “resto”, o monopólio tradicionalista ocidental e *nortecêntrico* sobre o campo das Relações Internacionais e dos Estudos de Segurança estão sendo cada vez mais questionados. Atores que antes eram considerados periféricos dentro da agenda internacional estão reivindicando seu assento à mesa (MTHEMBU, 2018).

No que se acompanha um novo momento teórico das Relações Internacionais, marcado centralmente por aquilo que se denomina enquanto o *terceiro debate* (LAPID, 1989), a agenda de Segurança Internacional se expandiu e, centralmente, adotou um léxico que vai

CC BY NC SA

além dos departamentos de estudo tradicionais da Política Internacional. Há um vasto leque de reflexões marginais que se erguem ao apontar as insuficiências do modo tradicional em se pensar as questões securitárias, baseadas em um novo argumento epistemológico, dentre esses, se destacam os grupos de pensadores da *Escola de Copenhague* com Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde, a *Escola Galesa* com Ken Booth e Richard Wyn Jones, e a *Escola de Paris* com Didier Bigo, Thierry Balzacq e Jef Huysmans.

Meritórios pelas críticas que fazem, bem como pelo novo fôlego trazido ao campo da Segurança Internacional, é possível argumentar, contudo, que os Estudos Críticos de Segurança incorrem em alguns dos mesmos problemas que estruturam as correntes intelectuais criticadas, como se verá ao longo deste artigo. É a partir dessa percepção que emerge o presente artigo, o qual questiona até que ponto as correntes críticas de segurança representam, de fato, uma ampliação satisfatória dos Estudos de Segurança.

A hipótese lançada é que, apesar do maior escopo em relação aos temas que compõem a agenda securitária das Relações Internacionais, a reflexão sobre os problemas de segurança se mantém alicerçada em uma realidade euro-estadunidense, de modo que análises sobre os dilemas securitários do Sul Global demandam sempre adaptações. Focando na realidade latino-americana, o presente artigo argumenta que a ênfase epistemológica por parte das escolas críticas não é suficiente para lidar com a complexidade fora do Norte Global e que isso demanda um maior esforço ontológico e normativo.

Nessa senda, a partir de um levantamento bibliográfico dos Estudos de Segurança, expõe-se o déficit crítico ainda existente nos debates sobre Segurança Internacional. Propõe-se, assim, uma *crítica da crítica* enquanto forma de vislumbrar uma nova síntese teórica que consiga ampliar os Estudos de Segurança às áreas marginalizadas da Política Internacional. Para isso, o artigo se organiza inicialmente com a retomada da emergência dos Estudos Estratégicos e das abordagens tradicionais da Segurança Internacional. Posteriormente, será feito um levantamento sobre novas abordagens críticas de segurança em vias de avaliar o quanto essas são capazes de avançar a discussão nas Relações Internacionais. Em consonância com a hipótese lançada, uma última seção emergirá enquanto forma de apontar os dois eixos deficientes no debate até então, o ontológico e o normativo, propondo uma possível reformulação através da perspectiva latino-americana.

CC BY NC SA

2 OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS E OS ESTUDOS DE SEGURANÇA: ABORDAGENS TRADICIONAIS

Muito se discute sobre no que verdadeiramente constituem os Estudos Estratégicos. Em sua especificidade, é possível afirmar que eles versam sobre as dinâmicas que têm relação com os meios de força além de seu óbvio papel na dinâmica política, dialogando, desta forma, com as práticas militares e diplomáticas nos arranjos de defesa e segurança (PROENÇA; DINIZ; RAZA, 1999). Portanto, além de possuírem como objeto central a questão da segurança, os Estudos Estratégicos "[...] tratam, tanto teórica quanto aplicadamente, da ampla gama de questões relacionadas aos regimes de segurança, às políticas de defesa, aos assuntos militares, à dinâmica da tecnologia e da produção de uso bélico" (PROENÇA, DINIZ, RAZA, 1999, p. 22).

As contribuições teóricas mais importantes e fundadoras da literatura clássica estratégica, que versa sobre paz, guerra, militarismo e geopolítica, incluem pensadores como Sun Tzu (1983), Maquiavel (1979), Clausewitz (1989), Jomini (1862), Mahan (1935), Corbett (1911), Douhet (1988) e Mao Tsé-Tung (1963). Cabe aqui ressaltar a visão atemporal defendida por Clausewitz de que a política e a estratégia estão intimamente interligadas e de que os instrumentos de força são usados de acordo com a vontade política; a ela se encontram subordinados. Assim, é possível resgatar a célebre frase de Clausewitz (1996, p. 27): "[...] a guerra não é somente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios".

O debate em Estudos Estratégicos foi inaugurado de fato a partir de Brodie (2008) com o artigo *Strategy as a Science*. O autor parte substancialmente do conceito de estratégia preconizado por Clausewitz, porém problematizado e aplicado por civis informados pela experiência militar que tiveram durante a Segunda Guerra Mundial. A partir de uma perspectiva tradicional e estritamente militar, Brodie (2008) postulou o novo objeto de estudo e, por consequência, a nova área científica: os Estudos Estratégicos. A frase a seguir de Brodie (2008, p.13) resume bem a compreensão geral sobre tal campo:

> [...] a estratégia deve [...] antecipar os rastros da guerra e, por antecipação, sempre que possível procurar aumentar as vantagens sem comprometer indevidamente a manutenção da paz ou a busca de outros valores. Esta ampla iniciativa, que pode ser chamada de "política de segurança", pode ser interpretada como que abrangendo a preparação total para a guerra bem como a sua realização. Assim, ela lidaria – embora com objetivos claramente definidos e limitados – com questões políticas, sociais e econômicas bem como militares tanto em contextos domésticos quanto estrangeiros.

CC BY NC SA

Ademais, neste artigo que inaugurou a área científica, Brodie (2008) também procurou enquadrar a relação mandatória entre os Estudos Estratégicos e as trajetórias formativas militares estadunidenses. A percepção de Proença e Duarte (2007, pp.31-32) no que tange esta questão é a seguinte:

> O contexto particular de sua preocupação era o fato de que, nos EUA, a saída de militares de cargos importantes no pós-guerra aquietava um juízo a seu ver inapropriado, de que a instituição militar extrapolava suas funções. A seu ver o verdadeiro problema, [...] era que os militares não estivessem adequadamente preparados para atuar em estratégia. A evidência mais marcante disso era que a história militar e os pensadores considerados "clássicos", como Clausewitz, eram um arcabouço estranho aos militares e mesmo aos acadêmicos ditos especialistas. Brodie entendia isto como decorrência da falta de formação acadêmica entre os militares.

Essa recapitulação, contudo, não consiste em afirmar que é apenas a partir de Brodie (2008) que se pensou a estratégia na academia. Anterior a Brodie, o norte-americano Earle já havia escrito em 1940 em *National Defense and Political Science* - dado a sua expertise em analisar a estratégia militar durante a Segunda Guerra Mundial – sobre o franco despreparo da academia estadunidense em assuntos militares. Já o britânico Gray (1977), em seu artigo *Across the Nuclear Divide*, *Strategic Studies Past and Present*, postulou a irrelevância do pensamento estratégico pré-nuclear para as questões presentes, ou seja, propôs a necessidade de um novo olhar para as questões da guerra nuclear. Anteriormente, Brodie também já havia assinalado o novo problema das armas nucleares e da dissuasão em *The Atomic Bomb and American Security* (1945) e *The Absolute Weapon* (1946). Desta forma:

> Tendo presente o novo problema da guerra nuclear, é, pois, a partir desta perspectiva que os Estudos Estratégicos irão distinguir-se das Relações Internacionais e também da Estratégia exclusivamente militar preocupada com a táctica e a tecnologia, fazendo convergir especialistas de diversas disciplinas: historiadores, politólogos, economistas, matemáticos e físicos (GRAÇA, 2013, p. 44)

A interdisciplinaridade dos Estudos Estratégicos também é inferida por Brodie (2008), além da reflexão acerca do conceito da interação entre guerra e política de Clausewitz. Neste quesito, Gray (2017, p.1) também sintetizou que "a política provê a estratégia com seu propósito, enquanto a estratégia provê a política com o caminho pelo qual o propósito pode ser na prática realizado"". A relação entre política e estratégia é de mútua dependência.

Não obstante, para as Relações Internacionais e conforme Buzan e Hansen (2009), os Estudos Estratégicos, também referenciados como Estudos Tradicionais de Segurança, surgiram

CC BY NC SA

como meio de sistematizar as maneiras de proteção dos Estados contra ameaças internas e externas após o final da Segunda Guerra Mundial. O foco dos estudos sobre segurança tinha como objeto, exclusivamente, aspectos militares, isto quer dizer que os conceitos sempre remetiam à "segurança nacional", ou seja, "associando a garantia de segurança do Estado como elemento necessário para a preservação da comunidade política dentro dele" (VALENÇA, 2009, p. 69). Nesse compasso, portanto, os estudos sobre segurança assumiram um caráter estado-centrista no qual predominava a noção de que a segurança seria uma questão do Estado e dele somente (BUZAN *et al*., 1998, p. 37).

O debate dos Estudos de Segurança dentro da disciplina de Relações Internacionais perpassou diversas fases e abordou diferentes pontos de vista de análise, porém, tradicionalmente, circundou termos de paz e de poder. Este último conceito, em específico, é central nas temáticas de análise do Realismo, cujas contribuições para o debate em segurança tratam do conceito de poder relacionado à segurança dos Estados num sistema internacional anárquico. Nesse sentido, uma espécie de definição de segurança se consagrou nos próprios estudos realistas e assim permaneceu como conceito acertado até a década de 1980, quando se iniciou o debate epistemológico em Relações Internacionais. Segundo Rudzit (2005, p. 300):

> A principal evidência do não desenvolvimento do termo segurança como um conceito no campo das relações internacionais pode ser percebido pelo seu uso na literatura da área. O termo [...] tende a ser aceito como o conceito organizador da reflexão. [...] apenas após a década de 1970, com o aparecimento das preocupações econômicas e ambientais, é que o conceito de segurança passou a ser tratado em outros termos e não somente como os interesses políticos de determinados atores. Mesmo assim, ao fim da década de 1980, a discussão ainda tinha uma grande ênfase militar.

Após a Segunda Guerra Mundial, a Escola Realista de Relações Internacionais, tendo como principais expoentes E. H. Carr (2002 [1939]), Hans Morgenthau (2003 [1948]) e Kenneth Waltz (1979), abordava centralmente que o poder garantia a segurança, ou seja, que o Estado que possuísse poder, possuiria segurança. Em *Politics among Nations*, publicado em 1948, Morgenthau (2003 [1948]) fez uma tentativa de construir uma teoria empírica da Política Internacional, investigando padrões das ações dos Estados ao longo da história em suas lutas pelo poder. Em maior e menor grau, tal pensador formulou a tese de que o mecanismo de maior importância para as relações internacionais é o da balança de equilíbrio de poder entre as nações.

Em *Theory of International Politics*, de 1979, Waltz reformula o Realismo em vias de analisá-lo holisticamente, ou seja, "explica as regularidades e leis da Política Internacional abs-

CC BY NC SA

traindo de sua investigação as características associadas às dinâmicas internas das unidades para que a análise pudesse acontecer a nível sistêmico" (SILVA; NUNES; SILVA, 2018, p. 9). O estabelecimento de uma teoria sistêmica da Política Internacional o permitiria lidar com a complexidade da realidade; para fazer isso didaticamente, seria necessário isolá-la.

Assim, na análise de fenômenos políticos, tal âmbito deveria ser sempre isolado para a correta verificação dos demais fatores. Nesse ponto, Waltz (1979, p. 93) introduz o conceito abstrato de estrutura – primordial para o Neorrealismo – composto por: a) *princípios organizadores da estrutura*, ou seja, o imperativo anárquico que impera no sistema internacional do tipo *self-help*, no qual os Estados buscam somente sua própria sobrevivência; b) *o caráter das unidades*, ou seja, define Estados como unitários e soberanos; e c) *a distribuição das capacidades*, isto é, um princípio que atua sobre a própria estrutura e também age sobre as unidades além de definir polos de poder.

No início dos anos 1950, em plena Guerra Fria, o Realismo viu surgir um conceito basilar em matéria de assuntos securitários internacionais: o dilema de segurança de Herz. Tal noção reflete, basicamente, o dilema de que os Estados, preocupados com sua própria sobrevivência e regidos por um constrangimento social frente ao sistema anárquico, buscam constantemente adquirir meios para garantir sua sobrevivência, incrementando suas capacidades *hard* (HERZ, 1950). A consequência é o constante aumento da insegurança dos demais Estados, os quais decidem também aumentar suas capacidades para enfrentar a ameaça potencial. Instaura-se, portanto, uma espiral de incerteza que afeta todo o sistema e aumenta a insegurança e gera desconfiança entre eles. No que tange este conceito tão central às Relações Internacionais de forma ampla, Mendes e Resende (2002, p. 15) apontam que: "na base lógica do dilema reside uma realidade tática e estratégica relacionada à ambiguidade dos meios de força, ou seja, ao fato de que as mesmas capacidades militares podem ser usadas tanto para ações ofensivas quanto para fins defensivos".

A concepção de Herz (1950) é claramente estrutural, isto é, os Estados têm que obter sozinhos os meios necessários para a sua segurança, sendo que as dinâmicas decorrentes do dilema se reforçam e frequentemente geram espirais negativas - não intencionais. O dilema da segurança e o Realismo Estrutural de Waltz (1979), portanto, refletem processos pelos quais a estrutura da anarquia causa efeitos tanto de competição quanto de socialização serem sentidos indiretamente.

Durante a Guerra Fria, a centralidade do neorrealismo, com a prevalência das concepções do estruturalismo, logrou protagonismo não só enquanto prisma teórico dentro da disciplina das Relações Internacionais, porém também enquanto artífice e formulador de

CC BY NC SA

políticas estatais. Nesta senda, os assuntos securitários, sob um predomínio da ortodoxia Realista, possuíam como objeto preponderante de análise as ações que tinham relação à proteção do Estado.

A ampliação dos estudos securitários, a partir da década de 1970, passará por um movimento de renovação teórica, no qual o posicionamento dominante do Realismo abrirá espaço para outras vertentes, em conformidade com o novo momento de ampliação sociológica dentro da disciplina. Tal movimento corresponde à emergência de uma multiplicidade dos atores envolvidos no sistema internacional pós-Guerra Fria e da intensificação de novas agendas das Relações Internacionais, como são exemplos a social, ambiental e econômica. As perspectivas abrangentes de teóricos como a *Escola de Copenhague*, a *Escola Galesa* e a *Escola de Paris* desenvolverão - sob outros recortes, proposições e conceitos - os Estudos Críticos de Segurança Internacional.

3 COPENHAGEN, GALES E PARIS: PROPOSTAS CRÍTICAS

Dentro da ampla definição de Estudos de Segurança, a tentativa de desconstruir e reconstruir o conceito de segurança tornou-se o que Baldwin (1997, p. 5) descreve como uma espécie de *indústria caseira*. Por um lado, há teóricos críticos – em sua maioria europeus – que defendem uma ampliação da agenda e dos atores securitários, rejeitando a primazia delegada ao Estado-nação soberano como o ator referente primário (BUZAN; HANSEN; 2009). Por outro, há teóricos tradicionais – em sua maioria estadunidenses – que rejeitam tal ampliação ao alegar uma incoerência intelectual do campo. Para esses teóricos tradicionais, o Estado é o único objeto de referência e o agente securitizador, enquanto os Estudos de Segurança dizem respeito ao fenômeno da guerra, possível de definir como "[...] o estudo da ameaça, do uso e do controle de forças militares [...]" (WALT, 1991, p. 212).

Entretanto, seria simplista afirmar que há divergências somente entre os Estudos Tradicionais de Segurança (ETS) e os Estudos Críticos de Segurança (ECS) - há também uma forte heterogeneidade presente nas percepções securitárias dentro dos ECS. Uma das razões para tal é que, como outros conceitos sociopolíticos, "segurança" é o que Gallie (1956) caracteriza como um "conceito essencialmente contestado", sugerindo que o significado e o uso do conceito "segurança" estão sempre abertos para discordância já que uma definição neutra é basicamente impossível (BUZAN et al, 1998; SMITH, 2005). Com isso, dentre as diversas abordagens "não tradicionais" dos Estudos de Segurança, se destacam as Escolas de Copenhague, de Aberystwyth (Galesa) e de Paris, as quais fazem parte do movimento pós-positivista emergente no crepúsculo da Guerra Fria.

Para a Escola de Copenhague, segurança é uma questão de sobrevivência (MCSWEENEY, 1996). Os teóricos adeptos à essa abordagem argumentam que, nas relações internacionais, algo é percebido como uma questão de segurança quando é reconhecido como uma ameaça existencial ao objeto de referência, fenômeno que abre espaço para ser tratado imediatamente e através de medidas extraordinárias. A Escola de Copenhague compartilha com abordagens realistas uma compreensão militar tradicional de segurança ao mesmo tempo que apresenta um aparato conceitual similar de certas abordagens construtivistas, escola a qual o próprio Barry Buzan se filia. Assim, a teoria da securitização é a ferramenta analítica mais reconhecida fruto dessa dualidade realista-construtivista que é a Escola de Copenhagen (WEAVER, 1995; BUZAN et al, 1998).

Segurança é compreendida como a proteção de valores fundamentais da sociedade internacional em detrimento de uma série de possíveis ameaças à manutenção da ordem, reforçando a responsabilidade de atores ao lidarem com fatores de vulnerabilidade. O reconhecimento e a legitimidade de uma questão politicamente relevante, bem sua interpretação enquanto uma questão de ameaça existencial - uma questão de segurança - permite que atores, majoritariamente estatais, adotem medidas excepcionais para lidar com esse tema de modo a zelar por sua existência, autonomia, sociedade e valores (objetos referentes). O argumento central da teoria de securitização cunhada por Weaver (1995) e aprofundada por Buzan, Waever e Wilde (1998), é de que atores internacionais percebem algo como uma questão securitária não somente por constituir uma ameaça existencial à um objeto referente, mas também porque os próprios atores *definiram e internalizaram* algo como uma ameaça existencial a um objeto referente.

Ao estabelecer algo como ameaça existencial, um ator reivindica o direito de lidar com a questão por meios excepcionais para garantir a sobrevivência do objeto referente. Segurança é, portanto, uma prática autorreferencial na qual algo se torna uma questão de segurança apenas por ser reconhecida e rotulada como tal por um ator com uma agência específica. Não obstante, o fato de que segurança é compreendida como uma construção social e intersubjetiva não significa que tudo pode ser facilmente "securitizado." Para que uma questão seja securitizada com sucesso, o ator securitizador deve, através de discursos, apresentar a ameaça existencial a um público-alvo e convencê-lo de que a ameaça é real. É somente ganhando o reconhecimento do público-alvo que a questão pode ser movida para além da esfera política normal, permitindo que medidas excepcionais sejam tomadas para combater a ameaça (BUZAN et al 1998; BALZACQ, 2005). Entretanto, é importante enfatizar que, para a Escola de Copenhague, "[...] a segurança deve ser vista como algo negativo, como uma falha em lidar com as questões [dentro da esfera] da política comum" (WEAVER, 1995, p. 29).

CC BY NC SA

Se, por um lado, a Escola de Copenhague amplia os Estudos de Segurança para além das percepções tradicionais, por outro lado, a Escola de Aberystwyth vai além, apresentando uma crítica mais sustentada, coerente e radical aos Estudos Tradicionais de Segurança. Com raízes marxistas, a Escola de Aberystwyth (ou Galesa) tem como pioneiros Ken Booth e Richard Wyn Jones, os quais são fortemente influenciados pela teoria crítica gramsciana e pela filosofia social crítica da Escola de Frankfurt - ambas bem sintetizadas nas Relações Internacionais através de Robert Cox (1981). Por mais diversas que essas abordagens possam parecer, todas elas se originam do paradigma produtivista marxista, buscando desenvolver uma teoria social orientada para as transformações sociopolíticas, além de explorar e elucidar as barreiras, desafios e possibilidades de emancipação humana (WYN JONES, 2001).

Como outras abordagens críticas, a Escola de Aberystwyth denuncia o foco único e exclusivo no Estado dentre os Estudos Tradicionais de Segurança. Booth (1991, 2007) e Wyn Jones (2001) não apenas criticam tal aspecto, mas também oferecem uma perspectiva clara de como reconceituar os Estudos de Segurança a partir de um foco na emancipação humana. Ambos os autores argumentam que apenas um processo emancipatório pode tornar a perspectiva da "verdadeira segurança" – a segurança humana – uma realidade.

Com isso, o Estado soberano não é o principal provedor de segurança; pelo contrário, ele é uma das principais causas da insegurança humana prevalente atualmente. A verdadeira segurança, como argumenta Booth (1991, p.319), "[...] só pode ser alcançada por pessoas e grupos se eles não privarem os outros dela". Para alcançar tal realidade, a mesma deve ser entendida como emancipação que "[...] oferece uma teoria de progresso para a política, fornece uma política de esperança e orienta uma política de resistência [...]. A emancipação é a única esperança permanente de devir" (BOOTH, 1999, p. 46). Assim, segurança e emancipação podem ser compreendidos como os dois lados de uma mesma moeda (BOOTH, 1991).

Ademais, Booth (2007) rejeita a alegação de segurança é um conceito contestado. De acordo com o autor, a fim de obter a segurança, é necessário defini-la uma vez que o "[...] melhor ponto de partida para conceituar segurança está nas reais condições de insegurança sofridas por pessoas e por coletivos" (BOOTH, 2007, p. 22). O que é impressionante, o autor continua, é que os impulsos biológicos para a segurança são universais – como abrigo, alimento e segurança doméstica – bem como o fato de que a falta de segurança é uma condição determinante da vida humana. Deste modo, a condição de sobrevivência "[...] não é sinônimo de viver intoleravelmente bem e menos ainda de ter condições de perseguir ambições políticas e sociais acalentadas [...]" (BOOTH, 2007, p. 102). Assim, segurança é maior do que sobrevivência, maior no sentido de maior liberdade em relação às ameaças que determinam a vida e, portanto, espaço para fazer escolhas.

CC BY NC SA

A terceira escola crítica dos Estudos de Segurança que propõe uma interdisciplinaridade para análises de segurança e conflito é a Escola de Paris, com Didier Bigo, Thierry Balzacq e Jef Huysmans como seus representantes mais proeminentes. A Escola de Paris tem como objetivo analisar questões securitárias utilizando ferramentas conceituais e operacionais das áreas de Relações Internacionais, Ciências Sociais e Criminologia (BIGO; TSOUKALA, 2009). Reconhecendo as contribuições importantes dos autores da Escola de Copenhague, a Escola de Paris adapta a teoria de securitização, aprofundando-se nos atos de fala e na importância das práticas de segurança através de uma perspectiva baseada em Bourdieu e Foucault (BALZACQ *et al.* 2010).

Deve-se destacar que Bourdieu (2004) descreve sua perspectiva como um "estruturalismo construtivista" ou um "construtivismo estruturalista", com o objetivo de vincular a relação agente-estrutura em uma concepção abrangente da prática. Ao adotar uma abordagem *bourdieuana*, a Escola de Paris argumenta que a agência é influenciada pelo *habitus* de um indivíduo, se referindo a uma orientação semiconsciente que os indivíduos têm para o mundo que forma uma base para a prática (WILLIAMS, 2007). Como o próprio Bourdieu descreve, o *habitus* "[...] um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, de apreciações e de ações [...]" (BOURDIEU, 1983, p. 65). Tais disposições podem incluir orientações corporais e um conjunto de preceitos éticos ou disposições comportamentais.

Embora o autor não tenha explicitamente definido o conceito de "identidade", Schäfer (2014) propõe que identidade pode ser definida como uma das disposições do *habitus*. Bourdieu (2004) argumenta que a ação humana não é apenas moldada pelo *habitus*, mas também por seu capital cultural, sendo este definido como uma coleção de elementos simbólicos como habilidades, gostos, moda, culinária, entre outros. Assim, o compartilhamento de formas semelhantes de capital cultural com outros indivíduos cria um senso de identidade coletiva. Aplicando respectivamente, a Escola de Paris considera cruciais os conceitos de identidade e *habitus* do indivíduo no nível estatal para o processo de securitização (KINVALL; MANNERS; MITZEN, 2008).

Ademais, Balzacq et al. (2010) argumentam que o Estado não tem, atualmente, a mesma autoridade percebida pelas teorias clássicas devido à "desdiferenciação" dos domínios de segurança interna e segurança externa que levou a uma tendência geral de cooperação entre as agências de ambos os níveis, resultando em uma rede transnacional de "profissionais de segurança". Por sua vez, Bigo (2009) identifica um campo de processos de (in)securitização que são dominados por tais profissionais e especialistas em segurança. O autor afirma que esse campo segue regras de jogo específicas, além de pressupor de um determinado modo de socialização – ou *habitus* – próprio por parte desses profissionais.

CC BY NC SA

No entanto, Bigo (2009) esclarece que os profissionais de segurança são majoritariamente ligados às instituições públicas dos setores de inteligência, policiais e militares. Assim, seria errôneo afirmar que a Escola de Paris não atribui nenhum papel importante ao Estado no que tange à segurança. O que Bigo (2009) argumenta é a insustentabilidade de manter a noção clássica de Estado por conta da transnacionalização, da globalização, das diversas ameaças e das redes de profissionais de segurança, no que adota uma abordagem foucaultiana de governamentalidade, destacando o poder do Estado em um processo top-down de securitização.

Para além da sobreposição do impacto da identidade e do *habitus* nos processos de securitização, vale ressaltar que o enfoque da Escola de Paris é em insegurança, bem como nos pressupostos do sentimento generalizado de ansiedade e de mal-estar na Política Internacional. Chandler (2008), ao rever os trabalhos de Kaldor (2007), Duffield (2007) e Furedi (2007), observa uma mudança retórica dos problemas do campo de Segurança Internacional de problemas de segurança – a ameaça de guerra interestatal – para a insegurança – o risco permanente de instabilidade. Ao mesmo tempo, Daase e Kessler (2008) observam que houve uma mudança semântica do tipo de ameaça que a Política Internacional aborda após o fim da Guerra Fria. Não se trata mais de evitar ameaças, mas da gestão dos riscos que dominam a agenda internacional.

Isso contribui para um debate multidisciplinar anterior sobre a sociedade de risco que surgiu no campo das Ciências Sociais na década de 1980. De acordo com Becker (ARADAU; VAN MUNSTER, 2007, p. 90), a sociedade de risco é "[...] uma sociedade na qual não existem perigos incontroláveis e imprevisíveis contra os quais [estar] seguro é impossível". Por sua vez, Bigo e Tsoukala (2009) adotam o conceito de sociedade de risco e o vinculam à política de desconforto, enfatizando o posicionamento da Escola de Paris em relação ao rótulo de "segurança", que é utilizado como um slogan ou um método através do qual certos grupos são capazes de justificar e impor um programa político avaliando o que pode ser designado como um objeto de medo ou riso. Balzacq et al. (2010) argumentam que qualquer tentativa de segurança máxima sempre provoca a insegurança máxima, ou seja, todo processo de securitização irá, portanto, gerar um processo paralelo e intrínseco de insecuritização para outras partes.

A situação de incerteza na Política Internacional resulta no surgimento do que Bigo (2008) chama de "gerenciamento do mal-estar". Embora reconhecendo o poder nas narrativas e as contribuições da teoria da securitização da Escola de Copenhague, a securitização, para Bigo (2001) ocorre, antes de tudo, por meio de práticas hodiernas não discursivas. Por sua vez, Pouliot (2008) argumenta que há um apelo mais amplo nas abordagens pós-positivistas das Relações Internacionais para uma "virada prática" baseada em percepções filosóficas, socioló-

CC BY NC SA

gicas e psicológicas. Essa virada prática tenta superar o que o autor chama de viés representacional nas teorias sociais. Segundo Pouliot (2008, p. 272), esse viés representacional decorre das três lógicas de ação social mais utilizadas nas abordagens de Relações Internacionais contemporâneas: das consequências, da adequação e da argumentação.

As três lógicas enfatizam representações e conhecimentos reflexivos nas ações sociais. No entanto, Pouliot (2008) argumenta que "[...] na vida social e política, muitas práticas não derivam primariamente da racionalidade instrumental (a lógica da consequência), do surgimento de normas (a lógica da adequação) ou da ação comunicativa (a lógica da argumentação)" (POULIOT, 2008, p. 257). Pelo contrário, o autor afirma que "[...] as práticas são o resultado de um conhecimento prático inarticulado que faz com que o que deve ser feito parece "auto evidente" ou senso comum" (POULIOT, 2008, p. 258).

O principal argumento aqui apresentado é que as ações sociais têm origem em uma lógica prática que é fundamentalmente não representativa. A suposição de lógica prática não representacional é a base do *habitus* de Bourdieu; trabalhado por este em diversas obras. O foco de Bigo em rotinas práticas inconsistentes pode, portanto, ser entendido como parte da abordagem apresentada acima (KINNVALL; MANNERS; MITZEN, 2018). Isso, por sua vez, corresponde ao pressuposto da Escola de Paris de que os indivíduos – e igualmente os Estados – buscam perpetuar certas práticas que fazem parte de seu *habitus*.

Com isso, a Escola de Paris trabalha dentro da dicotomia segurança- insegurança, argumentando que ambas devem ser analisadas como um processo de (in)securitização dual baseado em práticas. Essas práticas são formadas por interações sociais que são "[...] derivadas de relações objetivas, regras do jogo, que não são diretamente visíveis nem conscientes" (BALZACQ et al. 2010, p. 2). Ao contrário do argumento da Escola de Copenhague de que a mitigação de ameaças existenciais pressupõe o uso de medidas excepcionais, a Escola de Paris argumenta que, na maioria das vezes, as práticas de segurança já são normalizadas e rotinizadas, fazendo, portanto, que a excepcionalidade se torne uma prática cotidiana (BIGO; TSOUKALA, 2009). Com isso, é importante compreender a inserção de práticas de segurança nas rotinas diárias, pois pressupõe uma diferenciação entre a prática de segurança e outras práticas sociais para que, se possível, também identificar os processos de (in)securitização de forma geral.

As abordagens das Escolas Críticas de Segurança discutidas ao longo desta seção são, de fato, muito diferentes. No que tange a Escola de Copenhague, Cox (1981) a categoriza como uma abordagem de *problem-solving*, que considera o mundo como ele o encontra e busca fazê-lo funcionar lidando efetivamente com as fontes específicas de problemas, replicando o que já existe. Diferentemente, as Escolas de Aberystwyth e Paris, ou seja, as teorias críticas em

CC BY NC SA

si, questionam as relações sociais e as relações de poder prevalentes, assim como as instituições vigentes "[...] ao se preocuparem com suas origens - e como - e se elas podem estar em processo de mudança" (COX, 1981, p. 129).

Apesar de suas diferenças, as três escolas se opõem às conceituações, suposições e afirmações dos Estudos Tradicionais de Segurança. Entretanto, argumenta-se aqui que as Escolas Críticas de Segurança foram desenvolvidas *por, para* e *dentro* de contextos específicos de relações sociais e políticas majoritariamente europeias. Desta maneira, mesmo rompendo com o tradicionalismo do campo, essas abordagens críticas não são suficientes ou completamente adequadas para compreender outros contextos e demandas por segurança no Sul Global.

Em luz da omissão histórica do Sul nos Estudos de Segurança, Barkawi e Laffey (2006) e Acharya e Buzan (2010, 2017) tentaram expor a natureza eurocêntrica da disciplina e lançar as bases para estudos "não-ocidentais" de Relações Internacionais e Segurança. Embora isso possa estar ligado à criação de uma disciplina mais global, essas contribuições servem para reforçar ainda mais as dicotomias eurocêntricas.

A maioria dos pesquisadores que tentam criar uma agenda de Estudos de Segurança verdadeiramente global acabam por manter o vazio não-ocidental dentro da disciplina, no que deixam as discussões securitárias nas mãos da intelectualidade do Ocidente. Em *The Postcolonial Moment in Security Studies*, por exemplo, Barkawi e Laffey (2006) esboçam a lacuna oriental dentro da disciplina e concluem que pesquisadores ocidentais precisam reconhecer o caráter mutuamente constitutivo da Política Internacional. Embora seja importante reconhecer e criticar esse eurocentrismo, os autores pouco analisam como tornar os Estudos de Segurança mais globais, reforçando, ironicamente, muito do *nortecentrismo* da disciplina apesar de serem críticos ao mesmo.

Acharya e Buzan (2010) também refletem certo *nortecentrismo* subliminar em sua obra *Why is there no non-Western international relations theory?* originalmente publicada em 2007, ao discutir uma agenda de pesquisa baseada em uma busca por teorias *não-nortecêntricas* que se parecem com as teorias *nortecêntricas* de Relações Internacionais. Os autores estão preocupados em encontrar contribuições *não-nortecêntricas* para o arcabouço teórico do campo que se encaixem amplamente em sua compreensão de Teorias de Relações Internacionais (TRI). Ademais, eles afirmam que as teorias encontradas quase nunca atendem aos critérios de teoria rígida; isso, por si só, é uma construção e imposição científica do Norte perante o resto do Mundo.

É necessário, enfim, refletir sobre as reivindicações feitas sobre a criação de um campo de Relações Internacionais realmente global. Para Acharya e Buzan (2017, p. 349), tal agenda

CC BY NC SA

tem o objetivo de "[...] enriquecer [teorias de RI existentes] com a infusão de ideias e práticas do mundo não-ocidental". Sob tal pressuposto, a resposta para o rompimento com o monopólio *nortecêntrico* presente nas Escolas de Segurança, independentemente se são tradicionais ou críticas, é a assimilação e integração de práticas "periféricas" ou "não-ocidentais". Isso, no entanto, coloca os autores novamente de novo no centro do *nortecentrismo* subliminar devido à suposição subjacente de que as principais Teorias das Relações Internacionais são ocidentais e permanecem superiores a qualquer alternativa.

Em outras palavras, reivindicar a assimilação de perspectivas *não-nortecêntricas* às TRI existentes é a única maneira pela qual os estudos periféricos das RI podem ganhar espaço na agenda internacional, essencialmente despoja-os de qualquer agência em relação à formação de teorias periféricas. Assim, a agenda internacional, apesar de alguns avanços, mostra-se ainda reticente em reconhecer e explicar a possibilidade de uma concepção *não-nortecêntrica* do sistema internacional que diverge das TRI dominantes.

Com a ampliação dos Estudos de Segurança para além do paroquialismo das abordagens tradicionais, as abordagens críticas introduzem percepções mais interpretativistas e pós-positivistas para o campo. De acordo com Acharya e Buzan (2017, p. 345), a ênfase do interpretativismo nas "[...] forças ideacionais em comparação com a "impotência" material dos países em desenvolvimento [...]" produz uma maior apreciação de sua capacidade em desafiar o domínio *nortecêntrico*. Embora possa parecer que a rejeição das abordagens críticas ao rigor científico e ao objetivismo positivista pavimentou o caminho para uma ampliação nos Estudos de Segurança, a metanarrativa continua centrada no Norte Global.

De acordo com uma pesquisa realizada por Acharya e Buzan (2010, p. 10), por exemplo, os estudos construtivistas – os quais podem ser considerados abordagens críticas – "[...] enfocam principalmente os processos e resultados de segurança que ocorrem na região do Atlântico Norte e na Europa [...]", com 45% do total de pesquisas, enquanto 13% enfocam a Ásia e uma quantidade minúscula na América Latina, África e Oriente Médio. Em outras palavras, mesmo ao materializar certa ampliação da agenda, as abordagens críticas não pluralizaram os objetos de pesquisa sobre Segurança Internacional dentro das relações internacionais.

4 A INSUFICIÊNCIA DA CRÍTICA PARA O SUL GLOBAL: ONTOLOGIA E NORMATIVIDADE

Como visto ao longo das sessões anteriores, os Estudos de Segurança são dominados pela agência securitária e acadêmica do Norte, que discutem e criam teorias a partir de uma

CC BY NC SA

determinada interpretação da Segurança Internacional. Historicamente, as abordagens tradicionais - como visto nas seções anteriores - dominaram tal campo, determinando as características principais dos Estudos de Segurança.

As teorias realistas, por exemplo, afirmam que os Estados estão em competição perpétua devido à ausência de uma autoridade superior – visto que o sistema internacional é anárquico – e, por isso, a segurança é definida em termos de poder estatal, compreendido exclusivamente em termos militares (SHEPERD; WELDES, 2008). O interesse fundamental de qualquer Estado é, portanto, "[...] proteger [sua] identidade física, política e cultural contra a invasão de outras nações" (SHEPERD; WELDES, 2008, p. 530). De acordo com Waltz (1979), as abordagens realistas são de aplicabilidade universal, visto que todos os Estados devem se adaptar à anarquia internacional, independentemente de sua localização, temporalidade, propriedades sociais, culturais ou políticas.

Apesar de tais reivindicações universalistas, as abordagens realistas calcificaram as estruturas dos Estudos de Segurança dentro de um viés *nortecêntrico*. As abordagens realistas constroem a Política Internacional de modo reificado, constituído exclusivamente pelas interações das grandes potências, no que omitem, essencialmente, o Sul Global enquanto campo de análise dos Estudos de Segurança. Como Waltz (1979, p.72) argumenta: "[...] seria tão ridículo construir uma teoria da Política Internacional baseada na Malásia ou na Costa Rica quanto seria construir uma teoria econômica de contemplação oligopolística baseada nas empresas menores de um setor da economia".

A objetividade das abordagens realistas sob o positivismo epistemológico age como um véu para disfarçar o *nortecentrismo* inerente aos Estudos Tradicionais de Segurança (HOBSON, 2019). O positivismo permite que abordagens realistas subvertam a propriedade hierárquica do sistema internacional, ao ignorar o fato de que hierarquias internacionais sob a anarquia existam (HOBSON, 2013). Ainda, aponta-se aqui já a dois déficits nos quais argumentos como o supracitado incorrem: i) ontológico e ii) normativo.

Devido às origens históricas do campo das Relações Internacionais, o aludido *nortecentrismo* foi diretamente assimilado pelas abordagens denominadas críticas nos Estudos de Segurança - mesmo que não conscientemente. A busca por abordagens securitárias para além do Atlântico Norte e do continente europeu não pode ser realizada de forma isolada à busca por abordagens teóricas que trazem críticas dentro de um escopo mais amplo. Em outras palavras, a reivindicação pela assimilação de perspectivas *nortecêntricas* nas Relações Internacionais contemporâneas é a única maneira pela qual teorias periféricas podem ganhar uma "voz teórica" internacional, essencialmente, privando-as de qualquer agência no que diz respeito

CC BY NC SA

à criação de teoria periférica. Ou seja, agenda internacional falha em reconhecer e explicar as possibilidades de concepções fora do Norte Global do sistema internacional.

Com isso, é evidente que os Estudos de Segurança ainda não são de fato globais e as tentativas de ratificar a situação enfatizam a incapacidade do campo de superar – até o momento – a agenda *nortecêntrica*. Pode-se argumentar que as tentativas feitas por especialistas – como os já referenciados nas sessões anteriores - de ampliar o campo nunca tiveram intenções globais; ou se tiveram, não foram plenamente realizadas. Como argumenta Wallerstein (1997), as Relações Internacionais foram criadas *por* e *para* a Europa, a fim de explicar e analisar o imperialismo europeu e as interações do Norte Global dentro do sistema internacional. Não é surpreendente que as tentativas em criar as estruturas para Estudos de Segurança de alcance global, dentro de uma disciplina inerentemente europeia e estadunidense, tenha falhado. Edward Said (1996, pp.120-121) aponta que o intelectual, mesmo que cético, tende a entrar nas estruturas de poder já existentes e falar de dentro do quadro e da história de valores e ideias já articulados.

Como visto até então, é possível compreender uma espécie de história intelectual dos estudos securitários nas Relações Internacionais cuja gênese passou por adaptações até alcançar os modelos críticos. Neste artigo propõe-se compreender que esta historicidade é baseada em um movimento que demanda novas abordagens para lidar com os problemas securitários contemporâneos. Contudo, mais do que ampliar uma agenda de pesquisa dentro do escopo da Segurança Internacional, o objetivo aqui é demonstrar a existência de diferentes localidades para a análise securitária - ou seja, que o movimento continua.

Retoma-se a Geografia Política no que tange a relação entre indivíduo, sociedade e espaço em vias de argumentar que diferentes regiões oferecem desafios diversos. Desse modo, tomar perspectivas securitárias que lidam com realidades outras revela-se em imprecisão teórica. Não se entra aqui no debate epistemológico em vias de argumentar quão problemática é a dominação anglo-saxã nos Estudos Estratégicos; isso algumas escolas críticas já fizeram, como visto anteriormente. Apesar das denúncias sobre epistemicídio constituírem importante esforço intelectual, a intenção deste artigo é defender a necessidade de uma visão latino-americana sobre as dinâmicas securitárias devido à necessidade contingente de uma perspectiva tal. Pode-se dizer que, mais do que um argumento epistemológico, defende-se aqui uma posição lógica com base ontológica e intenção normativa.

Desvinculados então dos debates pós/decoloniais, não se furta, contudo, à crítica; mas uma crítica que vá além da crítica já estabelecida. Fundamenta-se assim uma *crítica da crítica* ao demonstrar como mesmo perspectivas críticas podem ser insuficientes, caindo em proble-

CC BY NC SA

mas similares aos criticados por elas. Se questões epistemológicas não são o foco aqui - devido ao que foi supracitado – o mesmo não se pode dizer do que tange à ontologia. Desse modo, o primeiro ponto para o empreendimento de uma visão securitária para o Sul Global deve recorrer à dimensão ontológica.

Argumentamos que a deficiência metateórica dos estudos securitários acaba por criar uma estreita margem de discordância entre as diferentes escolas de pensamento. Assim, a grande proposta deste artigo pode ser dividida em duas dimensões: i) ontológica e ii) normativa, na qual a segunda fornece a base para a formulação da primeira. Ao mesmo tempo, encaradas dialeticamente, uma nova concepção ontológica abre campo para a emergência de novas normatividades. Dessa maneira, é na esteira de uma realidade que remonta à América Latina que se fundamenta a proposta de uma perspectiva securitária latino-americana. Além do fato da discussão metateórica sobre ontologia na Política Internacional não receber grande atenção (LAPID, 1989, p. 235), recai-se na questão sobre a própria América Latina ser um campo de análise marginalizado.

Existe uma série de trabalhos que pensam sobre questões securitárias na América Latina e, mais especificamente, no Brasil. Contudo, normalmente essas recorrem a formulações teóricas *nortecêntricas* em vias de adaptá-las à realidade do subcontinente. Exemplos podem ser encontrados em Cepik (2013), Fuccille e Rezende (2013), Eloi Senhoras (2010), entre outros. Esses trabalhos têm em comum, a despeito da qualidade intelectual, o problema em recorrer à noção de complexos regionais de segurança da Escola de Copenhague para interpretar a América Latina. Em Fuccille e Rezende (2013) há uma crítica à apreensão automática dos complexos regionais de segurança ao contexto latino-americano; contudo, no lugar de proporem uma nova perspectiva teórica, visam apenas uma expansão desta.

A Escola de Copenhague ou qualquer outra corrente que lide com questões de Segurança Internacional - crítica ou não - dificilmente pode ser utilizada como paradigma no debate securitário do Sul Global devido ao fato de não serem constituídas ontologicamente para compreender tal realidade. Isso não quer dizer, obviamente, que contribuições ou até mesmo conceitos advindos de escolas de pensamento alheios não possam ser utilizados dentro de uma perspectiva securitária voltada ao Sul Global. É possível estabelecer diálogos e pontes entre as contribuições *nortecêntricas* e o Sul Global, algo realizado por autores como os supracitados; infrutífera é a apropriação integral de uma teoria *nortecêntrica* para discutir uma realidade do Sul Global.

Enfim, no que concerne ao primeiro eixo deficitário dos Estudos de Segurança apontado por este artigo, propõe-se algo que se assemelha ao realizado por Enrique Dussel (1977) em

CC BY NC SA

relação a uma *filosofia da libertação*, no que este propunha o desprendimento da ontologia ocidental/eurocêntrica em vias de constituir um pensamento filosófico latino-americano de forma emancipada. Apenas através de uma revolução metateórica se faz possível conceber uma teoria securitária latino-americana, a qual não pode ser construída a partir de premissas ontológicas alheias a sua própria realidade. Os objetos referentes, os níveis de análise, e, principalmente, a percepção social sobre segurança ou ameaça são diferentes quando se pensa a América Latina e os espaços dos quais as teorias securitárias procedem.

Isso remete ao segundo ponto levantado por este artigo. Do mesmo modo que uma nova perspectiva ontológica é fundamental para conceber uma concepção securitária latino-americana, uma nova normatividade precisa emergir enquanto forma de legitimar tal esforço teórico. Do mesmo modo, a partir do momento em que se propõe uma *crítica da crítica*, é indispensável considerar a dimensão normativa enquanto sustentáculo de tal empreendimento. Assim, pode-se questionar quais pressupostos normativos emerge em uma teoria securitária voltada à América Latina. Por exemplo, Andrew Linklater (2000) argumenta que é necessária uma reconstrução normativa nas Relações Internacionais em vias de se superar as relações de exclusão-inclusão que permeiam tal campo. Tal questão é apontada em João Jung (2019), quando se percebe uma hegemonia normativa nas Relações Internacionais a qual legitima ou deslegitima determinados processos, discursos e atores.

Compreende-se a América Latina enquanto um espaço de exclusão, principalmente quando se vislumbra as redes de poder que circulam o campo da Política Internacional e marginalizam ou centralizam determinados atores (ENLOE, 1996). Ao se pensar uma nova ontologia - e não apenas através de um esforço epistemológico, como proposto pelo próprio Linklater (2000) - é que se pode pensar num projeto normativo que sustente uma teoria securitária latino-americana. Ainda, ao retomar Dussel (1977), é possível argumentar que a América Latina enquanto espaço marginalizado - no que o filósofo, em diálogo com a teoria da dependência, argumenta sobre a dominação que acomete o continente - tem origens na *ontologia da totalidade*, a qual consiste nas representações ocidentais sobre a realidade.

Tal questão sobre ontologia da totalidade parte de uma crítica formulada primeiramente por Martin Heidegger (2005) à ontologia ocidental, no que propõe a separação entre o ser e o ente, fragmentando a experiência ontológica total. Assim, o ser não é, mas sim, se constitui enquanto sendo. No que coloca o título a sua *magnum opus*, o ser é constituído através do tempo. Há um processo formativo do ser - fenomenológico-existencialista, na tradição heideggeriana - que foi apreendido por Enrique Dussel (1977) enquanto forma de libertação ontológica. A ontologia ocidental seria a ontologia da totalidade; como tal, os pressupostos da

CC BY NC SA

própria existência - e no empreendimento deste artigo, da existência Política Internacional - estariam pressupostos.

A totalidade refere-se a um projeto totalizante, o qual compreende uma concepção social, política e econômica pré-estabelecida, que não reconhece a alteridade formativa de novos processos. O grande argumento da obra de Dussel (1977) é que, sem uma ruptura ontológica com o ocidente, o qual mantém silenciadas as vozes dos oprimidos, a América Latina jamais desenvolverá sua própria autonomia. No debate das Relações Internacionais, Alexander Wendt (1999) traz importantes contribuições nesta senda ao iniciar a reflexão sobre a questão agente-estrutura sob uma nova perspectiva ontológica neste campo de estudos.

Importa com esta discussão compreender que mais do que uma nova concepção epistemológica, é necessária uma reformulação ontológica para se repensar as Relações Internacionais a partir de perspectivas periféricas; no caso aqui analisado, para concepções de Segurança que façam sentido à realidade do Sul Global. Ao se aceitar passivamente uma ontologia *norte-cêntrica*/ocidentalista, se emulam todas as premissas intelectuais que compõem o tradicional arcabouço intelectual das Relações Internacionais. Sem uma ruptura ontológica não há uma abertura normativa para se pensar os problemas locais.

Finalmente, por projeto normativo compreende-se o intuito de delinear uma intenção que forneça base à teoria de segurança regional. Isso pois, é necessário se desvincular dos esforços estadocêntricos e militaristas que acompanham as abordagens tradicionais dos Estudos Estratégicos. Do mesmo modo, as perspectivas críticas acrescentam pouco no que tange uma nova justificação normativa às propostas securitárias. Quando se fala em segurança humana (BOOTH, 1991; WYN JONES, 2001), por exemplo, vê-se um avanço no caminho de uma compreensão de segurança que transcenda o interesse político-militar. Contudo, falta ainda uma melhor substância a tal proposta, que carece se desvincular do léxico eurocêntrico no qual está embebida. Isso pois, questões normativas não emergem enquanto preocupação das novas abordagens, que se concentram mais em expandir a compreensão sobre segurança do que em estabelecer novos horizontes normativos; mantém-se, assim, a hegemonia.

A normatividade, em suma, deve possuir ímpeto emancipatório em vias de constituir um projeto que transcenda as balizas normativas tradicionais (JUNG, 2019). Mais além, normatividade deve corresponder à intersubjetividade do local em que ela é estabelecida. Neste caso, uma intersubjetividade que corresponda à realidade latino-americana/brasileira. Diferentes espaços demandam normatividades diversas, pois a incorporação de uma normatividade alheia configura-se em dominação, seja ela subjetiva - epistemicídio -, ou objetiva - deterioração dos termos de troca.

CC BY NC SA

Percebe-se, assim, que ontologia e normatividade se encontram enquanto elementos necessários para a própria formulação uma da outra, o que ocorre dialeticamente. Do mesmo modo, configuram como os dois eixos ainda deficitários nas abordagens críticas de segurança, que deficientes na discussão metateórica - quando entram nessa se conformam com o nível epistemológico -, deixam ainda lacunas para a teorização acerca da Segurança Internacional, principalmente no que tange às preocupações securitárias do Sul Global.

De acordo com Thomas (2003), não há teorias abrangentes ou integradas nos Estudos de Segurança que abordam os desafios securitários dos países do Sul Global (ou, como denomina o autor, Terceiro Mundo) para além da agenda e demandas das grandes potências. Assim, discursos tradicionais e até mesmo os críticos que são construídos a partir de uma percepção eurocêntrica não são adequados para compreender as relações Estado-indivíduo e as prioridades de segurança do Sul Global.

Conforme Acharya (1994), o Realismo defende uma ordem internacional compatível com o espírito das décadas de Guerra Fria que, consequentemente, potencializava os conflitos do Sul Global a partir de guerras de *proxy*. A explicação e compreensão eurocêntrica do sistema internacional é uma das razões por trás da negligência das demandas e experiências singulares do Sul Global. A segurança desses Estados se tornou importante; contudo, recebem a atenção do Norte apenas quando representam uma ameaça à segurança das grandes potências. Grandes exemplos desse movimento são a guerra às drogas entre as décadas de 1970 e 1990 pelos EUA na América Latina e, depois do 11 de setembro de 2001, a guerra ao terror pelos EUA e seus aliados (OTAN) no Oriente Médio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria, de modo geral, é um produto da experiência vivida e das interações de um conjunto de atores. Similarmente, as teorias das Escolas de Segurança não são isentas de valores. O Realismo, por exemplo, um pilar central na orientação ocidental e *nortecêntrica* da Segurança Internacional, mesmo que materialmente orientado, também se tangencia para ideais neoliberais que implicam diretamente nos conceitos de liberdade, independência e sufrágio.

Este artigo teve a intenção de fazer um levantamento dos Estudos de Segurança em vias de compreender quais foram os avanços das escolas críticas neste campo emergentes a partir da década de 1980. No que se recapitulou tanto o debate tradicional quanto crítico, argumentou-se que as correntes críticas, apesar de trazer avanços ao debate securitário, possuem ainda alguns déficits que as incapacitam de compreender a realidade do Sul Global. Com ênfase

CC BY NC SA

na América Latina e, mais especificamente, no Brasil, propõe-se que é necessária uma teoria regional de segurança, a qual deve começar através de um debate ontológico e normativo em vias de constituir seu rol.

Para lidar com a marginalização de perspectivas periféricas de Segurança Internacional, deve-se olhar além das fronteiras paroquiais das Relações Internacionais enquanto disciplina, estruturadas através de experiências *nortecêntricas*. Desse modo se fará possível explorar demandas e perspectivas verdadeiramente marginais que precisam de um espaço dentro da agenda internacional. Como resultado, isso estabelece as estruturas necessárias para o florescimento de abordagens periféricas para a Segurança Internacional e para o campo das Relações Internacionais como um todo.

Assim, para o desenvolvimento de uma perspectiva de segurança verdadeiramente global e crítica, é necessário um esforço para se distanciar dos limites acadêmicos anglo-saxões e olhar atentamente para o internacional de forma mais ampla e detalhada em busca de análises que não aderem ao recorte tradicional. Trata-se de um árduo desafio intelectual, questão evidente no fato de este trabalho ainda utilizar um vasto referencial bibliográfico *nortecêntrico*, algo um tanto quanto irônico, mas, ao mesmo tempo, inescapável frente às questões apontadas ao longo do artigo.

No entanto, embora desafiar a dominação de teorias *nortecêntricas* como *mainstream* seja um objetivo unificador, as assimetrias de poder dentro das dinâmicas do Sul Global podem criar um risco de fragmentação. As desigualdades não são exclusivas das relações Norte-Sul, mas também permeiam entre os Estados *sulistas*. A ascensão de potências regionais como Brasil, China e Índia levantou novas questões sobre marginalização e domínio entre Estados já marginalizados pelo Norte Global. Além disso, outro desafio é originário do domínio histórico dos meios de produção, validação e publicação de conhecimento.

Durante o período colonial, o Sul Global foi sujeito ao domínio e imposição de formas de conhecimento *nortecêntricas* que impuseram determinados valores às sociedades colonas que são perpetuados até os dias de hoje. Mesmo depois das independências, as produções de conhecimento tendem a refletir parâmetros e experiências *nortecêntricas*, mesmo quando escritas por, para e a partir do Sul Global (como o presente artigo, por exemplo).

Questões epistemológicas já tiveram avanços, como se demonstrou na terceira seção deste trabalho. Contudo, este trabalho apontou e justificou a existência de dois eixos ainda deficitários dentro dos Estudos de Segurança, o ontológico e o normativo. Uma abordagem crítica de fato deve ocupar-se não apenas com os objetos e os conceitos abordados, mas ir

CC BY NC SA

ainda mais além, reconfigurando o debate metateórico e os pressupostos normativos que estruturam o campo de pesquisa.

Enfim, o levantamento bibliográfico dos Estudos de Segurança, tradicionais e críticos, oferecido por este artigo busca indicar essas deficiências ainda presentes no debate acadêmico e estabelecer uma *crítica da crítica*. Abre-se espaço, assim, para a formulação de uma agenda de pesquisa sobre Estudos de Segurança para a América Latina e para o Brasil pensada a partir dos seus próprios termos, com uma ontologia e normatividade adequadas.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why is there no non-Western international relations theory? In: ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry (eds.). *Non-Western International Relations Theory*: Perspectives on and Beyond Asia. Oxon: Routledge, 2010.

ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why is there no Non-Western International Relations Theory? Ten Years On. *International Relations of the Asia-Pacific*. vol. 17, pp. 341-370, 2017.

ARADAU, Claudia; VON MUNSTER, Rens. Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future. *European Journal of International Relations*. vol. 13, pp. 89-115, 2007.

BALDWIN, David A. The Concept of Security. Review *of International Studies*. vol. 23, pp. 5-28, 1997.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, audience and context. *European Journal of International Relations.* vol. 11, pp. 171-201, 2005.

BALZACQ, Thierry; BASARAN, Tugba; BIGO, Didier; GUITTET, Emmanuel-Pierre; OLSSON, Christian. Security Practices. In: DENEMARK, Robert A; MARLIN-BENNETT, Renée. (eds.) *The International Studies Encyclopedia Online*. Wiley-Blackwell, 2010.

BARKAWI, Tarak; MARK, Laffey. The postcolonial moment in security studies. *Review of International Studies*, 32, pp. 329–352, 2006.

BIGO, Didier. La voie militaire de la "guerre au terrorisme" et ses enjeux. *Cultures & Conflicts*. vol. 44, pp. 1-11, 2001.

BIGO, Didier; TSOUKALA, Anastassia. Understanding (in)security. In: BIGO, Didier; TSOUKALA, Anastassia (eds.). Terror, *Insecurity and Liberty*: *Illiberal Practices of Liberal regimes after 9/11*. Oxon: Routledge, pp. 1-9, 2009.

BOOTH, Ken. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BOOTH, Ken. Security and Emancipation. *Review of International Relations*. vol. 17, pp. 313-326, 1991.

BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.

BRODIE, Bernard. Strategy as a Science. In: MAHNKEN, Thomas; MAIOLO, Joseph (eds.). *Strategic Studies*: A Reader. London/New York: Routledge, pp. 8-21, 2008.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene (eds.). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security*: A New Framework for Analysis. Londres/Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CARR, Edward. Vinte anos de crise 1919-1939. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/ Ipri/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, [1939] 2002.

CEPIK, Marco. Segurança Internacional: Da Ordem Internacional aos Desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: BONILLA, Adrian; ALVAREZ, Isabel (eds.). *Desafios estratégicos del regionalismo contemporáneo CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO, pp. 307-324, 2013.

CHANDLER, David. Review Article: Theorising the Shift from Security to Insecurity - Kaldor, Duffield and Furedi. *Conflict, Security & Development*. vol. 8, pp. 265-276, 2008.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War.* Princeton: University Press, 1989

CORBETT, Julian S. *Principles of Maritime Strategy*. Mineola/New York: Dover Publications, 1911.

COX, Robert. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium*: Journal of International Studies. vol. 10, pp. 126-155, 1981.

CC BY NC SA

DOUHET, Giulio. *O Domínio* do Ar. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1988.

DUSSEL, Enrique. *Filosofía de la Liberación*. Cidade do México: Edicol, 1977.

EARLE, Edward M. National Defense and Political Science. *Political Science Quarterly*. LV, 4 December, pp. 481-495, 1940.

ENLOE, Cynthia. Margins, Silences, and Bottom Rungs: How to overcome the underestimation of power in the study of International Relations. In: SMITH, Steve et al. (eds.) *International Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, pp. 77-104, 2013.

GALLIE, Walter. B. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*. v. 56, pp. 167-198, 1956.

GRAÇA, Pedro Borges. A área dos Estudos Estratégicos. *Rev. Direito Econ. Socioambiental*, v. 4, n. 2, pp. 39-57, 2013.

GRAY, Colin S. Across the Nuclear Divide, Strategic Studies Past and Present. *International Security*, v. 2, n.1, pp. 24-46, 1977

GRAY, Colin. S. *Strategy and Politics*. New York, NY. Routledge, 2017.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e Tempo*. Volume 1. Petrópolis: Vozes, 2005.

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

HOBSON, John M. Re-viewing the Eurocentric Conception of World Politics: A Response to Knutsen, Ling, Schmidt, Tickner and Vitalis. *Millennium*: Journal of International Studies, v. 42, 2013. pp. 485-514.

HOBSON, John M. What"s at Stake in Doing (Critical) IR/IPE Historiography? The Imperative of Critical Historiography. In: SCHMIDT, Brian; GUILHOT, Nicolas (eds.). *Historiographical Investigations in International Relations*. London: Palgrave MacMillan, pp. 149-169, 2019.

CC BY NC SA

JOMINI, Antoine H. *The Art of War*. Westport. Greenwood Press, s/d, 1862.

JUNG, João H.S. A Hegemonia Normativa das Relações Internacionais: o Terrorismo como forma de Desobediência Revolucionária. In: PONTEL, Evandro et al. (eds.). *Democracia e Desobediência Civil.* Porto Alegre: Fundação Fênix, 2019.

KESSLER, Oliver; DAASE, Christopher. From Insecurity to Uncertainty: Risk and the Paradox of Security Politics. *Alternatives: Global, Local, Political*. v. 33, pp. 211-232, 2008.

LAPID, Yosef. The third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era. *International Studies Quarterly*, v.33, n.3, pp. 235-254, 1989.

LI, Xing; ZHANG, Shengjun. Interdependent Hegemony: China´s rise under the emerging new world order. *China Quarterly Of International Strategic Studies*, [S.L.], v. 04, n. 02, pp. 159-175, jan. 2018. Disponível em: <https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/S237774001850015X>. Acesso em: 22 dez. 2022.

LINKLATER, Andrew. The question of the next stage in International Relations Theory: a critical-theoretical point of view. In: LINKLATER, Andrew (ed.). *International Relations*: critical concepts in political science. Volume IV. London: Routledge, pp. 1633-1654, 2000.

MAO-TSÉ, Tung. *Selected Military Writings of Mao Tsé-Tung*. Beijing: Foreign Language Press, 1963.

MAHAN, Alfred. T. *Estratégia Naval*. Buenos Aires. Escola de Guerra Naval, 1935.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1979.

MCSWEENEY, Bill. Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School. *Review of International Studies*, v. 22, pp. 81-93, 1996.

MENDES, Flávio Pedroso; REZENDE, Lucas P. O dilema da segurança como realidade fundamental da Política Internacional: debate teórico e implicações para a América do Sul. *Rev. Bras. Est. Def*, v. 7, n. 1, pp. 13-42, 2020.

MORGENTHAU, Hans J. A *política entre as nações*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/ Ipri/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

MTHEMBU, Philani. *China and India´s Development Cooperation in Africa: the rise of southern powers*. Londres: Palgrave Macmillan, 2018.

PROENÇA Jr, Domício; DINIZ, Eugenio; RAZA, Salvador Ghelfi. Guia de *Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

PROENÇA Jr, Domício; DUARTE, Érico Esteves. Os Estudos Estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. *Rev. Bras. Polít. Int*, v.50, n.1, pp. 29-46, 2007.

POULIOT, Vincent. A Theory of Practice of Security Communities. *International Organization*, v. 62, pp. 257-288, 2008.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em Segurança Internacional. Civitas, Porto Alegre, v. 5, n. 2, pp.297-323, 2005.

SAID, Edward. *Representations of the Intellectual*: the 1993 Reith lectures. New York: Vintage Books, 1996.

SCHÄFER, Heinrich. W. Identity Politics and the Political Field: A Theoretical Approach to Modeling a "Field of Identity Politics. In: RAAB, Josef. (ed.) New World Colors: Ethnicity, Belonging, and Difference in the Americas. Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier & Tempe, pp. 359-384, 2014.

SENHORAS, Eloi. A regionalização da segurança na América Latina. *Meridiano 47* n. 117, pp. 12-14, 2010.

SHEPHERD, Laura; WELDES, Jutta. Security: the State (of) Being Free From Danger. In: BRAUCH, Hans. G. et al (eds.). *Globalization and Environmental Challenges*: Reconceptualising Security in the 21st Century. Nova York. Springer, pp. 529-537, 2008.

SILVA, Mayane Bento; NUNES, Thainá Penha Baima Viana; SILVA, Tienay Picanço Costa da. A evolução do conceito de *Segurança e sua inserção nas Relações Internacionais*. 2018. Disponível em: <https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535660084_ARQUIVO_AEVOLUCAODOCONCEITODESEGURANCAESUAINSERCAONASRELACOESINTERNACIONAIS.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2021.

SMITH, Steve. The Contested Concept of Security. In: BOOTH, Ken (ed.) *Critical Security Studies and World Politics*. London: Lynne Rienner, pp. 27-62, 2005.

CC BY NC SA

SUN TZU. A *Arte da Guerra*. Rio de Janeiro. Record, 1983.

TICKNER, Ann J. On the Frontlines or Sidelines of Knowledge and Power? *Feminist Practices of Responsible Scholarship. International Studies Review*. v. 8, pp. 383-395, 2006.

VALENÇA, Marcelo M. O Tratamento de Fatores Econômicos pelas Teorias de Segurança Internacional: Uma Discussão Sobre Possibilidades. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, Curitiba, n. 10, pp. 63-90, 2009.

WÆVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D (ed.) *On Security*. Nova York: Columbia University Press, pp. 46-86, 1995.

WALLERSTEIN, Immanuel. Eurocentrism and its Avatars: The Dilemmas of Social Science. *New Left Review*. v. 1, pp. 93-107, 1997.

WALT, Stephen. M. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, v. 35, pp. 211-239, 1991.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

WILLIAMS, Michael. C. *Culture and Security*: Symbolic Power and the Politics of International Security. London: Routledge, 2007.

WYN JONES, R. Introduction: Locating Critical International Relations Theory. In: WYN JONES, R. (ed.). *Critical Theory and World Politics*. London: Lynne Rienner, pp. 1-19, 2001.

WYN JONES, R. "Message in a Bottle"? Theory and Practice in Critical Security Studies. *Contemporary Security Policy*. v. 16, pp. 299-319, 1995.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.15627

A insuficiência da crítica: o déficit analítico das Escolas Críticas de Segurança em relação ao Sul Global

The insufficiency of criticism: the analytical deficit of Critical Schools of Security in relation to the Global South

La insuficiencia de la crítica: el déficit analítico de las Escuelas Críticas de Seguridad en relación con el Sur Global

João Henrique Salles Jung
Professor e vice-coordenador da Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).
Ex-Presidente e Research Fellow no Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).
Doutorando em Filosofia pela FernUniversität in Hagen em cotutela com a PUCRS.
Email: joao.jung@pucrs.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9234-6866

Bárbara Campos Diniz
Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).
Mestra e Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).
E-mail: barbara.diniz@unesp.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5893-9836

Carina Rafaela de Godoi Felini
Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).
Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade América Latina (FAL).
E-mail: ninafelini@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0007-9979-1269

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumo: Este artigo retoma a evolução do debate sobre Segurança Internacional para analisar as chamadas Escolas Críticas de Segurança. Por meio desta reconstrução, que em um primeiro momento analisa as abordagens tradicionais dos Estudos de Segurança para depois compreender os posteriores estudos críticos, pretende-se avaliar os méritos de tais correntes. Nessa égide, entende-se por meritórias algumas das intenções propostas por estas escolas que rompem com o tradicionalismo dos Estudos de Segurança; contudo, evidenciam-se algumas insuficiências no que tange uma crítica mais profunda. O problema central apontado é a cegueira que a agenda securitária ainda possui em relação ao Sul Global, sendo que o presente artigo enfatiza, para fins analíticos, a América Latina e o Brasil. Enfim, propõe-se uma crítica da crítica, no que se defende um aprofundamento metateórico àqueles preocupados em compreender as dinâmicas securitárias latino-americanas.

Palavras-chave: Segurança Internacional; Teoria Crítica; Sul Global; Escolas Críticas de Segurança; Estudos Estratégicos.

Abstract: This article turns to the international security debate´s evolution by analyzing the so-called Critical Security Schools. Through this reconstruction, which at first analyzes the Security Studies traditional approaches to then understand the posterior state of Critical Studies, our aim is to evaluate the merits and pitfalls of such trends. The article shows that some of the views proposed by these schools that break with the traditionalism of Security Studies are to be commended. However, some insufficiencies regarding a deeper critique within the discipline are evident. Thus, the central issue pointed out here is that there is still a certain blindness within the security agenda concerning the Global South, specifically Latin America and Brazil, the focus of this paper. Therefore, a critique of the critique is proposed, in which a metatheoretical deepening is advocated for those concerned with understanding Latin American security dynamics.

Keywords: International Security; Critical Theory; Global South; Critical Schools of Security; Strategic Studies.

Resumen: Este artículo retoma la evolución del debate sobre Seguridad Internacional para analizar las denominadas Escuelas Críticas de Seguridad. Mediante esta reconstrucción, que en un primer momento analiza los enfoques tradicionales de los Estudios de Seguridad para luego comprender los estudios críticos posteriores, se pretende evaluar los méritos de dichas corrientes. Bajo esta égida, se entienden como meritorias algunas de las intenciones propuestas por estas escuelas, que rompen con el tradicionalismo de los Estudios de Seguridad. Sin embargo, se evidencian algunas insuficiencias en cuanto a una crítica más profunda. El problema central señalado es la ceguera que aún tiene la agenda de seguridad con relación al Sur Global, y

este artículo enfatiza, para fines analíticos, a América Latina y Brasil. Finalmente, se propone una crítica a la crítica, defendiendo una profundización metateórica para aquellos preocupados por entender las dinámicas de seguridad latinoamericanas.

Palabras clave: Seguridad Internacional; Teoría Crítica; Sur Global; Escuelas Críticas de Seguridad; Estudios Estratégicos.

Recebido em: 03-02-2022

Aceito em: 02-03-2023

I INTRODUÇÃO

A Segurança Internacional constitui um campo privilegiado dentro das Relações Internacionais. Ao mesmo tempo, os Estudos Estratégicos ganharam força ao ponto de se tornarem uma subárea deste campo de estudos. O significado, as semelhanças e as respectivas diferenças desses termos - que são utilizados muitas vezes enquanto sinônimos - é algo a ser compreendido ao longo deste artigo.

Considerado um tema prioritário, a Segurança Internacional é o problema cerne, originário da criação de um espaço acadêmico específico para os assuntos ligados à Política Internacional. O período entreguerras foi fundamental para a criação e consolidação das Relações Internacionais, contexto no qual o principal foco era refletir sobre meios que evitassem uma nova guerra generalizada; como se sabe, intenção essa francamente malsucedida. Desde então, os assuntos securitários ocupam não somente a agenda dos tomadores de decisão em Política Internacional, mas também se tornaram uma preocupação acadêmica. Com o amadurecimento teórico das Relações Internacionais, passou-se a demandar um arcabouço analítico dos Estudos de Segurança que atendesse às novas agendas da Política Internacional, a qual, dentro destes cem anos, vislumbrou diferentes dinâmicas.

A ordem global no pós-Guerra Fria abriu espaço para atores que até então estavam à margem da Política Internacional como África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia, ganhando proeminência como potências regionais com grande capacidade de articulação (LI; ZHANG, 2018). Ao longo das décadas, essa capacidade de articulação se intensificou a ponto de que tais potências foram de fato percebidas como líderes globais emergentes. Para Mthembu (2018), houve uma mudança de paradigma significativo com a expansão das zonas de influências desses Estados os quais antes eram “potências emergentes”, se afirmaram como “potências do Sul Global” ou potências sulistas.

Por si só, o denominado “Sul Global” está repleto de experiências e condições únicas que, inevitavelmente, moldaram suas perspectivas do sistema internacional. Com a ascensão do “resto”, o monopólio tradicionalista ocidental e *nortecêntrico* sobre o campo das Relações Internacionais e dos Estudos de Segurança estão sendo cada vez mais questionados. Atores que antes eram considerados periféricos dentro da agenda internacional estão reivindicando seu assento à mesa (MTHEMBU, 2018).

No que se acompanha um novo momento teórico das Relações Internacionais, marcado centralmente por aquilo que se denomina enquanto o *terceiro debate* (LAPID, 1989), a agenda de Segurança Internacional se expandiu e, centralmente, adotou um léxico que vai

CC BY NC SA

além dos departamentos de estudo tradicionais da Política Internacional. Há um vasto leque de reflexões marginais que se erguem ao apontar as insuficiências do modo tradicional em se pensar as questões securitárias, baseadas em um novo argumento epistemológico, dentre esses, se destacam os grupos de pensadores da *Escola de Copenhague* com Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde, a *Escola Galesa* com Ken Booth e Richard Wyn Jones, e a *Escola de Paris* com Didier Bigo, Thierry Balzacq e Jef Huysmans.

Meritórios pelas críticas que fazem, bem como pelo novo fôlego trazido ao campo da Segurança Internacional, é possível argumentar, contudo, que os Estudos Críticos de Segurança incorrem em alguns dos mesmos problemas que estruturam as correntes intelectuais criticadas, como se verá ao longo deste artigo. É a partir dessa percepção que emerge o presente artigo, o qual questiona até que ponto as correntes críticas de segurança representam, de fato, uma ampliação satisfatória dos Estudos de Segurança.

A hipótese lançada é que, apesar do maior escopo em relação aos temas que compõem a agenda securitária das Relações Internacionais, a reflexão sobre os problemas de segurança se mantém alicerçada em uma realidade euro-estadunidense, de modo que análises sobre os dilemas securitários do Sul Global demandam sempre adaptações. Focando na realidade latino-americana, o presente artigo argumenta que a ênfase epistemológica por parte das escolas críticas não é suficiente para lidar com a complexidade fora do Norte Global e que isso demanda um maior esforço ontológico e normativo.

Nessa senda, a partir de um levantamento bibliográfico dos Estudos de Segurança, expõe-se o déficit crítico ainda existente nos debates sobre Segurança Internacional. Propõe-se, assim, uma *crítica da crítica* enquanto forma de vislumbrar uma nova síntese teórica que consiga ampliar os Estudos de Segurança às áreas marginalizadas da Política Internacional. Para isso, o artigo se organiza inicialmente com a retomada da emergência dos Estudos Estratégicos e das abordagens tradicionais da Segurança Internacional. Posteriormente, será feito um levantamento sobre novas abordagens críticas de segurança em vias de avaliar o quanto essas são capazes de avançar a discussão nas Relações Internacionais. Em consonância com a hipótese lançada, uma última seção emergirá enquanto forma de apontar os dois eixos deficientes no debate até então, o ontológico e o normativo, propondo uma possível reformulação através da perspectiva latino-americana.

CC BY NC SA

2 OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS E OS ESTUDOS DE SEGURANÇA: ABORDAGENS TRADICIONAIS

Muito se discute sobre no que verdadeiramente constituem os Estudos Estratégicos. Em sua especificidade, é possível afirmar que eles versam sobre as dinâmicas que têm relação com os meios de força além de seu óbvio papel na dinâmica política, dialogando, desta forma, com as práticas militares e diplomáticas nos arranjos de defesa e segurança (PROENÇA; DINIZ; RAZA, 1999). Portanto, além de possuírem como objeto central a questão da segurança, os Estudos Estratégicos "[...] tratam, tanto teórica quanto aplicadamente, da ampla gama de questões relacionadas aos regimes de segurança, às políticas de defesa, aos assuntos militares, à dinâmica da tecnologia e da produção de uso bélico" (PROENÇA, DINIZ, RAZA, 1999, p. 22).

As contribuições teóricas mais importantes e fundadoras da literatura clássica estratégica, que versa sobre paz, guerra, militarismo e geopolítica, incluem pensadores como Sun Tzu (1983), Maquiavel (1979), Clausewitz (1989), Jomini (1862), Mahan (1935), Corbett (1911), Douhet (1988) e Mao Tsé-Tung (1963). Cabe aqui ressaltar a visão atemporal defendida por Clausewitz de que a política e a estratégia estão intimamente interligadas e de que os instrumentos de força são usados de acordo com a vontade política; a ela se encontram subordinados. Assim, é possível resgatar a célebre frase de Clausewitz (1996, p. 27): "[...] a guerra não é somente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios".

O debate em Estudos Estratégicos foi inaugurado de fato a partir de Brodie (2008) com o artigo *Strategy as a Science*. O autor parte substancialmente do conceito de estratégia preconizado por Clausewitz, porém problematizado e aplicado por civis informados pela experiência militar que tiveram durante a Segunda Guerra Mundial. A partir de uma perspectiva tradicional e estritamente militar, Brodie (2008) postulou o novo objeto de estudo e, por consequência, a nova área científica: os Estudos Estratégicos. A frase a seguir de Brodie (2008, p.13) resume bem a compreensão geral sobre tal campo:

> [...] a estratégia deve [...] antecipar os rastros da guerra e, por antecipação, sempre que possível procurar aumentar as vantagens sem comprometer indevidamente a manutenção da paz ou a busca de outros valores. Esta ampla iniciativa, que pode ser chamada de "política de segurança", pode ser interpretada como que abrangendo a preparação total para a guerra bem como a sua realização. Assim, ela lidaria – embora com objetivos claramente definidos e limitados – com questões políticas, sociais e econômicas bem como militares tanto em contextos domésticos quanto estrangeiros.

CC BY NC SA

Ademais, neste artigo que inaugurou a área científica, Brodie (2008) também procurou enquadrar a relação mandatória entre os Estudos Estratégicos e as trajetórias formativas militares estadunidenses. A percepção de Proença e Duarte (2007, pp.31-32) no que tange esta questão é a seguinte:

> O contexto particular de sua preocupação era o fato de que, nos EUA, a saída de militares de cargos importantes no pós-guerra aquietava um juízo a seu ver inapropriado, de que a instituição militar extrapolava suas funções. A seu ver o verdadeiro problema, [...] era que os militares não estivessem adequadamente preparados para atuar em estratégia. A evidência mais marcante disso era que a história militar e os pensadores considerados "clássicos", como Clausewitz, eram um arcabouço estranho aos militares e mesmo aos acadêmicos ditos especialistas. Brodie entendia isto como decorrência da falta de formação acadêmica entre os militares.

Essa recapitulação, contudo, não consiste em afirmar que é apenas a partir de Brodie (2008) que se pensou a estratégia na academia. Anterior a Brodie, o norte-americano Earle já havia escrito em 1940 em *National Defense and Political Science* - dado a sua expertise em analisar a estratégia militar durante a Segunda Guerra Mundial – sobre o franco despreparo da academia estadunidense em assuntos militares. Já o britânico Gray (1977), em seu artigo *Across the Nuclear Divide*, *Strategic Studies Past and Present*, postulou a irrelevância do pensamento estratégico pré-nuclear para as questões presentes, ou seja, propôs a necessidade de um novo olhar para as questões da guerra nuclear. Anteriormente, Brodie também já havia assinalado o novo problema das armas nucleares e da dissuasão em *The Atomic Bomb and American Security* (1945) e *The Absolute Weapon* (1946). Desta forma:

> Tendo presente o novo problema da guerra nuclear, é, pois, a partir desta perspectiva que os Estudos Estratégicos irão distinguir-se das Relações Internacionais e também da Estratégia exclusivamente militar preocupada com a táctica e a tecnologia, fazendo convergir especialistas de diversas disciplinas: historiadores, politólogos, economistas, matemáticos e físicos (GRAÇA, 2013, p. 44)

A interdisciplinaridade dos Estudos Estratégicos também é inferida por Brodie (2008), além da reflexão acerca do conceito da interação entre guerra e política de Clausewitz. Neste quesito, Gray (2017, p.1) também sintetizou que "a política provê a estratégia com seu propósito, enquanto a estratégia provê a política com o caminho pelo qual o propósito pode ser na prática realizado"". A relação entre política e estratégia é de mútua dependência.

Não obstante, para as Relações Internacionais e conforme Buzan e Hansen (2009), os Estudos Estratégicos, também referenciados como Estudos Tradicionais de Segurança, surgiram

CC BY NC SA

como meio de sistematizar as maneiras de proteção dos Estados contra ameaças internas e externas após o final da Segunda Guerra Mundial. O foco dos estudos sobre segurança tinha como objeto, exclusivamente, aspectos militares, isto quer dizer que os conceitos sempre remetiam à "segurança nacional", ou seja, "associando a garantia de segurança do Estado como elemento necessário para a preservação da comunidade política dentro dele" (VALENÇA, 2009, p. 69). Nesse compasso, portanto, os estudos sobre segurança assumiram um caráter estado-centrista no qual predominava a noção de que a segurança seria uma questão do Estado e dele somente (BUZAN *et al*., 1998, p. 37).

O debate dos Estudos de Segurança dentro da disciplina de Relações Internacionais perpassou diversas fases e abordou diferentes pontos de vista de análise, porém, tradicionalmente, circundou termos de paz e de poder. Este último conceito, em específico, é central nas temáticas de análise do Realismo, cujas contribuições para o debate em segurança tratam do conceito de poder relacionado à segurança dos Estados num sistema internacional anárquico. Nesse sentido, uma espécie de definição de segurança se consagrou nos próprios estudos realistas e assim permaneceu como conceito acertado até a década de 1980, quando se iniciou o debate epistemológico em Relações Internacionais. Segundo Rudzit (2005, p. 300):

> A principal evidência do não desenvolvimento do termo segurança como um conceito no campo das relações internacionais pode ser percebido pelo seu uso na literatura da área. O termo [...] tende a ser aceito como o conceito organizador da reflexão. [...] apenas após a década de 1970, com o aparecimento das preocupações econômicas e ambientais, é que o conceito de segurança passou a ser tratado em outros termos e não somente como os interesses políticos de determinados atores. Mesmo assim, ao fim da década de 1980, a discussão ainda tinha uma grande ênfase militar.

Após a Segunda Guerra Mundial, a Escola Realista de Relações Internacionais, tendo como principais expoentes E. H. Carr (2002 [1939]), Hans Morgenthau (2003 [1948]) e Kenneth Waltz (1979), abordava centralmente que o poder garantia a segurança, ou seja, que o Estado que possuísse poder, possuiria segurança. Em *Politics among Nations*, publicado em 1948, Morgenthau (2003 [1948]) fez uma tentativa de construir uma teoria empírica da Política Internacional, investigando padrões das ações dos Estados ao longo da história em suas lutas pelo poder. Em maior e menor grau, tal pensador formulou a tese de que o mecanismo de maior importância para as relações internacionais é o da balança de equilíbrio de poder entre as nações.

Em *Theory of International Politics*, de 1979, Waltz reformula o Realismo em vias de analisá-lo holisticamente, ou seja, "explica as regularidades e leis da Política Internacional abs-

CC BY NC SA

traindo de sua investigação as características associadas às dinâmicas internas das unidades para que a análise pudesse acontecer a nível sistêmico" (SILVA; NUNES; SILVA, 2018, p. 9). O estabelecimento de uma teoria sistêmica da Política Internacional o permitiria lidar com a complexidade da realidade; para fazer isso didaticamente, seria necessário isolá-la.

Assim, na análise de fenômenos políticos, tal âmbito deveria ser sempre isolado para a correta verificação dos demais fatores. Nesse ponto, Waltz (1979, p. 93) introduz o conceito abstrato de estrutura – primordial para o Neorrealismo – composto por: a) *princípios organizadores da estrutura*, ou seja, o imperativo anárquico que impera no sistema internacional do tipo *self-help*, no qual os Estados buscam somente sua própria sobrevivência; b) *o caráter das unidades*, ou seja, define Estados como unitários e soberanos; e c) *a distribuição das capacidades*, isto é, um princípio que atua sobre a própria estrutura e também age sobre as unidades além de definir polos de poder.

No início dos anos 1950, em plena Guerra Fria, o Realismo viu surgir um conceito basilar em matéria de assuntos securitários internacionais: o dilema de segurança de Herz. Tal noção reflete, basicamente, o dilema de que os Estados, preocupados com sua própria sobrevivência e regidos por um constrangimento social frente ao sistema anárquico, buscam constantemente adquirir meios para garantir sua sobrevivência, incrementando suas capacidades *hard* (HERZ, 1950). A consequência é o constante aumento da insegurança dos demais Estados, os quais decidem também aumentar suas capacidades para enfrentar a ameaça potencial. Instaura-se, portanto, uma espiral de incerteza que afeta todo o sistema e aumenta a insegurança e gera desconfiança entre eles. No que tange este conceito tão central às Relações Internacionais de forma ampla, Mendes e Resende (2002, p. 15) apontam que: "na base lógica do dilema reside uma realidade tática e estratégica relacionada à ambiguidade dos meios de força, ou seja, ao fato de que as mesmas capacidades militares podem ser usadas tanto para ações ofensivas quanto para fins defensivos".

A concepção de Herz (1950) é claramente estrutural, isto é, os Estados têm que obter sozinhos os meios necessários para a sua segurança, sendo que as dinâmicas decorrentes do dilema se reforçam e frequentemente geram espirais negativas - não intencionais. O dilema da segurança e o Realismo Estrutural de Waltz (1979), portanto, refletem processos pelos quais a estrutura da anarquia causa efeitos tanto de competição quanto de socialização serem sentidos indiretamente.

Durante a Guerra Fria, a centralidade do neorrealismo, com a prevalência das concepções do estruturalismo, logrou protagonismo não só enquanto prisma teórico dentro da disciplina das Relações Internacionais, porém também enquanto artífice e formulador de

CC BY NC SA

políticas estatais. Nesta senda, os assuntos securitários, sob um predomínio da ortodoxia Realista, possuíam como objeto preponderante de análise as ações que tinham relação à proteção do Estado.

A ampliação dos estudos securitários, a partir da década de 1970, passará por um movimento de renovação teórica, no qual o posicionamento dominante do Realismo abrirá espaço para outras vertentes, em conformidade com o novo momento de ampliação sociológica dentro da disciplina. Tal movimento corresponde à emergência de uma multiplicidade dos atores envolvidos no sistema internacional pós-Guerra Fria e da intensificação de novas agendas das Relações Internacionais, como são exemplos a social, ambiental e econômica. As perspectivas abrangentes de teóricos como a *Escola de Copenhague*, a *Escola Galesa* e a *Escola de Paris* desenvolverão - sob outros recortes, proposições e conceitos - os Estudos Críticos de Segurança Internacional.

3 COPENHAGEN, GALES E PARIS: PROPOSTAS CRÍTICAS

Dentro da ampla definição de Estudos de Segurança, a tentativa de desconstruir e reconstruir o conceito de segurança tornou-se o que Baldwin (1997, p. 5) descreve como uma espécie de *indústria caseira*. Por um lado, há teóricos críticos – em sua maioria europeus – que defendem uma ampliação da agenda e dos atores securitários, rejeitando a primazia delegada ao Estado-nação soberano como o ator referente primário (BUZAN; HANSEN; 2009). Por outro, há teóricos tradicionais – em sua maioria estadunidenses – que rejeitam tal ampliação ao alegar uma incoerência intelectual do campo. Para esses teóricos tradicionais, o Estado é o único objeto de referência e o agente securitizador, enquanto os Estudos de Segurança dizem respeito ao fenômeno da guerra, possível de definir como "[...] o estudo da ameaça, do uso e do controle de forças militares [...]" (WALT, 1991, p. 212).

Entretanto, seria simplista afirmar que há divergências somente entre os Estudos Tradicionais de Segurança (ETS) e os Estudos Críticos de Segurança (ECS) - há também uma forte heterogeneidade presente nas percepções securitárias dentro dos ECS. Uma das razões para tal é que, como outros conceitos sociopolíticos, "segurança" é o que Gallie (1956) caracteriza como um "conceito essencialmente contestado", sugerindo que o significado e o uso do conceito "segurança" estão sempre abertos para discordância já que uma definição neutra é basicamente impossível (BUZAN et al, 1998; SMITH, 2005). Com isso, dentre as diversas abordagens "não tradicionais" dos Estudos de Segurança, se destacam as Escolas de Copenhague, de Aberystwyth (Galesa) e de Paris, as quais fazem parte do movimento pós-positivista emergente no crepúsculo da Guerra Fria.

Para a Escola de Copenhague, segurança é uma questão de sobrevivência (MCSWEENEY, 1996). Os teóricos adeptos à essa abordagem argumentam que, nas relações internacionais, algo é percebido como uma questão de segurança quando é reconhecido como uma ameaça existencial ao objeto de referência, fenômeno que abre espaço para ser tratado imediatamente e através de medidas extraordinárias. A Escola de Copenhague compartilha com abordagens realistas uma compreensão militar tradicional de segurança ao mesmo tempo que apresenta um aparato conceitual similar de certas abordagens construtivistas, escola a qual o próprio Barry Buzan se filia. Assim, a teoria da securitização é a ferramenta analítica mais reconhecida fruto dessa dualidade realista-construtivista que é a Escola de Copenhagen (WEAVER, 1995; BUZAN et al, 1998).

Segurança é compreendida como a proteção de valores fundamentais da sociedade internacional em detrimento de uma série de possíveis ameaças à manutenção da ordem, reforçando a responsabilidade de atores ao lidarem com fatores de vulnerabilidade. O reconhecimento e a legitimidade de uma questão politicamente relevante, bem sua interpretação enquanto uma questão de ameaça existencial - uma questão de segurança - permite que atores, majoritariamente estatais, adotem medidas excepcionais para lidar com esse tema de modo a zelar por sua existência, autonomia, sociedade e valores (objetos referentes). O argumento central da teoria de securitização cunhada por Weaver (1995) e aprofundada por Buzan, Waever e Wilde (1998), é de que atores internacionais percebem algo como uma questão securitária não somente por constituir uma ameaça existencial à um objeto referente, mas também porque os próprios atores *definiram e internalizaram* algo como uma ameaça existencial a um objeto referente.

Ao estabelecer algo como ameaça existencial, um ator reivindica o direito de lidar com a questão por meios excepcionais para garantir a sobrevivência do objeto referente. Segurança é, portanto, uma prática autorreferencial na qual algo se torna uma questão de segurança apenas por ser reconhecida e rotulada como tal por um ator com uma agência específica. Não obstante, o fato de que segurança é compreendida como uma construção social e intersubjetiva não significa que tudo pode ser facilmente "securitizado." Para que uma questão seja securitizada com sucesso, o ator securitizador deve, através de discursos, apresentar a ameaça existencial a um público-alvo e convencê-lo de que a ameaça é real. É somente ganhando o reconhecimento do público-alvo que a questão pode ser movida para além da esfera política normal, permitindo que medidas excepcionais sejam tomadas para combater a ameaça (BUZAN et al 1998; BALZACQ, 2005). Entretanto, é importante enfatizar que, para a Escola de Copenhague, "[...] a segurança deve ser vista como algo negativo, como uma falha em lidar com as questões [dentro da esfera] da política comum" (WEAVER, 1995, p. 29).

CC BY NC SA

Se, por um lado, a Escola de Copenhague amplia os Estudos de Segurança para além das percepções tradicionais, por outro lado, a Escola de Aberystwyth vai além, apresentando uma crítica mais sustentada, coerente e radical aos Estudos Tradicionais de Segurança. Com raízes marxistas, a Escola de Aberystwyth (ou Galesa) tem como pioneiros Ken Booth e Richard Wyn Jones, os quais são fortemente influenciados pela teoria crítica gramsciana e pela filosofia social crítica da Escola de Frankfurt - ambas bem sintetizadas nas Relações Internacionais através de Robert Cox (1981). Por mais diversas que essas abordagens possam parecer, todas elas se originam do paradigma produtivista marxista, buscando desenvolver uma teoria social orientada para as transformações sociopolíticas, além de explorar e elucidar as barreiras, desafios e possibilidades de emancipação humana (WYN JONES, 2001).

Como outras abordagens críticas, a Escola de Aberystwyth denuncia o foco único e exclusivo no Estado dentre os Estudos Tradicionais de Segurança. Booth (1991, 2007) e Wyn Jones (2001) não apenas criticam tal aspecto, mas também oferecem uma perspectiva clara de como reconceituar os Estudos de Segurança a partir de um foco na emancipação humana. Ambos os autores argumentam que apenas um processo emancipatório pode tornar a perspectiva da "verdadeira segurança" – a segurança humana – uma realidade.

Com isso, o Estado soberano não é o principal provedor de segurança; pelo contrário, ele é uma das principais causas da insegurança humana prevalente atualmente. A verdadeira segurança, como argumenta Booth (1991, p.319), "[...] só pode ser alcançada por pessoas e grupos se eles não privarem os outros dela". Para alcançar tal realidade, a mesma deve ser entendida como emancipação que "[...] oferece uma teoria de progresso para a política, fornece uma política de esperança e orienta uma política de resistência [...]. A emancipação é a única esperança permanente de devir" (BOOTH, 1999, p. 46). Assim, segurança e emancipação podem ser compreendidos como os dois lados de uma mesma moeda (BOOTH, 1991).

Ademais, Booth (2007) rejeita a alegação de segurança é um conceito contestado. De acordo com o autor, a fim de obter a segurança, é necessário defini-la uma vez que o "[...] melhor ponto de partida para conceituar segurança está nas reais condições de insegurança sofridas por pessoas e por coletivos" (BOOTH, 2007, p. 22). O que é impressionante, o autor continua, é que os impulsos biológicos para a segurança são universais – como abrigo, alimento e segurança doméstica – bem como o fato de que a falta de segurança é uma condição determinante da vida humana. Deste modo, a condição de sobrevivência "[...] não é sinônimo de viver intoleravelmente bem e menos ainda de ter condições de perseguir ambições políticas e sociais acalentadas [...]" (BOOTH, 2007, p. 102). Assim, segurança é maior do que sobrevivência, maior no sentido de maior liberdade em relação às ameaças que determinam a vida e, portanto, espaço para fazer escolhas.

CC BY NC SA

A terceira escola crítica dos Estudos de Segurança que propõe uma interdisciplinaridade para análises de segurança e conflito é a Escola de Paris, com Didier Bigo, Thierry Balzacq e Jef Huysmans como seus representantes mais proeminentes. A Escola de Paris tem como objetivo analisar questões securitárias utilizando ferramentas conceituais e operacionais das áreas de Relações Internacionais, Ciências Sociais e Criminologia (BIGO; TSOUKALA, 2009). Reconhecendo as contribuições importantes dos autores da Escola de Copenhague, a Escola de Paris adapta a teoria de securitização, aprofundando-se nos atos de fala e na importância das práticas de segurança através de uma perspectiva baseada em Bourdieu e Foucault (BALZACQ *et al.* 2010).

Deve-se destacar que Bourdieu (2004) descreve sua perspectiva como um "estruturalismo construtivista" ou um "construtivismo estruturalista", com o objetivo de vincular a relação agente-estrutura em uma concepção abrangente da prática. Ao adotar uma abordagem *bourdieuana*, a Escola de Paris argumenta que a agência é influenciada pelo *habitus* de um indivíduo, se referindo a uma orientação semiconsciente que os indivíduos têm para o mundo que forma uma base para a prática (WILLIAMS, 2007). Como o próprio Bourdieu descreve, o *habitus* "[...] um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, de apreciações e de ações [...]" (BOURDIEU, 1983, p. 65). Tais disposições podem incluir orientações corporais e um conjunto de preceitos éticos ou disposições comportamentais.

Embora o autor não tenha explicitamente definido o conceito de "identidade", Schäfer (2014) propõe que identidade pode ser definida como uma das disposições do *habitus*. Bourdieu (2004) argumenta que a ação humana não é apenas moldada pelo *habitus*, mas também por seu capital cultural, sendo este definido como uma coleção de elementos simbólicos como habilidades, gostos, moda, culinária, entre outros. Assim, o compartilhamento de formas semelhantes de capital cultural com outros indivíduos cria um senso de identidade coletiva. Aplicando respectivamente, a Escola de Paris considera cruciais os conceitos de identidade e *habitus* do indivíduo no nível estatal para o processo de securitização (KINVALL; MANNERS; MITZEN, 2008).

Ademais, Balzacq et al. (2010) argumentam que o Estado não tem, atualmente, a mesma autoridade percebida pelas teorias clássicas devido à "desdiferenciação" dos domínios de segurança interna e segurança externa que levou a uma tendência geral de cooperação entre as agências de ambos os níveis, resultando em uma rede transnacional de "profissionais de segurança". Por sua vez, Bigo (2009) identifica um campo de processos de (in)securitização que são dominados por tais profissionais e especialistas em segurança. O autor afirma que esse campo segue regras de jogo específicas, além de pressupor de um determinado modo de socialização – ou *habitus* – próprio por parte desses profissionais.

CC BY NC SA

No entanto, Bigo (2009) esclarece que os profissionais de segurança são majoritariamente ligados às instituições públicas dos setores de inteligência, policiais e militares. Assim, seria errôneo afirmar que a Escola de Paris não atribui nenhum papel importante ao Estado no que tange à segurança. O que Bigo (2009) argumenta é a insustentabilidade de manter a noção clássica de Estado por conta da transnacionalização, da globalização, das diversas ameaças e das redes de profissionais de segurança, no que adota uma abordagem foucaultiana de governamentalidade, destacando o poder do Estado em um processo top-down de securitização.

Para além da sobreposição do impacto da identidade e do *habitus* nos processos de securitização, vale ressaltar que o enfoque da Escola de Paris é em insegurança, bem como nos pressupostos do sentimento generalizado de ansiedade e de mal-estar na Política Internacional. Chandler (2008), ao rever os trabalhos de Kaldor (2007), Duffield (2007) e Furedi (2007), observa uma mudança retórica dos problemas do campo de Segurança Internacional de problemas de segurança – a ameaça de guerra interestatal – para a insegurança – o risco permanente de instabilidade. Ao mesmo tempo, Daase e Kessler (2008) observam que houve uma mudança semântica do tipo de ameaça que a Política Internacional aborda após o fim da Guerra Fria. Não se trata mais de evitar ameaças, mas da gestão dos riscos que dominam a agenda internacional.

Isso contribui para um debate multidisciplinar anterior sobre a sociedade de risco que surgiu no campo das Ciências Sociais na década de 1980. De acordo com Becker (ARADAU; VAN MUNSTER, 2007, p. 90), a sociedade de risco é "[...] uma sociedade na qual não existem perigos incontroláveis e imprevisíveis contra os quais [estar] seguro é impossível". Por sua vez, Bigo e Tsoukala (2009) adotam o conceito de sociedade de risco e o vinculam à política de desconforto, enfatizando o posicionamento da Escola de Paris em relação ao rótulo de "segurança", que é utilizado como um slogan ou um método através do qual certos grupos são capazes de justificar e impor um programa político avaliando o que pode ser designado como um objeto de medo ou riso. Balzacq et al. (2010) argumentam que qualquer tentativa de segurança máxima sempre provoca a insegurança máxima, ou seja, todo processo de securitização irá, portanto, gerar um processo paralelo e intrínseco de insecuritização para outras partes.

A situação de incerteza na Política Internacional resulta no surgimento do que Bigo (2008) chama de "gerenciamento do mal-estar". Embora reconhecendo o poder nas narrativas e as contribuições da teoria da securitização da Escola de Copenhague, a securitização, para Bigo (2001) ocorre, antes de tudo, por meio de práticas hodiernas não discursivas. Por sua vez, Pouliot (2008) argumenta que há um apelo mais amplo nas abordagens pós-positivistas das Relações Internacionais para uma "virada prática" baseada em percepções filosóficas, socioló-

CC BY NC SA

gicas e psicológicas. Essa virada prática tenta superar o que o autor chama de viés representacional nas teorias sociais. Segundo Pouliot (2008, p. 272), esse viés representacional decorre das três lógicas de ação social mais utilizadas nas abordagens de Relações Internacionais contemporâneas: das consequências, da adequação e da argumentação.

As três lógicas enfatizam representações e conhecimentos reflexivos nas ações sociais. No entanto, Pouliot (2008) argumenta que "[...] na vida social e política, muitas práticas não derivam primariamente da racionalidade instrumental (a lógica da consequência), do surgimento de normas (a lógica da adequação) ou da ação comunicativa (a lógica da argumentação)" (POULIOT, 2008, p. 257). Pelo contrário, o autor afirma que "[...] as práticas são o resultado de um conhecimento prático inarticulado que faz com que o que deve ser feito parece "auto evidente" ou senso comum" (POULIOT, 2008, p. 258).

O principal argumento aqui apresentado é que as ações sociais têm origem em uma lógica prática que é fundamentalmente não representativa. A suposição de lógica prática não representacional é a base do *habitus* de Bourdieu; trabalhado por este em diversas obras. O foco de Bigo em rotinas práticas inconsistentes pode, portanto, ser entendido como parte da abordagem apresentada acima (KINNVALL; MANNERS; MITZEN, 2018). Isso, por sua vez, corresponde ao pressuposto da Escola de Paris de que os indivíduos – e igualmente os Estados – buscam perpetuar certas práticas que fazem parte de seu *habitus*.

Com isso, a Escola de Paris trabalha dentro da dicotomia segurança- insegurança, argumentando que ambas devem ser analisadas como um processo de (in)securitização dual baseado em práticas. Essas práticas são formadas por interações sociais que são "[...] derivadas de relações objetivas, regras do jogo, que não são diretamente visíveis nem conscientes" (BALZACQ et al. 2010, p. 2). Ao contrário do argumento da Escola de Copenhague de que a mitigação de ameaças existenciais pressupõe o uso de medidas excepcionais, a Escola de Paris argumenta que, na maioria das vezes, as práticas de segurança já são normalizadas e rotinizadas, fazendo, portanto, que a excepcionalidade se torne uma prática cotidiana (BIGO; TSOUKALA, 2009). Com isso, é importante compreender a inserção de práticas de segurança nas rotinas diárias, pois pressupõe uma diferenciação entre a prática de segurança e outras práticas sociais para que, se possível, também identificar os processos de (in)securitização de forma geral.

As abordagens das Escolas Críticas de Segurança discutidas ao longo desta seção são, de fato, muito diferentes. No que tange a Escola de Copenhague, Cox (1981) a categoriza como uma abordagem de *problem-solving*, que considera o mundo como ele o encontra e busca fazê-lo funcionar lidando efetivamente com as fontes específicas de problemas, replicando o que já existe. Diferentemente, as Escolas de Aberystwyth e Paris, ou seja, as teorias críticas em

CC BY NC SA

si, questionam as relações sociais e as relações de poder prevalentes, assim como as instituições vigentes "[...] ao se preocuparem com suas origens - e como - e se elas podem estar em processo de mudança" (COX, 1981, p. 129).

Apesar de suas diferenças, as três escolas se opõem às conceituações, suposições e afirmações dos Estudos Tradicionais de Segurança. Entretanto, argumenta-se aqui que as Escolas Críticas de Segurança foram desenvolvidas *por, para* e *dentro* de contextos específicos de relações sociais e políticas majoritariamente europeias. Desta maneira, mesmo rompendo com o tradicionalismo do campo, essas abordagens críticas não são suficientes ou completamente adequadas para compreender outros contextos e demandas por segurança no Sul Global.

Em luz da omissão histórica do Sul nos Estudos de Segurança, Barkawi e Laffey (2006) e Acharya e Buzan (2010, 2017) tentaram expor a natureza eurocêntrica da disciplina e lançar as bases para estudos "não-ocidentais" de Relações Internacionais e Segurança. Embora isso possa estar ligado à criação de uma disciplina mais global, essas contribuições servem para reforçar ainda mais as dicotomias eurocêntricas.

A maioria dos pesquisadores que tentam criar uma agenda de Estudos de Segurança verdadeiramente global acabam por manter o vazio não-ocidental dentro da disciplina, no que deixam as discussões securitárias nas mãos da intelectualidade do Ocidente. Em *The Postcolonial Moment in Security Studies*, por exemplo, Barkawi e Laffey (2006) esboçam a lacuna oriental dentro da disciplina e concluem que pesquisadores ocidentais precisam reconhecer o caráter mutuamente constitutivo da Política Internacional. Embora seja importante reconhecer e criticar esse eurocentrismo, os autores pouco analisam como tornar os Estudos de Segurança mais globais, reforçando, ironicamente, muito do *nortecentrismo* da disciplina apesar de serem críticos ao mesmo.

Acharya e Buzan (2010) também refletem certo *nortecentrismo* subliminar em sua obra *Why is there no non-Western international relations theory?* originalmente publicada em 2007, ao discutir uma agenda de pesquisa baseada em uma busca por teorias *não-nortecêntricas* que se parecem com as teorias *nortecêntricas* de Relações Internacionais. Os autores estão preocupados em encontrar contribuições *não-nortecêntricas* para o arcabouço teórico do campo que se encaixem amplamente em sua compreensão de Teorias de Relações Internacionais (TRI). Ademais, eles afirmam que as teorias encontradas quase nunca atendem aos critérios de teoria rígida; isso, por si só, é uma construção e imposição científica do Norte perante o resto do Mundo.

É necessário, enfim, refletir sobre as reivindicações feitas sobre a criação de um campo de Relações Internacionais realmente global. Para Acharya e Buzan (2017, p. 349), tal agenda

CC BY NC SA

tem o objetivo de "[...] enriquecer [teorias de RI existentes] com a infusão de ideias e práticas do mundo não-ocidental". Sob tal pressuposto, a resposta para o rompimento com o monopólio *nortecêntrico* presente nas Escolas de Segurança, independentemente se são tradicionais ou críticas, é a assimilação e integração de práticas "periféricas" ou "não-ocidentais". Isso, no entanto, coloca os autores novamente de novo no centro do *nortecentrismo* subliminar devido à suposição subjacente de que as principais Teorias das Relações Internacionais são ocidentais e permanecem superiores a qualquer alternativa.

Em outras palavras, reivindicar a assimilação de perspectivas *não-nortecêntricas* às TRI existentes é a única maneira pela qual os estudos periféricos das RI podem ganhar espaço na agenda internacional, essencialmente despoja-os de qualquer agência em relação à formação de teorias periféricas. Assim, a agenda internacional, apesar de alguns avanços, mostra-se ainda reticente em reconhecer e explicar a possibilidade de uma concepção *não-nortecêntrica* do sistema internacional que diverge das TRI dominantes.

Com a ampliação dos Estudos de Segurança para além do paroquialismo das abordagens tradicionais, as abordagens críticas introduzem percepções mais interpretativistas e pós-positivistas para o campo. De acordo com Acharya e Buzan (2017, p. 345), a ênfase do interpretativismo nas "[...] forças ideacionais em comparação com a "impotência" material dos países em desenvolvimento [...]" produz uma maior apreciação de sua capacidade em desafiar o domínio *nortecêntrico*. Embora possa parecer que a rejeição das abordagens críticas ao rigor científico e ao objetivismo positivista pavimentou o caminho para uma ampliação nos Estudos de Segurança, a metanarrativa continua centrada no Norte Global.

De acordo com uma pesquisa realizada por Acharya e Buzan (2010, p. 10), por exemplo, os estudos construtivistas – os quais podem ser considerados abordagens críticas – "[...] enfocam principalmente os processos e resultados de segurança que ocorrem na região do Atlântico Norte e na Europa [...]", com 45% do total de pesquisas, enquanto 13% enfocam a Ásia e uma quantidade minúscula na América Latina, África e Oriente Médio. Em outras palavras, mesmo ao materializar certa ampliação da agenda, as abordagens críticas não pluralizaram os objetos de pesquisa sobre Segurança Internacional dentro das relações internacionais.

4 A INSUFICIÊNCIA DA CRÍTICA PARA O SUL GLOBAL: ONTOLOGIA E NORMATIVIDADE

Como visto ao longo das sessões anteriores, os Estudos de Segurança são dominados pela agência securitária e acadêmica do Norte, que discutem e criam teorias a partir de uma

CC BY NC SA

determinada interpretação da Segurança Internacional. Historicamente, as abordagens tradicionais - como visto nas seções anteriores - dominaram tal campo, determinando as características principais dos Estudos de Segurança.

As teorias realistas, por exemplo, afirmam que os Estados estão em competição perpétua devido à ausência de uma autoridade superior – visto que o sistema internacional é anárquico – e, por isso, a segurança é definida em termos de poder estatal, compreendido exclusivamente em termos militares (SHEPERD; WELDES, 2008). O interesse fundamental de qualquer Estado é, portanto, "[...] proteger [sua] identidade física, política e cultural contra a invasão de outras nações" (SHEPERD; WELDES, 2008, p. 530). De acordo com Waltz (1979), as abordagens realistas são de aplicabilidade universal, visto que todos os Estados devem se adaptar à anarquia internacional, independentemente de sua localização, temporalidade, propriedades sociais, culturais ou políticas.

Apesar de tais reivindicações universalistas, as abordagens realistas calcificaram as estruturas dos Estudos de Segurança dentro de um viés *nortecêntrico*. As abordagens realistas constroem a Política Internacional de modo reificado, constituído exclusivamente pelas interações das grandes potências, no que omitem, essencialmente, o Sul Global enquanto campo de análise dos Estudos de Segurança. Como Waltz (1979, p.72) argumenta: "[...] seria tão ridículo construir uma teoria da Política Internacional baseada na Malásia ou na Costa Rica quanto seria construir uma teoria econômica de contemplação oligopolística baseada nas empresas menores de um setor da economia".

A objetividade das abordagens realistas sob o positivismo epistemológico age como um véu para disfarçar o *nortecentrismo* inerente aos Estudos Tradicionais de Segurança (HOBSON, 2019). O positivismo permite que abordagens realistas subvertam a propriedade hierárquica do sistema internacional, ao ignorar o fato de que hierarquias internacionais sob a anarquia existam (HOBSON, 2013). Ainda, aponta-se aqui já a dois déficits nos quais argumentos como o supracitado incorrem: i) ontológico e ii) normativo.

Devido às origens históricas do campo das Relações Internacionais, o aludido *nortecentrismo* foi diretamente assimilado pelas abordagens denominadas críticas nos Estudos de Segurança - mesmo que não conscientemente. A busca por abordagens securitárias para além do Atlântico Norte e do continente europeu não pode ser realizada de forma isolada à busca por abordagens teóricas que trazem críticas dentro de um escopo mais amplo. Em outras palavras, a reivindicação pela assimilação de perspectivas *nortecêntricas* nas Relações Internacionais contemporâneas é a única maneira pela qual teorias periféricas podem ganhar uma "voz teórica" internacional, essencialmente, privando-as de qualquer agência no que diz respeito

CC BY NC SA

à criação de teoria periférica. Ou seja, agenda internacional falha em reconhecer e explicar as possibilidades de concepções fora do Norte Global do sistema internacional.

Com isso, é evidente que os Estudos de Segurança ainda não são de fato globais e as tentativas de ratificar a situação enfatizam a incapacidade do campo de superar – até o momento – a agenda *nortecêntrica*. Pode-se argumentar que as tentativas feitas por especialistas – como os já referenciados nas sessões anteriores - de ampliar o campo nunca tiveram intenções globais; ou se tiveram, não foram plenamente realizadas. Como argumenta Wallerstein (1997), as Relações Internacionais foram criadas *por* e *para* a Europa, a fim de explicar e analisar o imperialismo europeu e as interações do Norte Global dentro do sistema internacional. Não é surpreendente que as tentativas em criar as estruturas para Estudos de Segurança de alcance global, dentro de uma disciplina inerentemente europeia e estadunidense, tenha falhado. Edward Said (1996, pp.120-121) aponta que o intelectual, mesmo que cético, tende a entrar nas estruturas de poder já existentes e falar de dentro do quadro e da história de valores e ideias já articulados.

Como visto até então, é possível compreender uma espécie de história intelectual dos estudos securitários nas Relações Internacionais cuja gênese passou por adaptações até alcançar os modelos críticos. Neste artigo propõe-se compreender que esta historicidade é baseada em um movimento que demanda novas abordagens para lidar com os problemas securitários contemporâneos. Contudo, mais do que ampliar uma agenda de pesquisa dentro do escopo da Segurança Internacional, o objetivo aqui é demonstrar a existência de diferentes localidades para a análise securitária - ou seja, que o movimento continua.

Retoma-se a Geografia Política no que tange a relação entre indivíduo, sociedade e espaço em vias de argumentar que diferentes regiões oferecem desafios diversos. Desse modo, tomar perspectivas securitárias que lidam com realidades outras revela-se em imprecisão teórica. Não se entra aqui no debate epistemológico em vias de argumentar quão problemática é a dominação anglo-saxã nos Estudos Estratégicos; isso algumas escolas críticas já fizeram, como visto anteriormente. Apesar das denúncias sobre epistemicídio constituírem importante esforço intelectual, a intenção deste artigo é defender a necessidade de uma visão latino-americana sobre as dinâmicas securitárias devido à necessidade contingente de uma perspectiva tal. Pode-se dizer que, mais do que um argumento epistemológico, defende-se aqui uma posição lógica com base ontológica e intenção normativa.

Desvinculados então dos debates pós/decoloniais, não se furta, contudo, à crítica; mas uma crítica que vá além da crítica já estabelecida. Fundamenta-se assim uma *crítica da crítica* ao demonstrar como mesmo perspectivas críticas podem ser insuficientes, caindo em proble-

CC BY NC SA

mas similares aos criticados por elas. Se questões epistemológicas não são o foco aqui - devido ao que foi supracitado – o mesmo não se pode dizer do que tange à ontologia. Desse modo, o primeiro ponto para o empreendimento de uma visão securitária para o Sul Global deve recorrer à dimensão ontológica.

Argumentamos que a deficiência metateórica dos estudos securitários acaba por criar uma estreita margem de discordância entre as diferentes escolas de pensamento. Assim, a grande proposta deste artigo pode ser dividida em duas dimensões: i) ontológica e ii) normativa, na qual a segunda fornece a base para a formulação da primeira. Ao mesmo tempo, encaradas dialeticamente, uma nova concepção ontológica abre campo para a emergência de novas normatividades. Dessa maneira, é na esteira de uma realidade que remonta à América Latina que se fundamenta a proposta de uma perspectiva securitária latino-americana. Além do fato da discussão metateórica sobre ontologia na Política Internacional não receber grande atenção (LAPID, 1989, p. 235), recai-se na questão sobre a própria América Latina ser um campo de análise marginalizado.

Existe uma série de trabalhos que pensam sobre questões securitárias na América Latina e, mais especificamente, no Brasil. Contudo, normalmente essas recorrem a formulações teóricas *nortecêntricas* em vias de adaptá-las à realidade do subcontinente. Exemplos podem ser encontrados em Cepik (2013), Fuccille e Rezende (2013), Eloi Senhoras (2010), entre outros. Esses trabalhos têm em comum, a despeito da qualidade intelectual, o problema em recorrer à noção de complexos regionais de segurança da Escola de Copenhague para interpretar a América Latina. Em Fuccille e Rezende (2013) há uma crítica à apreensão automática dos complexos regionais de segurança ao contexto latino-americano; contudo, no lugar de proporem uma nova perspectiva teórica, visam apenas uma expansão desta.

A Escola de Copenhague ou qualquer outra corrente que lide com questões de Segurança Internacional - crítica ou não - dificilmente pode ser utilizada como paradigma no debate securitário do Sul Global devido ao fato de não serem constituídas ontologicamente para compreender tal realidade. Isso não quer dizer, obviamente, que contribuições ou até mesmo conceitos advindos de escolas de pensamento alheios não possam ser utilizados dentro de uma perspectiva securitária voltada ao Sul Global. É possível estabelecer diálogos e pontes entre as contribuições *nortecêntricas* e o Sul Global, algo realizado por autores como os supracitados; infrutífera é a apropriação integral de uma teoria *nortecêntrica* para discutir uma realidade do Sul Global.

Enfim, no que concerne ao primeiro eixo deficitário dos Estudos de Segurança apontado por este artigo, propõe-se algo que se assemelha ao realizado por Enrique Dussel (1977) em

CC BY NC SA

relação a uma *filosofia da libertação*, no que este propunha o desprendimento da ontologia ocidental/eurocêntrica em vias de constituir um pensamento filosófico latino-americano de forma emancipada. Apenas através de uma revolução metateórica se faz possível conceber uma teoria securitária latino-americana, a qual não pode ser construída a partir de premissas ontológicas alheias a sua própria realidade. Os objetos referentes, os níveis de análise, e, principalmente, a percepção social sobre segurança ou ameaça são diferentes quando se pensa a América Latina e os espaços dos quais as teorias securitárias procedem.

Isso remete ao segundo ponto levantado por este artigo. Do mesmo modo que uma nova perspectiva ontológica é fundamental para conceber uma concepção securitária latino-americana, uma nova normatividade precisa emergir enquanto forma de legitimar tal esforço teórico. Do mesmo modo, a partir do momento em que se propõe uma *crítica da crítica*, é indispensável considerar a dimensão normativa enquanto sustentáculo de tal empreendimento. Assim, pode-se questionar quais pressupostos normativos emerge em uma teoria securitária voltada à América Latina. Por exemplo, Andrew Linklater (2000) argumenta que é necessária uma reconstrução normativa nas Relações Internacionais em vias de se superar as relações de exclusão-inclusão que permeiam tal campo. Tal questão é apontada em João Jung (2019), quando se percebe uma hegemonia normativa nas Relações Internacionais a qual legitima ou deslegitima determinados processos, discursos e atores.

Compreende-se a América Latina enquanto um espaço de exclusão, principalmente quando se vislumbra as redes de poder que circulam o campo da Política Internacional e marginalizam ou centralizam determinados atores (ENLOE, 1996). Ao se pensar uma nova ontologia - e não apenas através de um esforço epistemológico, como proposto pelo próprio Linklater (2000) - é que se pode pensar num projeto normativo que sustente uma teoria securitária latino-americana. Ainda, ao retomar Dussel (1977), é possível argumentar que a América Latina enquanto espaço marginalizado - no que o filósofo, em diálogo com a teoria da dependência, argumenta sobre a dominação que acomete o continente - tem origens na *ontologia da totalidade*, a qual consiste nas representações ocidentais sobre a realidade.

Tal questão sobre ontologia da totalidade parte de uma crítica formulada primeiramente por Martin Heidegger (2005) à ontologia ocidental, no que propõe a separação entre o ser e o ente, fragmentando a experiência ontológica total. Assim, o ser não é, mas sim, se constitui enquanto sendo. No que coloca o título a sua *magnum opus*, o ser é constituído através do tempo. Há um processo formativo do ser - fenomenológico-existencialista, na tradição heideggeriana - que foi apreendido por Enrique Dussel (1977) enquanto forma de libertação ontológica. A ontologia ocidental seria a ontologia da totalidade; como tal, os pressupostos da

CC BY NC SA

própria existência - e no empreendimento deste artigo, da existência Política Internacional - estariam pressupostos.

A totalidade refere-se a um projeto totalizante, o qual compreende uma concepção social, política e econômica pré-estabelecida, que não reconhece a alteridade formativa de novos processos. O grande argumento da obra de Dussel (1977) é que, sem uma ruptura ontológica com o ocidente, o qual mantém silenciadas as vozes dos oprimidos, a América Latina jamais desenvolverá sua própria autonomia. No debate das Relações Internacionais, Alexander Wendt (1999) traz importantes contribuições nesta senda ao iniciar a reflexão sobre a questão agente-estrutura sob uma nova perspectiva ontológica neste campo de estudos.

Importa com esta discussão compreender que mais do que uma nova concepção epistemológica, é necessária uma reformulação ontológica para se repensar as Relações Internacionais a partir de perspectivas periféricas; no caso aqui analisado, para concepções de Segurança que façam sentido à realidade do Sul Global. Ao se aceitar passivamente uma ontologia *norte-cêntrica*/ocidentalista, se emulam todas as premissas intelectuais que compõem o tradicional arcabouço intelectual das Relações Internacionais. Sem uma ruptura ontológica não há uma abertura normativa para se pensar os problemas locais.

Finalmente, por projeto normativo compreende-se o intuito de delinear uma intenção que forneça base à teoria de segurança regional. Isso pois, é necessário se desvincular dos esforços estadocêntricos e militaristas que acompanham as abordagens tradicionais dos Estudos Estratégicos. Do mesmo modo, as perspectivas críticas acrescentam pouco no que tange uma nova justificação normativa às propostas securitárias. Quando se fala em segurança humana (BOOTH, 1991; WYN JONES, 2001), por exemplo, vê-se um avanço no caminho de uma compreensão de segurança que transcenda o interesse político-militar. Contudo, falta ainda uma melhor substância a tal proposta, que carece se desvincular do léxico eurocêntrico no qual está embebida. Isso pois, questões normativas não emergem enquanto preocupação das novas abordagens, que se concentram mais em expandir a compreensão sobre segurança do que em estabelecer novos horizontes normativos; mantém-se, assim, a hegemonia.

A normatividade, em suma, deve possuir ímpeto emancipatório em vias de constituir um projeto que transcenda as balizas normativas tradicionais (JUNG, 2019). Mais além, normatividade deve corresponder à intersubjetividade do local em que ela é estabelecida. Neste caso, uma intersubjetividade que corresponda à realidade latino-americana/brasileira. Diferentes espaços demandam normatividades diversas, pois a incorporação de uma normatividade alheia configura-se em dominação, seja ela subjetiva - epistemicídio -, ou objetiva - deterioração dos termos de troca.

CC BY NC SA

Percebe-se, assim, que ontologia e normatividade se encontram enquanto elementos necessários para a própria formulação uma da outra, o que ocorre dialeticamente. Do mesmo modo, configuram como os dois eixos ainda deficitários nas abordagens críticas de segurança, que deficientes na discussão metateórica - quando entram nessa se conformam com o nível epistemológico -, deixam ainda lacunas para a teorização acerca da Segurança Internacional, principalmente no que tange às preocupações securitárias do Sul Global.

De acordo com Thomas (2003), não há teorias abrangentes ou integradas nos Estudos de Segurança que abordam os desafios securitários dos países do Sul Global (ou, como denomina o autor, Terceiro Mundo) para além da agenda e demandas das grandes potências. Assim, discursos tradicionais e até mesmo os críticos que são construídos a partir de uma percepção eurocêntrica não são adequados para compreender as relações Estado-indivíduo e as prioridades de segurança do Sul Global.

Conforme Acharya (1994), o Realismo defende uma ordem internacional compatível com o espírito das décadas de Guerra Fria que, consequentemente, potencializava os conflitos do Sul Global a partir de guerras de *proxy*. A explicação e compreensão eurocêntrica do sistema internacional é uma das razões por trás da negligência das demandas e experiências singulares do Sul Global. A segurança desses Estados se tornou importante; contudo, recebem a atenção do Norte apenas quando representam uma ameaça à segurança das grandes potências. Grandes exemplos desse movimento são a guerra às drogas entre as décadas de 1970 e 1990 pelos EUA na América Latina e, depois do 11 de setembro de 2001, a guerra ao terror pelos EUA e seus aliados (OTAN) no Oriente Médio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria, de modo geral, é um produto da experiência vivida e das interações de um conjunto de atores. Similarmente, as teorias das Escolas de Segurança não são isentas de valores. O Realismo, por exemplo, um pilar central na orientação ocidental e *nortecêntrica* da Segurança Internacional, mesmo que materialmente orientado, também se tangencia para ideais neoliberais que implicam diretamente nos conceitos de liberdade, independência e sufrágio.

Este artigo teve a intenção de fazer um levantamento dos Estudos de Segurança em vias de compreender quais foram os avanços das escolas críticas neste campo emergentes a partir da década de 1980. No que se recapitulou tanto o debate tradicional quanto crítico, argumentou-se que as correntes críticas, apesar de trazer avanços ao debate securitário, possuem ainda alguns déficits que as incapacitam de compreender a realidade do Sul Global. Com ênfase

CC BY NC SA

na América Latina e, mais especificamente, no Brasil, propõe-se que é necessária uma teoria regional de segurança, a qual deve começar através de um debate ontológico e normativo em vias de constituir seu rol.

Para lidar com a marginalização de perspectivas periféricas de Segurança Internacional, deve-se olhar além das fronteiras paroquiais das Relações Internacionais enquanto disciplina, estruturadas através de experiências *nortecêntricas*. Desse modo se fará possível explorar demandas e perspectivas verdadeiramente marginais que precisam de um espaço dentro da agenda internacional. Como resultado, isso estabelece as estruturas necessárias para o florescimento de abordagens periféricas para a Segurança Internacional e para o campo das Relações Internacionais como um todo.

Assim, para o desenvolvimento de uma perspectiva de segurança verdadeiramente global e crítica, é necessário um esforço para se distanciar dos limites acadêmicos anglo-saxões e olhar atentamente para o internacional de forma mais ampla e detalhada em busca de análises que não aderem ao recorte tradicional. Trata-se de um árduo desafio intelectual, questão evidente no fato de este trabalho ainda utilizar um vasto referencial bibliográfico *nortecêntrico*, algo um tanto quanto irônico, mas, ao mesmo tempo, inescapável frente às questões apontadas ao longo do artigo.

No entanto, embora desafiar a dominação de teorias *nortecêntricas* como *mainstream* seja um objetivo unificador, as assimetrias de poder dentro das dinâmicas do Sul Global podem criar um risco de fragmentação. As desigualdades não são exclusivas das relações Norte-Sul, mas também permeiam entre os Estados *sulistas*. A ascensão de potências regionais como Brasil, China e Índia levantou novas questões sobre marginalização e domínio entre Estados já marginalizados pelo Norte Global. Além disso, outro desafio é originário do domínio histórico dos meios de produção, validação e publicação de conhecimento.

Durante o período colonial, o Sul Global foi sujeito ao domínio e imposição de formas de conhecimento *nortecêntricas* que impuseram determinados valores às sociedades colonas que são perpetuados até os dias de hoje. Mesmo depois das independências, as produções de conhecimento tendem a refletir parâmetros e experiências *nortecêntricas*, mesmo quando escritas por, para e a partir do Sul Global (como o presente artigo, por exemplo).

Questões epistemológicas já tiveram avanços, como se demonstrou na terceira seção deste trabalho. Contudo, este trabalho apontou e justificou a existência de dois eixos ainda deficitários dentro dos Estudos de Segurança, o ontológico e o normativo. Uma abordagem crítica de fato deve ocupar-se não apenas com os objetos e os conceitos abordados, mas ir

CC BY NC SA

ainda mais além, reconfigurando o debate metateórico e os pressupostos normativos que estruturam o campo de pesquisa.

Enfim, o levantamento bibliográfico dos Estudos de Segurança, tradicionais e críticos, oferecido por este artigo busca indicar essas deficiências ainda presentes no debate acadêmico e estabelecer uma *crítica da crítica*. Abre-se espaço, assim, para a formulação de uma agenda de pesquisa sobre Estudos de Segurança para a América Latina e para o Brasil pensada a partir dos seus próprios termos, com uma ontologia e normatividade adequadas.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why is there no non-Western international relations theory? In: ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry (eds.). *Non-Western International Relations Theory*: Perspectives on and Beyond Asia. Oxon: Routledge, 2010.

ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why is there no Non-Western International Relations Theory? Ten Years On. *International Relations of the Asia-Pacific*. vol. 17, pp. 341-370, 2017.

ARADAU, Claudia; VON MUNSTER, Rens. Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future. *European Journal of International Relations*. vol. 13, pp. 89-115, 2007.

BALDWIN, David A. The Concept of Security. Review *of International Studies*. vol. 23, pp. 5-28, 1997.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, audience and context. *European Journal of International Relations.* vol. 11, pp. 171-201, 2005.

BALZACQ, Thierry; BASARAN, Tugba; BIGO, Didier; GUITTET, Emmanuel-Pierre; OLSSON, Christian. Security Practices. In: DENEMARK, Robert A; MARLIN-BENNETT, Renée. (eds.) *The International Studies Encyclopedia Online*. Wiley-Blackwell, 2010.

BARKAWI, Tarak; MARK, Laffey. The postcolonial moment in security studies. *Review of International Studies*, 32, pp. 329–352, 2006.

BIGO, Didier. La voie militaire de la "guerre au terrorisme" et ses enjeux. *Cultures & Conflicts*. vol. 44, pp. 1-11, 2001.

BIGO, Didier; TSOUKALA, Anastassia. Understanding (in)security. In: BIGO, Didier; TSOUKALA, Anastassia (eds.). Terror, *Insecurity and Liberty*: *Illiberal Practices of Liberal regimes after 9/11*. Oxon: Routledge, pp. 1-9, 2009.

BOOTH, Ken. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BOOTH, Ken. Security and Emancipation. *Review of International Relations*. vol. 17, pp. 313-326, 1991.

BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.

BRODIE, Bernard. Strategy as a Science. In: MAHNKEN, Thomas; MAIOLO, Joseph (eds.). *Strategic Studies*: A Reader. London/New York: Routledge, pp. 8-21, 2008.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene (eds.). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security*: A New Framework for Analysis. Londres/Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CARR, Edward. Vinte anos de crise 1919-1939. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/ Ipri/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, [1939] 2002.

CEPIK, Marco. Segurança Internacional: Da Ordem Internacional aos Desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: BONILLA, Adrian; ALVAREZ, Isabel (eds.). *Desafios estratégicos del regionalismo contemporáneo CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO, pp. 307-324, 2013.

CHANDLER, David. Review Article: Theorising the Shift from Security to Insecurity - Kaldor, Duffield and Furedi. *Conflict, Security & Development*. vol. 8, pp. 265-276, 2008.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War.* Princeton: University Press, 1989

CORBETT, Julian S. *Principles of Maritime Strategy*. Mineola/New York: Dover Publications, 1911.

COX, Robert. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium*: Journal of International Studies. vol. 10, pp. 126-155, 1981.

CC BY NC SA

DOUHET, Giulio. *O Domínio* do Ar. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1988.

DUSSEL, Enrique. *Filosofía de la Liberación*. Cidade do México: Edicol, 1977.

EARLE, Edward M. National Defense and Political Science. *Political Science Quarterly*. LV, 4 December, pp. 481-495, 1940.

ENLOE, Cynthia. Margins, Silences, and Bottom Rungs: How to overcome the underestimation of power in the study of International Relations. In: SMITH, Steve et al. (eds.) *International Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, pp. 77-104, 2013.

GALLIE, Walter. B. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*. v. 56, pp. 167-198, 1956.

GRAÇA, Pedro Borges. A área dos Estudos Estratégicos. *Rev. Direito Econ. Socioambiental*, v. 4, n. 2, pp. 39-57, 2013.

GRAY, Colin S. Across the Nuclear Divide, Strategic Studies Past and Present. *International Security*, v. 2, n.1, pp. 24-46, 1977

GRAY, Colin. S. *Strategy and Politics*. New York, NY. Routledge, 2017.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e Tempo*. Volume 1. Petrópolis: Vozes, 2005.

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

HOBSON, John M. Re-viewing the Eurocentric Conception of World Politics: A Response to Knutsen, Ling, Schmidt, Tickner and Vitalis. *Millennium*: Journal of International Studies, v. 42, 2013. pp. 485-514.

HOBSON, John M. What"s at Stake in Doing (Critical) IR/IPE Historiography? The Imperative of Critical Historiography. In: SCHMIDT, Brian; GUILHOT, Nicolas (eds.). *Historiographical Investigations in International Relations*. London: Palgrave MacMillan, pp. 149-169, 2019.

CC BY NC SA

JOMINI, Antoine H. *The Art of War*. Westport. Greenwood Press, s/d, 1862.

JUNG, João H.S. A Hegemonia Normativa das Relações Internacionais: o Terrorismo como forma de Desobediência Revolucionária. In: PONTEL, Evandro et al. (eds.). *Democracia e Desobediência Civil.* Porto Alegre: Fundação Fênix, 2019.

KESSLER, Oliver; DAASE, Christopher. From Insecurity to Uncertainty: Risk and the Paradox of Security Politics. *Alternatives: Global, Local, Political*. v. 33, pp. 211-232, 2008.

LAPID, Yosef. The third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era. *International Studies Quarterly*, v.33, n.3, pp. 235-254, 1989.

LI, Xing; ZHANG, Shengjun. Interdependent Hegemony: China´s rise under the emerging new world order. *China Quarterly Of International Strategic Studies*, [S.L.], v. 04, n. 02, pp. 159-175, jan. 2018. Disponível em: <https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/S237774001850015X>. Acesso em: 22 dez. 2022.

LINKLATER, Andrew. The question of the next stage in International Relations Theory: a critical-theoretical point of view. In: LINKLATER, Andrew (ed.). *International Relations*: critical concepts in political science. Volume IV. London: Routledge, pp. 1633-1654, 2000.

MAO-TSÉ, Tung. *Selected Military Writings of Mao Tsé-Tung*. Beijing: Foreign Language Press, 1963.

MAHAN, Alfred. T. *Estratégia Naval*. Buenos Aires. Escola de Guerra Naval, 1935.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1979.

MCSWEENEY, Bill. Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School. *Review of International Studies*, v. 22, pp. 81-93, 1996.

MENDES, Flávio Pedroso; REZENDE, Lucas P. O dilema da segurança como realidade fundamental da Política Internacional: debate teórico e implicações para a América do Sul. *Rev. Bras. Est. Def*, v. 7, n. 1, pp. 13-42, 2020.

MORGENTHAU, Hans J. A *política entre as nações*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/ Ipri/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

MTHEMBU, Philani. *China and India´s Development Cooperation in Africa: the rise of southern powers*. Londres: Palgrave Macmillan, 2018.

PROENÇA Jr, Domício; DINIZ, Eugenio; RAZA, Salvador Ghelfi. Guia de *Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

PROENÇA Jr, Domício; DUARTE, Érico Esteves. Os Estudos Estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. *Rev. Bras. Polít. Int*, v.50, n.1, pp. 29-46, 2007.

POULIOT, Vincent. A Theory of Practice of Security Communities. *International Organization*, v. 62, pp. 257-288, 2008.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em Segurança Internacional. Civitas, Porto Alegre, v. 5, n. 2, pp.297-323, 2005.

SAID, Edward. *Representations of the Intellectual*: the 1993 Reith lectures. New York: Vintage Books, 1996.

SCHÄFER, Heinrich. W. Identity Politics and the Political Field: A Theoretical Approach to Modeling a "Field of Identity Politics. In: RAAB, Josef. (ed.) New World Colors: Ethnicity, Belonging, and Difference in the Americas. Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier & Tempe, pp. 359-384, 2014.

SENHORAS, Eloi. A regionalização da segurança na América Latina. *Meridiano 47* n. 117, pp. 12-14, 2010.

SHEPHERD, Laura; WELDES, Jutta. Security: the State (of) Being Free From Danger. In: BRAUCH, Hans. G. et al (eds.). *Globalization and Environmental Challenges*: Reconceptualising Security in the 21st Century. Nova York. Springer, pp. 529-537, 2008.

SILVA, Mayane Bento; NUNES, Thainá Penha Baima Viana; SILVA, Tienay Picanço Costa da. A evolução do conceito de *Segurança e sua inserção nas Relações Internacionais*. 2018. Disponível em: <https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535660084_ARQUIVO_AEVOLUCAODOCONCEITODESEGURANCAESUAINSERCAONASRELACOESINTERNACIONAIS.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2021.

SMITH, Steve. The Contested Concept of Security. In: BOOTH, Ken (ed.) *Critical Security Studies and World Politics*. London: Lynne Rienner, pp. 27-62, 2005.

CC BY NC SA

SUN TZU. A *Arte da Guerra*. Rio de Janeiro. Record, 1983.

TICKNER, Ann J. On the Frontlines or Sidelines of Knowledge and Power? *Feminist Practices of Responsible Scholarship. International Studies Review*. v. 8, pp. 383-395, 2006.

VALENÇA, Marcelo M. O Tratamento de Fatores Econômicos pelas Teorias de Segurança Internacional: Uma Discussão Sobre Possibilidades. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, Curitiba, n. 10, pp. 63-90, 2009.

WÆVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D (ed.) *On Security*. Nova York: Columbia University Press, pp. 46-86, 1995.

WALLERSTEIN, Immanuel. Eurocentrism and its Avatars: The Dilemmas of Social Science. *New Left Review*. v. 1, pp. 93-107, 1997.

WALT, Stephen. M. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, v. 35, pp. 211-239, 1991.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

WILLIAMS, Michael. C. *Culture and Security*: Symbolic Power and the Politics of International Security. London: Routledge, 2007.

WYN JONES, R. Introduction: Locating Critical International Relations Theory. In: WYN JONES, R. (ed.). *Critical Theory and World Politics*. London: Lynne Rienner, pp. 1-19, 2001.

WYN JONES, R. "Message in a Bottle"? Theory and Practice in Critical Security Studies. *Contemporary Security Policy*. v. 16, pp. 299-319, 1995.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.15382

Análise do Regime Internacional de Controle sobre Drogas a partir da perspectiva da Teoria Crítica das Relações Internacionais[1]

Analysis of the International Drugs Control Regime from the perspective of the Critical Theory of International Relations

Análisis del Régimen Internacional de Control de Drogas desde la perspectiva de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales

Higor Gonçalves
Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC (UFABC)
Bacharel em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC)
São Paulo, Brasil.
Email: higordsg@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4011-7054

Elias David Morales Martinez
Pós-doutorado no Center for Science and Security Studies/King's College London
Doutor em Integração da América Latina, Práticas Políticas e Relações Internacionais,PROLAM/USP
Professor dos PPGs em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (PRI/UFABC) e Ciências Humanas e Sociais (PCHS/UFABC)São Paulo, Brasil.
Bolsista de Produtividade - CNPq
Email: david.morales@ufabc.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8240-8581

1 O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Brasil.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumo: O regime internacional de controle sobre drogas vigente desde 1961 a partir das convenções sobre drogas da ONU tem se mostrado ineficaz em concretizar seus objetivos e gerado inúmeros impactos sociais, econômicos e ambientais. Através de um breve levantamento histórico é possível perceber o contexto e os interesses adjacentes sob os quais esse regime se construiu, sendo a política externa dos EUA permeada pelo moralismo de suas elites internas uma das principais razões que levou o regime a adotar uma abordagem criminalizante. Analisando-se o tema a partir da Teoria Crítica das Relações Internacionais é possível perceber que as Ideias possuem um papel central na definição do papel social das drogas e que as Instituições e Capacidades Materiais representam importantes instrumentos para enraizar Ideias no sistema que sejam compatíveis com os interesses do poder hegemônico. Novas Ideias sobre o papel social das drogas, conflitantes com o regime criminalizante, têm ganhado força atualmente e colaborado para a construção de um regime mais coeso, contudo, para gerarem mudanças mais efetivas precisam se inserir com mais força nas Instituições internacionais.

Palavras-chave: Regime Internacional; Drogas; Teoria Crítica das Relações Internacionais

Abstract: The drugs control international regime in force since 1961, following the UN drug conventions, has proven ineffective in achieving its objectives and has generated numerous social, economic and environmental impacts. Through a brief historical survey, it is possible to perceive the context and adjacent interests under which this regime was built, with US foreign policy permeated by the moralism of its internal elites one of the main reasons that led the regime to adopt a criminalizing approach. Analyzing the theme from the Critical Theory of International Relations, it is possible to see that Ideas play a central role in defining the social role of drugs and the Institutions joint to Material Capacities represent important instruments for rooting Ideas in the international system that are compatible with interests of hegemonic power. New ideas about the social role of drugs, in conflict with the criminalizing regime, have acquired nowadays and collaborated to build a more cohesive regime, however, in order to generate more effective changes, they need to be more strongly inserted in international institutions.

Keywords: International Regime; Drugs; Critical Theory of International Relations

Resumen: El régimen internacional de control de Drogas, vigente desde 1961 a partir de las convenciones de drogas de la ONU, ha demostrado ser ineficaz para lograr sus objetivos y ha generado numerosos impactos sociales, económicos y ambientales. A través de un breve recorrido histórico, es posible percibir el contexto y los intereses adyacentes bajo los cuales se construyó este régimen, siendo la política exterior estadounidense

permeada por el moralismo de sus élites internas una de las principales razones que llevaron a este régimen a adquirir un enfoque criminalizador. Analizando el tema desde la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales, es posible observar que las Ideas tienen un papel central en la definición del papel social de las drogas y que las Instituciones y Capacidades Materiales representan importantes instrumentos para arraigar Ideas en el sistema siendo compatibles con los intereses del poder hegemónico. Nuevas ideas sobre el rol social de las drogas, en conflicto con el régimen criminalizador, han cobrado fuerza en la actualidad y colaboran para construir un régimen más cohesionado. Sin embargo, para generar cambios más efectivos es necesario insertar tales ideas con más fuerza en las instituciones internacionales.

Palabras clave: Régimen Internacional; Drogas; Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales

Recebido em: 10/11/2021

Aceito em: 08/03/2023

INTRODUÇÃO

Desde 1997, o Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas (UNODC - *United Nations Office on Drugs and Crime*) figura na ONU como o setor responsável por lidar com questões relativas a crimes internacionais. Não coincidentemente, existe um destaque para questões relacionadas às drogas no próprio nome do escritório, evidenciando quais tipos de crimes têm sido os de maior preocupação para a comunidade internacional aos olhos da ONU.

Três convenções constituem as bases de todas as ações elaboradas no UNODC em relação a drogas: a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), emendada pelo protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971), e; a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988) (UNITED NATIONS, 2013). Essas convenções possuem uma lista com mais de 100 substâncias a terem sua produção, comércio e uso controlados pela comunidade internacional com o objetivo último de erradicar do mundo toda utilização não-medicinal dessas substâncias.

Para isso, a principal estratégia recomendada nas Convenções é a de que os Estados criem sistemas jurídicos punitivos para reprimir a produção e comércio de drogas em seus territórios, evitando que elas cheguem até o consumidor final (UNITED NATIONS, 2013, Article 36, p. 54-56). Historicamente, os países desenvolvidos têm sido os que possuem a maior demanda interna por drogas ilícitas, enquanto países mais pobres sãos seus principais produtores e exportadores (BUXTON, 2006), por isso as políticas internacionais formuladas com os princípios das Convenções da ONU têm atingido aos países subdesenvolvidos muito mais que aos países desenvolvidos. Embora todos os Estados que endureceram suas leis antidrogas no último século tenham experienciado aumento da violência urbana e das taxas de encarceramento em seus territórios, sobretudo de populações marginalizadas (BUXTON, 2006; COLLINS, 2014; FRAGA, 2007; MEJIA e RESTREPO, 2014).

Além de estarem gerando inúmeras consequências sociais, políticas e econômicas, as políticas antidrogas pautadas nos princípios do UNODC têm se mostrado também ineficazes em erradicar, ou mesmo reduzir, o comércio e consumo de drogas ilícitas no mundo. Segundo o relatório anual do próprio UNODC, em 2017 foram atingidos números recordes de apreensão de *cannabis*, cocaína, opioides e drogas sintéticas, apresentando números exponencialmente maiores do que os observados nas primeiras estimativas do escritório em 1998 (UNODC, 2019, p. 46). O número de usuários também tem aumentado ano a ano, em 2017 cerca de 5,5% da população mundial (271 milhões de pessoas) entre 15 e 64 anos de idade havia usado alguma droga ilícita no ano anterior, o que representa um aumento de 30% em relação ao mesmo dado em 2009 (UNODC, 2019, p. 9).

CC BY NC SA

Ao longo da história da humanidade as drogas já tiveram múltiplos significados, inclusive sendo até idolatradas por alguns povos e se constituindo como mercadoria antes de tornarem-se problema social e fonte de crime (SOUZA, 2015). A visão dominante de drogas como fonte de criminalidade é historicamente recente e foi construída muito influenciada por valores morais, religiosos e racistas de elites brancas dos EUA ao longo dos séculos XIX e XX (BUXTON, 2006; ESCOHOTADO, 1998) e por isso não deve ser tomada como uma premissa inalterável do sistema internacional. Diante disso e da ineficácia e consequências geradas pelo atual sistema de políticas antidrogas baseado nas Convenções da ONU, se faz necessária uma investigação que busque entender quais fatores contribuíram para essa ineficácia desde a construção do regime, na intenção de contribuir com o desenvolvimento de um sistema mais eficaz e coeso.

Diferentes correntes teóricas de Relações Internacionais podem ser utilizadas nesta análise, mas para fins deste artigo, optou-se pela Teoria Crítica das Relações Internacionais. Esta abordagem teórica não toma nenhum dado como inalterável, e tem como objetivo declarado analisar as premissas que sustentam uma estrutura dominante no sistema internacional de modo a buscar formas de transformá-las, tendo a emancipação humana como fim último dessas transformações (SILVA, 2005). Para a Teoria Crítica das Relações Internacionais, uma estrutura dominante nunca se constrói de forma neutra, ela sempre é influenciada pelos interesses adjacentes dos atores envolvidos e pelo contexto histórico na qual está inserida (COX, 1981).

Dessa forma, o artigo tem o objetivo de responder duas questões fundamentais que nortearão o desenvolvimento desta pesquisa. Em primeiro lugar indagar sobre quais seriam os impactos gerados por esse regime internacional e quais as razões por trás de seu possível fracasso? Em segundo lugar, de que forma a abordagem da Teoria Crítica das Relações Internacionais sobre o tema pode contribuir para o desenvolvimento de novas interpretações que permitam entender e lidar com a questão das drogas de forma mais eficaz e coesa?

Para tanto, pretendemos abordar estas questões através de uma análise segmentada em três partes. A primeira, sobre o comportamento do sistema internacional e o caráter do regime de controle sobre as drogas. Seguidamente, será feita revisão histórica e empírica sobre a construção do regime internacional de controle sobre as drogas. Por fim, utilizaremos a Teoria Crítica das Relações Internacionais tendo em conta as contribuições feitas por Robert Cox (1981) no intuito de verificar alternativas ao regime proibicionista.

CC BY NC SA

1 CARÁTER E CONSEQUÊNCIAS DO SISTEMA INTERNACIONAL DE CONTROLE SOBRE DROGAS

O UNODC baseia suas políticas de drogas em três tratados internacionais sobre o assunto: a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), emendada pelo protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971), e; a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988). Em 1985, a ONU declarou como um de seus objetivos últimos erradicar a demanda e a oferta por drogas no mundo (ESCOHOTADO, 1998, p. 794-797) e as inúmeras políticas implementadas nesse sentido desde então têm, inclusive, limitado as políticas domésticas de Estados que tentam mudar sua abordagem em relação ao tema (BUXTON, 2006, p.1), já que a relação direta entre drogas e criminalidade encontra-se enraizada nos princípios da comunidade internacional.

A Convenção Única sobre Entorpecentes (1961) faz distinção entre uso legítimo e ilegítimo das drogas, sendo legítimo apenas o uso medicinal, e já em sua primeira resolução fala-se em "luta contra o tráfico ilícito" em cooperação com a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) (UNITED NATIONS, 2013, p. 72) e drogas são descritas como um mal a ser combatido (UNITED NATIONS, 2013, p. 20), revelando logo de início o caráter criminalizante do documento. A Convenção classifica as substâncias a serem controladas em quatro listas, nas Listas I e IV estão contidas as substâncias consideradas mais perigosas e sem valor científico; já nas Listas II e III se encontram substâncias que possuem algum valor científico e medicinal; somadas, essas Listas compreendem mais de 130 substâncias diferentes. *Cannabis*, cocaína e ópio foram todas consideradas dentro da Lista I e o cultivo da planta *cannabis*, folhas de coca e papoula-dormideira também são proibidos pela Convenção, qualquer tipo de produção dessas substâncias deve ser voltada apenas para uso legítimo e sob forte supervisão do Estado produtor e dos órgãos de controle internacional.

A Convenção de 1961 trouxe como contribuição principal a proibição do comercio, produção e posse das substâncias contempladas nos artigos 4 e 33. Igualmente, adotou medidas repressivas e caráter criminal passível de punição, de conformidade com as normas locais. Interessante observar que também foi recomendado que no período de 25 anos extinguir o uso tradicional destas substâncias, principalmente *cannabis* e coca.

Posteriormente, outras convenções relativas ao tema aconteceram. A Convenção sobre Substancias Psicotrópicas de 1971 ratificou as medidas colocadas pela convenção anterior e incorporou novas substâncias nas listas, principalmente no relacionado com drogas sintéticas e alucinógenas. Foram também acrescentados novos procedimentos de controle para pesqui-

CC BY NC SA

sa científica na obtenção de produtos para saúde humana que tenham como base elementos encontrados nas plantas, principalmente coca e *cannabis* (Artigos 7 e 11 e Resolução II).

Por outro lado, a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 teve um desenvolvimento mais voltado para orientações jurídicas, incluindo procedimentos para criminalizar as atividades relacionadas com a produção e tráfico de drogas e entorpecentes (Artigo 3). Ao longo do documento, são tratadas as recomendações jurídicas (Artigo 4), confisco (Artigo 5) , extradição (artigo 6), cooperação para suprimir o tráfico em rotas comerciais (Artigo 15), no oceano (Artigo 16), em zonas de livre comércio (Artigo 17) e nos correios (Artigo 19), além de abordar a possibilidade de acordos bilaterais para favorecer esses tipos de cooperação (Artigos 7, 8 e 9). Os Estados signatários deveriam até mesmo fornecer à CND informações que comprovassem sua conformidade em relação aos requerimentos da Convenção, incluindo textos de leis e regulações domésticas (Artigo 20).

Essas três convenções Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), emendada pelo protocolo de 1972; Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971); Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988) – constituem a base do sistema internacional de regulação de drogas atual, tendo mais de 180 Estados que fazem parte de pelo menos uma delas. Suas resoluções demonstram uma abordagem criminalizante em relação ao tema, incentivando a repressão à oferta como principal estratégia para alcançar seus objetivos.

Quadro 1: Convenções Internacionais sobre drogas após a II Guerra Mundial

Data e Local	Título Oficial	Entrada em Vigor
Março de 1961, Nova York	Convenção Única sobre Entorpecentes	Dezembro de 1964
Fevereiro de 1971, Viena	Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas	Agosto de 1976
Março de 1972, Genebra	Protocolo de Emenda à Convenção Única sobre Entorpecentes	Agosto de 1975
Dezembro de 1988, Viena	Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas	Novembro de 1990

Fonte: Elaboração do próprio autor com base em Buxton (2006, p. 52).

Contudo, o relatório anual sobre consumo e comércio de drogas do próprio UNODC lançado em 2019 – *World Drug Report 2019* – mostrou que, mesmo apesar de todo o aparato

CC BY NC SA

internacional voltado à sua erradicação, o mercado de drogas ilícitas vem se expandindo com o passar dos anos, atingindo os níveis mais altos da história em uso e produção de substâncias entorpecentes nos anos recentes. Segundo o *World Drug Report 2019*, em 2017 cerca de 5,5% da população mundial (271 milhões de pessoas) entre 15 e 64 anos de idade havia usado alguma droga ilícita no ano anterior, o que representa um aumento de 30% em relação ao mesmo dado em 2009 (UNODC, 2019, p. 9). O relatório também afirma que além do aumento no número de usuário de drogas, houve também uma diversificação de substâncias disponíveis no mercado, principalmente de drogas sinteticamente produzidas (UNODC, 2019, p. 9). A maconha é a droga mais consumida e mais produzida no mundo, o relatório estima que em 2017 haviam cerca de 188 milhões de usuários no mundo e produções ilegais da droga foram reportadas em mais de 159 países entre 2010 e 2017; o número de usuários em relação a 2010 aumentou nas Américas, Ásia e África enquanto se mostrou estável (ou até reduzido) em partes da Europa Central e Ocidental (UNODC, 2019, p. 11-12 e 43), região com maior número de Estados avançando em políticas de descriminalização da maconha.

O uso de derivados do ópio (como morfina e heroína) cresceu 56% mundialmente entre 2015 e 2017 atingindo uma estimativa de 53,4 milhões de usuários; a produção ilegal de papoula (família de plantas a partir das quais se obtém o ópio) tem mostrado um crescimento a longo prazo desde as primeiras estimativas feitas em 1998, mas mostra significativas flutuações anuais; apesar de sua produção ter caído em 25% entre 2017 e 2018 (UNODC, 2019, p. 44). Estima-se que tenha atingido um recorde histórico de produção em 2017 – mais de 10 mil toneladas – sendo o Afeganistão responsável por mais de 80% do total; segundo o relatório, acredita-se que a redução de produção em 2018 se deve a uma forte seca no Afeganistão somado a baixa nos preços da papoula devido à superprodução no ano anterior. (UNODC, 2019, p. 12 e 44-45).

A produção de cocaína atingiu um recorde de produção de quase duas mil toneladas em 2017, o que representa um aumento de 25% em relação ao ano anterior e mais que o dobro do produzido em 2013, sendo a Colômbia responsável por 70% da produção mundial; o número mundial de usuários de cocaína foi estimado em cerca de 18 milhões pelo relatório em 2016 e tem mostrado uma redução nas regiões de maior consumo como América do Norte e Europa, contudo o aumento no número de apreensões da droga na África e Ásia mostram um possível aumento no número de usuários nessas regiões (UNODC, 2019, p. 13 e 45). O uso de drogas sintéticas, como anfetaminas e outros estimulantes varia entre regiões, mas estima-se um total de quase 30 milhões de usuários de anfetaminas no mundo e mais de 21 milhões de usuários de “ecstasy”; contudo esses números têm se mostrado estáveis ou decrescentes em quase

CC BY NC SA

todas as regiões do mundo, exceto na América do Norte e partes da Ásia, onde o uso dessas drogas – sobretudo metanfetamina – tem se mostrado crescente (UNODC, 2019, p. 12-13).

O número de apreensões tem aumentado mundialmente para todas as drogas citadas anteriormente. Desde o início dos levantamentos do UNODC, em 1998, até 2017 as apreensões de maconha aumentaram em 60%; as de cocaína triplicaram; as de derivados do ópio quadruplicaram e as de anfetaminas e semelhantes aumentaram em dez vezes (UNODC, 2019, p. 46). Esses dados mostram que, mesmo com todas as ações repressivas voltadas para o controle da oferta, a disponibilidade de drogas ilícitas vem se tornando cada vez maior, assim como o número de usuários. Pode-se dizer então que o objetivo de erradicar – ou pelo menos reduzir – todo uso ilegítimo de drogas globalmente falhou durante os quase 80 anos de vigência da Convenção Única sobre Entorpecentes (1961). Ademais, autores defendem que além de falho o regime de "guerra às drogas" é também contraproducente e tem gerado mais impactos negativos do que positivos na sociedade (BUXTON, 2006; COLLINS, 2014; FRAGA, 2007; MEJIA e RESTREPO, 2014).

Pelo fato de se encontrar na ilegalidade, conflitos e desacordos que emergem do mercado das drogas tendem a ser resolvidos através do uso da força particular, ou minimante pela ameaça em usar tal força. Tais controversas e conflitos não podem ser resolvidos em instâncias jurídicas formais devido a complexidade dos esquemas e às particularidades da natureza dos conflitos e, desta forma, a própria ilegalidade se torna em um fator gerador de violência social (SAPORI, 2020). O sistema se tornou tão paradoxal que o mercado ilegal de drogas – e a violência gerada por ele – se retroalimenta do próprio mecanismo de controle que busca erradicá-lo (COLLINS, 2014). Através de um estudo micro e macroeconômico, Collins (2014) mostra que a demanda por drogas ilícitas é inelástica, ou seja, não se altera significativamente mesmo com elevação de preços, com isso, a erradicação de uma produção ou de um grupo de traficantes gera uma rápida elevação de preços, o que incentiva o surgimento de novos mercados na região. Novos mercados competindo para atender vácuos da demanda geram violência, e violência do Estado buscando controlá-los, gera respostas mais violentas ainda (COLLINS, 2014), principalmente pelo fato de que o Estado só consegue conter os mercados mais fracos e com menos recursos, contribuindo para a manutenção e prevalência de mercados mais fortes e violentos ao eliminarem seus concorrentes.

O caráter repressivo das Convenções frente à rentabilidade do mercado ilícito de drogas fez aumentar muito a população carcerária no mundo, sobretudo nos países com leis mais severas em relação a drogas, como os EUA. Em 2014, mais de 40% das 9 milhões de pessoas encarceradas no mundo foram detidas por crimes relacionados a uso ilegítimo de drogas

CC BY NC SA

(DRUCKER, 2014). Esse cenário também entra em contradição com princípios básicos das Convenções da ONU de combater o uso ilegítimo de drogas a fim de gerar melhores condições de vida e saúde para a humanidade.

Drucker (2014) toma os EUA como exemplo mostrando que cerca de 70% da população carcerária apresenta algum tipo de problema com abuso de drogas, mas menos da metade das prisões oferecem algum tipo de tratamento, não coincidentemente, crimes relacionados a drogas são os que apresentam os maiores índices de reincidência (DRUCKER, 2014). A maioria dos carcerários nos EUA são pessoas negras de baixa escolaridade, que por questões estruturais já se encontram em situação de marginalização social, um histórico de encarceramento agrava ainda mais essa situação (DRUCKER, 2014). Além disso, o autor chama atenção para o fato de que a superlotação e a falta de assistência médica expõem as pessoas presas à proliferação de doenças, com destaque para o HIV, que possui taxas de prevalência muito maiores entre populações carcerárias do que na população geral.

Os impactos do sistema proibicionista são também intensos em países produtores, sobretudo na América Latina. Ao longo de 1986 o governo dos EUA fechou acordos bilaterais com 31 Estados latino-americanos que constavam em sua "lista vermelha" do tráfico, esses acordos consistiam numa certificação anual que garantia investimentos estadunidenses nos países desde que reforçassem sua agenda antidrogas de acordo com as recomendações do DEA (*Drug Enforcement Agency*, força policial com a função exclusiva de fiscalizar e aplicar as leis sobre drogas nos EUA) e deixava-os sujeitos a sanções econômicas se não o fizessem (FRAGA, 2007). Além disso, o governo dos EUA chegou até a intervir diretamente em países latino-americanos com o objetivo de perseguir o tráfico de drogas e impedir a chegada dos produtos até seu território.

Nos países andinos, sobretudo na Bolívia e Peru, o consumo de folhas de coca é uma atividade milenar para diversas etnias tradicionais, constituindo um mercado interno estável que era fonte de renda para parte significativa da população boliviana (FRAGA, 2007). Contudo, a partir de meados da década de 1980 houve um aumento significativo no cultivo ilícito para a produção de cocaína voltada ao mercado estadunidense. Em resposta, os EUA pressionaram o governo boliviano a iniciar um plano de erradicação de todos os plantios de folha de coca em seu território a curto, médio e longo prazo (FRAGA, 2007). A perseguição às plantações de coca prejudicou muito a economia camponesa e os produtores legais, muitos dos quais não receberam qualquer compensação pela destruição de suas terras, houve também muitas prisões de pessoas não relacionadas ao tráfico e perseguição de populações indígenas (FRAGA, 2007). Os camponeses que receberam compensações do Estado tinham as plantações substituídas por outros produtos agrícolas, como banana ou batata, mas nenhum era tão competitivo como as

CC BY NC SA

folhas de coca, diminuindo significativamente suas rendas e levando muitos à falência (BUXTON, 2006; FRAGA, 2007). Apesar das desastrosas consequências para a população, as operações foram consideradas exitosas fora da Bolívia.

A Colômbia foi marcada por diversos conflitos ao longo das décadas de 1980 e 1990 entre o Estado e o crime organizado, após aprovações de leis mais rígidas em relação ao tráfico de drogas, que incluíam a extradição de traficantes colombianos aos EUA. A violência no país atingiu níveis recordes tornando a população colombiana refém de uma guerra entre os traficantes e o Estado, que chegou a declarar estado de sítio em 1983 (FRAGA, 2007). A partir do ano 2000, inicia-se o Plano Colômbia, um plano de ação bilateral com os EUA para enfrentamento do problema das drogas no país. A principal estratégia desse plano foi a destruição química de plantações de *cannabis* e coca com herbicidas – principalmente à base de Glifosato, substância extremamente poluente – o que gerou danos incalculáveis ao meio ambiente e economia pela contaminação ao solo, e à saúde de populações locais, nas quais foram observadas alto nível de contaminação sanguínea e taxas mais elevadas de problemas de saúde em fetos e recém-nascidos do que em outras regiões (FRAGA, 2007).

O Plano também previa ajuda financeira e militar dos EUA, criando uma brigada especial antinarcóticos no exército colombiano treinados e acompanhados por soldados estadunidenses. A militarização das ruas levou a mais aumento nas taxas de homicídio e violência urbana, e a destruição das plantações existentes geraram novas zonas de cultivo de coca e *cannabis* em regiões onde antes isso não ocorria (FRAGA, 2007). O governo colombiano recebeu enormes quantias de investimento estadunidense e europeu durante todo o período de "guerra contra o tráfico" e apesar de todos os danos citados anteriormente, a Colômbia era descrita pelo governo dos EUA como um exemplo a ser seguido na luta contra as drogas, não houve, contudo, diminuição na oferta de cocaína (FRAGA, 2007; RODRIGUES, 2012). Planos de ação muito similares foram implementados no México em anos subsequentes, gerando também violência, danos ao meio ambiente e violações de direitos humanos (BUXTON, 2006; COLLINS, 2014; PALLEY, 2015).

Fraga (2007) e Palley (2015) mostram que essas intervenções dos EUA na América Latina podem possuir outros objetivos paralelos. Tanto na Colômbia como no México aconteceu de áreas com abundância de recursos – sobretudo minerais – serem desapropriadas por brigadas antinarcóticos e entregues aos interesses de multinacionais (PALLEY, 2015). Sob o mesmo pretexto de combate às drogas foram estabelecidas bases militares estadunidenses ao longo do Caribe que são declaradamente utilizadas para atender interesses estratégicos do exército dos EUA (FRAGA, 2007).

CC BY NC SA

Assim, pode-se concluir que o regime internacional de controle sobre drogas montado com base nas Convenções da ONU não só falhou em seus objetivos de erradicar o uso ilegítimo de drogas como também tem gerado violência, violações de direitos humanos e inúmeros impactos sociais, ambientais e econômicos. Para entender os motivos por trás da abordagem escolhida para esse regime (uma abordagem criminalizante e focada na oferta) é preciso explorar quais fatores e interesses influenciaram a sua construção.

2 CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE SOBRE DROGAS

A primeira vez que sugeriu-se a criminalização do comércio de uma droga a nível internacional foi em 1909 na Conferência de Xangai (BUXTON, 2006; POIARES 1999) que tinha como objetivo discutir regulações no comércio internacional de ópio, que significava um extenso mercado internacional de mais 300 anos, estima-se que em 1907 foi atingido um pico de produção mundial de 41 mil toneladas da droga, que representava uma mercadoria de vital importância para as potências europeias (BUXTON, 2006, p. 34). A conferência reuniu os principais Estados envolvidos na sua produção e distribuição, sendo a China o maior produtor e consumidor da droga. Segundo Buxton (2006) e Escohotado (1998) a conferência foi realizada a pedido do governo dos Estados Unidos da América (EUA), que, impulsionado por princípios morais e racistas (anti-chineses) de suas elites internas, já havia proibido o uso do ópio em seu território e almejava dificultar a entrada de mais carregamentos da droga no país. Foram os EUA os principais responsáveis por tornarem a regulação do comércio e consumo de drogas tema de discussão internacional, o que está muito relacionado com seu contexto político e social interno ao longo do século XIX.

A próspera dinâmica econômica que se instalou nos EUA durante o século XIX os levou rapidamente a posição de segunda maior potência industrial do mundo, conforme suas bases econômicas mudavam do setor rural para o industrial eram também geradas as primeiras grandes populações proletárias e aglomerações urbanas, que trouxeram consigo uma diversidade de conflitos sociais e políticos (BUXTON, 2006, p. 20). Escohotado (1998) cita diferentes artigos jornalísticos que não poupam elogios à sociedade estadunidense, criando um imaginário coletivo de um país que provia tudo de que os bons cidadãos pudessem necessitar. Consequentemente, esse discurso cria como efeito colateral o pensamento coletivo de que o cidadão pobre e marginalizado é o responsável por seu próprio infortúnio. O período também é marcado por fortes sentimentos racistas impulsionados pela onda imigratória e recente abo-

CC BY NC SA

lição escravocrata; e uma expansão no número de penitenciárias, manicômios e asilos, que servem como depósitos de pessoas que não conseguem se inserir na dinâmica econômica e cultural dos Estados Unidos (ESCOHOTADO, 1998).

Já nos finais do século XIX começava-se a relacionar pobreza com indolência e vício, Escohotado (1998, p. 376-378) cita relatórios policiais em que crimes são atribuídos a estados de embriaguez do criminoso e publicações jornalísticas destacando a maior concentração de bares em bairros pobres e a predominância de crimes cometidos por minorias étnicas. Esse cenário contribui para o fortalecimento de um imaginário coletivo que relaciona diretamente pobreza, etnia, criminalidade e vício como qualidades daqueles que, por consequência dos próprios atos, estão à margem da sociedade. Assim sendo, esses discursos se relacionam à construção de estereótipos, que terminam por atuar como ferramentas de controle populacional e de caráter informal, sendo necessários para legitimar o controle social formal, cuja expressão máxima no campo das drogas é a normativa jurídica (NETO, et al., 2022).

Frente a isso, houve uma ascensão de grupos políticos conservadores que tinham como objetivo erradicar o consumo e o comércio de drogas nos EUA, esses grupos eram, em sua maioria, de elites brancas que defendiam uma moralidade cristã que não contemplava pessoas que estavam à margem da sociedade, dizia-se daqueles que faziam uso de substâncias como álcool e ópio (BUXTON, 2006; ESCOHOTADO, 1998). Esses grupos conseguiram aprovar leis que proibiam a produção e consumo de bebidas alcoólicas em todo o território nacional em 1919 (*Volstead Act*) e que proibiam o uso, comércio e importação de ópio em vários estados ao longo dos finais do século XIX.

A proibição do ópio foi muito impulsionada por um sentimento de rejeição aos imigrantes chineses nos EUA – já que seu uso era muito relacionado a essa população – eram constantes os ataques à integridade física e moral de chineses e suas comunidades, o que abalou as relações comerciais entre os dois países. A situação se agravou ainda mais quando o congresso estadunidense aprovou o *Chinese Exclusion Act* em 1882, que proibia a imigração de trabalhadores chineses para os EUA, isso somado aos inúmeros linchamentos a imigrantes, os discursos degradantes feitos sobre eles e a aprovação de outras leis que reduziam direitos e liberdades de chineses no país levaram os comerciantes chineses a declararem um embargo voluntário aos produtos estadunidenses, o que foi descrito como o maior desastre comercial da história dos EUA até então (ESCOHOTADO, 1998, p. 461-462). Assim, a realização da Conferência de Xangai em 1909 serviu não apenas para disseminar os valores estadunidenses da época, mas também para aliviar as tensões com a China, que há muitos anos já sofria com problemas sanitários pelo vício indiscriminado de ópio em seu território, foi sob a justificativa

CC BY NC SA

de socorrer a nação chinesa contra “o mal do ópio” que o governo dos EUA convocou a Conferência de Xangai (ESCOHOTADO, 1998, p. 462).

Durante a conferência, os estadunidenses sugeriram a erradicação e criminalização de todo uso não-medicinal da substância sob justificativas muito mais moralistas e teológicas do que científicas e por isso não foram bem recebidas a princípio (ESCOHOTADO, 1998, p. 463-464). Além disso, as nações europeias temiam perder os lucros do mercado da droga e receavam o crescimento de mercados ilegais (BUXTON, 2006).

As reuniões se concluíram com nove resoluções, mas sem nenhuma obrigatoriedade, orientação ou fiscalização. Apesar de não atingirem os objetivos pretendidos, Buxton (2006, p. 35) afirma que a Conferência de Xangai teve especial significância para os EUA e a construção do regime subsequente. O encontro inaugurou o debate de regulação do mercado de drogas a nível internacional sob liderança dos EUA e moldou o formato das conferências sobre o assunto que vieram a seguir, focando o debate no aspecto proibicionista, em que seus defensores argumentavam em favor da limitação do uso de ópio exclusivamente ao campo medicinal, e que isso poderia ser alcançado reduzindo-se a oferta do produto. Além disso, pode-se considerar que a maior vitória dos estadunidenses foi a aprovação de uma segunda conferência a ser realizada em Haia em 1911.

Diversas conferências e tratados se seguiram a partir da Conferência de Xangai até a Segunda Guerra Mundial e foram tornando-se cada vez mais rígidas. Paralelamente a elas, os EUA selaram também diversos acordos bilaterais com países subdesenvolvidos – sobretudo latinos – onde ofereciam investimentos em troca da comprovação de que o outro estava reforçando as políticas antidrogas em seu território (BUXTON, 2006).

Após banirem a produção e distribuição do álcool em todo seu território nacional, os grupos do lobby proibicionista se encontravam com bastante força nas instâncias políticas dos EUA. Segundo Buxton (2006) esses grupos buscavam agir tanto em âmbito nacional como internacional crendo que as duas esferas se influenciassem reciprocamente, avanços no controle internacional ajudariam a avançar pautas de proibicionismo nacional e experiências proibicionistas nacionais dariam legitimidade para os EUA pressionarem avanços na esfera internacional.

Apesar da força desse lobby, havia também muita resistência a ele, principalmente por questionamentos quanto à constitucionalidade de leis que restringiam liberdades, por irem contra o princípio da liberdade individual, o que dificultou e estendeu muito a aprovação do *Volstead Act*, por exemplo (ESCOHOTADO, 1998, p. 472-476). Por isso, uma estratégia diferen-

CC BY NC SA

te foi usada na busca pelo controle sobre uso e comércio de outras drogas, constituindo o *Harrison Narcotics Act*, aprovado em 1914. A lei dizia respeito às tributações sobre ópio, cocaína e alguns de seus derivados – como heroína e morfina –, que deveriam ser pagas pelo fabricante e pelo médico que desejasse receitar uma dessas drogas, assim, a pessoa que portasse alguma delas sem prescrição médica poderia ser processada por sonegação de impostos (BUXTON, 2006, p. 47; ESCOHOTADO, 1998, p. 472-476). Essa configuração agilizou a aprovação do *Harrison Act* – por se tratar de um tema fiscal e não de restrição de liberdade individual – e também facilitou a criação de um órgão fiscalizador dessa lei em 1930, o FBN (*Federal Bureau of Narcotics*).

Desde antes da criação dessa lei, o lobby proibicionista – composto pelos mesmos grupos que promoveram a proibição do álcool – já estavam promovendo campanhas midiáticas sensacionalistas para difundir o medo em relação a drogas como opiáceos, cocaína e, mais tarde, *cannabis*. Segundo Buxton (2006) e Escohotado (1998), essas campanhas exageravam a realidade sobre o problema das drogas nos EUA e difundiam muitas informações falsas sobre seus efeitos, eram muito semelhantes às usadas na empreitada pela proibição do álcool, relacionando o uso dessas drogas a doenças cerebrais, criminalidade, violência e degeneração física e moral, e frequentemente tinham caráter racista. Essa estratégia foi ainda mais reforçada na década de 1930 após o fim do *Volstead Act*, segundo Escohotado (1998, p. 516-517) o próprio dirigente do FBN, Harry Anslinger, foi quem sugeriu aumentar a repressão sobre os narcóticos para evitar que o *Harrison Act* tivesse o mesmo destino.

Relatos de Anslinger e seus oficiais em jornais e programas de rádio exageravam e distorciam a realidade sobre criminalidade e drogas nos EUA e propagavam muitas informações falsas sobre seus efeitos, clamando que negros e latinos sob efeito de cocaína e *cannabis* eram os principais responsáveis por crimes violentos no país (ESCOHOTADO, 1998) e afirmavam que havia mais de um milhão de dependentes de heroína somente nos EUA (BUXTON, 2006, p. 49). A *cannabis* se torna um grande alvo dessas investidas a partir da década de 1930 e sua associação cada vez mais frequente com latinos, sobretudo mexicanos, fez-se popularizar o nome *Marijuana* para descrever a droga no país. O pânico gerado pelas campanhas do lobby proibicionista culminaram na aprovação do *Marijuana Tax Act* em 1937, colocando a erva no mesmo estado de regulação que as drogas do *Harrison Act* (BUXTON, 2006).

Escohotado (1998, p. 518-521) mostra a contradição existente entre as declarações científicas e midiáticas do período que se seguiu à aprovação do *Marijuana Tax Act*. Ele cita falas onde Anslinger afirma que inúmeros assassinatos, suicídios e roubos aconteciam anualmente devido ao uso de *cannabis* (p. 519). Além disso, o autor cita folhetos da Associação Interna-

CC BY NC SA

cional de Educação sobre Estupefacientes de 1957 que dizem que “o consumo de Marijuana produz uma rápida degeneração física e mental, depravação luxuriosa e inclinações irrefreáveis à violência e ao assassinato sem motivo” (p. 518). Essas afirmações se apresentam em oposição ao Relatório de Laguardia, publicado em 1944 pela Academia de Medicina de Nova York, em que, a partir de experimentos e observações empíricas, afirma-se não encontrar relação entre o uso de *cannabis* e a dependência química ou a delinquência e criminalidade e que a publicidade relatando os “efeitos catastróficos” da droga eram infundados (ESCOHOTADO, 1998, p. 521).

Após os desdobramentos da Segunda Guerra Mundial, os EUA se estabelecem como potência hegemônica e conseguem consolidar e difundir ainda mais sua abordagem proibicionista em relação a drogas a nível internacional, sobretudo após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) que toma para si as responsabilidades sobre as convenções internacionais sobre drogas. Em 1961 foi criada a Convenção Única sobre Entorpecentes com o objetivo de unificar todas as convenções sobre drogas realizadas desde 1911, sob o argumento de que era necessária uma convenção única para simplificar e fortalecer os mecanismos e leis internacionais que tinham o objetivo de controlar o mercado de narcóticos (BUXTON, 2006, p. 56). Essa convenção – com sua subsequente emenda – juntamente com a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971), e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988) passaram a ser base de todas as políticas de drogas da ONU, moldando um regime de controle com as características e implicações destacadas na primeira sessão deste artigo.

A fim de construir uma resposta para as inúmeras contradições e impactos gerados por esse regime, desde sua construção até às consequências de suas ações, optou-se por utilizar elementos da Teoria Crítica das Relações Internacionais como mecanismo de análise do tema e como apoio para se pensar uma nova postura internacional em relação às drogas a partir dos argumentos de grupos que se opõem à postura atual.

3 TEORIA CRÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS COMO FERRAMENTA PARA BUSCAR ALTERNATIVAS AO REGIME PROIBICIONISTA

A Teoria Crítica surgiu dentro das ciências humanas e sociais no início do século XX ganhando força e visibilidade com as publicações da Escola de Frankfurt. Antes disso, a pesquisa em ciências humanas e sociais se apoiava nas mesmas bases que as ciências naturais: uma

CC BY NC SA

racionalidade e metodologia positivistas, onde o cientista encontra-se desassociado do seu objeto de estudo e em situação de neutralidade frente a ele, em sua análise busca a descoberta de regularidades e padrões preexistentes que lhe permitam a manipulação e previsão de comportamento do objeto de estudo (LINKLATER, 2007, p. 45-49; SILVA, 2005). A Teoria Crítica se propõe a mudar essa abordagem resgatando elementos do marxismo, como a dialética e o materialismo histórico. Segundo Horkheimer (*apud* SILVA, 2005) as ciências sociais não podem seguir o mesmo método que as ciências naturais porque a sociedade não funciona da mesma forma que a natureza. Na sociedade os fatos não são universais e imutáveis, mas dependentes de estruturas sociais e históricas na qual estão inseridos. Além disso, o cientista social nunca pode ser completamente neutro, pois, diferentemente dos cientistas naturais, ele não está desassociado de seu objeto de estudo, mas é parte integrante do contexto que analisa.

Partindo desse princípio, pode-se dizer que nenhuma teoria nas ciências sociais é totalmente neutra, toda teoria se constrói condicionada a influências sociais, morais e/ou ideológicas constituintes da realidade em que está inserida. Indo mais além, a teoria por si só também participa da construção da realidade material, pois é a maneira que a mente encontra para compreender a realidade confrontada, portanto, a teoria orienta a ação de grupos e indivíduos, levando-os a reproduzir ou alterar a realidade a partir disso (SILVA, 2005). Nesse sentido, não é possível desassociar teoria de prática, elas se influenciam mutuamente; toda ação na materialidade é precedida por alguma teoria – que pode ser uma tradição, contrato social, ideologia, etc. Então, a teoria possui o potencial de moldar a realidade e pode servir a objetivos que busquem sua manutenção ou transformação, uma teoria sempre serve a alguém e a algum propósito (COX,1981).

Assim, a Teoria Crítica se apresenta como uma abordagem que busca entender as influências e valores por trás de teorias que sustentam as estruturas da realidade analisada e a partir disso procura formas de modificá-la, tendo como objetivo final a emancipação humana, que é a preocupação central da Teoria Crítica (SILVA, 2005).

Nas Relações Internacionais essa metodologia ganha força na década de 1980, em um contexto de Guerra Fria, e se insere em contraposição às teorias tradicionais da disciplina – Realismo e Liberalismo – por sua natureza positivista. Autores vinculados a essa corrente teórica, como Cox (1981), discutem a ética por trás das Relações Internacionais dizendo que as teorias tradicionais contribuem para o assentamento de uma racionalidade que mantém o *status quo* e seus mecanismos de dominação, tratando-se de um saber técnico que aliena o indivíduo dos reais valores e interesses por trás das teorias dominantes e favorecendo a preservação de uma estrutura de exploração e desigualdade no sistema internacional.

CC BY NC SA

Cox (1981) descreve os elementos que sustentam uma estrutura dominante se baseando nos conceitos de Gramsci sobre hegemonia. Com marcantes influências de Maquiavel, Gramsci afirma que uma hegemonia se mantém pelo influxo entre coerção e consenso, isto é, para uma hegemonia se manter no poder não basta apenas supremacia militar e aparato coercitivo, mas também um conjunto de ideias e valores que sejam capazes de manter um consenso entre ela e os mais fracos. Se os mais fracos enxergarem a estrutura dominante como legítima, o uso da força não é necessário para manter o poder hegemônico; isso pode ser atingido se o *hegemon* estiver disposto a fazer concessões no sentido de demonstrar que sua dominação busca interesses universais e não apenas os seus particulares (COX, 1981, p. 99). Portanto, quanto mais consenso existe em uma hegemonia, menos necessário é o uso da força para mantê-la.

A partir disso, Cox (1981) descreve os elementos que são necessários para a manutenção de uma estrutura hegemônica, esses elementos não determinam ações de forma mecânica, mas impõem pressões e constrangimentos a grupos e indivíduos na tentativa de fazê-los agir de acordo com as teorias da estrutura dominante, de modo que eles podem se comportar apenas submetendo-se ou opondo-se a ela, mas nunca ignorando-a (COX, 1981, p. 98). Esses elementos são: Capacidades Materiais, Ideias e Instituições.

As capacidades materiais são o potencial produtivo e destrutivo, acumulação de recursos naturais, tecnológicos, econômicos e militares. As ideias são as teorias de base da estrutura, e dividem-se em dois grupos: as intersubjetivas que são aquelas mais socialmente internalizadas, noções compartilhadas sobre a natureza das relações que podem se perpetuar por gerações; o segundo grupo é o das imagens coletivas, ideias mais diversificadas e menos predominantes que as intersubjetivas. Não raro, as duas entram em conflito e uma estrutura alternativa pode emergir desse choque entre diferentes ideias. As instituições servem como um meio de estabilizar e perpetuar ideias intersubjetivas coesas com o poder hegemônico vigente, embora possam também agir em oposição a ele se dominados por uma imagem coletiva alternativa (COX, 1981, p. 97-99).

Quadro 2 - Elementos constituintes de uma estrutura hegemônica

Elementos	Definição segundo Teoria Crítica	Exemplos
Ideias	Teorias e valores que orientam ações individuais ou coletivas nos três níveis de análise	**Drogas como um mal a ser erradicado**, levam a ações como leis proibicionistas nas formas de estado, convenções regulatórias nas ordens mundiais e marginalização e controle nas forças sociais;
Instituições	Meios de disseminação de ideias, a fim de perpetuar ou desafiar a ideia dominante	**ONU**, através das Convenções sobre drogas perpetua a ideia dominante de que elas são um mal a ser erradicado; **Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia**, organização interestatal com o objetivo de alterar os princípios da ideia dominante sobre drogas
Capacidades Materiais	Potencial produtivo e destrutivo	**Força militar estatal**, potencial destrutivo de um Estado; **Economia nacional**, potencial produtivo de um Estado; **Missões de paz da ONU**, união de forças militares de diferentes Estados, representa um potencial destrutivo nas ordens mundiais.

Fonte: Elaboração do autor baseado em Cox (1981).

Uma estrutura histórica pode ser analisada em três níveis: Forças sociais, Formas de Estado e Ordens Mundiais, se referindo respectivamente à força de trabalho – sociedade civil, trabalhadores, camponeses –, à configuração estatal e ao sistema internacional (COX, 1981, p. 100-101). Todos os três elementos que constituem uma estrutura histórica podem se perceber presentes – de diferentes formas – nos três níveis de análise, os quais se influenciam e inter-relacionam reciprocamente e podem, cada um, ser considerados como uma sucessão de estruturas dominantes e rivais emergentes em constante dialética (COX, 1981). Assim, uma imagem coletiva emergente entre forças sociais pode se fortalecer a ponto de influenciar as ideias e instituições do Estado ou até do sistema internacional; assim como um Estado autoritário pode utilizar-se de suas capacidades materiais para influenciar diretamente as ordens mundiais – pressionando militarmente ou economicamente outros Estados –, e de suas instituições para controlar as forças sociais internas enraizando valores que mantenham o consenso.

Assim, propõe-se uma análise do regime internacional de controle sobre drogas e de sua construção histórica a partir de preceitos da Teoria Crítica das Relações Internacionais, com a intenção de encontrar possibilidades de transformação em suas premissas que facilitem a construção de uma estrutura mais coesa e justa para se lidar com a questão das drogas a nível internacional. Para tanto, a análise será dividida em três partes: a primeira discute o papel das

CC BY NC SA

Ideias desse regime; a segunda, o papel das capacidades materiais e instituições; e a terceira aborda o surgimento de novas imagens coletivas com o potencial de alterar as premissas do regime atual.

3.1. O papel das Ideias na construção do regime internacional de controle sobre drogas

A partir do que foi explicitado sobre a Teoria Crítica das Relações Internacionais, pode-se dizer que o atual regime internacional de controle sobre drogas representa uma ideia intersubjetiva enraizada nas instituições das ordens mundiais. Entretanto, é uma ideia que ganha força primeiro entre as forças sociais dos EUA no século XIX.

O fortalecimento do Partido Proibicionista representou a ascensão de uma imagem coletiva de oposição que surgiu nas forças sociais estadunidenses pedindo por maior intervenção estatal na sociedade, o que incluía regulamentação sobre uso e comércio de drogas, primeiramente do álcool e ópio e depois da *cannabis* e outras drogas. O cristianismo protestante em conjunto com racismo e xenofobia foi o que levou ao fortalecimento das imagens coletivas proibicionistas entre as elites brancas estadunidenses, que justificavam sua visão a partir de valores morais religiosos e preconceitos contra grupos sociais específicos – como chineses, afrodescendentes e latinos. Vale destacar que as imagens coletivas citadas não são puramente de proibição de drogas para o bem geral, mas fazem parte de um complexo de ideias que relacionavam diretamente etnia, pobreza, criminalidade e uso de substâncias, levando à conclusão de que erradicando o uso de drogas, vários outros problemas sociais seriam resolvidos. Essas imagens convertem-se em ideias intersubjetivas nos EUA ao se infiltrarem nas formas de estado e suas instituições, com isso, tentam constantemente se expandir nas ordens mundiais através de frequentes conferências no início do século XX.

Após o fim da II Guerra Mundial, a ONU se constitui como principal instituição internacional para fins diplomáticos, e apesar de se pautar nos princípios da neutralidade e multilateralismo, Cox (1981) mostra que toda instituição tem o objetivo de disseminar uma ideia que não pode ser neutra, pois toda teoria é feita por alguém e para servir a um propósito. Sendo o maior mantenedor da ONU desde sua criação, os EUA puderem fazer com que as suas ideias fossem as reforçadas e disseminadas através dessa instituição, o que foi pouco questionado por seus membros já que a ONU se declara com o objetivo de assegurar a paz e outros interesses universais. Aos poucos a ONU se consolida como última instância diplomática e os EUA como hegemonia mundial, essa nova conjuntura tem como principais teorias de base ideias intersubjetivas estadunidenses.

CC BY NC SA

A partir de 1961, as ideias de drogas como um mal a ser erradicado e a repressão criminal como caminho para tanto passam a ser pressionadas aos membros da ONU através da Convenção Única sobre Entorpecentes (1961). Essas ideias encontram-se fortemente enraizadas nos regimes da ONU e se tornaram dominantes na estrutura histórica atual.

3.2. O papel das Capacidades Materiais e das Instituições no regime internacional de controle sobre drogas

Apesar de as ideias serem de importância central para a consolidação de uma estrutura histórica dominante, as instituições e capacidades materiais também possuem um papel significativo, como no caso da conversão de drogas em fonte de criminalidade nos Estados Unidos ao longo dos séculos XIX e XX.

Essa ideia foi aos poucos ganhando força na política e sendo gradativamente disseminada por veículos de mídia. A criação da FBN foi muito importante tanto como instituição como capacidade material para consolidação dessa ideia, pois tratava-se de uma força policial que agia não só perseguindo aqueles que infringiam leis sobre drogas mas também reforçando constantemente um discurso de demonização das drogas na mídia que foi essencial para que drogas como um mal em si e fonte de criminalidade se tornassem uma ideia intersubjetiva entre as forças sociais do país, com destaque para as declarações sensacionalistas (citadas no segundo capítulo) de Harry Anslinger e outros oficiais da FBN. Os discursos dessa instituição foram tão efetivos em convencer as forças sociais, que foram priorizadas, mesmo frente às declarações de instituições de cunho científico, como foi o caso do Relatório Laguardia da Academia de Medicina da Nova York, ignorado nos trâmites de aprovação do *Marijuana Tax Act*.

A nível internacional, as conferências anteriores a II Guerra funcionaram como instituições de vital importância para ir aos poucos quebrando a ideia de que drogas seriam apenas uma mercadoria e colocando sobre elas um peso moral que se reforçou gradativamente. Esse processo facilitou a consolidação posterior das Convenções sobre drogas da ONU e as instituições internacionais vinculadas a ela, gerando um consenso ao redor dessa ideia nas ordens mundiais nos anos subsequentes.

Contudo, todos os conflitos gerados pelo sistema de controle sobre drogas e a constante necessidade do uso da força para mantê-lo demonstram que o consenso ao redor dessa ideia nunca foi pleno nas forças sociais. Como postulado por Cox (1981), o uso da força se faz mais necessário quando não há consenso em relação à estrutura hegemônica. Pode-se dizer então, que apesar de as elites estadunidenses terem conseguido consolidar um forte consenso nas

CC BY NC SA

formas de estado e ordens mundiais, as forças sociais sempre se mostraram resistentes à ideia de droga como crime, isso pode ser observado nos dados da UNODC apresentados anteriormente, tanto a oferta quanto a demanda por diversos tipos de droga continuaram aumentando ano após ano mesmo com todos os esforços proibicionistas. A necessidade do constante uso da força demonstra a falta de consenso sobre o assunto nas forças sociais e a existência de imagens coletivas antagônicas.

3.3. Ascensão de novas Imagens Coletivas em relação a drogas

Em vista de todas as consequências geradas pela Guerra às Drogas na América Latina, foi criada em 2008 a Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia, composta pelos ex-presidentes Cesar Gaviria da Colômbia, Ernesto Zedillo do México e Fernando Henrique Cardoso do Brasil, em conjunto com outras dezessete personalidades. Trata-se da primeira organização interestatal formada com o objetivo declarado de se opor ao sistema internacional de controle sobre drogas. A declaração publicada por essa comissão se inicia da seguinte forma:

> A violência e o crime organizado associados ao tráfico de drogas ilícitas constituem um dos problemas mais graves da América Latina. Frente a uma situação que se deteriora a cada dia, com altíssimos custos humanos e sociais, é imperativo retificar a estratégia de "guerra contra as drogas" aplicada nos últimos trinta anos na região (COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009, p. 7).

A declaração denuncia todos os impactos causados na região por políticas de combate ao uso e comércio de drogas, afirma o fracasso dessas políticas e pede por uma revisão das mesmas demandando que sejam sustentadas sobre um novo paradigma baseado em: tratar o uso de drogas como problema de saúde pública; reduzir o consumo por meio de ações de informação e prevenção; e, focalizar a repressão somente sobre o crime organizado. (COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009, p. 11). O documento também destaca que a atual abordagem sobre o tema está arraigada a uma série de preconceitos, temores e visões ideológicas que transformaram a questão das drogas num tabu que dificulta ainda mais uma mudança de paradigma (COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2000, p. 8).

Em 2011, foi criada a Comissão Global de Políticas Sobre Drogas (*Global Comission on Drug Policy*) por personalidades europeias em conjunto com os criadores da Comissão Latino-Americana – que hoje encontra-se incorporada à Comissão Global. Essa comissão publica relatórios anuais desde sua criação e se posiciona a favor de modelos de regulação legal de

CC BY NC SA

drogas, tem como objetivo denunciar o fracasso das políticas de drogas baseadas no modelo criminalizante e trabalhar o desenvolvimento de políticas que priorizem a evidência científica, a saúde pública, direitos humanos e segurança (COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2011). Segundo seu site oficial, as convicções da Comissão Global são centradas em cinco princípios: Priorização da saúde pública; Garantia de acesso a medicamentos controlados; Descriminalização da posse e uso pessoal; Busca de alternativas de punição para atores não violentos no mercado de drogas ilícitas e promoção de esforços para desenvolvimento sócio-econômico que lhes ofereçam uma estratégia de saída legítima, e; Regulamentar o mercado de drogas e reduzir sua influência corrupta e violenta.

As empreitadas da Comissão Global culminaram em uma sessão especial da assembleia geral da ONU em 2016 para discutir o sistema internacional de controle sobre drogas. Com forte participação de organizações da sociedade civil, a assembleia resultou em um relatório da UNODC reconhecendo falhas no sistema. Apesar de não ter gerado qualquer ação efetiva que mudasse as atuais bases e resoluções do sistema, a sessão especial representou um passo importante para levar imagens coletivas emergentes das forças sociais para as ordens mundiais, gerando um primeiro impacto ao consenso dominante.

Desde finais do século XX mais de 10 países implementaram políticas de descriminalização de posse e uso – principalmente de maconha – e redução de danos em detrimento de um reforço da repressão para lidar com seus problemas internos relacionados a drogas ilícitas (SANCHEZ E SOARES, 2015). Esse fato demonstra mais um forte passo em direção a uma mudança de paradigma, já que as ideias alternativas estão aos poucos chegando também às formas de Estado, o que lhes proporciona capacidades materiais para alterar paradigmas internamente e facilita sua infiltração em instituições importantes. Mesmo dentro dos EUA existe um forte movimento por descriminalização, sobretudo de *cannabis*, que já levou a mudanças de leis em diversos estados, com destaque para a organização *Drug Policy Alliance*, que desde a década de 1980 luta contra a Guerra às Drogas e se posiciona a favor de uma política de drogas estadunidense que valorize a redução de danos e soberania dos indivíduos sobre seus corpos e mentes.

Por fim, pode-se dizer que as imagens coletivas de oposição já representam uma ameaça à estrutura dominante dada à extensão de sua influência atualmente. Para que possam de fato começar a alterar o sistema, essas imagens coletivas precisam se infiltrar ainda mais em formas de Estado e nas ordens mundiais e abalar o consenso existente nessas instâncias, como já começaram a fazer. Dessa forma, as novas ideias poderiam se dispor das capacidades materiais e instituições necessárias para serem disseminadas e reforçadas de modo a criar um novo consenso em relação às drogas que seja mais justo e coeso.

CC BY NC SA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há mais de um século a comunidade internacional tem fortalecido progressivamente um regime de controle sobre o consumo e comércio de algumas drogas em nível internacional, esse regime é hoje baseado em três convenções: a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), emendada pelo protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971), e; a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988). Dados da própria ONU revelam que esse regime falhou em seus objetivos de reduzir a oferta e demanda de drogas no mundo, além de ter causado diversos impactos negativos e contraproducentes em diferentes Estados, principalmente em Estados menos desenvolvidos. O mercado do tráfico tem movimentado enormes quantias de dinheiro ilegal, influenciado e controlado governos e as tentativas de combatê-lo têm fracassado, gerado violência urbana sem precedentes e superpopulação carcerária, dentre outros problemas sociais, ambientais, políticos e econômicos

Esse regime se construiu muito influenciado pela visão de apenas um Estado sobre o tema: os Estados Unidos da América. As mudanças na base econômica estadunidense ao longo do século XIX trouxeram consigo uma gama de conflitos sociais gerados principalmente pela expansão da imigração e dos aglomerados urbanos. Sentimentos patrióticos e religiosos cristãos das elites brancas do país somados ao seu desapreço por grupos sociais marginalizados levaram à consolidação de um pensamento coletivo que relacionava diretamente etnia, vício, delinquência e degeneração moral em oposição ao que seriam os reais “valores americanos”. A proibição então passa a ser vista como a solução para retomar esses valores e levam à criação do Partido Proibicionista, que tinha como principal objetivo a proibição do álcool e, posteriormente, de outras drogas.

O discurso proibicionista estadunidense ganha força e forma ao longo dos anos, criando um sistema nacional antidrogas altamente repressivo e baseado na punição jurídica. Com o objetivo de ter mais controle sobre a importação de drogas em seu território, os EUA começam a traçar rotas para internacionalizar essas políticas. Seus esforços encontram forte resistência no início, principalmente por parte das potências europeias que controlavam o mercado de drogas, fazendo com que as primeiras conferências sobre o assunto não levem a muitos resultados concretos.

Entretanto, as circunstâncias vão se alterando ao longo dos séculos XIX e XX, conforme os EUA ganham espaço no sistema internacional e as potências europeias se enfraquecem com as duas guerras mundiais. As conferências sobre drogas passam a receber cada vez menos

CC BY NC SA

resistência, vão se tornando gradualmente mais duras e tomando forma com políticas e instituições responsáveis por mapear e controlar a importação, exportação e produção de algumas substâncias.

Quando os EUA finalmente se consolidam como potência hegemônica consegue transformar o papel social das drogas a nível mundial, e estas passam a ser consideradas fontes de criminalidade. Para tanto, foi construído sob os auspícios de uma organização internacional multilateral um sistema de controle sobre o comércio e uso de drogas baseado em três convenções internacionais que regem o sistema até os dias atuais. Essas convenções possuem diretrizes irredutivelmente baseadas numa abordagem combativa e criminalizante que reduz as substâncias ali consideradas unicamente a fontes de crime e como um mal da qual a humanidade precisa ser livrada.

À luz da Teoria Crítica das Relações Internacionais, e mais especificamente as ideias de Robert Cox, fica claro perceber que para haver uma transformação nessa realidade atual, precisa-se alterar suas premissas e as imagens coletivas vinculadas a ela para ser possível criar um sistema mais justo e eficaz para lidar com problemas relacionados ao uso e comércio de drogas. Muitas organizações da sociedade civil e até governos têm se posicionado a favor de uma reforma do sistema que seja desvinculada do princípio da criminalização e cada vez mais Estados têm tentado seguir essa abordagem. Para que a mudança de paradigma avance com mais força a nível internacional as imagens coletivas precisam ganhar mais espaço em diferentes formas de Estado e nas ordens mundiais, para ganharem espaço nas instituições e terem mais acesso a capacidades materiais, só assim as ideias emergentes poderão se ganhar força suficiente para alterar as bases do sistema internacional de controle sobre drogas.

REFERÊNCIAS

BILGIN, P. Critical Theory. In: WILLIAMS, P. D. *Security Studies:* an introduction. New York: Routledge, 2008. Cap. 7, p. 89-102.

BUXTON, J. *The Political Economy of Narcotics:* production, consumption and global markets. Black Point: Fernwood Publishing Ltd, 2006.

COLLINS, J. The Economics of New Global Strategy. In: COLLINS, J. (Org.). *Ending the Drug Wars*: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy. London: LSE IDEAS, p. 8-15, 2014. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/56706/ Acesso em 16 de setembro de 2021.

CARVALHO, J. C. A Emergência da Política Mundial de Drogas: O Brasil e as Primeiras Conferências Internacionais do Ópio. *Oficina do Historiador*, v. 7, n. 1, p. 153-176, jan./jun. 2014. Disponível em: https://doi.org/10.15448/2178-3748.2014.1.15927 Acesso em 22 de outubro de 2021.

COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS. *Guerra às Drogas.* Relatório da Comissão Global de Políticas sobre Drogas, jun. 2011. Disponível em: https://www.globalcommissionondrugs.org/reports Acesso em: 9 de junho de 2021.

COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA. *Drogas e Democracia:* Rumo a uma Mudança de Paradigma. Declaração da Comissão Latino-Americana sobre Drogas, março 2009. Disponível em: https://doczz.com.br/doc/124870/drogas-e-democracia--rumo-a-uma-mudan%C3%A7a-de-paradigma Acesso em 16 de julho de 2021.

COX, R. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millenium – Journal of International Studies*, vol. 10, n. 2, p. 126-155, 1981. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/03058298810100020501 Acesso em 13 de agosto de 2021.

DRUCKER, E. Mass Incarceration as a Global Policy Dilemma. In: COLLINS, J. (Org.). *Ending the Drug Wars*: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy. London: LSE IDEAS, p. 61-69, 2014. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/56706/ Acessado em 16 de setembro de 2021.

DRUG POLICY ALLIANCE. *We are leading the way together*. Relatório Anual da Drug Policy Alliance, 2015. Disponível em: https://drugpolicy.org/resource/drug-policy-alliance-annual-report Acesso em 9 de junho de 2021.

ESCOHOTADO, A. *História general de las drogas*. 7. ed. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

FRAGA, P.C.P. A geopolítica das drogas na América Latina. *Revista em Pauta*, n. 19, p. 67-88, 2007. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/187/210 Acesso em 12 de agosto de 2021.

LINKLATER, A. *Critical Theory and World Politics:* citizenship, sovereignty and humanity. 1 ed. Nova York: Routledge, 2007.

MEJIA, D.; RESTREPO, P. Why is Strict Prohibition Collapsing? In: COLLINS, J. (Org.). *Ending the Drug Wars*: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy. London: LSE IDEAS, p. 26-32, 2014. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/56706/ Acessado em 16 de setembro de 2021.

NETO, M.; SANTOS, M.; SOBRAL, M.; PESSOA, C. A droga como dispositivo de controle social: Uma análise das representações sociais do álcool, maconha e crack na imprensa brasileira. *Psicologia em Estudo*, vol. 7, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.4025/psicolestud.v27i0.48860 Acesso em: 29 de setembro de 2022.

PALLEY, D. Drug Wars as a Neoliberal Trojan Horse. *Latin American Perspectives*, vol. 42, n. 5, p. 109-132, set. 2015. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582X15585117 Acesso em: 24 de maio de 2021.

POIARES, C. A. Contribuição para uma análise histórica da droga. *Revista Toxicodependências*, ano 5, n. 1, p. 3-12, 1999. Disponível em: https://www.sicad.pt/PT/RevistaToxicodependencias/Paginas/revista.aspx?rid=80&rano=1999&redic=1> Acessado em 17 de agosto de 2021.

RODRIGUES, T. Narcotráfico e Militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro: vol. 34, n. 1, p. 9-41, jan/jun 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/rwTYjJdcGrnzGjx6r3n46ww/abstract/?lang=pt Acessado em 11 de julho de 2021.

SANCHEZ, L.; SOARES, M. Conheça os países onde o porte de drogas para uso pessoal não é crime. *Folha de São Paulo*. São Paulo, set. 2015. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/asmais/2015/09/1671352-conheca-os-paises-onde-o-porte-de-drogas-e-liberado-para-uso-pessoal.shtml#article-aside Acessado em 26 de fevereiro de 2021.

SAPORI, L. F. Mercado das Drogas Ilícitas e Homicídios no Brasil: Um Estudo Comparativo das Cidades de Belo Horizonte (MG) e Maceió (AL). *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: vol. 63, n. 4, 2020. Disponível em: < https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.223 Acessado em 27 de agosto de 2022.

SILVA, M. A. Teoria Crítica e Relações Internacionais. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: vol. 27, n. 2, p. 249-282, jul/dez 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-85292005000200001 Acessado em 20 de outubro de 2021.

CC BY NC SA

SOUZA, T. S. DE. A Economia das Drogas em uma abordagem heterodoxa. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015. Disponível em: https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=491286 Acessado em 28 de setembro de 2022.

UNODC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Analysis of Drug Markets*: World Drug Report 2018. Washington: UNODC Research, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/wdr2018/ Acessado em 19 de agosto de 2021.

UNODC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *World Drug Report 2019*: Global Overview of Drug Demand and Supply. Washington: UNODC Research, jun. 2019. Disponível em: https://wdr.unodc.org/wdr2019/ Acessado em 4 de setembro de 2021.

UNITED NATIONS. *The International Drug Conventions*: Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 as amended by the 1972 Protocol; Convention on Psychotropic Substances of 1971; United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988 with final acts and resolutions. Nova Iorque, 2013. Disponível em:https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/conventions.html Acessado em 20 de agosto de 2021.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.15868

Política internacional na CPAC: Conteúdos, atores e posições na esfera pública (2018-2021)

International Politics at CPAC: Contents, actors and positions in the public sphere (2018-2021)

La política internacional en el CPAC: Contenidos, actores y posiciones en la esfera pública (2018-2021)

Otávio Dias de Souza Ferreira
Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (FLACSO-Brasil)
São Paulo, São Paulo, Brasil.
E-mail: euotavio@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5659-5347

Resumo: A Conservative Political Action Conference (CPAC) constitui iniciativa política criada nos anos 1970 para operar como aparato ideológico de grupos conservadores dos Estados Unidos ligados ao Partido Republicano. O trabalho expõe, analisa e sistematiza conteúdos, atores e posições registradas nas conferências da CPAC e na página da American Conservative Union Foundation, entidade organizadora das conferências, entre 2018 e 2020, além do que foi apresentado na primeira conferência do ano de 2021, sobre assuntos internacionais. Identifica-se grande preocupação com a agenda internacional. Evidencia-se a defesa reiterada do status estadunidense de líder na defesa das liberdades, do livre mercado e da democracia. O país é anunciado como o único capaz de fazer frente às ameaças terríveis colocadas na geopolítica internacional, sobretudo por parte da China.

Palavras-Chave: Política Internacional; Estados Unidos; Hegemonia.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Abstract: The Conservative Political Action Conference (CPAC) is a political initiative created in the 1970s to operate as an ideological apparatus of conservative groups in the United States linked to the Republican Party. Traditionally more focused on domestic politics, there is a tendency to be more concerned with the international agenda. The paper exposes, analyzes, and systematizes contents, actors, and positions recorded at CPAC conferences and on the website of the American Conservative Union Foundation, the organizing entity of the conferences, between 2018 and 2020, in addition to what was presented at the first conference of the year 2021, on international affairs. It identifies great concern with the international agenda. It is evident the repeated defense of the US status as a leader in the defense of freedoms, the free market, and democracy. The country is heralded as the only one capable of facing the dire threats posed in international geopolitics, especially by China.

Keywords: International Politics; United States; Hegemony.

Resumen: La Conferencia de Acción Política Conservadora (CPAC) es una iniciativa política creada en la década de 1970 para funcionar como un aparato ideológico de los grupos conservadores estadounidenses vinculados al Partido Republicano. Tradicionalmente más centrados en la política interna, se ha observado una tendencia a una mayor preocupación por la agenda internacional. El trabajo expone, analiza y sistematiza contenidos, actores y posicionamientos registrados en las conferencias del CPAC y en la página web de la American Conservative Union Foundation, entidad organizadora de las conferencias, entre 2018 y 2020, además de lo presentado en la primera conferencia del año 2021, sobre asuntos internacionales. Uno identifica una gran preocupación con la agenda internacional. Es evidente la defensa de la condición de Estados Unidos como líder en la defensa de las libertades, el libre mercado y la democracia. El país se anuncia como el único capaz de hacer frente a las terribles amenazas que plantea la geopolítica internacional, especialmente China.

Palabras clave: Política internacional; Estados Unidos; Hegemonía.

Recebido em: 19/04/2022

Aceito em: 30/03/2023

INTRODUÇÃO

A CPAC – Conservative Political Action Conference – corresponde a iniciativa política criada em 1974, vinculada à American Conservative Union Foundation – ACU (União Conservadora Americana). Opera como um aparato ideológico nos Estados Unidos da América ligado, de modo informal, a grupos autodenominados conservadores do Partido Republicano.

Após histórico mais voltado para a realização de conferências nos Estados Unidos, na gestão de Matt Schlapp à frente da ACU Foundation e no contexto de ascensão de Donald Trump, criou-se centro temático sobre política internacional e foram realizadas de conferências fora dos Estados Unidos.

Esse trabalho investiga os principais conteúdos, atores e posições sobre matérias internacionais em vídeos institucionais, registros de painéis individuais e mesas de conferências da CPAC divulgados pela instituição referentes ao período entre 2018 e início de 2021. Olha-se para os indivíduos e as organizações de relevância, para as principais demandas articuladas no âmbito das conferências, para os inimigos eleitos e para o espaço reservado para a América Latina – e para o Brasil – em relação ao resto do mundo.

O artigo está organizado em quatro sessões, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira parte apresentamos a CPAC, com um breve histórico, enfatizando a tendência recente de se dedicar mais ao debate de questões internacionais. A segunda parte trata da CPAC teoricamente como um aparato hegemônico. Em seguida, discorremos sobre questões metodológicas da pesquisa empírica. Passa-se, na quarta parte à análise dos dados empíricos, sistematizando os achados no material selecionado referente a vídeos de painéis individuais e mesas entre 2018 e 2020 e da primeira CPAC de 2021, realizada na Flórida.

Pretende contribuir para uma agenda nova de pesquisas sobre as novas facetas do conservadorismo estadunidense em torno do fenômeno de Donald Trump e suas redes e projetos internacionais, que têm desdobramentos inclusive sobre grupos conservadores no Brasil, lembrando que em outubro de 2019 São Paulo foi a sede de um encontro da CPAC, que contou com Eduardo Bolsonaro como referência principal [1].

O objetivo central é investigar como tem sido desenhada nesses últimos anos a agenda internacional da CPAC, quais as preocupações maiores. A hipótese é que a China tenha centralidade e que os embates ideológicos tenham ganhado destaque, especialmente com o protagonismo de Donald Trump no âmbito das Conferências.

1 Para mais informações do evento, ler informe de Ferreira (2019) no Observatório de Política dos Estados Unidos.

CC BY NC SA

NOTAS SOBRE A CPAC

Fundada em meados dos anos 1970, nos idos do escândalo de Watergate envolvendo o então presidente Richard Nixon, a Conservative Political Action Conference (CPAC) une atores políticos importantes que se colocam no espectro político-ideológico do conservadorismo estadunidense [2] e redes difusoras do pensamento ligado ao movimento intelectual construído a partir do pós-Guerra (NASH, 2006). É simbólico que a abertura daquele primeiro evento tenha sido protagonizada por Ronald Reagan, aquele que em 1980 concretizaria a missão de alcançar a Presidência.

A CPAC firmou-se enquanto marco relevante para o "movimento conservador" estadunidense. Ao longo dos anos, a CPAC foi ganhando crescente notoriedade. Firmou-se uma tradição de edições anuais da conferência, na maioria das vezes em Washington. Várias lideranças do "Great Old Party" encontraram nessas conferências um espaço privilegiado para seus discursos, como Ronald Reagan, John McCain, George H. W. Bush, Bob Dole, Jack Kemp, George W. Bush e, mais recentemente, Ron Paul, Rudy Giuliani, Mitt Romney, Ted Cruz e Donald Trump (GONYEA, 2017; HUMAN EVENTS, 2003).

A ACU, por sua vez, foi fundada em 1964. Divulga como slogan principal que define sua função e papel a frase: "Nós definimos o conservadorismo" [3]. Para se ter ideia da amplitude do rol de atividades desenvolvidas pela fundação, em sua estrutura foram criados órgãos temáticos como o "Centro para Accountabilty Legislativa", o "Centro para Liberdade Automobilística", o "Centro Nolan para a Justiça", o "Centro para Artes e Cultura", o "Centro para a Dignidade Humana", o "Centro para os Direitos de Propriedade do Século XXI", o "Centro para o Estado e a Diplomacia" e o "Centro para Proteção de Eleitores e de seus Valores" [4].

A dissertação de Parker (2015) elucida algumas questões sobre o surgimento da CPAC e enumera diversos papeis assumidos por ela desde sua fundação. No início dos anos 1970 havia grande fragmentação no movimento conservador estadunidense e a CPAC foi pensada para

2 O presente trabalho adota o "conservadorismo" a partir do uso nativo da expressão pelos próprios atores da ACU e da CPAC. Expoentes da literatura, a partir de diferentes linhas teóricas, preferem definir a posição ideológica desses atores usando expressões como "extrema direita", "alt-right", "pósfascismo", "populismo de direita" ou "novas direitas", reconhecendo nesses fenômenos características novas e distintas em relação ao conservadorismo.

3 Tradução livre para "We define conservatism".

4 Tradução livre para: "Center for Legislative Accountabilty", "Center for Automotive Freedom", "Nolan Center for Justice", "Center for Arts and Culture", o "Center for Human Dignity", "Center for 21st Century Property Rights" e o "Center for Statesmanship and Diplomacy" e o "Center to Protect Voters and their Values". Tais informações constam da página da internet da ACU. Disponível em: https://www.conservative.org. Acesso em: 13.05.2021.

CC BY NC SA

solucionar esse problema, como um fórum para reunir e colocar em diálogo diversos atores políticos, como o intelectual, o estrategista, os líderes e os ativistas, de modo a promover uma coordenação desses esforços para se construir uma agenda e planos estratégicos comuns.

> A conferência pode, portanto, ser descrita como instrumento originalmente criado pelos líderes políticos e intelectuais da Velha Direita visando incentivar a cooperação, coordenação e comunicação entre um grupo seleto de políticos, intelectuais e comunidades ativistas e também para estruturar intercâmbios discursivos entre esses atores (PARKER, 2015, p. 03) [5].

Entre os papeis identificados por Parker (2015) na criação da CPAC estão o de purificação do movimento conservador, o de expansão desse movimento, o de racionalização do movimento, o de guia ou de direcionamento do movimento, criando entendimentos comuns para os desafios conservadores, interpretando os contextos ideológicos e políticos, funcionando como um mecanismo institucional não oficial fora dos canais do Partido Republicano.

Desde o início já havia preocupações com a agenda internacional, como nas abordagens sobre a Guerra Fria, a política de defesa estadunidense e nas narrativas anti-comunistas. Nesse contexto, por exemplo, Senador Strom Thurmond (Apud PARKER, 2015, p. 135) dos Estados Unidos justificou, em painel da CPAC nos anos 1970, a necessidade de dinheiro do orçamento para a defesa das "nações livres" diante da ameaça soviética. E em discurso na CPAC 1975, Ronald Reagan (Apud PARKER, 2015, p. 138) enfatizou a preocupação com o fim de barreiras comerciais internacionais.

Muito recentemente a ACU e a CPAC desenvolveram centros temáticos e promoveram uma quantidade maior de eventos, atingindo um público muito maior, nos Estados Unidos e fora dele. Desde 2019, a CPAC ganhou força adicional e um dinamismo maior com a promoção de uma pluralidade de eventos no mesmo ano em diferentes localidades dos Estados Unidos, como em Minesota, Atlanta, Memphis, a CPAC West e uma inusitada edição em um estabelecimento prisional, a "CPAC Cárcere" [6], em novembro de 2019.

Além disso, em 2019 a CPAC começou a realizar outras edições no exterior, como na Austrália, Japão, Coreia do Sul e Brasil. Trata-se de uma marca da gestão de Matt Schlapp à frente da American Conservative Union, que assumiu em 2014 o cargo máximo da Fundação, em paralelo à ascensão de Donald Trump entre os conservadores.

5 Tradução livre para: "The conference can therefore be described as an instrument originally created by the political and intellectual leaders of Old Right in order to encourage cooperation, coordination, and communication among a select group of politicians, intellectuals, and activist communities and in order to also structure discursive exchanges among those actors".

6 Tradução livre para "Prison CPAC".

CC BY NC SA

Antes de ser o Chairman da ACU Foundation, Schlapp tivera experiência como assessor parlamentar no final dos anos 1990, como gestor da campanha de George W. Bush, em 2000, e como Diretor Político da Casa Branca na reeleição. Sua militância no conservadorismo teria se originado ainda nos tempos de universitário na University of Notre Dame, onde criou uma revista conservadora. Durante os cinco primeiros anos de sua gestão na ACU, consta que a entidade triplicou de tamanho, atingindo uma audiência de 25 milhões de pessoas e um bilhão de manifestações no Twitter em conferência recente (ACU Foundation, 2019). Em sua trajetória teve vínculos com operações dos irmãos Kock em Washington. Em sua gestão merece crédito também a participação de sua esposa, Mercedes Schlapp, a conselheira estratégica da gestão de Donald Trump para questões atinentes ao Oeste do país, que costuma ocupar lugar de destaque como apresentadora e painelista nos últimos encontros da CPAC (POLITICO, 2018).

Trump proferiu desde 2013 uma palestra por ano na CPAC, à exceção de 2016, e foi se tornando cada vez mais a referência individual principal da Conferência. Nas palavras do Chairman da ACU, Matt Schlapp: "Não é a mudança de atitude do CPAC em relação ao Trump, são os ativistas conservadores americanos que mudaram sua atitude em relação ao Trump. ... A propósito, nós concordamos com eles" [7] (SCHLAPP Apud POLITICO, 2018).

Nessa orientação recente da CPAC, é notável como algumas temáticas estrangeiras vêm ocupando maior espaço nos últimos anos e como as autoridades e influenciadores com repertório mais voltado à política internacional vêm ganhando espaço de fala nas conferências, como é o caso de Mike Pompeo, Gordon Chang e K.T. McFarland.

A CPAC COMO APARATO PRIVADO HEGEMÔNICO

Vista como um aparato ou um aparelho privado ideológico, a CPAC insere-se no contexto de disputas no campo das ideias, mas também como um espaço voltado para ação, conforme o próprio nome da conferência afirma. Essa ação está direcionada simultaneamente ao convencimento de atores da sociedade e de ocupação das estruturas do Estado.

Hegemonia é um conceito fundamental da obra de Gramsci que foi construído ao longo de sua obra. No esforço de síntese do conceito na obra madura do pensador italiano, Dias (1996) traduz a hegemonia como um processo de construção de uma visão do mundo abrangente, em um complexo que abarca política, economia, filosofia, história e a dimensão das afetividades.

7 Tradução livre para: "It's not CPAC's change of attitude toward Trump, it's the American conservative activists who have changed their attitude toward Trump. … By the way, we agree with them".

CC BY NC SA

A hegemonia é cunhada a partir de uma determinada classe social e dirige ao convencimento de outros agrupamentos de que essa racionalidade é a mais adequada, em uma concepção de Estado que inclui as bases sociais da estrutura da sociedade civil, como a igreja, a imprensa e o sistema de educação (DIAS, 1996; COX, 2007). O exercício da hegemonia visaria uma espécie de combinação e equilíbrio entre força e consenso. Meios de comunicação e mecanismos associativos trabalhariam para sedimentar o consenso de maiorias.

Aparelho ou aparato privado hegemônico seriam espécies de arranjos formuladores e difusores de novos terrenos ideológicos e filosóficos. Numa das primeiras formulações de Antonio Gramsci:

> A realização de um aparelho hegemônico, enquanto cria um novo terreno ideológico, determina uma reforma das consciências e dos métodos de conhecimento, é um fato de conhecimento, um fato filosófico. Em linguagem crociana: quando se consegue introduzir uma nova moral conforme a uma nova concepção do mundo, termina-se por introduzir também esta concepção, isto é, determina-se uma completa reforma filosófica (GRAMSCI, 1999, Cad. 01, p. 324).

A expressão se desenvolveu e adquiriu contornos mais complexos em paralelo ao desenvolvimento do próprio conceito de soberania. Na forma mais madura do conceito, pode ser definido como espécies de organismos vivos e voluntários aparentemente autônomos em relação ao Estado, mas que constituem elemento essencial na sua composição. Esses organismos são a sede da produção e articulação de projetos de classe, de visões de mundo e de reformas em entendimentos compartilhados de filosofia e ideologia, bem como de iniciativas para concretiza-los, colocando-o em ação no sentido de produzir consensos, de convencer outros atores e de interpelar seus antagonistas (HOEVELER, 2019; RAMOS 2012).

Quando pensamos em disputas externas e nas relações internacionais, para além do Estado-Nação, a hegemonia deve ser lida com outros contornos, com alguma adequação, reconhecendo o momento de ausência de uma ordem estável e pela pluralidade de entes com o monopólio legítimo do poder da força. Jessop (2005) advertia para a possibilidade da leitura de Gramsci para outros espaços e escalas além do Estado Nacional, de modo coerente com as premissas teóricas do autor italiano. Cox (1981) formulou uma adequação do conceito de hegemonia para tratar das organizações internacionais, atores específicos nas relações internacionais. Com essa chave passou a discutir a hegemonia na dimensão de uma ordem mundial, de onde levantou questões como a regulação de conflitos entre os Estados e uma sociedade civil global, com vínculos entre suas classes sociais.

CC BY NC SA

Acontece que a CPAC não tem as características de organização internacional nos termos utilizados por Cox. Não é nem fruto da "ordem mundial hegemônica" e nem tampouco "corporifica as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas" (COX, 2007, p. 119). Funciona mais próxima da definição de aparelho privado hegemônico no nível de disputa doméstico com vínculos entre elites conservadoras que ultrapassam o espaço do Estado. A categoria se adequa ao objeto de estudo sem grande esforço e sem perder sua essência.

NOTAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA EMPÍRICA

A pesquisa empírica aqui empreendida sobre a CPAC não se preocupa com a dimensão doméstica da disputa eleitoral estadunidense, mas sim com as mensagens e narrativas difundidas na esfera pública sobre temas internacionais. O recorte dessa pesquisa privilegia materiais disseminados pela organização da CPAC ao longo das conferências e na página institucional.

A página da CPAC na internet funciona principalmente para divulgação dos eventos futuros. Apresenta alguns materiais sobre antigas CPACs. A página da ACU Foundation, instituição organizadora das Conferências, por sua vez, oferece muitos vídeos dos últimos anos da Conferência, dispostos em seções temáticas. Muitas informações sobre política internacional nas conferências da CPAC podem ser encontradas também na página do "Centro para o Estado e a Diplomacia", ligada à ACU.

Na página "cpac.conservative.org" na internet, organizada pela ACU Foundation, pode-se localizar sessões temáticas sobre alguns conteúdos, entre os quais "Direito à Vida", "China", "Alta tecnologia", "Trump na CPAC", "o golpe contra o Presidente", "Socialismo", "Estado Regulatório", "Constituição e Cultura", "Reforma da Justiça Criminal", "Economia", "Saúde" e "2a Emenda" [8]. Cada sessão traz uma pequena seleção de vídeos de palestras e mesas das últimas conferências da CPAC com autoridades sobre o assunto, entre 2018 e 2020. Entre esses temas, interessa como material para pesquisa aqueles das seguintes sessões: "Política Externa" [9], com 11 vídeos; "China", com 6 vídeos; e "Socialismo", com 15 vídeos.

8 Tradução livre para: "Right to Live", "China", "Big Tech, "Trump at CPAC", "the Coup Against the President", "Socialism", "Regulatory State", "Constitution and Culture", "Criminal Justice Reform, "Economy", "Healthcare" e "2nd Amendment". As páginas referidas são desdobramentos do tronco: https://cpac.conservative.org. As respectivas sessões objeto de investigação estão disponíveis nos endereços: https://cpac.conservative.org/topic/foreign-policy/; https://cpac.conservative.org/topic/china/ e https://cpac.conservative.org/topic/socialism/. Importa salientar ainda que cinco desses vídeos apareciam simultaneamente em duas dessas categorias. A consulta foi feita em maio de 2021.

9 Tradução livre para "foreign policy".

CC BY NC SA

A sessão “política externa” traz referências a projetos ligados a política externa. No conjunto de vídeos dessa sessão aparecem menções a diversos países como as duas Coreias, Honk Kong, Síria, China, Israel, União Europeia e México.

O Socialismo é um tema muito significativo nas alusões aos adversários internos dos Republicanos, sobretudo no ano das prévias dos Democratas em que Bernie Sanders figurou como um candidato com bom fôlego. Nas relações internacionais, vídeos da sessão Socialismo abordam os inimigos externos e referências internacionais supostamente negativas, como a China, a Coreia do Norte, Cuba e Venezuela.

A China é uma referência inescapável entre as prioridades dos políticos estadunidenses, da direita à esquerda, por figurar como grande potência econômica, concorrente direto dos Estados Unidos em diversos setores na geopolítica, por contar com amplo mercado de trabalho e de consumidores e pela tradição no espectro político-ideológico ligado ao Partido Comunista Chinês, desde a Revolução Chinesa, suscitando diversas questões espinhosas como em relação ao papel do Estado e às liberdades individuais. Veremos que ganhou maior destaque para os conservadores da CPAC a partir do evento de 2019. Segundo a apresentação da sessão do site institucional:

> O poder geopolítico crescente da China ameaça a liberdade ao redor do mundo, e a corrida tecnológica é a nova corrida espacial. As novas armas de guerra da China poderiam ser AI, 5G, e Big Data. Permitir que a China vença a corrida para 5G e outras tecnologias poderia dar ao regime comunista acesso aos telefones e informações pessoais dos usuários em todo o mundo. Como os Estados Unidos podem contrariar os planos de domínio tecnológico - e político - da China? (CPAC, s.d.) [10].

O “Centro para o Estado e a Diplomacia” disponibiliza escassos registros na internet sobre seu funcionamento [11]. Conta com elenco de “Companheiros de Políticas” [12] composto pelo empresário Jeff Ballabon, o autor e pesquisador Gordon Chang, o Presidente e fundador do “American Islamic Forum for Democracy” M Zuhdi Jasser, o administrador Mike Magan, o

10 Tradução livre para: “China’s rising geopolitical power threatens freedom around the world, and the tech race is the new space race. China’s new weapons of war could be AI, 5G, and Big Data. Allowing China to win the race to 5G and other technologies could give the Communist regime access to the phones and personal information of users around the globe. How can the United States counter China’s plans for technological – and political – dominance?”

11 Pressupõe-se que seja novo, pelo fato de a preocupação maior com os assuntos internacionais ser relativamente nova na fundação e pelo fato de sua página na internet estar praticamente em branco nesse momento da pesquisa, com espaços a serem preenchidos na “home” e no “blog”, ao passo que o “Center for Criminal Justice Reform” e o “Nolan Center for Justice”, por exemplo, que são os centros mais antigos, publicam grande quantidade de informações sobre seus trabalhos. t

12 Tradução livre para “Policy Fellows”.

CC BY NC SA

administrador Dennis C. Shea e a comentarista política K.T. McFarland. Esse órgão define sua atuação nos seguintes termos:

> Os CSD Senior Fellows abordam uma série de questões incluindo assuntos diplomáticos, relações exteriores, accountability judicial, legislativo e executivo e liberdade e diversidade religiosa, no intuito de ilustrar os princípios da tradição americana e conservadora aos formuladores de políticas, líderes políticos e ao público. O CSD serve para abordar as questões urgentes que envolvem o processo político, o conservadorismo e os princípios básicos americanos, enquanto relaciona estes princípios ao complexo e relevante ciclo de notícias (ACU FOUNDATION, s.d) [13].

Quanto ao recorte temporal, trata-se do momento em que se pode identificar indícios de um projeto de internacionalização da CPAC, com um olhar que ultrapassa os limites da política doméstica. Abrange mais da metade do governo de Donald Trump, incluindo as eleições legislativas de meio de mandato ("Midterms") de 2018 e a eleição em que J. Biden se saiu vitorioso. No Brasil envolve o início da gestão de Jair Bolsonaro. É o período com maior disponibilidade de informações e conteúdos sobre a CPAC.

Trata-se de denso material com diversos painéis individuais, mesas, entrevistas e até um vídeo institucional. Abrangem discursos como o de Mike Pompeo, Mercedes Schlapp, K.T. McFarland, Michael Pillsbury e mesas com Senadores Republicanos Marsha Blackburn e Joni Ernst, em encontros da CPAC de 2020, até os painéis de Larry Kudlow, em encontro da CPAC de 2019, e o de Gordon Chang, na CPAC de 2018. Questões mais diversas são tratadas envolvendo Israel, Coreia do Sul, China, Síria, Cuba, Venezuela, entre outros.

Esse material será complementado por vídeos importantes de painéis da CPAC do ano de 2018, que aparece sub-representado na página da CPAC em relação aos anos seguintes, destacando as apresentações do político britânico Nigel Farage, da política francesa Marion Marechal Le Pen e do Presidente dos Estados Unidos Donald Trump. Além disso, será objeto de investigação os demais discursos do Presidente estadunidense na CPAC nesse período.

Em relação à última conferência da CPAC, na Flórida, em março de 2021, será utilizada como fonte de pesquisa o informe analítico produzido sobre o evento publicado no Observatório de Política dos Estados Unidos (Ferreira, 2021), asseverando que este autor acompanhou todo o evento ao vivo, pelos vídeos divulgados pela organização.

13 Tradução livre para: "CSD Senior Fellows tackle a range of issues including diplomatic affairs, foreign relations, Judicial, Legislative, and Executive accountability and religious freedom and diversity in order to illustrate the principles of American and conservative tradition to policymakers, political leaders, and the public. The CSD serves to address the pressing questions surrounding the political process, conservatism, and basic American tenets while relating these principles to the complex and relevant news cycle".

CC BY NC SA

Sublinha-se que páginas políticas na rede mundial de computadores passam por constantes revisões de conteúdos, com a substituição do material por outros, por vezes apagando antigos materiais, por vários motivos que passam por mudanças de posicionamentos, de lideranças ou coalizões. A seleção de materiais postados pela ACU Foundation em determinado período recente oferece um registro fidedigno da divulgação institucional no período, algo que talvez não possa ser reproduzido posteriormente. A sistematização do material aqui realizada pretende somar na agenda de pesquisas sobre atores políticos da direita conservadora nas relações internacionais.

A CPAC NA POLÍTICA INTERNACIONAL ENTRE 2018 E 2021

A sistematização e organização dos resultados da pesquisa empírica serão apresentadas aqui de forma cronológica. Procura-se destacar casos e temas representativos das controvérsias mais reiteradas nesses anos, ao passo que outros materiais sobre temáticas menos repetidas são narrados de maneira sintética e breve.

O ano de 2018

Nosso recorte temporal começa em 2018, segundo ano do Governo de Donald Trump. O evento ocorreu em Maryland, no Gaylord National Resort and Convention Center em National Harbor, com o slogan “Um tempo para a ação” [14].

Um ambiente tenso instaurara-se na política doméstica estadunidense. A oposição pautava o impeachment do Presidente Donald Trump por um suposto conluio com Moscou para influenciar a eleição de 2016, que seguia sob investigação. No final daquele ano seria realizada a “Midterm” na vida política estadunidense, eleição que renovou cem por cento dos deputados e um terço de senadores, entre outros cargos. Tais preocupações foram recorrentes na CPAC daquele ano.

O painel do professor do Departamento de História da Stanford University Gordon Chang tratou de desafios colocados para a sociedade estadunidense na relação com a China. Colocou especialmente a questão das substâncias psicoativas proibidas produzidas na China que são enviadas para os Estados Unidos. Outro ponto referido foram os investimentos chineses em mais de uma centena de institutos de ensino – chamados Confucius Institutes – espalhados

14 Tradução livre para “A time for Action”.

pelo território americano, a partir dos quais é disseminada propaganda do regime chinês para jovens americanos, como parte de uma estratégia global do Partido Comunista.

Talvez a presença de maior repercussão na CPAC de 2018 tenha sido a da política francesa Marion Marechal Le Pen, neta de Jean-Marie e sobrinha de Marine. Muito descontraída, buscou ressaltar aspectos históricos da amizade entre os povos, os desafios colocados com a União Europeia e preocupação conjunta dos conservadores do norte em relação à defesa da liberdade. Preconizou a importância da família, da nação – e do nacionalismo – para o bem comum e para a moralidade do coletivo. Terminou anunciando que estava engajada no projeto de lançamento de uma faculdade para estudos de ciência política.

Nigel Farage, político inglês conhecido como "Sr. Brexit" (Mr. Brexit), compareceu em Conferência da CPAC de 2018, entusiasmado com o início do governo de Donald Trump. Retomou, naquela oportunidade, um pouco da história da vitória em 2016 na campanha pelo Brexit, fazendo um paralelo com a conquista dos republicanos. Salientou o gradativo crescimento dos votos dos conservadores desde 2000 e elegeu como inimigos deles, na Inglaterra e na América, o "establishment" e o mainstream da mídia, que estariam engajados em teorias conspiratórias bizarras e campanhas de fakenews em ambos os países para tentar deslegitimar a derrota. Farage retornou à CPAC em outras oportunidades e em 2021 seguia participando de eventos no território americano em defesa das ideias conservadoras de Donald Trump e seus aliados contra a "elite liberal", promovidos pela organização FreedomWorks (BAXTER, 2021).

Na apresentação de encerramento da CPAC 2018, o Presidente Donald Trump dedicou-se mais a temas polêmicos domésticos, como a questão das armas e o massacre em escola da Flórida com dezessete vítimas. Desferiu muitos ataques aos democratas e a suas políticas, de olho na disputa das eleições Midterms marcadas para o final daquele ano. Em matéria internacional, anunciou um pacote de medidas contra a Coreia do Norte. Comentou sobre as negociações em curso com o México e o Canadá para atualizar os termos do NAFTA. Abordou as políticas de controle da imigração no país. Prometeu acabar com o desequilíbrio nas relações com a China.

Os resultados das Midterms seriam favoráveis aos Democratas na Câmara dos Deputados, enquanto no Senado o controle se manteve com os Republicanos. As condições de governabilidade do governo Trump tornaram-se mais difíceis, mas a apuração minou os planos de impeachment do Presidente (TEIXEIRA, 2018). Em março de 2019 o relatório do procurador especial Robert Mueller absolveu o presidente das acusações de conluio com os russos, após 22 meses de investigação (G1, 2019).

CC BY NC SA

No cenário externo, dois fatos merecem destaque em 2018, todavia repercutindo mais nas CPACs dos anos seguintes. O primeiro foi a mudança da embaixada para Jerusalém, realizada sob protestos. O outro deu-se em outubro de 2018, quando se selou o novo acordo comercial entre EUA, México e Canadá, o USMCA, concluindo negociações que vinham desde o ano anterior.

A CPAC 2018 registrou turbulências na diplomacia em relação à Coreia do Norte. Em maio de 2018 o Secretário de Estado Mike Pompeo realizou uma visita oficial àquele país abrindo uma agenda de negociações e logrou a libertação de três americanos que estavam privados de liberdade em um campo de trabalhos forçados. Em junho de 2019 os presidentes dos dois países encontraram-se em Cingapura. Em junho do ano seguinte, Trump visitou o Presidente da Coreia do Norte Kim Jong-un, atravessando a fronteira pela Coreia do Sul. Desde o princípio esteve no centro da negociação a flexibilização de sansões comerciais ao país asiático em troca da revisão de suas políticas nucleares, mas essa pauta pouco avançou e acabou se enfraquecendo ao final daquele ano (LYI, 2019).

O ano de 2019

O ano de 2019 foi um ano sem pleitos eleitorais e revelou-se muito mais movimentado no tocante às Conferências da CPAC. Foram realizadas algumas edições de conferências no território estadunidense e, pela primeira vez, edições no exterior, na Austrália, Japão, Coreia do Sul e Brasil.

O principal evento, mantendo a tradição, foi o primeiro, no início do ano, contando com a presença garantida das figuras mais ilustres do movimento conservador. O tema da Conferência realizada novamente em Maryland, desta vez entre os dias 27 de fevereiro e 02 de março, foi “O que faz a América grande” [15]. A imagem marcante desse evento foi a de Donald Trump abraçando a bandeira dos Estados Unidos, ato que seria repetido no ano seguinte, e que seria imitado, numa paródia com a nossa bandeira, por Eduardo Bolsonaro, no palco da edição brasileira da CPAC.

Em um dos painéis, o embaixador Dore Gold celebrou o reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel, por parte do Governo Trump. Constituiria, segundo o painelista, um ato corajoso a afirmar verdades históricas e que estaria em harmonia com o conhecimento da bíblia pelos pais fundadores dos Estados Unidos e pelo amor à liberdade compartilhado pelos dois povos.

15 Tradução livre para “What makes América Great”.

A partir desse ano a China passou a ter grande centralidade na agenda internacional da CPAC, em painéis como “China, a ameaça global”, “O exterminador do século 21, Como a China está usando 5G e A.I. para assumir o mundo” [16] e outro que partiu de um paralelo com o alerta de Winston Churchill sobre a iminente ameaça de Hitler no entre-guerras. O professor Gordon Chang teve protagonismo nos três painéis, acompanhando outros conservadores. Membro do Departamento de História da Stanford University e autor de vários livros sobre a Ásia, figura no rol de Companheiros de Políticas do Centro para o Estado e a Diplomacia da ACU Foundation.

Em outro painel, o estrategista da Casa Branca Steve Banon comparou o foco na China com o foco na União Soviética nos anos 1970 e 1980 (SCHRECKINGER, 2019). O terrorismo não seria mais a prioridade de ameaças externas. Os Estados Unidos estariam agora em franca missão em defesa da democracia, das liberdades e do livre mercado no mundo.

Um debate foi realizado também sobre o papel dos Estados Unidos na Síria reuniu a jornalista Lisa Daftary, o apresentador de rádio e podcast Buck Sexton e Marc Thiessen, do American Enterprise Institute. Discutiu-se a retirada de tropas e se defendeu a adoção da Doutrina Reagan nos tempos dos conflitos de Angola e Nicarágua, no sentido de se treinar os habitantes locais para guerrear, ao invés de simplesmente enviar os soldados americanos para a batalha.

Os ataques à liberdade por parte do governo de Moon Jae-In na Coreia do Sul foram alvo de outra mesa com dois especialistas na condição da Coreia do Sul e com o representante da Foundation for the Defense of Democracies, cuja moderação coube a Gordon Chang. Foi colocada uma suposta luta ideológica na península em que o Norte estaria subvertendo o Sul.

Na sessão sobre “Socialismo” houve painéis que trataram muito lateralmente de questões internacionais, como os dos apresentadores de mídia Glenn Beck e Larry Kudlow que condenando o socialismo, colocaram a Venezuela como uma prova atual do fracasso desse regime, desaguando em miséria e fome.

Em outra oportunidade, o Chairman da ACU Foundation Matt Schlapp e os políticos Mark Meadows e Jim Jordan reuniram-se em mesa para atacar o projeto do Green New Deal dos Democratas, quando se promoveu um balanço positivo de feitos da gestão, destacando a política de Trump em Jerusalém, o novo acordo do NAFTA, junto ao México e ao Canadá, e a libertação dos três prisioneiros americanos da Coreia do Norte.

16 Tradução livre para “China, the global menace”, “21 Century terminator, How China is using 5G and A.I. to take over the world”.

O ano de 2020

A CPAC 2020 trouxe como slogan “América Vs Socialismo”. Quando foi realizada a primeira edição no início do ano eleitoral, em março, as primárias dos Democratas tinham como favoritos Michael Bloomberg e Bernie Sanders. Seriam alvos reiterados de ataques dos conservadores, sobretudo o último político, devido à sua histórica simpatia pelo socialismo. Os democratas seriam sistematicamente acusados de terem dado uma guinada para o extremo da esquerda.

Difundiu-se um vídeo no evento de pouco mais de oito minutos destacando o referido slogan daquela edição da CPAC. Logo nas primeiras imagens, Lenin, Fidel Castro e Hitler são colocados lado a lado como companheiros em uma ideologia que seria responsável por cem milhões de assassinatos. Em seguida imagens atribuídas à Venezuela evocam um cenário de catástrofe humanitária. Ao longo do vídeo vários dos democratas mais ilustres são mostrados, da Senadora Ocasio Cortez e Bernie Trump a Michael Bloomberg e Elisabeth Warren. Em certo momento, Trump afirmou que “O Socialismo é sobre apenas uma coisa: poder para a classe dominante” [17]. O Socialismo foi vinculado ao antissemitismo, à intolerância, ao sexismo, ao elitismo, à hipocrisia, à corrupção, ao controle de governo, à ruína financeira, à ausência de fronteiras dos Estados. Terminou com slogans da campanha presidencial como “A América nunca será um país socialista” e com apelo a valores como a liberdade, o individualismo, a fé. Não havia créditos de autoria e produção ao final do vídeo.

Os assuntos domésticos e a eleição ganharam destaque em vários momentos, inclusive a escolha de muitos dos palestrantes pode ter sido realizada tendo em vista cálculos dos estrategistas de campanha. Assim a CPAC de 2020 teve convidados jovens influenciadores digitais e membros de movimentos sociais como os militantes negros conservadores Jon Miller, jornalista, e Maj Toure, happer fundador do Black Guns Matter, o gay conservador Brandon Straka, líder da campanha Walk Away, e a ativista do Young Americans Against Socialism Morgan Zegers. Praticamente todos vociferaram em algum momento contra a suposta retórica “vitimista” da esquerda e dos movimentos identitários.

K.T. McFarland apresentou uma série de três painéis dedicados a destruir o Socialismo: “O Socialismo destrói a segurança”, com Chair Liz Cheney; “O Socialismo destrói a Humanidade”, com Mercedez Schlapp, esposa do Chairman da ACU Foundation; e “O Socialismo destrói a economia”, com o Congressista Roger Williams.

17 Tradução livre para: “Socialism is about one thing only: power for the rulling class”.

A construção do muro ao sul do país foi defendida e celebrada pelo político Chad Wolf, no sentido de que a América estaria mais segura nos tempos de Trump na mesma mesa em que o empresário Dan Brouilette discutiu a condição favorável de energia do país e as oportunidades abertas de negociar tais recursos com a Europa. A Venezuela recebeu menção pejorativa como exemplo de políticas socialistas fracassadas, a exemplo do que os Democratas gostariam de aplicar na América.

Uma mini conferência da CPAC foi realizada em fevereiro de 2020 em stand montado em local sagrado da Cidade de David, dentro da muralha de Jerusalém. Ariel Lighstone entrevista o embaixador estadunidense em Israel David Friedman e Ze'ev Orchstein, especialista na história bíblica e dos judeus em Israel. O ambiente era de celebração e justificação da mudança da embaixada americana para Jerusalém.

Na segunda edição da CPAC de 2020, em junho, a Companheira de Política do Centro para o Estado e a Diplomacia da ACU Foundation K.T. McFarland apresentou painel individual contando o seu caso de ser envolvida em uma investigação vexatória e supostamente abusiva por parte das autoridades do país depois que largou cargo no Governo Trump por suposto envolvimento em conluio com a Rússia para interferir nas eleições americanas. Associou a situação a uma perseguição política e a uma evidente intimidação por parte dos socialistas, em sua tradicional sanha por ataque às liberdades individuais.

Em outra sessão dessa CPAC, ela coordenou uma mesa sobre ameaças à liberdade na península Coreana, com o representante do movimento conservador jovem na Coreia do Sul Daniel Chul e o Embaixador Coreano na Austrália. As ameaças à Coreia do Sul também foram colocadas na palestra de Kim Kwang-Dong.

Gordon Chang coordenou a mesa seguinte, dedicada a debater questões de recursos minerais e a necessária revisão na condição de dependência americana em relação a alguns recursos da China. Também para falar sobre a China, o experiente consultor do Departamento de Defesa Michael Pillsbury palestrou sobre de estratégias adotada por Donald Trump em relação à China.

Depois de encabeçar um protesto anunciando a recente notícia de prisão em Honk Kong do amigo ativista Jimmy Lai junto com outros militantes pela liberdade, Chang moderou outra mesa sobre a China. Ao lado do congressista Cathy Rogers e do representante da patrocinadora do evento The Heritage Foundation Jim Carafano, trataram das disputas em torno de tecnologia com a China, abrangendo o sistema 5G, inteligência artificial e a gestão de bancos de dados novos e suas potencialidades e ameaças à liberdade, a ponto de serem tratadas enquanto supostas armas de guerra. Conforme resumiu o moderador da mesa: "Os Estados

CC BY NC SA

Unidos e a China estão envolvidos em uma Guerra Fria Tecnológica e o vencedor dominará o Século 21" [18].

Mercedez Shlapp criticou duramente alguns regimes socialistas, sobretudo no tocante ao cerceamento – senão "morte" – das liberdades, conforme suas palavras. Narrou a história de seus pais, enquanto vítimas da Revolução Cubana e da violência perpetrada pelo regime de Fidel Castro. Emendou um ataque ao regime ditatorial de Hugo Chavez e Nicolaz Maduro, eliminando a economia da Venezuela, que estaria em franco crescimento antes de chegarem ao poder. Quem também trouxe depoimento pessoal foi Dale Bellis, lembrando de sua visita à Rússia e à Ucrânia em 1991, detalhando as lamentáveis condições de vida da população local, desprovida de dignidade e dos mais básicos direitos humanos.

Coube a Mike Pompeo trazer um balanço das políticas internacionais empreendidas, pontuando conquistas – como o Nafta, negociações com a China, a Coreia do Norte, a mudança de embaixada para Jerusalém – e desafios almejando tornar o país mais seguro – no que se inclui a construção do muro e o controle das fronteiras e da imigração – e para posicionar os Estados Unidos de forma mais vantajosa em acordos como o Nuclear e o do Clima.

O início de 2021

Com o slogan "América Não Cancelada" [19], internacionais na primeira CPAC depois da derrota de Donald Trump foi realizada na Florida. As suspeitas de fraude no pleito eleitoral tiveram protagonismo, bem como as acusações em relação aos Democratas de implantarem diversas medidas de cerceamento das liberdades dos conservadores.

Muitos atores políticos de relevo compareceram a essa CPAC, incluindo vários daqueles presentes nas conferências anteriores e referidos na amostra apresentada acima. Merecem destaque o Presidente Trump, o Secretário de Estado Mike Pompeo, os policy fellows do Centro especializado da ACU Foundation K.T. McFarland e Gordon Chang.

Em discurso muito mais voltado para questões domésticas, com um balanço sobre sua gestão e celebração de conquistas, o então ex-Presidente Donald Trump teve seus momentos de euforia e outros em que destilou sarcasmo e agressividade contra os opositores. Não perdeu oportunidade de espetar sutilmente a potência asiática, com a referência pejorativa ao vírus da Covid19 enquanto o "vírus chinês".

18 Tradução livre para: "The United States and China are involved in a Cold Tech War and the winner dominates the 21st century".

19 Tradução livre para: "America Uncancelled".

CC BY NC SA

Era o momento e o ambiente propício para prestação de contas e exaltação dos feitos da gestão e isso foi uma marca dessa edição do evento, inclusive em relação às temáticas internacionais, havendo pouca novidade em relação aos conteúdos e abordagens que já vinham sendo veiculados nos anos pretéritos.

Vários países foram objeto de preocupação da organização do evento, distribuindo-se em pautas de mesas e palestras diversas. De modo similar ao verificado nos anos anteriores, apareceram as duas Coreias, Honk Kong, Rússia, Israel e o grande destaque ficou para a China. Não houve novidade também nas abordagens, retomando aqueles conteúdos já mencionados, geralmente com informações mais atualizadas, como a perseguição aos defensores da democracia em Honk Kong, o antissemitismo e a defesa do Estado de Israel, o embate entre as Coreias e as ameaças à liberdade naquela península, nos regimes do Sul e do Norte. Vale registrar como uma novidade nessa última CPAC estadunidense a presença de conservadores do Japão, representados pelo escritor e jornalista Gemki Fujii.

A ameaça chinesa despontou em momentos e dimensões variados, como em relação às liberdades dos países vizinhos na Ásia, em relação aos empregos, economia, ideologia, tecnologias e política de inovação dos Estados Unidos.

A América Latina seguiu como absolutamente periférica entre as preocupações dos conservadores da CPAC, com menções breves em relação à fronteira mexicana, ao modelo de acordo de livre-comércio com o vizinho do sul (caso que inclui o Canadá). A edição brasileira da CPAC, de 2019, foi lembrada apenas muito brevemente, em vídeo institucional da ACU Foundation.

NOTAS ANALÍTICAS

A tabela 01 oferece um panorama resumido das principais temáticas tratadas nesses últimos anos em matéria de política internacional.

Tabela 01. Destaques e principais temáticas em política internacional na CPAC (2018-2021)

2018	Slogan: "Um tempo para a ação". Midterms tensa – foco mais doméstico. Aparecem tensões com a Coreia do Norte, o entusiasmo com o Brexit, negociações de atualização do NAFTA e promessas de reequilibrar as relações com a China. Presenças de Marion M. Le Pen e Nigel Farage (Sr. Brexit).
2019	Slogan: "O que faz a América Grande". China ganha nítido protagonismo na quantidade de painéis e menções, inclusive por um de Steve Bannon, como a inimiga a ser combatida no campo das liberdades e democracia. Questionamento do papel dos EUA na Síria. Edições da CPAC no Brasil, Coreia do Sul, Japão e Austrália. Denúncias de ataques às liberdades na Coreia do Sul. Celebração da embaixada de Israel em Jerusalém.
2020	Slogan: "América Vs Socialismo". Ênfase em ataques ideológicos duros contra os supostos inimigos das liberdades (como China, Venezuela e Cuba). Destaque para questões econômicas e tecnológicas envolvendo a disputa com a China. Conferência realizada em Jerusalém. Aparece a tensão entre Rússia e Ucrânia em painel.
2021	Slogan: "America Não Cancelada". Foco doméstico na suposta perseguição aos conservadores nos EUA, a fraude no sistema eleitoral. Na mesma esteira, a perseguição aos patriotas de Honk Kong foi tematizada. A ameaça chinesa continuou a merecer destaque em várias áreas (economia, tecnologia, emprego e até na saúde, com a menção ao "China Virus").

Fonte: Página ACU Foundation e vídeos da 1a conferência de 2021. Elaboração do autor.

De modo geral, duas posturas mais amplas foram identificadas na análise do material empírico estudado, em relação às narrativas difundidas na CPAC. Uma é voltada para as disputas no âmbito doméstico, em relação ao status anti-establishment, quase que subalterno, do conservadorismo diante de toda pressão das instituições de ensino, da indústria cultural, das mídias tradicionais e de todo "mainstream" do meio artístico. A outra é voltada para disputas externas, especialmente em relação à principal antagonista no cenário atual, a China, na qual os Estados Unidos estão disputando com certa proeminência a posição de garantidor das liberdades e das democracias, ante a ameaça da potência asiática. Tendo em vista o recorte e o escopo da presente pesquisa, é essa orientação que nos interessa aqui. Os conflitos são interpretados de modo variado, geralmente com as lentes da ideologia e do pragmatismo, sobretudo considerando o momento de Donald Trump na Presidência.

A visão de mundo propagada pela CPAC, sobretudo nas conferências internas, remete reiteradamente à máxima "América em Primeiro Lugar" [20]. Segundo Ayerbe (2019), essa política revela a intenção de se promover uma revisão significativa das políticas das últimas administrações. Os Estados Unidos vivem um momento de transição no qual, pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria, sua condição de liderança é crescentemente contestada. China, Estados

20 Tradução livre para "America First".

CC BY NC SA

Unidos e mesmo a Rússia conformam áreas de influência em uma ordem internacional instável. Arranjos institucionais construídos depois da Segunda Guerra Mundial e que favoreceram sistematicamente aos interesses dos Estados Unidos viraram objetos de questionamento.

O tom do discurso adotado pelos conservadores e as estratégias adotadas parecem ganhar mais calor nos últimos anos, desde a campanha eleitoral de 2016 a China foi eleita como principal inimiga externa dos Estados Unidos e a animosidade parece se agravar (CHAGAS, 2020).

Velasco e Cruz (2019) situa a maior belicosidade nas narrativas a partir de esforços deliberados nesse sentido no âmbito da estratégia da "política de Gringrich", formulada e difundida no interior do Partido Republicano a partir de 1994 e que concebe a política como guerra e o adversário como inimigo a ser estigmatizado e vilipendiado. É coerente com o estilo a adoção de agressividade verbal, a adesão a teorias conspiratórias e a obstrução de pautas de modo estratégico, visando promover disfunção nas instituições políticas tradicionais. Trump seria o ápice desse movimento. Esse tom é percebido tanto nas relações políticas doméstica, quanto nas relações internacionais.

Coerente com tal belicosidade, mostra-se simbólica a caracterização de Donald Trump como um "American Samurai", cunhada pelo japonês Gemki Fujii em vídeos institucionais divulgados nos intervalos da CPAC Flórida de 2021. O ex-Presidente estadunidense é retratado como um patriota em batalha contra a vilã China e seu império comunista e totalitarista. Sua arma, a espingarda, serviria, para a cultura de sua pátria, tal qual a tradicional espada dos guerreiros nipônicos (Ferreira, 2021). A reiteração da expressão "China Virus" em discursos de Trump e de outros conservadores, constitui sintoma dessa orientação bélica em face de oponentes.

Mais do que uma disputa particular entre as duas potências, reside aí uma disputa ampla por hegemonia política com impactos globais, sobretudo no tocante às disputas sobre as tecnologias de comunicação, como evidencia a fala da congressista Kathy Rodgers, em mesa da CPAC 2020:

> Acho que precisamos liderar no 5G, precisamos liderar no A.I., precisamos estar trabalhando estrategicamente para garantir que o americano, que a América estejam liderando, que estejam ganhando o futuro, e trabalhando com aliados ao redor do mundo para vir e seguir nossa liderança em vez de seguir a China (RODGERS Apud WONG, 2020) [21].

21 Tradução livre para: "I think we need to lead on 5G, we need to lead on A.I., we need to be working strategically to make sure that American, that America that is leading, that's winning the future, and working with allies around the world to come and follow our leadership rather than follow China".

CC BY NC SA

Dominar as tecnologias de dados, informação e comunicação teria impacto na capacidade de controlar populações, de cercear liberdades, de formular e ditar regras no cenário internacional. Em última instância, teria o condão de impor sua ideologia aos demais.

Praticamente todas as principais sete orientações políticas do Governo de Donald Trump em relação à China pontuadas por Guimarães (2020) estão presentes no material empírico estudado:

> i. eliminar o déficit comercial dos EUA com a China; ii. impedir a transferência de tecnologia avançada; iii. reduzir a presença de estudantes chineses nos EUA; iv. impedir a adoção da tecnologia 5G da Huawei; v. promover o retorno da produção industrial para os Estados Unidos; vii. expandir o orçamento e a presença militar americana na Ásia; vii. alinhar os países europeus com os Estados Unidos contra a China (GUIMARÃES, 2020).

A busca pela hegemonia dos Estados Unidos na dimensão internacional na CPAC abrange a produção de consensos sobre o status estadunidense de grande defensor das liberdades, do livre mercado e da democracia. Seria a única nação capaz de fazer frente às ameaças terríveis colocadas na geopolítica internacional, especialmente pela China.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O executivo da ACU Foundation Dan Schneider revelou, na CPAC 2019, que haviam sido realizados encontros durante meses a fio entre grupos conservadores ligados à CPAC para refletir sobre a agenda e as prioridades na política externa que deveriam ser abraçadas pelo governo Trump. Nessa linha de operação, a CPAC opera como espécie de think tank visando influenciar as políticas públicas do governo. Vai muito além, como vimos, atuando na formação de militância e na construção e difusão de ideologia e de narrativas políticas para públicos internos e externos.

Conforme o contexto doméstico eleitoral dos Estados Unidos notamos que as questões domésticas ganharam maior protagonismo, geralmente na posição anti-establishment. A agressividade e o tratamento dos adversários – internos e externos - como inimigos aparece como abordagem reiterada nesses últimos anos.

Os múltiplos olhares para o exterior constituem uma realidade consolidada nas últimas edições do evento. Materializaram-se na própria criação do Centro específico para tais questões na ACU Foundation. As posturas discursivas proeminentes nas relações exteriores são de

CC BY NC SA

manutenção do status histórico de supremacia e de garantidor das liberdades e da democracia no mundo, frente à ameaça chinesa.

A realização de conferências no exterior e a constituição de centros especializados em temas internacionais, ambas iniciativas da gestão de Schlapp à frente da ACU Foundation, evidenciam tendências nova de ampliação de horizontes da CPAC. Com maior segmentação de conteúdos, passou a atingir de forma mais direta a novos públicos em outras realidades políticas. Nota-se o esforço em se adequar a outras realidades, estabelecendo conexões com elites políticas de outros países com afinidades no campo ideológico. Confirmando tal tendência, outras edições no exterior foram realizadas em 2022 (Hungria, Brasil, Israel México, Austrália e Japão) [22].

O continente latino-americano teve importância periférica no material observado. A revisão dos termos do NAFTA, o problema da migração mexicana e o fatídico muro na fronteira sul e o problema socialista na Venezuela e Cuba ganharam alguma atenção, mas de modo esporádico e breve. Apesar disso, a realização de edições da CPAC no Brasil, em 2019 e 2022, e no México, em 2022, aponta para a valorização desses países na região e para o conjunto do movimento internacional das direitas.

A centralidade de preocupações volta-se, contudo, para a China. As figuras centrais nessas orientações recentes para as relações internacionais da CPAC são Matt Schlapp, Donald Trump e Gordon Chang. Schlapp é o Chairman da ACU Foundation. Trump figura como o astro, o protagonista político na CPAC neste momento histórico, a prestigiar reiteradamente as conferências e sagrando-se como a referência fundamental para a maioria dos participantes. Gordon Chang constitui a autoridade intelectual da ACU Foundation sobre a Ásia – especialmente sobre a China. Com a fala e o lugar do especialista, atende com a legitimidade outorgada por sua posição conquistada por mérito em um meio acadêmico adverso. Incorpora um papel simbólico nas narrativas de guerra na filosofia e no campo das ideias.

As preocupações com as questões internacionais estão evidentes na análise do material empírico. Vieram à tona nesse período em que Trump ocupou a Presidência dos Estados Unidos da América e em meio a uma série de instabilidades na ordem internacional. Mesmo com a passagem do Partido Republicano e de Trump para a oposição, é certo que os esforços em busca de formação de consensos prevalecem no âmbito da CPAC, dentro e fora dos Estados Unidos, e seguirão merecendo atenção no contexto internacional.

22 Ver na página oficial da CPAC. Disponível em: https://www.conservative.org/events/. Acesso em: 14.02.2023.

REFERÊNCIAS

ACU FOUNDATION. Matt Schlapp, 2019. Disponível em: https://foundation.conservative.org/team/matt-schlapp/. Acessado em 30 de março de 2021.

ACU FOUNDATION. Center for Statesmanship & Diplomacy, s.d. Disponível em: http://acufoundation.conservative.org/center-for-statesmanship-diplomacy/about/. Acesso em 13 de maio de 2021.

AYERBE, Luís Fernando. Tempos de Reinvenção: ordens antigas na desordem do mundo presente. São Paulo: Ed. Unesp, 2019.

BAXTER, Holly. Nigel Farage: What does the American right want with the self-proclaimed 'Mr Brexit'?. Independent, 27.05.2021. Disponível em: https://www.independent.co.uk/news/world/americas/nigel-farage-brexit-american-tour-b1852748.html. Acessado em 31 de maio de 2021.

CHAGAS, Gabriela. O que está por trás das tensões entre os Estados Unidos da América e a China? Uma análise para além da Guerra Comercial. Núcleo de Estudos do BRICS – UFRGS, 2020.

COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e Relações Internacionais. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. Millennium: Journal of International Studies. London, 1981: 126-155.

CPAC. China, s.d. Disponível em: https://cpac.conservative.org/topic/china/. Acessado em 01 de junho de 2021.

DIAS, Edmundo Fernandes. Hegemonia: racionalidade que se faz história. In: DIAS, Edmundo Fernandes et all. O outro Gramsci. São Paulo, Xamã, 1996: 9-80.

FERREIRA, Otávio Dias de Souza. A América jamais será cancelada: a primeira CPAC pós-Trump. Observatório Político dos Estados Unidos, 2021. Disponível em: https://www.opeu.org.br/2021/03/02/a-america-jamais-sera-cancelada-a-primeira-cpac-pos-trump/. Acessado em: 19 de abril de 2022.

CC BY NC SA

FERREIRA, Otávio Dias de Souza. CPAC e a integração conservadora Brasil-Estados Unidos. Observatório Político dos Estados Unidos, 2019. Disponível em: https://www.opeu.org.br/2019/10/20/cpac-e-a-integracao-conservadora-brasil-eua/. Acessado em: 19 de abril de 2022.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Vol. 01. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

G1. Após 22 meses de investigação, procurador livra Trump de acusação de conluio com a Russia, 24.03.2019. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/03/24/relatorio-de-mueller-sobre-russia-diz-que-trump-nao-cometeu-crime-mas-tambem-nao-o-exonera.ghtml. Acessado em 28 de maio de 2021.

GONYEA, Don. What Is CPAC? A Room That Didn't Always Love Trump, But Owes Him A Lot, News from New Hampshire, 22.02.2017. Disponível em: https://www.nhpr.org/post/what-cpac-room-didnt-always-love-trump-owes-him-lot#stream/0. Acessado em 18 de março de 2021.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A hegemonia dos EUA e a ascensão da China. Brasil de Fato, 17.06.2020.

HOEVELER, Rejane Carolina. O Conceito de aparelho privado de hegemonia e seus usos para a pesquisa histórica. Revista Praxis e Hegemonia Popular, ano 5, n. 5, (2019): 145-159.

HUMAN EVENTS. CPAC Over 30 years: Conservatives have come a long way, 03.02.2003. Disponível em: https://humanevents.com/2003/02/03/cpac-over-30-yearsbrconservatives-have-come-a-long-way/. Acessado em 18 de maio de 2021.

JESSOP, Bob. "Gramsci as a spatial theorist". Critical Review of International Social and Political Philosophy, vol. 08, n.4 (2005): 455-68.

LIMBAUGH, Rush. "My conversation with Matt Schlapp". The Limbaugh eLetter, 2018. Disponível em: https://mobileservices.texterity.com/thelimbaughletter/november_2018/MobilePagedArticle.action?articleId=1436407#articleId1436407. Acessado em 30 de maio de 2021.

LYI, Macarena Vidal. Coreia do Norte anuncia suspensão das negociações nucleares com EUA. El País, 08.12.2019.

NASH, George W. The conservative intelectual movement in America since 1945. 30th anniversary ed. Wilmington, DE: ISI Books, 2006.

PARKER, Daniel Preston. CPAC: The Origins and Role of The Conference in the Expansion and Consolidation of the Conservative Movement, 1974-1980. Tese de Doutorado em Filosofia, University of Pennsylvania, 2015.

Politico. "Trump's New Power couple. Matheus Nussbaum". Politico, 03.10.2018. Disponível em: https://www.politico.com/story/2018/03/10/trump-white-house-mercedes-matt-schlapp-453024. Acessado em 14 de maio de 2021.

RAMOS, Leonardo. Antonio Gramsci. In: LIMA, Marcos Costa et al. Teóricos das relações internacionais. São Paulo: Hucitec-Facep, 2012.

SCHERENCKINGER, Ben. "CPAC's new boogeyman: China". Político, 28.02.2019. Disponível em: https://www.politico.com/story/2019/02/28/cpac-conservatives-china-1194212. Acessado em 01 de junho de 2021.

TEIXEIRA, Tatiana. Vitória democrata na Câmara, alta participação e diversidade marcam Midterms. Observatório Político dos Estados Unidos, 2018. Disponível em: https://www.opeu.org.br/2018/11/23/vitoria-democrata-na-camara-midterms/. Acessado em 19 de abril de 2022.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Uma casa dividida: Donald Trump e a transformação da política americana. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião C.; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira. Trump: primeiro tempo: partidos, políticas, eleições e perspectivas, 11-44. São Paulo: ed. Unesp, 2019.

WONG, Kristina. "Experts at CPAC: United States anid China are involved in a 'Cold Tech War'". Breitbart News, 28.02.2020. Disponível em: https://www.breitbart.com/politics/2020/02/28/cpac-united-states-china-cold-tech-war/. Acessado em 01 de junho de 2021.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: XXXXXXXXXXXXXX

Política internacional na CPAC: Conteúdos, atores e posições na esfera pública (2018-2021)

International Politics at CPAC: Contents, actors and positions in the public sphere (2018-2021)

La política internacional en el CPAC: Contenidos, actores y posiciones en la esfera pública (2018-2021)

Otávio Dias de Souza Ferreira
Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (FLACSO-Brasil)
São Paulo, São Paulo, Brasil.
E-mail: euotavio@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5659-5347

Resumo: A Conservative Political Action Conference (CPAC) constitui iniciativa política criada nos anos 1970 para operar como aparato ideológico de grupos conservadores dos Estados Unidos ligados ao Partido Republicano. O trabalho expõe, analisa e sistematiza conteúdos, atores e posições registradas nas conferências da CPAC e na página da American Conservative Union Foundation, entidade organizadora das conferências, entre 2018 e 2020, além do que foi apresentado na primeira conferência do ano de 2021, sobre assuntos internacionais. Identifica-se grande preocupação com a agenda internacional. Evidencia-se a defesa reiterada do status estadunidense de líder na defesa das liberdades, do livre mercado e da democracia. O país é anunciado como o único capaz de fazer frente às ameaças terríveis colocadas na geopolítica internacional, sobretudo por parte da China.

Palavras-Chave: Política Internacional; Estados Unidos; Hegemonia.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Abstract: The Conservative Political Action Conference (CPAC) is a political initiative created in the 1970s to operate as an ideological apparatus of conservative groups in the United States linked to the Republican Party. Traditionally more focused on domestic politics, there is a tendency to be more concerned with the international agenda. The paper exposes, analyzes, and systematizes contents, actors, and positions recorded at CPAC conferences and on the website of the American Conservative Union Foundation, the organizing entity of the conferences, between 2018 and 2020, in addition to what was presented at the first conference of the year 2021, on international affairs. It identifies great concern with the international agenda. It is evident the repeated defense of the US status as a leader in the defense of freedoms, the free market, and democracy. The country is heralded as the only one capable of facing the dire threats posed in international geopolitics, especially by China.

Keywords: International Politics; United States; Hegemony.

Resumen: La Conferencia de Acción Política Conservadora (CPAC) es una iniciativa política creada en la década de 1970 para funcionar como un aparato ideológico de los grupos conservadores estadounidenses vinculados al Partido Republicano. Tradicionalmente más centrados en la política interna, se ha observado una tendencia a una mayor preocupación por la agenda internacional. El trabajo expone, analiza y sistematiza contenidos, actores y posicionamientos registrados en las conferencias del CPAC y en la página web de la American Conservative Union Foundation, entidad organizadora de las conferencias, entre 2018 y 2020, además de lo presentado en la primera conferencia del año 2021, sobre asuntos internacionales. Uno identifica una gran preocupación con la agenda internacional. Es evidente la defensa de la condición de Estados Unidos como líder en la defensa de las libertades, el libre mercado y la democracia. El país se anuncia como el único capaz de hacer frente a las terribles amenazas que plantea la geopolítica internacional, especialmente China.

Palabras clave: Política internacional; Estados Unidos; Hegemonía.

Recebido em: 19/04/2022

Aceito em: 30/03/2023

INTRODUÇÃO

A CPAC – Conservative Political Action Conference – corresponde a iniciativa política criada em 1974, vinculada à American Conservative Union Foundation – ACU (União Conservadora Americana). Opera como um aparato ideológico nos Estados Unidos da América ligado, de modo informal, a grupos autodenominados conservadores do Partido Republicano.

Após histórico mais voltado para a realização de conferências nos Estados Unidos, na gestão de Matt Schlapp à frente da ACU Foundation e no contexto de ascensão de Donald Trump, criou-se centro temático sobre política internacional e foram realizadas de conferências fora dos Estados Unidos.

Esse trabalho investiga os principais conteúdos, atores e posições sobre matérias internacionais em vídeos institucionais, registros de painéis individuais e mesas de conferências da CPAC divulgados pela instituição referentes ao período entre 2018 e início de 2021. Olha-se para os indivíduos e as organizações de relevância, para as principais demandas articuladas no âmbito das conferências, para os inimigos eleitos e para o espaço reservado para a América Latina – e para o Brasil – em relação ao resto do mundo.

O artigo está organizado em quatro sessões, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira parte apresentamos a CPAC, com um breve histórico, enfatizando a tendência recente de se dedicar mais ao debate de questões internacionais. A segunda parte trata da CPAC teoricamente como um aparato hegemônico. Em seguida, discorremos sobre questões metodológicas da pesquisa empírica. Passa-se, na quarta parte à análise dos dados empíricos, sistematizando os achados no material selecionado referente a vídeos de painéis individuais e mesas entre 2018 e 2020 e da primeira CPAC de 2021, realizada na Flórida.

Pretende contribuir para uma agenda nova de pesquisas sobre as novas facetas do conservadorismo estadunidense em torno do fenômeno de Donald Trump e suas redes e projetos internacionais, que têm desdobramentos inclusive sobre grupos conservadores no Brasil, lembrando que em outubro de 2019 São Paulo foi a sede de um encontro da CPAC, que contou com Eduardo Bolsonaro como referência principal [1].

O objetivo central é investigar como tem sido desenhada nesses últimos anos a agenda internacional da CPAC, quais as preocupações maiores. A hipótese é que a China tenha centralidade e que os embates ideológicos tenham ganhado destaque, especialmente com o protagonismo de Donald Trump no âmbito das Conferências.

1 Para mais informações do evento, ler informe de Ferreira (2019) no Observatório de Política dos Estados Unidos.

CC BY NC SA

NOTAS SOBRE A CPAC

Fundada em meados dos anos 1970, nos idos do escândalo de Watergate envolvendo o então presidente Richard Nixon, a Conservative Political Action Conference (CPAC) une atores políticos importantes que se colocam no espectro político-ideológico do conservadorismo estadunidense [2] e redes difusoras do pensamento ligado ao movimento intelectual construído a partir do pós-Guerra (NASH, 2006). É simbólico que a abertura daquele primeiro evento tenha sido protagonizada por Ronald Reagan, aquele que em 1980 concretizaria a missão de alcançar a Presidência.

A CPAC firmou-se enquanto marco relevante para o "movimento conservador" estadunidense. Ao longo dos anos, a CPAC foi ganhando crescente notoriedade. Firmou-se uma tradição de edições anuais da conferência, na maioria das vezes em Washington. Várias lideranças do "Great Old Party" encontraram nessas conferências um espaço privilegiado para seus discursos, como Ronald Reagan, John McCain, George H. W. Bush, Bob Dole, Jack Kemp, George W. Bush e, mais recentemente, Ron Paul, Rudy Giuliani, Mitt Romney, Ted Cruz e Donald Trump (GONYEA, 2017; HUMAN EVENTS, 2003).

A ACU, por sua vez, foi fundada em 1964. Divulga como slogan principal que define sua função e papel a frase: "Nós definimos o conservadorismo" [3]. Para se ter ideia da amplitude do rol de atividades desenvolvidas pela fundação, em sua estrutura foram criados órgãos temáticos como o "Centro para Accountabilty Legislativa", o "Centro para Liberdade Automobilística", o "Centro Nolan para a Justiça", o "Centro para Artes e Cultura", o "Centro para a Dignidade Humana", o "Centro para os Direitos de Propriedade do Século XXI", o "Centro para o Estado e a Diplomacia" e o "Centro para Proteção de Eleitores e de seus Valores" [4].

A dissertação de Parker (2015) elucida algumas questões sobre o surgimento da CPAC e enumera diversos papeis assumidos por ela desde sua fundação. No início dos anos 1970 havia grande fragmentação no movimento conservador estadunidense e a CPAC foi pensada para

2 O presente trabalho adota o "conservadorismo" a partir do uso nativo da expressão pelos próprios atores da ACU e da CPAC. Expoentes da literatura, a partir de diferentes linhas teóricas, preferem definir a posição ideológica desses atores usando expressões como "extrema direita", "alt-right", "pósfascismo", "populismo de direita" ou "novas direitas", reconhecendo nesses fenômenos características novas e distintas em relação ao conservadorismo.

3 Tradução livre para "We define conservatism".

4 Tradução livre para: "Center for Legislative Accountabilty", "Center for Automotive Freedom", "Nolan Center for Justice", "Center for Arts and Culture", o "Center for Human Dignity", "Center for 21st Century Property Rights" e o "Center for Statesmanship and Diplomacy" e o "Center to Protect Voters and their Values". Tais informações constam da página da internet da ACU. Disponível em: https://www.conservative.org. Acesso em: 13.05.2021.

CC BY NC SA

solucionar esse problema, como um fórum para reunir e colocar em diálogo diversos atores políticos, como o intelectual, o estrategista, os líderes e os ativistas, de modo a promover uma coordenação desses esforços para se construir uma agenda e planos estratégicos comuns.

> A conferência pode, portanto, ser descrita como instrumento originalmente criado pelos líderes políticos e intelectuais da Velha Direita visando incentivar a cooperação, coordenação e comunicação entre um grupo seleto de políticos, intelectuais e comunidades ativistas e também para estruturar intercâmbios discursivos entre esses atores (PARKER, 2015, p. 03) [5].

Entre os papeis identificados por Parker (2015) na criação da CPAC estão o de purificação do movimento conservador, o de expansão desse movimento, o de racionalização do movimento, o de guia ou de direcionamento do movimento, criando entendimentos comuns para os desafios conservadores, interpretando os contextos ideológicos e políticos, funcionando como um mecanismo institucional não oficial fora dos canais do Partido Republicano.

Desde o início já havia preocupações com a agenda internacional, como nas abordagens sobre a Guerra Fria, a política de defesa estadunidense e nas narrativas anti-comunistas. Nesse contexto, por exemplo, Senador Strom Thurmond (Apud PARKER, 2015, p. 135) dos Estados Unidos justificou, em painel da CPAC nos anos 1970, a necessidade de dinheiro do orçamento para a defesa das "nações livres" diante da ameaça soviética. E em discurso na CPAC 1975, Ronald Reagan (Apud PARKER, 2015, p. 138) enfatizou a preocupação com o fim de barreiras comerciais internacionais.

Muito recentemente a ACU e a CPAC desenvolveram centros temáticos e promoveram uma quantidade maior de eventos, atingindo um público muito maior, nos Estados Unidos e fora dele. Desde 2019, a CPAC ganhou força adicional e um dinamismo maior com a promoção de uma pluralidade de eventos no mesmo ano em diferentes localidades dos Estados Unidos, como em Minesota, Atlanta, Memphis, a CPAC West e uma inusitada edição em um estabelecimento prisional, a "CPAC Cárcere" [6], em novembro de 2019.

Além disso, em 2019 a CPAC começou a realizar outras edições no exterior, como na Austrália, Japão, Coreia do Sul e Brasil. Trata-se de uma marca da gestão de Matt Schlapp à frente da American Conservative Union, que assumiu em 2014 o cargo máximo da Fundação, em paralelo à ascensão de Donald Trump entre os conservadores.

5 Tradução livre para: "The conference can therefore be described as an instrument originally created by the political and intellectual leaders of Old Right in order to encourage cooperation, coordination, and communication among a select group of politicians, intellectuals, and activist communities and in order to also structure discursive exchanges among those actors".

6 Tradução livre para "Prison CPAC".

Antes de ser o Chairman da ACU Foundation, Schlapp tivera experiência como assessor parlamentar no final dos anos 1990, como gestor da campanha de George W. Bush, em 2000, e como Diretor Político da Casa Branca na reeleição. Sua militância no conservadorismo teria se originado ainda nos tempos de universitário na University of Notre Dame, onde criou uma revista conservadora. Durante os cinco primeiros anos de sua gestão na ACU, consta que a entidade triplicou de tamanho, atingindo uma audiência de 25 milhões de pessoas e um bilhão de manifestações no Twitter em conferência recente (ACU Foundation, 2019). Em sua trajetória teve vínculos com operações dos irmãos Kock em Washington. Em sua gestão merece crédito também a participação de sua esposa, Mercedes Schlapp, a conselheira estratégica da gestão de Donald Trump para questões atinentes ao Oeste do país, que costuma ocupar lugar de destaque como apresentadora e painelista nos últimos encontros da CPAC (POLITICO, 2018).

Trump proferiu desde 2013 uma palestra por ano na CPAC, à exceção de 2016, e foi se tornando cada vez mais a referência individual principal da Conferência. Nas palavras do Chairman da ACU, Matt Schlapp: "Não é a mudança de atitude do CPAC em relação ao Trump, são os ativistas conservadores americanos que mudaram sua atitude em relação ao Trump. ... A propósito, nós concordamos com eles" [7] (SCHLAPP Apud POLITICO, 2018).

Nessa orientação recente da CPAC, é notável como algumas temáticas estrangeiras vêm ocupando maior espaço nos últimos anos e como as autoridades e influenciadores com repertório mais voltado à política internacional vêm ganhando espaço de fala nas conferências, como é o caso de Mike Pompeo, Gordon Chang e K.T. McFarland.

A CPAC COMO APARATO PRIVADO HEGEMÔNICO

Vista como um aparato ou um aparelho privado ideológico, a CPAC insere-se no contexto de disputas no campo das ideias, mas também como um espaço voltado para ação, conforme o próprio nome da conferência afirma. Essa ação está direcionada simultaneamente ao convencimento de atores da sociedade e de ocupação das estruturas do Estado.

Hegemonia é um conceito fundamental da obra de Gramsci que foi construído ao longo de sua obra. No esforço de síntese do conceito na obra madura do pensador italiano, Dias (1996) traduz a hegemonia como um processo de construção de uma visão do mundo abrangente, em um complexo que abarca política, economia, filosofia, história e a dimensão das afetividades.

7 Tradução livre para: "It's not CPAC's change of attitude toward Trump, it's the American conservative activists who have changed their attitude toward Trump. … By the way, we agree with them".

CC BY NC SA

A hegemonia é cunhada a partir de uma determinada classe social e dirige ao convencimento de outros agrupamentos de que essa racionalidade é a mais adequada, em uma concepção de Estado que inclui as bases sociais da estrutura da sociedade civil, como a igreja, a imprensa e o sistema de educação (DIAS, 1996; COX, 2007). O exercício da hegemonia visaria uma espécie de combinação e equilíbrio entre força e consenso. Meios de comunicação e mecanismos associativos trabalhariam para sedimentar o consenso de maiorias.

Aparelho ou aparato privado hegemônico seriam espécies de arranjos formuladores e difusores de novos terrenos ideológicos e filosóficos. Numa das primeiras formulações de Antonio Gramsci:

> A realização de um aparelho hegemônico, enquanto cria um novo terreno ideológico, determina uma reforma das consciências e dos métodos de conhecimento, é um fato de conhecimento, um fato filosófico. Em linguagem crociana: quando se consegue introduzir uma nova moral conforme a uma nova concepção do mundo, termina-se por introduzir também esta concepção, isto é, determina-se uma completa reforma filosófica (GRAMSCI, 1999, Cad. 01, p. 324).

A expressão se desenvolveu e adquiriu contornos mais complexos em paralelo ao desenvolvimento do próprio conceito de soberania. Na forma mais madura do conceito, pode ser definido como espécies de organismos vivos e voluntários aparentemente autônomos em relação ao Estado, mas que constituem elemento essencial na sua composição. Esses organismos são a sede da produção e articulação de projetos de classe, de visões de mundo e de reformas em entendimentos compartilhados de filosofia e ideologia, bem como de iniciativas para concretiza-los, colocando-o em ação no sentido de produzir consensos, de convencer outros atores e de interpelar seus antagonistas (HOEVELER, 2019; RAMOS 2012).

Quando pensamos em disputas externas e nas relações internacionais, para além do Estado-Nação, a hegemonia deve ser lida com outros contornos, com alguma adequação, reconhecendo o momento de ausência de uma ordem estável e pela pluralidade de entes com o monopólio legítimo do poder da força. Jessop (2005) advertia para a possibilidade da leitura de Gramsci para outros espaços e escalas além do Estado Nacional, de modo coerente com as premissas teóricas do autor italiano. Cox (1981) formulou uma adequação do conceito de hegemonia para tratar das organizações internacionais, atores específicos nas relações internacionais. Com essa chave passou a discutir a hegemonia na dimensão de uma ordem mundial, de onde levantou questões como a regulação de conflitos entre os Estados e uma sociedade civil global, com vínculos entre suas classes sociais.

CC BY NC SA

Acontece que a CPAC não tem as características de organização internacional nos termos utilizados por Cox. Não é nem fruto da "ordem mundial hegemônica" e nem tampouco "corporifica as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas" (COX, 2007, p. 119). Funciona mais próxima da definição de aparelho privado hegemônico no nível de disputa doméstico com vínculos entre elites conservadoras que ultrapassam o espaço do Estado. A categoria se adequa ao objeto de estudo sem grande esforço e sem perder sua essência.

NOTAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA EMPÍRICA

A pesquisa empírica aqui empreendida sobre a CPAC não se preocupa com a dimensão doméstica da disputa eleitoral estadunidense, mas sim com as mensagens e narrativas difundidas na esfera pública sobre temas internacionais. O recorte dessa pesquisa privilegia materiais disseminados pela organização da CPAC ao longo das conferências e na página institucional.

A página da CPAC na internet funciona principalmente para divulgação dos eventos futuros. Apresenta alguns materiais sobre antigas CPACs. A página da ACU Foundation, instituição organizadora das Conferências, por sua vez, oferece muitos vídeos dos últimos anos da Conferência, dispostos em seções temáticas. Muitas informações sobre política internacional nas conferências da CPAC podem ser encontradas também na página do "Centro para o Estado e a Diplomacia", ligada à ACU.

Na página "cpac.conservative.org" na internet, organizada pela ACU Foundation, pode-se localizar sessões temáticas sobre alguns conteúdos, entre os quais "Direito à Vida", "China", "Alta tecnologia", "Trump na CPAC", "o golpe contra o Presidente", "Socialismo", "Estado Regulatório", "Constituição e Cultura", "Reforma da Justiça Criminal", "Economia", "Saúde" e "2a Emenda" [8]. Cada sessão traz uma pequena seleção de vídeos de palestras e mesas das últimas conferências da CPAC com autoridades sobre o assunto, entre 2018 e 2020. Entre esses temas, interessa como material para pesquisa aqueles das seguintes sessões: "Política Externa" [9], com 11 vídeos; "China", com 6 vídeos; e "Socialismo", com 15 vídeos.

8 Tradução livre para: "Right to Live", "China", "Big Tech, "Trump at CPAC", "the Coup Against the President", "Socialism", "Regulatory State", "Constitution and Culture", "Criminal Justice Reform, "Economy", "Healthcare" e "2nd Amendment". As páginas referidas são desdobramentos do tronco: https://cpac.conservative.org. As respectivas sessões objeto de investigação estão disponíveis nos endereços: https://cpac.conservative.org/topic/foreign-policy/; https://cpac.conservative.org/topic/china/ e https://cpac.conservative.org/topic/socialism/. Importa salientar ainda que cinco desses vídeos apareciam simultaneamente em duas dessas categorias. A consulta foi feita em maio de 2021.

9 Tradução livre para "foreign policy".

CC BY NC SA

A sessão “política externa” traz referências a projetos ligados a política externa. No conjunto de vídeos dessa sessão aparecem menções a diversos países como as duas Coreias, Honk Kong, Síria, China, Israel, União Europeia e México.

O Socialismo é um tema muito significativo nas alusões aos adversários internos dos Republicanos, sobretudo no ano das prévias dos Democratas em que Bernie Sanders figurou como um candidato com bom fôlego. Nas relações internacionais, vídeos da sessão Socialismo abordam os inimigos externos e referências internacionais supostamente negativas, como a China, a Coreia do Norte, Cuba e Venezuela.

A China é uma referência inescapável entre as prioridades dos políticos estadunidenses, da direita à esquerda, por figurar como grande potência econômica, concorrente direto dos Estados Unidos em diversos setores na geopolítica, por contar com amplo mercado de trabalho e de consumidores e pela tradição no espectro político-ideológico ligado ao Partido Comunista Chinês, desde a Revolução Chinesa, suscitando diversas questões espinhosas como em relação ao papel do Estado e às liberdades individuais. Veremos que ganhou maior destaque para os conservadores da CPAC a partir do evento de 2019. Segundo a apresentação da sessão do site institucional:

> O poder geopolítico crescente da China ameaça a liberdade ao redor do mundo, e a corrida tecnológica é a nova corrida espacial. As novas armas de guerra da China poderiam ser AI, 5G, e Big Data. Permitir que a China vença a corrida para 5G e outras tecnologias poderia dar ao regime comunista acesso aos telefones e informações pessoais dos usuários em todo o mundo. Como os Estados Unidos podem contrariar os planos de domínio tecnológico - e político - da China? (CPAC, s.d.) [10].

O “Centro para o Estado e a Diplomacia” disponibiliza escassos registros na internet sobre seu funcionamento [11]. Conta com elenco de “Companheiros de Políticas” [12] composto pelo empresário Jeff Ballabon, o autor e pesquisador Gordon Chang, o Presidente e fundador do “American Islamic Forum for Democracy” M Zuhdi Jasser, o administrador Mike Magan, o

10 Tradução livre para: “China’s rising geopolitical power threatens freedom around the world, and the tech race is the new space race. China’s new weapons of war could be AI, 5G, and Big Data. Allowing China to win the race to 5G and other technologies could give the Communist regime access to the phones and personal information of users around the globe. How can the United States counter China’s plans for technological – and political – dominance?”

11 Pressupõe-se que seja novo, pelo fato de a preocupação maior com os assuntos internacionais ser relativamente nova na fundação e pelo fato de sua página na internet estar praticamente em branco nesse momento da pesquisa, com espaços a serem preenchidos na “home” e no “blog”, ao passo que o “Center for Criminal Justice Reform” e o “Nolan Center for Justice”, por exemplo, que são os centros mais antigos, publicam grande quantidade de informações sobre seus trabalhos. t

12 Tradução livre para “Policy Fellows”.

CC BY NC SA

administrador Dennis C. Shea e a comentarista política K.T. McFarland. Esse órgão define sua atuação nos seguintes termos:

> Os CSD Senior Fellows abordam uma série de questões incluindo assuntos diplomáticos, relações exteriores, accountability judicial, legislativo e executivo e liberdade e diversidade religiosa, no intuito de ilustrar os princípios da tradição americana e conservadora aos formuladores de políticas, líderes políticos e ao público. O CSD serve para abordar as questões urgentes que envolvem o processo político, o conservadorismo e os princípios básicos americanos, enquanto relaciona estes princípios ao complexo e relevante ciclo de notícias (ACU FOUNDATION, s.d) [13].

Quanto ao recorte temporal, trata-se do momento em que se pode identificar indícios de um projeto de internacionalização da CPAC, com um olhar que ultrapassa os limites da política doméstica. Abrange mais da metade do governo de Donald Trump, incluindo as eleições legislativas de meio de mandato ("Midterms") de 2018 e a eleição em que J. Biden se saiu vitorioso. No Brasil envolve o início da gestão de Jair Bolsonaro. É o período com maior disponibilidade de informações e conteúdos sobre a CPAC.

Trata-se de denso material com diversos painéis individuais, mesas, entrevistas e até um vídeo institucional. Abrangem discursos como o de Mike Pompeo, Mercedes Schlapp, K.T. McFarland, Michael Pillsbury e mesas com Senadores Republicanos Marsha Blackburn e Joni Ernst, em encontros da CPAC de 2020, até os painéis de Larry Kudlow, em encontro da CPAC de 2019, e o de Gordon Chang, na CPAC de 2018. Questões mais diversas são tratadas envolvendo Israel, Coreia do Sul, China, Síria, Cuba, Venezuela, entre outros.

Esse material será complementado por vídeos importantes de painéis da CPAC do ano de 2018, que aparece sub-representado na página da CPAC em relação aos anos seguintes, destacando as apresentações do político britânico Nigel Farage, da política francesa Marion Marechal Le Pen e do Presidente dos Estados Unidos Donald Trump. Além disso, será objeto de investigação os demais discursos do Presidente estadunidense na CPAC nesse período.

Em relação à última conferência da CPAC, na Flórida, em março de 2021, será utilizada como fonte de pesquisa o informe analítico produzido sobre o evento publicado no Observatório de Política dos Estados Unidos (Ferreira, 2021), asseverando que este autor acompanhou todo o evento ao vivo, pelos vídeos divulgados pela organização.

13 Tradução livre para: "CSD Senior Fellows tackle a range of issues including diplomatic affairs, foreign relations, Judicial, Legislative, and Executive accountability and religious freedom and diversity in order to illustrate the principles of American and conservative tradition to policymakers, political leaders, and the public. The CSD serves to address the pressing questions surrounding the political process, conservatism, and basic American tenets while relating these principles to the complex and relevant news cycle".

CC BY NC SA

Sublinha-se que páginas políticas na rede mundial de computadores passam por constantes revisões de conteúdos, com a substituição do material por outros, por vezes apagando antigos materiais, por vários motivos que passam por mudanças de posicionamentos, de lideranças ou coalizões. A seleção de materiais postados pela ACU Foundation em determinado período recente oferece um registro fidedigno da divulgação institucional no período, algo que talvez não possa ser reproduzido posteriormente. A sistematização do material aqui realizada pretende somar na agenda de pesquisas sobre atores políticos da direita conservadora nas relações internacionais.

A CPAC NA POLÍTICA INTERNACIONAL ENTRE 2018 E 2021

A sistematização e organização dos resultados da pesquisa empírica serão apresentadas aqui de forma cronológica. Procura-se destacar casos e temas representativos das controvérsias mais reiteradas nesses anos, ao passo que outros materiais sobre temáticas menos repetidas são narrados de maneira sintética e breve.

O ano de 2018

Nosso recorte temporal começa em 2018, segundo ano do Governo de Donald Trump. O evento ocorreu em Maryland, no Gaylord National Resort and Convention Center em National Harbor, com o slogan “Um tempo para a ação” [14].

Um ambiente tenso instaurara-se na política doméstica estadunidense. A oposição pautava o impeachment do Presidente Donald Trump por um suposto conluio com Moscou para influenciar a eleição de 2016, que seguia sob investigação. No final daquele ano seria realizada a “Midterm” na vida política estadunidense, eleição que renovou cem por cento dos deputados e um terço de senadores, entre outros cargos. Tais preocupações foram recorrentes na CPAC daquele ano.

O painel do professor do Departamento de História da Stanford University Gordon Chang tratou de desafios colocados para a sociedade estadunidense na relação com a China. Colocou especialmente a questão das substâncias psicoativas proibidas produzidas na China que são enviadas para os Estados Unidos. Outro ponto referido foram os investimentos chineses em mais de uma centena de institutos de ensino – chamados Confucius Institutes – espalhados

14 Tradução livre para “A time for Action”.

pelo território americano, a partir dos quais é disseminada propaganda do regime chinês para jovens americanos, como parte de uma estratégia global do Partido Comunista.

Talvez a presença de maior repercussão na CPAC de 2018 tenha sido a da política francesa Marion Marechal Le Pen, neta de Jean-Marie e sobrinha de Marine. Muito descontraída, buscou ressaltar aspectos históricos da amizade entre os povos, os desafios colocados com a União Europeia e preocupação conjunta dos conservadores do norte em relação à defesa da liberdade. Preconizou a importância da família, da nação – e do nacionalismo – para o bem comum e para a moralidade do coletivo. Terminou anunciando que estava engajada no projeto de lançamento de uma faculdade para estudos de ciência política.

Nigel Farage, político inglês conhecido como "Sr. Brexit" (Mr. Brexit), compareceu em Conferência da CPAC de 2018, entusiasmado com o início do governo de Donald Trump. Retomou, naquela oportunidade, um pouco da história da vitória em 2016 na campanha pelo Brexit, fazendo um paralelo com a conquista dos republicanos. Salientou o gradativo crescimento dos votos dos conservadores desde 2000 e elegeu como inimigos deles, na Inglaterra e na América, o "establishment" e o mainstream da mídia, que estariam engajados em teorias conspiratórias bizarras e campanhas de fakenews em ambos os países para tentar deslegitimar a derrota. Farage retornou à CPAC em outras oportunidades e em 2021 seguia participando de eventos no território americano em defesa das ideias conservadoras de Donald Trump e seus aliados contra a "elite liberal", promovidos pela organização FreedomWorks (BAXTER, 2021).

Na apresentação de encerramento da CPAC 2018, o Presidente Donald Trump dedicou-se mais a temas polêmicos domésticos, como a questão das armas e o massacre em escola da Flórida com dezessete vítimas. Desferiu muitos ataques aos democratas e a suas políticas, de olho na disputa das eleições Midterms marcadas para o final daquele ano. Em matéria internacional, anunciou um pacote de medidas contra a Coreia do Norte. Comentou sobre as negociações em curso com o México e o Canadá para atualizar os termos do NAFTA. Abordou as políticas de controle da imigração no país. Prometeu acabar com o desequilíbrio nas relações com a China.

Os resultados das Midterms seriam favoráveis aos Democratas na Câmara dos Deputados, enquanto no Senado o controle se manteve com os Republicanos. As condições de governabilidade do governo Trump tornaram-se mais difíceis, mas a apuração minou os planos de impeachment do Presidente (TEIXEIRA, 2018). Em março de 2019 o relatório do procurador especial Robert Mueller absolveu o presidente das acusações de conluio com os russos, após 22 meses de investigação (G1, 2019).

CC BY NC SA

No cenário externo, dois fatos merecem destaque em 2018, todavia repercutindo mais nas CPACs dos anos seguintes. O primeiro foi a mudança da embaixada para Jerusalém, realizada sob protestos. O outro deu-se em outubro de 2018, quando se selou o novo acordo comercial entre EUA, México e Canadá, o USMCA, concluindo negociações que vinham desde o ano anterior.

A CPAC 2018 registrou turbulências na diplomacia em relação à Coreia do Norte. Em maio de 2018 o Secretário de Estado Mike Pompeo realizou uma visita oficial àquele país abrindo uma agenda de negociações e logrou a libertação de três americanos que estavam privados de liberdade em um campo de trabalhos forçados. Em junho de 2019 os presidentes dos dois países encontraram-se em Cingapura. Em junho do ano seguinte, Trump visitou o Presidente da Coreia do Norte Kim Jong-un, atravessando a fronteira pela Coreia do Sul. Desde o princípio esteve no centro da negociação a flexibilização de sansões comerciais ao país asiático em troca da revisão de suas políticas nucleares, mas essa pauta pouco avançou e acabou se enfraquecendo ao final daquele ano (LYI, 2019).

O ano de 2019

O ano de 2019 foi um ano sem pleitos eleitorais e revelou-se muito mais movimentado no tocante às Conferências da CPAC. Foram realizadas algumas edições de conferências no território estadunidense e, pela primeira vez, edições no exterior, na Austrália, Japão, Coreia do Sul e Brasil.

O principal evento, mantendo a tradição, foi o primeiro, no início do ano, contando com a presença garantida das figuras mais ilustres do movimento conservador. O tema da Conferência realizada novamente em Maryland, desta vez entre os dias 27 de fevereiro e 02 de março, foi “O que faz a América grande” [15]. A imagem marcante desse evento foi a de Donald Trump abraçando a bandeira dos Estados Unidos, ato que seria repetido no ano seguinte, e que seria imitado, numa paródia com a nossa bandeira, por Eduardo Bolsonaro, no palco da edição brasileira da CPAC.

Em um dos painéis, o embaixador Dore Gold celebrou o reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel, por parte do Governo Trump. Constituiria, segundo o painelista, um ato corajoso a afirmar verdades históricas e que estaria em harmonia com o conhecimento da bíblia pelos pais fundadores dos Estados Unidos e pelo amor à liberdade compartilhado pelos dois povos.

15 Tradução livre para “What makes América Great”.

A partir desse ano a China passou a ter grande centralidade na agenda internacional da CPAC, em painéis como “China, a ameaça global”, “O exterminador do século 21, Como a China está usando 5G e A.I. para assumir o mundo” [16] e outro que partiu de um paralelo com o alerta de Winston Churchill sobre a iminente ameaça de Hitler no entre-guerras. O professor Gordon Chang teve protagonismo nos três painéis, acompanhando outros conservadores. Membro do Departamento de História da Stanford University e autor de vários livros sobre a Ásia, figura no rol de Companheiros de Políticas do Centro para o Estado e a Diplomacia da ACU Foundation.

Em outro painel, o estrategista da Casa Branca Steve Banon comparou o foco na China com o foco na União Soviética nos anos 1970 e 1980 (SCHRECKINGER, 2019). O terrorismo não seria mais a prioridade de ameaças externas. Os Estados Unidos estariam agora em franca missão em defesa da democracia, das liberdades e do livre mercado no mundo.

Um debate foi realizado também sobre o papel dos Estados Unidos na Síria reuniu a jornalista Lisa Daftary, o apresentador de rádio e podcast Buck Sexton e Marc Thiessen, do American Enterprise Institute. Discutiu-se a retirada de tropas e se defendeu a adoção da Doutrina Reagan nos tempos dos conflitos de Angola e Nicarágua, no sentido de se treinar os habitantes locais para guerrear, ao invés de simplesmente enviar os soldados americanos para a batalha.

Os ataques à liberdade por parte do governo de Moon Jae-In na Coreia do Sul foram alvo de outra mesa com dois especialistas na condição da Coreia do Sul e com o representante da Foundation for the Defense of Democracies, cuja moderação coube a Gordon Chang. Foi colocada uma suposta luta ideológica na península em que o Norte estaria subvertendo o Sul.

Na sessão sobre “Socialismo” houve painéis que trataram muito lateralmente de questões internacionais, como os dos apresentadores de mídia Glenn Beck e Larry Kudlow que condenando o socialismo, colocaram a Venezuela como uma prova atual do fracasso desse regime, desaguando em miséria e fome.

Em outra oportunidade, o Chairman da ACU Foundation Matt Schlapp e os políticos Mark Meadows e Jim Jordan reuniram-se em mesa para atacar o projeto do Green New Deal dos Democratas, quando se promoveu um balanço positivo de feitos da gestão, destacando a política de Trump em Jerusalém, o novo acordo do NAFTA, junto ao México e ao Canadá, e a libertação dos três prisioneiros americanos da Coreia do Norte.

16 Tradução livre para “China, the global menace”, “21 Century terminator, How China is using 5G and A.I. to take over the world”.

O ano de 2020

A CPAC 2020 trouxe como slogan “América Vs Socialismo”. Quando foi realizada a primeira edição no início do ano eleitoral, em março, as primárias dos Democratas tinham como favoritos Michael Bloomberg e Bernie Sanders. Seriam alvos reiterados de ataques dos conservadores, sobretudo o último político, devido à sua histórica simpatia pelo socialismo. Os democratas seriam sistematicamente acusados de terem dado uma guinada para o extremo da esquerda.

Difundiu-se um vídeo no evento de pouco mais de oito minutos destacando o referido slogan daquela edição da CPAC. Logo nas primeiras imagens, Lenin, Fidel Castro e Hitler são colocados lado a lado como companheiros em uma ideologia que seria responsável por cem milhões de assassinatos. Em seguida imagens atribuídas à Venezuela evocam um cenário de catástrofe humanitária. Ao longo do vídeo vários dos democratas mais ilustres são mostrados, da Senadora Ocasio Cortez e Bernie Trump a Michael Bloomberg e Elisabeth Warren. Em certo momento, Trump afirmou que “O Socialismo é sobre apenas uma coisa: poder para a classe dominante” [17]. O Socialismo foi vinculado ao antissemitismo, à intolerância, ao sexismo, ao elitismo, à hipocrisia, à corrupção, ao controle de governo, à ruína financeira, à ausência de fronteiras dos Estados. Terminou com slogans da campanha presidencial como “A América nunca será um país socialista” e com apelo a valores como a liberdade, o individualismo, a fé. Não havia créditos de autoria e produção ao final do vídeo.

Os assuntos domésticos e a eleição ganharam destaque em vários momentos, inclusive a escolha de muitos dos palestrantes pode ter sido realizada tendo em vista cálculos dos estrategistas de campanha. Assim a CPAC de 2020 teve convidados jovens influenciadores digitais e membros de movimentos sociais como os militantes negros conservadores Jon Miller, jornalista, e Maj Toure, happer fundador do Black Guns Matter, o gay conservador Brandon Straka, líder da campanha Walk Away, e a ativista do Young Americans Against Socialism Morgan Zegers. Praticamente todos vociferaram em algum momento contra a suposta retórica “vitimista” da esquerda e dos movimentos identitários.

K.T. McFarland apresentou uma série de três painéis dedicados a destruir o Socialismo: “O Socialismo destrói a segurança”, com Chair Liz Cheney; “O Socialismo destrói a Humanidade”, com Mercedez Schlapp, esposa do Chairman da ACU Foundation; e “O Socialismo destrói a economia”, com o Congressista Roger Williams.

17 Tradução livre para: “Socialism is about one thing only: power for the rulling class”.

CC BY NC SA

A construção do muro ao sul do país foi defendida e celebrada pelo político Chad Wolf, no sentido de que a América estaria mais segura nos tempos de Trump na mesma mesa em que o empresário Dan Brouilette discutiu a condição favorável de energia do país e as oportunidades abertas de negociar tais recursos com a Europa. A Venezuela recebeu menção pejorativa como exemplo de políticas socialistas fracassadas, a exemplo do que os Democratas gostariam de aplicar na América.

Uma mini conferência da CPAC foi realizada em fevereiro de 2020 em stand montado em local sagrado da Cidade de David, dentro da muralha de Jerusalém. Ariel Lighstone entrevista o embaixador estadunidense em Israel David Friedman e Ze'ev Orchstein, especialista na história bíblica e dos judeus em Israel. O ambiente era de celebração e justificação da mudança da embaixada americana para Jerusalém.

Na segunda edição da CPAC de 2020, em junho, a Companheira de Política do Centro para o Estado e a Diplomacia da ACU Foundation K.T. McFarland apresentou painel individual contando o seu caso de ser envolvida em uma investigação vexatória e supostamente abusiva por parte das autoridades do país depois que largou cargo no Governo Trump por suposto envolvimento em conluio com a Rússia para interferir nas eleições americanas. Associou a situação a uma perseguição política e a uma evidente intimidação por parte dos socialistas, em sua tradicional sanha por ataque às liberdades individuais.

Em outra sessão dessa CPAC, ela coordenou uma mesa sobre ameaças à liberdade na península Coreana, com o representante do movimento conservador jovem na Coreia do Sul Daniel Chul e o Embaixador Coreano na Austrália. As ameaças à Coreia do Sul também foram colocadas na palestra de Kim Kwang-Dong.

Gordon Chang coordenou a mesa seguinte, dedicada a debater questões de recursos minerais e a necessária revisão na condição de dependência americana em relação a alguns recursos da China. Também para falar sobre a China, o experiente consultor do Departamento de Defesa Michael Pillsbury palestrou sobre de estratégias adotada por Donald Trump em relação à China.

Depois de encabeçar um protesto anunciando a recente notícia de prisão em Honk Kong do amigo ativista Jimmy Lai junto com outros militantes pela liberdade, Chang moderou outra mesa sobre a China. Ao lado do congressista Cathy Rogers e do representante da patrocinadora do evento The Heritage Foundation Jim Carafano, trataram das disputas em torno de tecnologia com a China, abrangendo o sistema 5G, inteligência artificial e a gestão de bancos de dados novos e suas potencialidades e ameaças à liberdade, a ponto de serem tratadas enquanto supostas armas de guerra. Conforme resumiu o moderador da mesa: "Os Estados

CC BY NC SA

Unidos e a China estão envolvidos em uma Guerra Fria Tecnológica e o vencedor dominará o Século 21" [18].

Mercedez Shlapp criticou duramente alguns regimes socialistas, sobretudo no tocante ao cerceamento – senão "morte" – das liberdades, conforme suas palavras. Narrou a história de seus pais, enquanto vítimas da Revolução Cubana e da violência perpetrada pelo regime de Fidel Castro. Emendou um ataque ao regime ditatorial de Hugo Chavez e Nicolaz Maduro, eliminando a economia da Venezuela, que estaria em franco crescimento antes de chegarem ao poder. Quem também trouxe depoimento pessoal foi Dale Bellis, lembrando de sua visita à Rússia e à Ucrânia em 1991, detalhando as lamentáveis condições de vida da população local, desprovida de dignidade e dos mais básicos direitos humanos.

Coube a Mike Pompeo trazer um balanço das políticas internacionais empreendidas, pontuando conquistas – como o Nafta, negociações com a China, a Coreia do Norte, a mudança de embaixada para Jerusalém – e desafios almejando tornar o país mais seguro – no que se inclui a construção do muro e o controle das fronteiras e da imigração – e para posicionar os Estados Unidos de forma mais vantajosa em acordos como o Nuclear e o do Clima.

O início de 2021

Com o slogan "América Não Cancelada" [19], internacionais na primeira CPAC depois da derrota de Donald Trump foi realizada na Florida. As suspeitas de fraude no pleito eleitoral tiveram protagonismo, bem como as acusações em relação aos Democratas de implantarem diversas medidas de cerceamento das liberdades dos conservadores.

Muitos atores políticos de relevo compareceram a essa CPAC, incluindo vários daqueles presentes nas conferências anteriores e referidos na amostra apresentada acima. Merecem destaque o Presidente Trump, o Secretário de Estado Mike Pompeo, os policy fellows do Centro especializado da ACU Foundation K.T. McFarland e Gordon Chang.

Em discurso muito mais voltado para questões domésticas, com um balanço sobre sua gestão e celebração de conquistas, o então ex-Presidente Donald Trump teve seus momentos de euforia e outros em que destilou sarcasmo e agressividade contra os opositores. Não perdeu oportunidade de espetar sutilmente a potência asiática, com a referência pejorativa ao vírus da Covid19 enquanto o "vírus chinês".

18 Tradução livre para: "The United States and China are involved in a Cold Tech War and the winner dominates the 21st century".

19 Tradução livre para: "America Uncancelled".

CC BY NC SA

Era o momento e o ambiente propício para prestação de contas e exaltação dos feitos da gestão e isso foi uma marca dessa edição do evento, inclusive em relação às temáticas internacionais, havendo pouca novidade em relação aos conteúdos e abordagens que já vinham sendo veiculados nos anos pretéritos.

Vários países foram objeto de preocupação da organização do evento, distribuindo-se em pautas de mesas e palestras diversas. De modo similar ao verificado nos anos anteriores, apareceram as duas Coreias, Honk Kong, Rússia, Israel e o grande destaque ficou para a China. Não houve novidade também nas abordagens, retomando aqueles conteúdos já mencionados, geralmente com informações mais atualizadas, como a perseguição aos defensores da democracia em Honk Kong, o antissemitismo e a defesa do Estado de Israel, o embate entre as Coreias e as ameaças à liberdade naquela península, nos regimes do Sul e do Norte. Vale registrar como uma novidade nessa última CPAC estadunidense a presença de conservadores do Japão, representados pelo escritor e jornalista Gemki Fujii.

A ameaça chinesa despontou em momentos e dimensões variados, como em relação às liberdades dos países vizinhos na Ásia, em relação aos empregos, economia, ideologia, tecnologias e política de inovação dos Estados Unidos.

A América Latina seguiu como absolutamente periférica entre as preocupações dos conservadores da CPAC, com menções breves em relação à fronteira mexicana, ao modelo de acordo de livre-comércio com o vizinho do sul (caso que inclui o Canadá). A edição brasileira da CPAC, de 2019, foi lembrada apenas muito brevemente, em vídeo institucional da ACU Foundation.

NOTAS ANALÍTICAS

A tabela 01 oferece um panorama resumido das principais temáticas tratadas nesses últimos anos em matéria de política internacional.

Tabela 01. Destaques e principais temáticas em política internacional na CPAC (2018-2021)

2018	Slogan: "Um tempo para a ação". Midterms tensa – foco mais doméstico. Aparecem tensões com a Coreia do Norte, o entusiasmo com o Brexit, negociações de atualização do NAFTA e promessas de reequilibrar as relações com a China. Presenças de Marion M. Le Pen e Nigel Farage (Sr. Brexit).
2019	Slogan: "O que faz a América Grande". China ganha nítido protagonismo na quantidade de painéis e menções, inclusive por um de Steve Bannon, como a inimiga a ser combatida no campo das liberdades e democracia. Questionamento do papel dos EUA na Síria. Edições da CPAC no Brasil, Coreia do Sul, Japão e Austrália. Denúncias de ataques às liberdades na Coreia do Sul. Celebração da embaixada de Israel em Jerusalém.
2020	Slogan: "América Vs Socialismo". Ênfase em ataques ideológicos duros contra os supostos inimigos das liberdades (como China, Venezuela e Cuba). Destaque para questões econômicas e tecnológicas envolvendo a disputa com a China. Conferência realizada em Jerusalém. Aparece a tensão entre Rússia e Ucrânia em painel.
2021	Slogan: "America Não Cancelada". Foco doméstico na suposta perseguição aos conservadores nos EUA, a fraude no sistema eleitoral. Na mesma esteira, a perseguição aos patriotas de Honk Kong foi tematizada. A ameaça chinesa continuou a merecer destaque em várias áreas (economia, tecnologia, emprego e até na saúde, com a menção ao "China Virus").

Fonte: Página ACU Foundation e vídeos da 1a conferência de 2021. Elaboração do autor.

De modo geral, duas posturas mais amplas foram identificadas na análise do material empírico estudado, em relação às narrativas difundidas na CPAC. Uma é voltada para as disputas no âmbito doméstico, em relação ao status anti-establishment, quase que subalterno, do conservadorismo diante de toda pressão das instituições de ensino, da indústria cultural, das mídias tradicionais e de todo "mainstream" do meio artístico. A outra é voltada para disputas externas, especialmente em relação à principal antagonista no cenário atual, a China, na qual os Estados Unidos estão disputando com certa proeminência a posição de garantidor das liberdades e das democracias, ante a ameaça da potência asiática. Tendo em vista o recorte e o escopo da presente pesquisa, é essa orientação que nos interessa aqui. Os conflitos são interpretados de modo variado, geralmente com as lentes da ideologia e do pragmatismo, sobretudo considerando o momento de Donald Trump na Presidência.

A visão de mundo propagada pela CPAC, sobretudo nas conferências internas, remete reiteradamente à máxima "América em Primeiro Lugar" [20]. Segundo Ayerbe (2019), essa política revela a intenção de se promover uma revisão significativa das políticas das últimas administrações. Os Estados Unidos vivem um momento de transição no qual, pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria, sua condição de liderança é crescentemente contestada. China, Estados

20 Tradução livre para "America First".

CC BY NC SA

Unidos e mesmo a Rússia conformam áreas de influência em uma ordem internacional instável. Arranjos institucionais construídos depois da Segunda Guerra Mundial e que favoreceram sistematicamente aos interesses dos Estados Unidos viraram objetos de questionamento.

O tom do discurso adotado pelos conservadores e as estratégias adotadas parecem ganhar mais calor nos últimos anos, desde a campanha eleitoral de 2016 a China foi eleita como principal inimiga externa dos Estados Unidos e a animosidade parece se agravar (CHAGAS, 2020).

Velasco e Cruz (2019) situa a maior belicosidade nas narrativas a partir de esforços deliberados nesse sentido no âmbito da estratégia da "política de Gringrich", formulada e difundida no interior do Partido Republicano a partir de 1994 e que concebe a política como guerra e o adversário como inimigo a ser estigmatizado e vilipendiado. É coerente com o estilo a adoção de agressividade verbal, a adesão a teorias conspiratórias e a obstrução de pautas de modo estratégico, visando promover disfunção nas instituições políticas tradicionais. Trump seria o ápice desse movimento. Esse tom é percebido tanto nas relações políticas doméstica, quanto nas relações internacionais.

Coerente com tal belicosidade, mostra-se simbólica a caracterização de Donald Trump como um "American Samurai", cunhada pelo japonês Gemki Fujii em vídeos institucionais divulgados nos intervalos da CPAC Flórida de 2021. O ex-Presidente estadunidense é retratado como um patriota em batalha contra a vilã China e seu império comunista e totalitarista. Sua arma, a espingarda, serviria, para a cultura de sua pátria, tal qual a tradicional espada dos guerreiros nipônicos (Ferreira, 2021). A reiteração da expressão "China Virus" em discursos de Trump e de outros conservadores, constitui sintoma dessa orientação bélica em face de oponentes.

Mais do que uma disputa particular entre as duas potências, reside aí uma disputa ampla por hegemonia política com impactos globais, sobretudo no tocante às disputas sobre as tecnologias de comunicação, como evidencia a fala da congressista Kathy Rodgers, em mesa da CPAC 2020:

> Acho que precisamos liderar no 5G, precisamos liderar no A.I., precisamos estar trabalhando estrategicamente para garantir que o americano, que a América estejam liderando, que estejam ganhando o futuro, e trabalhando com aliados ao redor do mundo para vir e seguir nossa liderança em vez de seguir a China (RODGERS Apud WONG, 2020) [21].

21 Tradução livre para: "I think we need to lead on 5G, we need to lead on A.I., we need to be working strategically to make sure that American, that America that is leading, that's winning the future, and working with allies around the world to come and follow our leadership rather than follow China".

CC BY NC SA

Dominar as tecnologias de dados, informação e comunicação teria impacto na capacidade de controlar populações, de cercear liberdades, de formular e ditar regras no cenário internacional. Em última instância, teria o condão de impor sua ideologia aos demais.

Praticamente todas as principais sete orientações políticas do Governo de Donald Trump em relação à China pontuadas por Guimarães (2020) estão presentes no material empírico estudado:

> i. eliminar o déficit comercial dos EUA com a China; ii. impedir a transferência de tecnologia avançada; iii. reduzir a presença de estudantes chineses nos EUA; iv. impedir a adoção da tecnologia 5G da Huawei; v. promover o retorno da produção industrial para os Estados Unidos; vii. expandir o orçamento e a presença militar americana na Ásia; vii. alinhar os países europeus com os Estados Unidos contra a China (GUIMARÃES, 2020).

A busca pela hegemonia dos Estados Unidos na dimensão internacional na CPAC abrange a produção de consensos sobre o status estadunidense de grande defensor das liberdades, do livre mercado e da democracia. Seria a única nação capaz de fazer frente às ameaças terríveis colocadas na geopolítica internacional, especialmente pela China.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O executivo da ACU Foundation Dan Schneider revelou, na CPAC 2019, que haviam sido realizados encontros durante meses a fio entre grupos conservadores ligados à CPAC para refletir sobre a agenda e as prioridades na política externa que deveriam ser abraçadas pelo governo Trump. Nessa linha de operação, a CPAC opera como espécie de think tank visando influenciar as políticas públicas do governo. Vai muito além, como vimos, atuando na formação de militância e na construção e difusão de ideologia e de narrativas políticas para públicos internos e externos.

Conforme o contexto doméstico eleitoral dos Estados Unidos notamos que as questões domésticas ganharam maior protagonismo, geralmente na posição anti-establishment. A agressividade e o tratamento dos adversários – internos e externos - como inimigos aparece como abordagem reiterada nesses últimos anos.

Os múltiplos olhares para o exterior constituem uma realidade consolidada nas últimas edições do evento. Materializaram-se na própria criação do Centro específico para tais questões na ACU Foundation. As posturas discursivas proeminentes nas relações exteriores são de

CC BY NC SA

manutenção do status histórico de supremacia e de garantidor das liberdades e da democracia no mundo, frente à ameaça chinesa.

A realização de conferências no exterior e a constituição de centros especializados em temas internacionais, ambas iniciativas da gestão de Schlapp à frente da ACU Foundation, evidenciam tendências nova de ampliação de horizontes da CPAC. Com maior segmentação de conteúdos, passou a atingir de forma mais direta a novos públicos em outras realidades políticas. Nota-se o esforço em se adequar a outras realidades, estabelecendo conexões com elites políticas de outros países com afinidades no campo ideológico. Confirmando tal tendência, outras edições no exterior foram realizadas em 2022 (Hungria, Brasil, Israel México, Austrália e Japão) [22].

O continente latino-americano teve importância periférica no material observado. A revisão dos termos do NAFTA, o problema da migração mexicana e o fatídico muro na fronteira sul e o problema socialista na Venezuela e Cuba ganharam alguma atenção, mas de modo esporádico e breve. Apesar disso, a realização de edições da CPAC no Brasil, em 2019 e 2022, e no México, em 2022, aponta para a valorização desses países na região e para o conjunto do movimento internacional das direitas.

A centralidade de preocupações volta-se, contudo, para a China. As figuras centrais nessas orientações recentes para as relações internacionais da CPAC são Matt Schlapp, Donald Trump e Gordon Chang. Schlapp é o Chairman da ACU Foundation. Trump figura como o astro, o protagonista político na CPAC neste momento histórico, a prestigiar reiteradamente as conferências e sagrando-se como a referência fundamental para a maioria dos participantes. Gordon Chang constitui a autoridade intelectual da ACU Foundation sobre a Ásia – especialmente sobre a China. Com a fala e o lugar do especialista, atende com a legitimidade outorgada por sua posição conquistada por mérito em um meio acadêmico adverso. Incorpora um papel simbólico nas narrativas de guerra na filosofia e no campo das ideias.

As preocupações com as questões internacionais estão evidentes na análise do material empírico. Vieram à tona nesse período em que Trump ocupou a Presidência dos Estados Unidos da América e em meio a uma série de instabilidades na ordem internacional. Mesmo com a passagem do Partido Republicano e de Trump para a oposição, é certo que os esforços em busca de formação de consensos prevalecem no âmbito da CPAC, dentro e fora dos Estados Unidos, e seguirão merecendo atenção no contexto internacional.

22 Ver na página oficial da CPAC. Disponível em: https://www.conservative.org/events/. Acesso em: 14.02.2023.

CC BY NC SA

REFERÊNCIAS

ACU FOUNDATION. Matt Schlapp, 2019. Disponível em: https://foundation.conservative.org/team/matt-schlapp/. Acessado em 30 de março de 2021.

ACU FOUNDATION. Center for Statesmanship & Diplomacy, s.d. Disponível em: http://acufoundation.conservative.org/center-for-statesmanship-diplomacy/about/. Acesso em 13 de maio de 2021.

AYERBE, Luís Fernando. Tempos de Reinvenção: ordens antigas na desordem do mundo presente. São Paulo: Ed. Unesp, 2019.

BAXTER, Holly. Nigel Farage: What does the American right want with the self-proclaimed 'Mr Brexit'?. Independent, 27.05.2021. Disponível em: https://www.independent.co.uk/news/world/americas/nigel-farage-brexit-american-tour-b1852748.html. Acessado em 31 de maio de 2021.

CHAGAS, Gabriela. O que está por trás das tensões entre os Estados Unidos da América e a China? Uma análise para além da Guerra Comercial. Núcleo de Estudos do BRICS – UFRGS, 2020.

COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e Relações Internacionais. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. Millennium: Journal of International Studies. London, 1981: 126-155.

CPAC. China, s.d. Disponível em: https://cpac.conservative.org/topic/china/. Acessado em 01 de junho de 2021.

DIAS, Edmundo Fernandes. Hegemonia: racionalidade que se faz história. In: DIAS, Edmundo Fernandes et all. O outro Gramsci. São Paulo, Xamã, 1996: 9-80.

FERREIRA, Otávio Dias de Souza. A América jamais será cancelada: a primeira CPAC pós-Trump. Observatório Político dos Estados Unidos, 2021. Disponível em: https://www.opeu.org.br/2021/03/02/a-america-jamais-sera-cancelada-a-primeira-cpac-pos-trump/. Acessado em: 19 de abril de 2022.

FERREIRA, Otávio Dias de Souza. CPAC e a integração conservadora Brasil-Estados Unidos. Observatório Político dos Estados Unidos, 2019. Disponível em: https://www.opeu.org.br/2019/10/20/cpac-e-a-integracao-conservadora-brasil-eua/. Acessado em: 19 de abril de 2022.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Vol. 01. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

G1. Após 22 meses de investigação, procurador livra Trump de acusação de conluio com a Russia, 24.03.2019. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/03/24/relatorio-de-mueller-sobre-russia-diz-que-trump-nao-cometeu-crime-mas-tambem-nao-o-exonera.ghtml. Acessado em 28 de maio de 2021.

GONYEA, Don. What Is CPAC? A Room That Didn't Always Love Trump, But Owes Him A Lot, News from New Hampshire, 22.02.2017. Disponível em: https://www.nhpr.org/post/what-cpac-room-didnt-always-love-trump-owes-him-lot#stream/0. Acessado em 18 de março de 2021.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A hegemonia dos EUA e a ascensão da China. Brasil de Fato, 17.06.2020.

HOEVELER, Rejane Carolina. O Conceito de aparelho privado de hegemonia e seus usos para a pesquisa histórica. Revista Praxis e Hegemonia Popular, ano 5, n. 5, (2019): 145-159.

HUMAN EVENTS. CPAC Over 30 years: Conservatives have come a long way, 03.02.2003. Disponível em: https://humanevents.com/2003/02/03/cpac-over-30-yearsbrconservatives-have-come-a-long-way/. Acessado em 18 de maio de 2021.

JESSOP, Bob. "Gramsci as a spatial theorist". Critical Review of International Social and Political Philosophy, vol. 08, n.4 (2005): 455-68.

LIMBAUGH, Rush. "My conversation with Matt Schlapp". The Limbaugh eLetter, 2018. Disponível em: https://mobileservices.texterity.com/thelimbaughletter/november_2018/MobilePagedArticle.action?articleId=1436407#articleId1436407. Acessado em 30 de maio de 2021.

LYI, Macarena Vidal. Coreia do Norte anuncia suspensão das negociações nucleares com EUA. El País, 08.12.2019.

NASH, George W. The conservative intelectual movement in America since 1945. 30th anniversary ed. Wilmington, DE: ISI Books, 2006.

PARKER, Daniel Preston. CPAC: The Origins and Role of The Conference in the Expansion and Consolidation of the Conservative Movement, 1974-1980. Tese de Doutorado em Filosofia, University of Pennsylvania, 2015.

Politico. "Trump's New Power couple. Matheus Nussbaum". Politico, 03.10.2018. Disponível em: https://www.politico.com/story/2018/03/10/trump-white-house-mercedes-matt-schlapp-453024. Acessado em 14 de maio de 2021.

RAMOS, Leonardo. Antonio Gramsci. In: LIMA, Marcos Costa et al. Teóricos das relações internacionais. São Paulo: Hucitec-Facep, 2012.

SCHERENCKINGER, Ben. "CPAC's new boogeyman: China". Político, 28.02.2019. Disponível em: https://www.politico.com/story/2019/02/28/cpac-conservatives-china-1194212. Acessado em 01 de junho de 2021.

TEIXEIRA, Tatiana. Vitória democrata na Câmara, alta participação e diversidade marcam Midterms. Observatório Político dos Estados Unidos, 2018. Disponível em: https://www.opeu.org.br/2018/11/23/vitoria-democrata-na-camara-midterms/. Acessado em 19 de abril de 2022.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Uma casa dividida: Donald Trump e a transformação da política americana. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião C.; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira. Trump: primeiro tempo: partidos, políticas, eleições e perspectivas, 11-44. São Paulo: ed. Unesp, 2019.

WONG, Kristina. "Experts at CPAC: United States anid China are involved in a 'Cold Tech War'". Breitbart News, 28.02.2020. Disponível em: https://www.breitbart.com/politics/2020/02/28/cpac-united-states-china-cold-tech-war/. Acessado em 01 de junho de 2021.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.16403

As relações militares Estados Unidos-Brasil e a dependência estratégica (2016-2022)

United States-Brazil military relations and strategic dependence (2016-2022)

Relaciones militares entre Estados Unidos y Brasil y dependencia estratégica (2016-2022)

Ana Amélia Penido Oliveira
Bolsista FAPESP de pós doutorado em Ciência Política na Unicamp.
E-mail: anapenido@gmail.com.
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0110-4840.

Lívia Peres Milani
Bolsista Capes de pós doutorado no PPG RI San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), Programa Capes-PrInt.
E-mail: livialpm@gmail.com.
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4300-205X.

Luciana Wietchikoski
Unisinos.
E-mail: wietch.luciana@yahoo.com.br.
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1629-4387.

Resumo: Este artigo analisa a manifestação da dependência brasileira em uma área específica, a estratégica, e diante de um ator, os Estados Unidos da América. Em diálogo com a teoria marxista da dependência, extrapolou-se a discussão predominante na área – que trata das compras de equipamentos – com a proposição

de cinco dimensões por meio das quais a dependência é perpetuada e ampliada: reuniões bilaterais, acordos internacionais, exercícios militares conjuntos, estágios e acordos com escolas militares, e contratações através dos escritórios de Washington. A metodologia escolhida combina a revisão de literatura especializada, notícias veiculadas por websites institucionais, e a análise quantitativa e qualitativa de dados sobre o período de 2016 a 2022, como documentos oficiais do Executivo e Legislativo brasileiro, alguns deles acessados por meio da Lei de Acesso à Informação. Identificou-se um alinhamento militar crescente entre Brasil e EUA desde 2016, que se desdobra de maneiras altamente institucionalizadas, como no acordo referente à Base de Alcântara e na parceria ESG-Perry Center. Dessa maneira, o texto contribui com a literatura sobre dependência estratégica, ao sinalizar diferentes formas por meio das quais essa ocorre; e para a literatura sobre as relações militares Brasil-EUA, ao sistematizar dados inéditos.

Palavras-chave: dependência estratégica, forças armadas, Brasil-Estados Unidos.

Abstract: This article analyzes the manifestation of Brazilian strategic dependency in its relations with the United States of America. The article dialogues with the Marxist theory of dependency and extrapolates the predominant discussion in the area – which relates to equipment purchases – with the proposition of five dimensions through which dependency is perpetuated and expanded: bilateral meetings, bilateral agreements, joint military exercises, internships and agreements with military schools, and hiring through Washington offices. The methodology combines the review of specialized literature, news published by institutional websites, and the quantitative and qualitative analysis of data from 2016 to 2022, such as official documents of the Brazilian Executive and Legislative, some of them accessed through the Law of Information Access. A growing military alignment between Brazil and the USA was identified starting in 2016, which unfolds in highly institutionalized ways, such as the agreement regarding the Alcântara Base and the ESG-Perry Center partnership. In this way, the text contributes to the literature on strategic dependence, by signaling different ways it occurs; and to the literature on Brazil-US military relations, by systematizing unpublished data.

Keywords: strategic dependence, armed forces, Brazil-United States.

Resumen: Este artículo analiza la manifestación de la dependencia brasileña en un área específica, la estratégica, y frente a un actor, los Estados Unidos (EEUU). En diálogo con la teoría marxista de la dependencia, la discusión predominante en el campo –que trata de la compra de equipos– fue expandida con la proposición de cinco dimensiones por medio de las cuales se perpetúa y amplía la dependencia: encuentros bilaterales; acuerdos internacionales; ejercicios militares conjuntos; internado y acuerdos de escuelas militares; y contratación a través de las oficinas de Washington. La metodología elegida combina la revisión de literatura es-

pecializada, noticias publicadas por sitios institucionales y el análisis cuantitativo y cualitativo de datos sobre el período de 2016 a 2022, como documentos oficiales del Ejecutivo y Legislativo de Brasil, algunos de ellos accedidos a través de la Ley de Acceso a la Información. Se identificó una creciente alineación militar entre Brasil y EEUU desde 2016, que se desarrolla de manera altamente institucionalizada, como en el acuerdo sobre la Base de Alcântara y en la asociación ESG-Perry Center. De esta forma, el texto contribuye a la literatura sobre la dependencia estratégica, al señalar diferentes formas en que ésta ocurre; y para la literatura sobre las relaciones militares Brasil-Estados Unidos, mediante la sistematización de datos inéditos.

Palabras clave: dependencia estratégica, fuerzas armadas, Brasil-Estados Unidos.

Recebido em: 05/10/2022

Aceito em: 21/07/2023

INTRODUÇÃO[1]

A profissionalização das forças armadas sul-americanas foi conduzida por missões estrangeiras, notadamente da Prússia, França e Estados Unidos da América (EUA) e, dessa maneira, o pensamento militar na região mantém racionalidades e estratégias formuladas externamente (SAINT-PIERRE, 1993). Gradualmente, estabeleceu-se uma relação de dependência estratégica, hoje consolidada, que se expressa na maneira de ver, pensar e vivenciar (se preparar) para a guerra.

A literatura sobre dependência estratégica se dedica particularmente ao estudo das transferências de armamentos e a participação em fóruns multilaterais, com destaque para as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs) (SAINT-PIERRE, 2013; MATHIAS, FAZIO, 2004). O objetivo deste artigo é identificar outras dimensões através das quais a dependência estratégica do Brasil se expressa diante dos EUA. Sua existência mais discreta não as torna menos danosas para a construção da autonomia estratégica brasileira.

As cinco dimensões discutidas no texto são: reuniões bilaterais de alto nível, acordos bilaterais, exercícios militares conjuntos, estágios e acordos com escolas militares, e contratações através dos escritórios de Washington (EUA)[2]. Essa não é uma seleção exaustiva, e foi feita para privilegiar a análise de aspectos menos discutidos na literatura. Os objetivos específicos são: i) descrever as relações militares Brasil-EUA nas dimensões mencionadas e ii) pontuar algumas das consequências dessa relação de dependência estratégica para o Brasil.

A metodologia escolhida combina a revisão de literatura especializada, notícias veiculadas por websites institucionais, e a análise quantitativa e qualitativa de dados sobre o período de 2016 a 2022, como documentos oficiais do Executivo e Legislativo brasileiro, alguns deles

1 O presente artigo foi realizado com financiamento de bolsa de estudos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes), no âmbito do Programa Capes-PrInt, processo nº 88887.310463/2018-00, mobilidade nº 88887.583366/2020-00. Também contou com financiamento de bolsa de estudos pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo 2021/09342-8. As autoras agradecem aos precaristas anônimos, cujas contribuições deixaram o artigo mais claro e preciso.

2 Essas formas de interação entre militares brasileiros e estadunidenses poderiam ser descritas como fenômenos da “diplomacia de defesa” ou da “diplomacia militar”. Estes termos fazem referências às interações não coercitivas entre oficiais militares ou servidores públicos lotados no ministério da defesa e suas contrapartes em países estrangeiros, como o envio de adidos, exercícios, treinamentos conjuntos ou outras ações de cooperação, entendidas como práticas sociais (ALMEIDA SILVA, 2015). Optou-se por não usar o termo porque neste texto busca-se mostrar a assimetria presente em tais interações e as maneiras pelas quais são reforçadas e construídas formas de dependência, o que é negligenciado pela literatura sobre diplomacia de defesa, que tende a ver tais interações como fundadas em relativa horizontalidade e como marcada por diálogo e intercâmbios recíprocos.

CC BY NC SA

acessados por meio da Lei de Acesso à Informação. A escolha dos estadunidenses como parâmetro para a discussão deve-se à assimetria de poder militar entre os dois países. Subsumida no termo cooperação militar, relações de dependência estratégica, e talvez até mesmo de subordinação estratégica, são construídas, perpetuadas e até mesmo ampliadas. O recorte temporal e a escolha do binômio Brasil-EUA são dois dos limites desta pesquisa, pois os dados coletados referem-se apenas ao período e à relação mencionada. Há necessidade de pesquisas futuras quem ampliem o arco temporal analisado, assim como estabeleçam análises comparativas com outros países.

Identificou-se um alinhamento militar crescente entre Brasil e EUA desde 2016, que se desdobra de maneiras altamente institucionalizadas, como no acordo referente à Base de Alcântara e na parceria ESG-Perry Center, ambas analisadas no artigo. Dessa maneira, o texto contribui com a literatura sobre dependência estratégica, ao sinalizar diferentes formas por meio das quais esta é perpetuada e ampliada; e para a literatura sobre as relações militares Brasil-Estados Unidos.

Enfim, para cumprir o objetivo proposto, o texto está dividido em seis seções, para além desta introdução e de algumas considerações finais. A primeira seção, um breve resgate teórico, é seguida por cinco tópicos, cada um deles dedicado a uma das cinco dimensões da dependência selecionadas.

1 A DISCUSSÃO ESTRATÉGICA E A TEORIA DA DEPENDÊNCIA

Para Betts (1997), as relações internacionais pensam as causas e consequências da guerra, mas pouco tomam como objeto a guerra em si. Os estudos estratégicos se interessam pelas três fases, consideradas interdependentes. Enquanto área de pensamento, os estudos estratégicos foram impulsionados pelos EUA e Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial, no intuito de proporcionar uma cooperação civil-militar que suprisse as necessidades de desenvolvimento tecnológico.

A discussão sobre dependência estratégica pressupõe uma retomada dos estudos da teoria da dependência, especialmente da vertente marxista, na qual predomina a análise do aspecto econômico/tecnológico da dependência. Em Marini (2008, p.111, tradução livre) a inserção internacional dos países latino-americanos é “entendida como uma relação de subordinação entre as nações formalmente independentes, por meio da qual as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para garantir a reprodução expandida da dependência”.

CC BY NC SA

Ianni (1974) propõe uma definição abrangente da dependência, em que ilumina os desdobramentos políticos, culturais e militares da subordinação econômica internacional. Este autor define a dependência como uma situação na qual um país subordinado tende ou é levado a adotar políticas econômicas e financeiras demandadas pelos países centrais (IANNI, 1974, p. 132). De acordo com ele, com o tempo, há um transbordamento desta situação para âmbitos extra-econômicos. Essa forma de subordinação mais ampla é denominada "dependência estrutural", uma situação na qual a dependência "tende a permear [...] a sociedade como um todo, comprometendo o pensamento e a ação, nas esferas econômica, política, militar e cultural" (IANNI, 1974, p. 140). Assim, a situação de dependência impacta na tomada de decisões em diversos âmbitos, inclusive o militar, em permanente interação com as dimensões econômica, tecnológica, política e cultural.

Entre autores que discutem a dependência militar brasileira diante dos EUA predominam as formulações aplicadas às áreas de ciência, tecnologia e capacidade produtiva industrial. Silva (2018) identifica como a importação de equipamentos do centro por países de periferia é baseada em empréstimos ou no excedente conseguido com a venda de *commodities*, tendo como consequência a intensificação da dependência financeira. Em outros termos, o centro empresta fundos para que a periferia compre equipamentos do próprio centro, que recebe seus recursos de volta valorizados.

Kaldor (1986) identifica que a "universalização" dos sistemas de armas levou a um processo de reificação da tecnologia enquanto elemento estratégico. Maior quantidade de equipamentos e tecnologias mais avançadas venceriam guerras. Para Proença Jr.

> [...] a falácia de que os armamentos lutam, e mais que lutam, determinam os resultados da luta, está presente de forma marcante no imaginário do que seja a guerra. A espada que tudo corta, o escudo no qual nada penetra; o míssil que vai mais longe, o tiro que nunca erra seu alvo; o deslumbre da velocidade de uma aeronave, da imponência de um grande navio. Chega-se ao ponto em que se aceita, mesmo se espera, uma medida de identidade entre superioridade (de desempenho técnico) de armamentos, ou seja, a promessa tecnológica de tal desempenho, e a expectativa de sucesso no combate, na guerra (o cumprimento bem-sucedido da tarefa da defesa) (2011, p. 175).

Wendt e Barnett (1993) discutem como Estados com poucos recursos para investir em defesa (como os da periferia e semiperiferia, com múltiplas necessidades de desenvolvimento emergenciais) apostam em uma estratégia baseada no investimento intensivo de capitais, algo disponível nos EUA e imprescindível para o desenvolvimento tecnológico deles. Uma leitura estratégica alternativa apresentada pelos autores é baseada na mobilização massiva de cida-

CC BY NC SA

dãos nacionais. Por isso, entende-se que é prioritário identificar como se manifesta a dependência na formulação estratégica, pois é dela que partem as demais.

Em Beaufre (1998), a estratégia é a dialética das vontades que utilizam a força como meio para resolver o conflito entre elas, em que está incluída a ameaça de morte. Entretanto, esse duelo precisa ser territorializado. Nas palavras de Saint-Pierre (2013, p.12):

> Na América Latina, na área especificamente dedicada à segurança internacional, à defesa e à paz, incorporam-se teorias, conceitos e noções de notável infertilidade analítica, explicativa e heurística, de pobre capacidade preditiva, de inconveniente força prescritiva e inconsequente administração operacional (SAINT-PIERRE, 2013, p. 12).

Cervo (2008, p. 13) ressalta que "as teorias carregam consigo valores e veiculam interesses das nações cujos intelectuais as concebem, por mais isentas e objetivas que se apresentem", em diálogo com a produção de Cox (1986, p.87), para quem: "toda teoria é feita para alguém, com algum propósito (...)". Quando uma teoria se apresenta alheia ao contexto no qual foi desenvolvida, é mais importante que seja examinada enquanto ideologia, e que se trabalhe para desvendar suas perspectivas ocultas".

Por isso, este artigo não se dedica à crítica da estratégia dos EUA para si mesmo (embora haja uma tentação nesse sentido), mas à mimetização da estratégia estadunidense de forma acrítica pelo Brasil. Daí a adoção da teoria da dependência aplicada à estratégia, enquanto uma alternativa de pensamento produzida desde o Sul e para o Sul.

A dependência de pensamento estratégico se manifesta na ontologia, na epistemologia[3] e na operacionalização da defesa. Por dependência ontológica entendemos que as próprias noções sobre a natureza da guerra, da defesa, da estratégia e das forças armadas foram formuladas exogenamente. Por dependência epistemológica entendemos a adoção acrítica dos conceitos propostos por pensadores do Norte formulados para resolver problemas do Norte. Por fim, por dependência operacional entendemos a discussão sobre como a defesa deve ser organizada institucionalmente, seus marcos regulatórios e para o que servem as forças armadas.

Penido e Stedile (2021) esclarecem que a subordinação estratégica de alguns países da semiperiferia não ocorreu por uma imposição de força, mas porque as grandes potências, com a concordância das burguesias internas destes países, obtiveram sucesso ao erguer um

3 Os dois termos, retirados da filosofia, significam, no primeiro caso, o estudo das coisas tais como são em si mesmas; e no segundo caso, o estudo dos postulados teóricos e métodos científicos escolhidos dentro da teoria da ciência.

conjunto de crenças/ações com as quais colonizaram o pensamento estratégico na América do Sul, aprofundando a situação de dependência, quais sejam: i) crença de que a absoluta superioridade de meios garante vitórias; ii) fomento ao fetiche da tecnologia na área militar, sob a falsa alegação de que ela trará vitórias ou de que seu uso será dual; iii) imposição de metas orçamentárias a serem gastas com a indústria de defesa incompatíveis com as necessidades de desenvolvimento locais; iv) transformação das forças armadas sul-americanas em forças policiais, empregadas na repressão às classes populares; v) manutenção ou construção de bases militares físicas. A seguir, analisar-se-á algumas dimensões de como a dependência estratégica foi construída, consolidada e ampliada.

2 REUNIÕES BILATERAIS DE ALTO NÍVEL

Na doutrina preparada pelo *Joint Chiefs of Staff* dos EUA, os encontros bilaterais entre ministros, autoridades militares e da área de defesa são entendidos como "cooperação em segurança". Esta é composta por ações em conjunto com forças armadas estrangeiras e que visam à

> [...] construção de relações que ajudam na promoção dos interesses estadunidenses, possibilitam a nações parceiras promover acesso ao território, infraestrutura, informação e recursos; e/ou constroem e empregam capacidades de forma consistente aos objetivos de defesa dos EUA (THE UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 11, tradução livre).

O documento aponta que os contatos entre tomadores de decisão na área de defesa e entre os próprios militares são importantes para ampliar o conhecimento mútuo e "facilitar a troca de melhores práticas, o desenvolvimento de conceitos operacionais conjuntos e conduzir discussões de planejamento" (THE UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. iii-14, tradução livre). Ainda de acordo com o documento doutrinário estadunidense, a cooperação em segurança é uma forma de construir relações com "nações parceiras", com vistas a promover os interesses nacionais dos Estados Unidos. Estas ações devem, portanto, ser alinhadas à Estratégia de Segurança Nacional da potência e aos objetivos de defesa estabelecidos pela administração - tanto em termos gerais, como aqueles específicos à contraparte (THE UNITED STATES OF AMERICA, 2017, tradução livre). Em suma, o governo dos Estados Unidos entende tais encontros como uma forma de promover e exportar conceitos próprios para outros países. Dessa maneira, a cooperação em segurança com um país que adota uma estratégia ofensiva para com o mundo e que tem inúmeras assimetrias com o Brasil amplia a dependência de formulação estratégica justificada com o argumento da interoperabilidade.

CC BY NC SA

De acordo com a estratégia integrada para o Brasil de 2018, um documento que serve como guia para a Embaixada dos Estados Unidos, a potência tem interesse em aumentar a cooperação em Defesa com o Brasil e a interoperabilidade "doutrinária e estratégica", com vistas a melhorar a "estabilidade regional" (THE UNITED STATES OF AMERICA, 2018, p. 5, tradução livre). Chama a atenção, neste documento, que Brasil e Estados Unidos são descritos como "parceiros naturais" por serem as maiores democracias e contarem com as maiores forças armadas das Américas (THE UNITED STATES OF AMERICA, 2018, p. 13, tradução livre). Entretanto, a interoperabilidade e o alinhamento conceitual refletem um processo vertical – os Estados Unidos se reservam o direito de apontar quais são as ameaças a serem combatidas no continente e qual a forma de fazê-lo. Além disso, quando apontam a necessidade de reformas e melhores práticas, estas também viriam na direção Norte-Sul.

A face mais noticiada da subordinação do Brasil aos Estados Unidos após a eleição de Jair Bolsonaro refere-se às reuniões de alto nível – entre presidentes, ministros e outras autoridades. Para além das imagens e declarações de Bolsonaro ao então presidente Trump, as visitas tiveram implicações relevantes na área de Defesa. Na primeira, em março de 2019, foram assinados acordos bilaterais, foi anunciado um novo mecanismo de diálogo, e o presidente estadunidense demonstrou intenção de nomear o Brasil como um aliado extra-Otan, o que ocorreu em julho daquele ano (THE UNITED STATES OF AMERICA, 2019b). Esta foi uma declaração unilateral dos EUA que reconhece formalmente o alinhamento brasileiro, com reflexos nas regras para a exportação de armamentos estadunidenses, inclusive de materiais sensíveis. Entretanto, a declaração não significa o reconhecimento por parte de outros países da OTAN, tendo consequências mais simbólicas.

Em setembro de 2019, o então ministro das Relações Exteriores brasileiro, Ernesto Araújo, visitou os EUA para inaugurar um novo mecanismo de diálogo periódico em nível ministerial: o Diálogo de Política Estratégica [U.S.-Brazil Strategic Partnership Dialogue]. O mecanismo é organizado segundo três áreas prioritárias: Governança Democrática, Prosperidade Econômica, Segurança e Cooperação em Defesa. Embora o nome do mecanismo seja novo, não é a primeira vez que Brasil e EUA desenvolvem mecanismos semelhantes (PECEQUILO, 2014; RUVALCABA, 2020).

Em 2020, Bolsonaro realizou uma visita à sede do Comando Sul, na Flórida. Bolsonaro foi recebido pelo então comandante, Almirante Craig Faller, e segundo a divisão militar, foi a primeira vez que um presidente brasileiro visitou o Comando (SOUTHCOM PUBLIC AFFAIRS, 2020). A visita é simbolicamente importante, pois expressa como a cooperação em defesa ganhou espaço no âmbito das relações bilaterais e explicita a assimetria entre as partes, dada

CC BY NC SA

a impossibilidade de reciprocidade. Enquanto prática diplomática, não é comum que presidentes, que também costumam ser a autoridade máxima em Defesa dos seus países[4], reúnam-se com representantes de outros países que ocupam cargos hierarquicamente inferiores, especialmente quando em visita no exterior.

Ainda no âmbito das relações presidenciais, após a eleição de Joe Biden, houve um esfriamento das relações entre os mandatários dos dois países. Contudo, os encontros de segundo escalão continuaram a ocorrer, com visitas de lideranças importantes dos EUA ao Brasil. Em 2021, vieram ao Brasil o diretor da CIA, em encontro que foi largamente sigiloso; o Assessor de Segurança Nacional, Jack Sullivan; e o então comandante do Comando Sul, Craig Faller, condecorado pelo Ministério da Defesa (MILANI, 2021). Posteriormente, em 2022, o presidente brasileiro participou da Cúpula das Américas de Los Angeles quando manteve reunião bilateral com Biden (BRASIL, 2022d).

Especificamente sobre as relações militares, existem reuniões anuais conduzidas por representantes das forças armadas dos dois países, intituladas *U.S.-Brazil army-to-army staff talks*. De acordo com o *U.S. Army South*, essas reuniões ocorrem anualmente desde 1984 - ou seja, já existiram mais de 30 rodadas de conversas e negociações. Os encontros servem para planejar a agenda de ações desenvolvidas pelos dois exércitos, incluindo o planejamento de exercícios conjuntos. De acordo com site do Exército dos EUA, o objetivo deste tipo de encontro seria "aumentar os contatos entre os exércitos, o entendimento mútuo e [...] apoiar exércitos de nações parceiras em áreas como modernização ou reforma" (SPARKS, 2020, tradução livre). Esta declaração evidencia um modelo sobre como as forças armadas estrangeiras devem se organizar, baseado na aquisição permanente de armamentos.

Nos últimos anos, foi formado o mecanismo Conversações Estratégicas de Defesa Brasil-Estados Unidos, cuja quarta reunião foi em 2021. As discussões foram divididas nas seguintes áreas: i) segurança regional e cooperação, ii) treinamentos, exercícios e trocas, iii) pesquisa e desenvolvimento, iv) armas e aquisições; v) ciberespaço e espaço sideral. Nas atas das reuniões de 2020 e 2021 é possível perceber que há interesse recíproco em aumentar a cooperação e o engajamento das forças armadas, ainda que as possibilidades dos Estados Unidos sejam – em alguns casos – limitadas pela legislação nacional. Por exemplo, há interesse da Marinha Brasileira em temas nucleares e interesse do Ministério da Defesa em diminuir a burocracia

4 De acordo com a Constituição Federal do Brasil, cabe ao Presidente da República "exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos".

CC BY NC SA

para vendas de armas aos EUA, mas há empecilhos impostos pelo governo e pela legislação dos EUA nos dois casos (BRASIL, 2020b, 2021a)[5].

Nas reuniões de 2020 e 2021, foi discutida ainda a proposta de que o Brasil se torne um parceiro da OTAN para facilitar o intercâmbio em temas como doutrina, construção de capacidades e logística. Na ata de 2020, a delegação brasileira comentou que o tema estava sendo discutido pelo governo e que a decisão não caberia apenas ao Ministério da Defesa. De acordo com a ata da reunião de 2021, havia interesse do Brasil, especialmente da Marinha, nesta parceria (BRASIL, 2020b, 2021a). Nesses encontros, os EUA promovem uma visão sobre como as forças armadas devem se organizar, qual tipo de armamento priorizar, e como deve se estruturar o orçamento militar. De forma geral, percebe-se que os encontros de alto nível são uma constante das relações bilaterais e são uma das maneiras pelas quais os EUA buscam expandir a adesão à sua formulação estratégica, incluindo as formas de organização da estrutura militar.

3 ACORDOS FIRMADOS ENTRE O BRASIL E OS EUA

Acordos bilaterais são uma forma de institucionalizar as relações no âmbito da defesa, protegendo o interesse das partes em temas como proteção intelectual e salvaguardas tecnológicas. Diferente de negociações, declarações conjuntas ou protocolos de intenção emitidas por presidentes, acordos assinados passam obrigatoriamente pela aprovação do Congresso Nacional e passam a fazer parte do arcabouço normativo do país, sendo, portanto, mais gravosos.

Os tratados internacionais costumam ter iniciativa no Poder Executivo, que os envia para a Câmara dos Deputados, e precisam tramitar nas duas casas. Na Câmara dos Deputados, as propostas começam a tramitar pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e, caso passem por essa primeira fase, se tornam uma Proposta de Decreto Legislativo, cuja tramitação segue nas Comissões Pertinentes.

Entre 2016 e 2021, tramitaram no congresso 8 diferentes Projetos de Decreto Legislativo que tratam das relações entre o Brasil e os EUA sintetizados no quadro abaixo.

5 Em um momento no qual o Brasil se alinhava aos EUA, é razoável supor que se esperasse uma contrapartida em termos de venda de armamentos, transferência de tecnologia ou em outras áreas não diretamente relacionadas à Defesa.

CC BY NC SA

Tabela 1: Projetos discutidos no Congresso

Proposição	Tema	Situação
MSC 165/2021 (27/04/2021)	Comércio e Cooperação Econômica	DECRETO LEGISLATIVO
MSC 134/2016 (11/04/2016)	Previdência Social	Transformada no PDC 487/2016
MSC 442/2016 MSC 296/2001 (01/08/2016)	Retirada de tramitação do acordo sobre salvaguardas tecnológicas de 2001	Arquivada
MSC 447/2020 (17/08/2020)	Projetos de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (Acordo RDT&E)	DECRETO LEGISLATIVO
MSC 555/2019 (07/11/2019)	Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais	Transformada no PDL 256/2021 Senado
MSC 208/2019 (05/06/2019)	Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara	Transformada no PDL 523/2019
MSC 593/2015 (05/01/2016)	Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior	DECRETO LEGISLATIVO
MSC 338/2016	Transportes Aéreos	

Fonte: elaboração própria com base nos dados públicos do Congresso Nacional.

Importante ressaltar que os EUA contam com uma agenda própria de tratados que pretendem que sejam assinados por "parceiros" e que buscam proteger os interesses nacionais da potência, sendo mandatórios para certos tipos de intercâmbio. O envolvimento brasileiro nestes acordos não é uma exclusividade do governo Bolsonaro, como comprovam o *Defense Cooperation Agreement* e o *General Security of Military Information Agreement* (GSOMIA) entre Brasil e EUA, ambos ratificados em 2015.

Devido à sua relevância para a área de defesa e segurança internacional, o MSC 208/2019 (Alcântara) e o MSC 447/2020 (Acordo RDT&E) serão aqui brevemente analisados.

3.1 MSC 208/2019 – Acordo de Salvaguardas Tecnológicas de Alcântara

O programa espacial brasileiro, dos anos 1970, elencou como desafio dominar o ciclo completo para o lançamento de um satélite, que consiste em desenvolvê-lo e conseguir colocá-lo autonomamente em órbita. O programa sofreu restrições estadunidenses, em particular quanto ao acesso à tecnologia. O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (ACS) sobre o Centro

CC BY NC SA

de Lançamentos de Alcântara (CLA) circulou na Câmara dos Deputados desde 2001[6], mas apenas em 2017 (governo Michel Temer) ganhou celeridade na tramitação.

O CLA tem muitas vantagens quando comparado a outros centros ao redor do globo. Leão (2018, p.14), em concordância com a própria Força Aérea Brasileira, apresenta uma matriz SWOT para o CLA em as vantagens naturais ficam evidentes diante das limitações político-orçamentárias.

Tabela 2: Matriz SWOT do CLA*

Forças	**Fraquezas**
Localização próxima à Linha do Equador. Mais segurança para a realização de lançamentos em uma ampla faixa de azimutes**. Maior capacidade de satelização***. Baixa densidade populacional na região. Condições climáticas favoráveis.	Dificuldade em acessar e desenvolver tecnologias espaciais. Baixo orçamento destinado ao programa espacial nacional. Pouco interesse da opinião pública nacional frente ao programa espacial. Falta de parcerias com o setor privado.
Oportunidades	**Ameaças**
Projetos de cooperação com outros países e organismos internacionais. Crescente mercado de microssatélites. Potencial de comercialização do CLA. Geração de empregos diretos e indiretos.	Dificuldades para aprovação de projetos de cooperação no Congresso Nacional. Linha tênue entre comercialização do CLA e manutenção da soberania nacional. Possíveis interferências estrangeiras dificultando o desenvolvimento de tecnologia nacional. Questões fundiárias na região de Alcântara.

Fonte: Força Aérea Brasileira (FAB), 2017.

Notas: * Ainda que o quadro apresente a matriz SWOT referente ao CLA, foi realizada uma análise do PEB como um todo, de modo que muitos dos elementos apontados nos quadrantes da matriz representam a realidade, também do CLB, da Agência Espacial Brasileira e da própria Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais.

** Azimute é uma medida de abertura angular horizontal, definida em graus. Varia entre 0 e 360, tal medida é realizada em 4 quadrantes, em sentido horário.

*** Por maior satelização entende-se um aumento na massa satelizável, ou seja, que pode ser colocada em órbita.

6 Importante lembrar que, em 2003, 21 brasileiros foram vítimas de um acidente em Alcântara, junto com dois satélites e a estrutura do veículo lançador que os colocaria em órbita.

CC BY NC SA

Essa matriz não é desconhecida pelos EUA quando estes negociam o ACS. Os estadunidenses têm um duplo objetivo com o acordo:

> a) aumentar significativamente a proteção daqueles itens classificados como tecnologias sensíveis – justamente os que fornecem aos EUA vantagens relevantes no âmbito militar ou de inteligência – quando eles se encontrarem fora de seu território; b) aumentar a competitividade da base industrial dos EUA por meio de barreiras erguidas em outros países contra competidores externos (BOJIKIAN, MARIANO, THOMAZ, 2022, p.11).

Nas palavras do deputado Waldir Pires (BRASIL, 2001), relator no Congresso durante a primeira tramitação, as salvaguardas são políticas, não tecnológicas. O governo Bolsonaro[7], por sua vez, apresentou quatro argumentos para defender o ACS: ativação econômica da base, bastante subutilizada; conseguir novos investimentos para o programa espacial; o quanto o mercado de lançamentos é promissor; e a hegemonia estadunidense sobre o mercado de tecnologia aeroespacial (80%). Dessa maneira, desconsiderou o alerta feito por Crawford (1986) ao observar o mercado espacial dos EUA como um setor contrário ao livre mercado. Segundo Bojikian, Mariano e Thomaz (2022, p.9), essa área industrial não se pauta pelas necessidades de transporte espacial comercial, mas pelas necessidades militares do Estado, que atua no "fomento à pesquisa e desenvolvimento; financiamento aos investimentos; compras governamentais de produtos e serviços das empresas privadas norte-americanas; e por meio de diferentes iniciativas para mitigar os riscos". As autoras ressaltam ainda que os riscos no setor espacial têm relação não apenas com o descumprimento de normas, mas também com o seu devido cumprimento, pois um conjunto de regimes regulatórios internacionais (como o ITAR, sobre o Tráfico Internacional de Armas) impacta no tema.

Mudou também a estratégia para a aprovação do acordo, que foi dividido em fases, em que os temas mais polêmicos – impactos sobre a população quilombola no local (a anteriormente impactada e a potencialmente atingida no futuro), e limitações à autonomia tecnológica (camufladas por cláusulas comerciais de propriedade intelectual) – foram discutidos em um o segundo momento. Em resumo, no acordo, o Brasil é o centro dos lançamentos. Caso um país x queira lançar um satélite de Alcântara, como o Brasil não fabrica lançadores, contrataria um país y para lançar, desde o Brasil, o satélite do país x. O Brasil e o país y dividiriam os lucros (BRASIL, 2019a).

7 Os argumentos foram apresentados em diversas audiências no Congresso, na fundamentação de motivos apresentada pelo governo federal e nos pareceres favoráveis à aprovação. Em virtude das limitações de espaço e para evitar a repetição dos argumentos, são apresentados de forma agrupada neste artigo.

CC BY NC SA

As críticas levantadas ao acordo são muitas, e aqui sumariamente sintetizadas. Em primeiro lugar, dizem respeito à existência de um centro de lançamento na Guiana Francesa, usado pelos europeus; e aos próprios centros dos EUA. Nos dois casos, a vantagem geográfica de Alcântara (menor quantidade de combustível necessário para colocar um satélite em órbita) cai por terra, e assim seu trunfo comercial. O acordo prevê quais países podem fazer lançamentos do Brasil (os signatários do MCTR – Regime de Controle de Mísseis) e aqueles que não podem (objeto de sanções do Conselho de Segurança da ONU), ou seja, os EUA impõem limites às parcerias estratégicas brasileiras para o local. A China, que não é signatária do MCTR, por exemplo, não poderá fazer lançamentos, mesmo tendo parcerias com o Brasil na área de produção de satélites desde 1988.

Uma segunda crítica é a existência de áreas restritas para a circulação de pessoas autorizadas pelos EUA. Existe o temor de que as áreas arrendadas para empresas, ou os próprios veículos lançadores, possam ser utilizados com fins bélicos. Mesmo satélites pretensamente desarmados poderiam ter suas informações coletadas e empregadas com fins militares. A fiscalização do que entra no território nacional seria feita através de documentos. Caso o objeto a ser lançado ofereça perigo humano ou ambiental (como material radioativo), o Brasil deverá ser informado. O governo dos EUA pode fazer fiscalizações de surpresa na área.

A terceira questão são os impactos negativos que a implantação de grandes projetos essencialmente internacionais costuma trazer para áreas de baixo desenvolvimento regional. Mesmo os empregos gerados tendem a ser de baixa qualificação, como em serviços de limpeza ou construção civil. As informações divulgadas pelo governo e jornalistas quanto à necessidade de novas remoções de 800 famílias moradoras de comunidades quilombolas foram conflitantes. A polêmica gerou impactos no Congresso dos EUA, que discutiu uma emenda ao *Defense Authorization Act for Fiscal Year*, com o conteúdo:

> Nenhum fundo federal pode ser obrigado a fornecer qualquer assistência ou cooperação de segurança dos Estados Unidos às forças de defesa, segurança ou policiais do Governo do Brasil para realocação involuntária, incluindo por meio de coerção, ou do uso da força, das comunidades indígenas e quilombolas no Brasil (HR 6395, sec. 1290 - apud THOMAZ, VIGEVANI, FERREIRA, 2021, p.211).

Uma quarta questão são as restrições para o investimento dos recursos que eventualmente entrassem, pois o acordo veta a aplicação desses novos recursos na produção de um veículo lançador autóctone. As contrapartes do acordo são absolutamente assimétricas, mas algumas exigências são comuns. Por exemplo, o Brasil se compromete a não espionar o programa espacial estadunidense, e os EUA fizeram o mesmo compromisso. “Dessa maneira, o

CC BY NC SA

desenvolvimento dos veículos lançadores de satélites não dependerá somente de iniciativas brasileiras (...) mas, imprescindivelmente, do aceite dos EUA" (BOJIKIAN, MARIANO, FERREIRA, 2022, p.15). Por fim, o processo decisório foi falho, com baixa participação da sociedade civil, mesmo maranhense.

O acordo foi aprovado na Câmara Federal em 22/10/2019, pelo Senado em 20/11/2019, e promulgado pelo governo Federal como Decreto 10.220 em 05/02/2020 (BRASIL, 2020e). Segundo a Força Aérea Brasileira, mais de 500 lançamentos já ocorreram na base. Após a assinatura do Decreto, o primeiro lançamento comercial ocorreu em 20/03/2023. Foi lançado o foguete sul-coreano HANBIT-TLV, da empresa Innospace, contendo carga produzida no Brasil (AGÊNCIA BRASIL, 2023).

Silva e Gonçalves (2022, p.450) indicam que a recente aprovação, quando comparada ao veto existente durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), decorre das mudanças no cenário internacional e doméstico, uma vez que os argumentos mobilizados a favor e contra a assinatura do Acordo seguiram basicamente os mesmos. O governo FHC foi marcado por um contexto internacional de baixo interesse imediato dos EUA, influência do então presidente Clinton, e desinteresse no desenvolvimento da indústria espacial brasileira; no âmbito doméstico, existiam muitos atores e preferências contra o AST, acusações de falta de transparência e o acordo era visto como uma oportunidade para estreitar relações. Por sua vez, durante o governo Bolsonaro, no âmbito internacional existia proximidade com o então presidente dos EUA – Trump – e a avaliação da manutenção da hegemonia estadunidense no setor especial; domesticamente, predominava um contexto político com alto nível de politização e forte oposição, ocorreu uma consulta pública e o acordo foi escolhido como símbolo de alinhamento numa relação considerada prioritária por Bolsonaro.

Não é possível avaliar se as potencialidades apontadas pelo governo quando o ACS foi assinado se confirmarão, pois tratam-se de promessas de futuro, como aquela que indica o aumento de recursos orçamentários para investimentos aeroespaciais.

3.2 MSC 447/2020 – Acordo RDT&E

O RDT&E reivindica o arcabouço do *Defense Cooperation Agreement*, assinado em 2010 pelos governos Lula da Silva e Barack Obama, e ratificado em 2015 por Dilma Rousseff. Reconhece enquanto um objetivo perseguir "os benefícios a serem obtidos com a padronização, a racionalização e a interoperabilidade de equipamentos militares" (BRASIL, 2020a). Dada a assimetria entre Brasil e EUA, a interoperabilidade de equipamentos entre os dois países pode

CC BY NC SA

ser entendida, na realidade, como a organização da defesa brasileira de maneira complementar à estadunidense, como nos marcos da Guerra Fria, ou nas palavras de Thomaz, Vigevani e Ferreira (2021), "o desenvolvimento da indústria militar brasileira estaria sujeito à sua inclusão na cadeia produtiva norte-americana". No acordo, as duas partes têm o mesmo voto, portanto é reconhecida a paridade jurídico-institucional dos Estados. Entretanto, a assimetria entre as partes coaduna com o argumento geral deste texto, de que o RDT&E amplia a dependência.

O acordo não prevê contrapartidas financeiras por parte dos Estados. Na realidade, ele funciona como um grande marco geral normativo capaz de abrigar (e ditar as regras) diferentes projetos na área de defesa a serem construídos entre os dois países. O acordo contém uma minuta que trata de temas como informações controladas, transferências de materiais e equipamentos, obrigações financeiras e responsabilidades de cada uma das partes. Resultados produzidos no escopo do acordo só podem ser usados com outras finalidades ou vendidos/exportados com o consentimento prévio da outra parte. Disputas entre as partes não serão judicializadas em tribunais nacionais ou internacionais.

Segundo Barbieri (2020), o acordo não envolve transferência de tecnologias críticas para o Brasil. Para extraírem benefícios da inserção na cadeia global de valor de tecnologia militar, as empresas brasileiras devem demonstrar capacidade prévia (DEUTSCHE WELLE, 2020). Para Zero (2020), o "RDT&E representaria uma renúncia ao desenvolvimento tecnológico relativamente autônomo e uma aposta numa relação de dependência econômica e tecnológica com os EUA para o seu reaparelhamento".

4 EXERCÍCIOS CONJUNTOS BRASIL E EUA

Além dos acordos internacionais, outra forma de institucionalização das relações militares – com impactos doutrinários e operacionais – são os exercícios conjuntos. Assim como os contatos entre lideranças na área de defesa, os exercícios conjuntos são abordados pela doutrina elaborada pelo *Joint Chiefs of Staff* como parte das ações de cooperação em segurança. Existe um planejamento do Departamento de Defesa para que os exercícios conjuntos estejam alinhados à estratégia nacional e correspondam às percepções de ameaças dos EUA. Neste sentido, especialmente nos exercícios coordenados e financiados pelo Comando Sul, as prioridades e ameaças identificadas nos cenários de treinamento são definidas pela potência, tendo em vista seus próprios objetivos de defesa. Atualmente, as percepções de ameaça por parte dos EUA envolvem insurgência, terrorismo, crime organizado e a rivalidade com China e Rússia (MILANI, 2021b; THE UNITED STATES OF AMERICA, 2019a; FEIX, WIETCHIKOSKI, 2022). Assim,

CC BY NC SA

os exercícios são uma forma dos Estados Unidos difundirem noções sobre quais são as ameaças a serem combatidas e como fazê-lo, reforçando a dependência na formulação estratégica, especialmente em sua vertente operacional. Nos exercícios, militares brasileiros entram em contato com equipamento estadunidense, o que gera amplia requisições de compras.

As lideranças do Comando Sul recorrentemente informam que construir "parcerias" com os militares sul-americanos é importante para atingir seus objetivos, e os exercícios conjuntos são uma forma de construir tais relações (THE UNITED STATES OF AMERICA, 2019a, 2022). De acordo com o professor do U.S. *Army War College Strategic Studies Institute*, R. Evan Ellis (2019, p. 29, tradução livre), "fazendo algo para (ou com) o parceiro, os militares dos EUA esperam que o parceiro se comporte de uma forma desejada". Além disso, são uma oportunidade para que as grandes potências possam reconhecer outros terrenos, entendendo a geografia local e desenvolvendo capacidades de combate (ELLIS, 2019).

Desde os anos 1960, o Comando Sul dos Estados Unidos coordena e financia exercícios militares multilaterais na América Latina, realizados de forma periódica. O mais antigo dos exercícios coordenados pelo Comando Sul é denominado UNITAS, foi criado em 1960 e tem as Marinhas como protagonistas. Inicialmente, o exercício era justificado como necessário para proteger as linhas de comunicação no Atlântico Sul e no sudeste do Pacífico no contexto da Guerra Fria (HAYES, 1995). O fim da disputa entre EUA e URSS, contudo, não significou a descontinuidade dos treinamentos. Mais recentemente, em 2003, foi criado o exercício *Panamax* com o objetivo de defender o canal do Panamá. O terceiro exercício que se destaca é o *Tradewinds*, com foco em defesa e segurança da América Central.

A partir de notícias veiculadas pelo site do Comando Sul, cruzadas com notícias do Ministério da Defesa e do Congresso Nacional brasileiro, contabilizou-se quinze exercícios militares com a participação do Brasil e dos Estados Unidos entre 2016 e 2022.

CC BY NC SA

Tabela 3: exercícios militares Brasil e EUA (2016-2022)

Data	Nome	O que é	Fonte
ago/2016	Panamax	Exercício multilateral coordenado pelo Comando Sul e criado em 2003	SOUTHCOM (2016)
nov/2017	AmazonLog	Exercício Multinacional Interagências de Logística Humanitária	Ministério da Defesa
jul/ago 2018	Panamax	Exercício multilateral coordenado pelo Comando Sul e criado em 2003	SOUTHCOM 2018
nov. /2018	Cruzeiro do Sul Exercise (CRUZEX)	Exercício operacional multilateral promovido pela Força Aérea Brasileira desde 2002	SOUTHCOM 2018 CREDN 2018
jun./ jul./2019	UNITAS LX (60)	Exercício multilateral coordenado pelo Comando Sul, a primeira edição ocorreu em 1960	SOUTHCOM 2019
out./2020	Passing exercise (PASSEX)	Exercício entre navio brasileiro e dos EUA	SOUTHCOM 2020 MARINHA DO BRASIL
nov./2020	UNITAS	Exercício multilateral coordenado pelo Comando Sul, a primeira edição ocorreu em 1960	SOUTHCOM
fev./2021	Operation Culminating	Exercício bilateral, parte de plano de ação de conjunto dos Exércitos brasileiro e estadunidense	DIALOGO AMERICAS
out./2021	UNITAS	Exercício multilateral coordenado pelo Comando Sul, a primeira edição ocorreu em 1960	SOUTHCOM
nov./2021	Operação Dragão	Exercício naval brasileiro	SOUTHCOM
dez./2021	Southerm Vanguard 22	Exercício bilateral, parte de plano de ação de conjunto dos Exércitos brasileiro e estadunidense	SOUTHCOM
maio/2022	Tradewinds 2022	Exercício combinado e conjunto coordenado pelo Comando sul	SOUTHCOM
ago/2022	Operação Formosa	Exercício das forças armadas brasileiras que contou com participação de fuzileiros navais dos EUA	Marinha do Brasil
ago/2022	CORE 2022	Exercício bilateral, parte de plano de ação de conjunto dos Exércitos brasileiro e estadunidense	SOUTHCOM
ago/2022	TAPIO	Exercício brasileiro com participação da Guarda Nacional de Nova York	SOUTHCOM

Fonte: elaboração própria

Durante o período analisado neste artigo, o Brasil participou de edições do *Panamax* (em 2016 e 2018), do Unitas (2019, 2020, 2021) e do *Tradewinds* (2022). Interessante notar que o Brasil tem se envolvido também em exercícios que têm como foco a América Central e o Caribe. Essas regiões são vistas como área de influência e de interesse nacional dos Estados Unidos, mas a explicação sobre o porquê tais áreas serem consideradas estratégicas para o Brasil é menos clara, uma vez que os documentos de defesa brasileiros não abrangem esses territórios como parte do entorno estratégico do país.

CC BY NC SA

Contudo, a maior novidade do período foram os exercícios realizados de forma bilateral ou por iniciativa brasileira. Em 2017, ainda durante o governo interino de Michel Temer, militares dos Estados Unidos, Brasil, Colômbia e Peru participaram de um exercício na cidade de Tabatinga, na tríplice fronteira entre os três países sul-americanos. O exercício foi conduzido pelo Comando de Logística do Exército Brasileiro e foi definido pelo Ministério da Defesa Brasileiro como sendo um treinamento de "Logística Humanitária". Chama a atenção, neste caso, a realização do exercício na Amazônia, região que costuma ser vista como objeto de "cobiça internacional" pelos militares brasileiros. Ademais, houve incorporação da retórica estadunidense, que definia a conjuntura na Venezuela - cuja fronteira situa-se relativamente próxima ao local do exercício - como de "crise humanitária" (BRASIL, 2017).

No ano seguinte, 2018, outro exercício militar conduzido pelo Brasil contou com a participação de militares dos EUA, o *Cruzeiro do Sul Exercise* (CRUZEX). Este é um treinamento multilateral, conduzido pela Força Aérea Brasileira de forma recorrente, porém sem periodicidade fixa. De acordo com notícia veiculada pelo site da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), desde 2003 foram realizadas sete edições do exercício. Os Estados Unidos não participaram das primeiras edições, mas estiveram presentes em todas que ocorreram a partir de 2010. Nas edições de 2002 à 2008, o exercício contou com a participação exclusiva da França e de países sul-americanos. Em 2018, o treinamento foi conduzido tendo como cenário uma situação de guerra irregular, o que foi justificado como sendo uma situação recorrente em missões de paz da ONU (BRASIL, 2018). Em 2020, ocorreu um exercício breve, um encontro entre navios do Brasil e dos Estados Unidos no Caribe.

Em 2021, os exércitos brasileiros e estadunidense conduziram dois exercícios bilaterais, o primeiro em Fort Polk, Louisiana[8], e o segundo no Sudeste brasileiro, através das cidades de Resende (RJ) e Lorena (SP). De acordo com o site do Ministério da Defesa existe a previsão de que exercícios semelhantes ocorram periodicamente até 2028 (BRASIL, 2021c). Essa situação mostrou uma maior abertura por parte do governo brasileiro em aceitar a presença dos militares estadunidenses no território nacional, sem maior debate público ou participação do Congresso. O exercício foi planejado em rodadas de encontros bilaterais lideradas pelos próprios exércitos e os mesmos justificam que não há necessidade de tramitação no Legislativo, pois a realização de treinamentos é prevista pelo *Defense Cooperation Agreement* de 2015 (MOURY, 2021; TAECKENS, 2021).

8 Conforme noticiado pela mídia à época, o Brasil enviou um cargueiro, modelo KC-390, para este exercício nos Estados Unidos, apesar da alta e urgente demanda por transporte de material hospitalar e cilindros de oxigênio para Manaus durante a pandemia de COVID-19. O transporte desse material vinha sendo realizada em parte pelo Exército Brasileiro.

CC BY NC SA

As informações sobre o exercício no Sudeste brasileiro são escassas - não se sabe qual era o cenário de guerra que guiava o treinamento ou quais ameaças e riscos potenciais buscava-se preparar para o combate. Tendo em vista que se trata de uma região densamente povoada e distante das fronteiras, especula-se que o treinamento pode ter como foco o combate à percebidos "inimigos internos" dentro de cidades.

Em 2022, houve continuidade da aproximação no âmbito dos treinamentos militares. Em agosto, dois episódios merecem destaque: o Brasil novamente enviou militares para exercício em Folt Pork, nos Estados Unidos, no âmbito do acordo que prevê treinamentos até 2028 (SPARKS, 2022). Ademais, um exercício liderado pela Marinha Brasileira e realizado próximo à Brasília contou com a presença de fuzileiros navais dos EUA (BRASIL, 2022b). Ainda em agosto, integrantes da Guarda Nacional de Nova Iorque participaram de exercício conduzido pela Força Aérea Brasileira em Campo Grande (O'HAGAN, 2022).

5 AS ESCOLAS MILITARES E ACORDOS DE COOPERAÇÃO BILATERAL PARA "EDUCAÇÃO" EM DEFESA

Escolas militares têm papel fundamental na auto reprodução simbólica das forças armadas. Entre suas funções, está a transmissão e universalização de valores, crenças, procedimentos, doutrinas e sentimentos. Nestes espaços especializados, importantes percepções de problemas, ameaças e soluções são planejadamente construídos, ensinados e incorporados por esses agentes (KALIL, MEI, SILVEIRA, 2021; PENIDO, 2015). Sabendo dessa importância na formação da mentalidade militar, e a fim de torná-los parceiros em seus interesses particulares, desde a Segunda Guerra Mundial, os EUA elaboram e financiam amplos mecanismos para influenciar a formação educacional em defesa na América Latina, dos aspectos doutrinários aos operacionais. Criam e financiam escolas específicas para os militares latino-americanos, estabelecem acordos de cooperação com os países da região a fim de formar oficiais dos seus altos comandos nas tradicionais escolas nos EUA, ou mesmo estabelecem o que denominam de parcerias/cooperação entre as suas instituições educacionais militares e homônimas da região (VIDAL, WIETCHIKOSKI, 2022).

Como colocou em 2019 o então comandante do SOUTHCOM, o general Craig Faller, o objetivo dessa formação é ter militares latino-americanos preparados e dispostos a atuar nos desafios que os EUA identificam:

CC BY NC SA

> […] os programas de assistência em segurança do Departamento de Estado – como o IMET [Treinamento e Educação Militar Internacional] [...] – são divisores de água estratégicos. Desde 2009, IMET promoveu oportunidades para que mais de 55.000 estudantes da região atendessem cursos em escolas como o Western Hemisphere Institute for Security Cooperation (WHINSEC), a Inter-American Air Force Academy (IAAFA), e o Inter-American Defense College (IADC). Estes números não representam apenas números em uma sala de aula. Eles representam **relações de longo prazo com futuros líderes que confiam em nós, entendem nossa cultura e nossa doutrina e estão preparados para trabalhar conosco em uma gama de desafios** (FALLER, 2019, tradução livre, destaque nosso).

O Brasil participa dessas iniciativas desde a sua origem. Por exemplo, no *US Army Command and General Staff College* (Escola voltada à formação de oficiais do Exército dos EUA) 321 oficiais do Exército Brasileiro foram formados nos cursos de altos comandos desde 1943 (DEFESA EM FOCO, 2022). Outro exemplo é o chamado intercâmbio estratégico de longo prazo entre o U.S. Army War College e a Escola de Comando e Estado Maior do Exército do Brasil (ECEME). Formalizada em 1981 e desde então realizada anualmente, esta atividade tem como finalidade "promover o diálogo entre escolas militares de alto nível do Exército Brasileiro e dos Estados Unidos (BRASIL, 2021b)". Entre as ações desse "intercâmbio", está a realização de minicursos elaborados pelos comandantes estadunidenses através dos documentos de defesa daquele país e ministrados aos oficiais brasileiros na ECEME (BRASIL, 2021b).

Outro mecanismo intensamente utilizado pelos EUA são os autodenominados centros educacionais, voltados especificamente para agentes de defesa de toda a América Latina, como é o caso da *School of the Americas* (SOA, sigla em inglês), inaugurada em 1963 (VIDAL, WIETCHIKOSKI, 2022). Calcula-se que por essa escola passaram mais de 100 mil militares da região até 2001, quando a instituição foi fechada após denúncias de que seu currículo mantinha disciplinas voltadas ao ensino de tortura. Meses depois, no mesmo local e com os mesmos professores, a escola foi reaberta com o nome de Whinsec (GILL, 2004).

Com a criação de Ministérios da Defesa nos países da região, os Estados Unidos também têm incluído agentes civis destes ministérios nas formações. Em 1997, o Departamento de Defesa dos EUA criou um novo centro, pensado pós ditaduras latino-americanas, o *William Perry Center (Perry Center)* (HAYES, 2018). Inaugurado com o objetivo específico de orientar a condução das ações dos Ministérios da Defesa da América Latina de acordo com os interesses estadunidenses (HAYES, 2018), esta instituição atualmente tem papel fundamental nas atividades de manutenção da dependência estratégica dos países latino-americanos em assuntos de defesa. Administrado e subordinado ao *Southcom*, é um centro cujo conteúdo "educacional" está exclusivamente baseado nos documentos de defesa e segurança estadunidenses

CC BY NC SA

(VIDAL, WIETCHIKOSKI, 2022). Devido a constante presença do *Perry Center* no meio das elites militares e civis voltadas à defesa no Brasil ao longo dos últimos anos, ele será analisado detidamente a seguir.

Desde a sua criação, elites acadêmicas brasileiras, especialmente professores das escolas voltadas à formação do alto comando das forças armadas e das universidades públicas, têm participado das atividades do *Perry Center*, estudando sistematicamente conceitos, ameaças e estratégias daquele país. Nos últimos anos, militares e civis do Ministério da Defesa também passaram a ser educados nessa ou por essa escola. Atualmente, o centro é definido por brasileiros que estudam e produzem intelectualmente sobre segurança e defesa como espaço de grande prestígio e de relevante contribuição às suas formações educacionais. Um exemplo desta construção de autoridade em defesa é a Rede Maria Quitéria. Formada em 2021 por ex-alunos do *Perry Center*, hoje tem como uma de suas parceiras o próprio centro e atua, por exemplo, na produção de estudos e pesquisas em defesa, bem como busca "prestar apoio à formulação de políticas públicas voltadas para a inserção internacional e soberana do Brasil" (REDE MARIA QUITÉRIA, 2022).

Em meio ao contínuo fluxo de acadêmicos brasileiros nos cursos dentro e fora da sede do *Perry Center,* desde 2019, a assinatura de um memorando de entendimento entre o centro e uma das escolas vinculadas ao Ministério da Defesa do Brasil, a Escola Superior de Guerra (ESG), tem organizado atividades para civis e militares brasileiros. O Perry Center recebe professores da ESG em sua sede em Washington para cursos que podem chegar a 24 meses, bem como realiza regularmente atividades e cursos na instituição brasileira (BRASIL, 2022a; PERRY CENTER, 2022). Entre 2016 e 2021, 21 integrantes do alto escalão da ESG realizaram cursos no Perry Center, sendo 10 na modalidade virtual (em razão da pandemia do COVID-19) e 11 na modalidade presencial (BRASIL, 2022a). Também participam das atividades as principais escolas de formação de altos oficiais vinculadas a cada uma das três forças (Escola de Guerra Naval, Universidade da Força Aérea e Escola de Comando e Estado Maior do Exército), bem como funcionários do Ministério da Defesa do Brasil, além de agentes da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA) e da própria Presidência da República (DEFESANET, 2019).

Apesar do memorando citar que "o objetivo do intercâmbio e da cooperação (...) é facilitar a possível cooperação entre o WJPC (*Perry Center*) e a ESG em interesses comuns relacionados à Segurança e Defesa" e que "qualquer atividade dos participantes deve ser realizada com base no respeito, igualdade e benefício mútuos" (BRASIL, 2022a), o que se observa é que estes são cursos para formação e incorporação dos conceitos de segurança elaboradas pelos

CC BY NC SA

documentos de defesa estadunidenses pelos brasileiros. Exemplo é seminário realizado em 2019 intitulado "Combatendo ameaças transnacionais". Na ocasião, participaram como anfitriãs a ESG, a EGN e a ECEME. O seminário teve como temas centrais a agenda estadunidense para a região: "contraterrorismo", "financiamento do terrorismo", "combate a narcóticos", segurança integrada" e "cooperação interinstitucional e internacional" e era voltado "a gestão da segurança integrada e à cooperação interagências" (BRASIL, 2019b), ou seja, para promover a interoperabilidade entre agências estadunidenses e brasileiras para a resolução conjunta dos problemas que os EUA entendem como pertinentes. Dessa maneira, o que se observa é que a cooperação e parceria não se processam na construção da estratégia, mas sim na recepção e incorporação dos valores, conceitos e propostas estadunidenses. Seminários como esse ocorreram ao longo de 2020, 2021 e 2022 (DEFESA EM FOCO, 2020, 2022; BRASIL, 2021d).

Outro produto importante da parceria ESG-*Perry Center* são os cursos voltados à "capacitação" dos agentes de defesa brasileiros na implementação da metodologia "Planejamento Baseado em Capacidades" a partir do modelo estadunidense desde 2019. Conforme afirma Carlos Magno de Carvalho Corrêa:

> Os relatórios de reuniões realizadas no nível setorial apontam que, visando a elaboração de uma metodologia de PBC [Planejamento Baseado em Capacidades] adequada à realidade do setor de Defesa brasileiro, foi constituído um grupo de trabalho integrado por representantes do EMCFA [Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas] e das Forças Armadas. No mesmo sentido, foram realizados cursos sobre capacitação por intermédio de convênio com o William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, centro de estudos ligado à National Defense University (NDU), dos Estados Unidos da América (CORREA, 2020, p. 38).

Por fim, a recém criada Escola Superior de Defesa (2021) também tem se envolvido com as atividades do Perry Center, através de seminários ministrados por professores do centro ou do envio de docentes para formação na sede do *Perry Center* (TWITTER, 2022A, 2022b).

6 COMISSÕES MILITARES BRASILEIRAS EM WASHINGTON

Existem três principais comissões que representam as forças armadas brasileiras nos Estados Unidos, correspondendo a representações da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Oficialmente, suas principais atividades são relacionadas à aquisição de armamentos e de serviços, incluindo treinamento. Estas comissões têm sede própria, são por vezes referidas como escritórios das forças armadas brasileiras em Washington, e estão em constante articulação e envolvimento com militares e com o Departamento de Defesa dos EUA.

CC BY NC SA

As comissões não são uma criação recente. Suas origens remetem ao final da década de 1930 e, sobretudo, ao decorrer da Segunda Guerra Mundial, quando o Brasil buscou nos EUA a modernização de suas forças armadas[9]. Tendo como atividade central a gerência de negociações, transações e procedimentos comerciais relacionados a compra de equipamentos de defesa naquele país, atualmente são os únicos órgãos brasileiros deste tipo no exterior. Além das comissões, outras unidades permanentes das forças armadas brasileiras em Washington são: a Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa (RBJID), a adidância militar de cada uma das forças junto a embaixada do Brasil, e a participação no Colégio Interamericano de Defesa (CID). Dessa maneira, a representação brasileira nos EUA é muito superior a em qualquer outro país.

A título de exemplo, apresentamos algumas formas de atuação da Comissão do Exército Brasileiro (CBEW) que contribuem para a manutenção da dependência doutrinária e operacional brasileira. Essa representação foi fundada em 1942 com o nome de Missão Militar Brasileira nos Estados Unidos da América, posteriormente Comissão Militar Brasileira (1948). A partir de 1984, passou a se chamar Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW), denominação que permanece até o período contemporâneo (BRASIL, 1984). Trata-se, portanto, de uma instituição de longa data.

A CBEW tem entre suas atividades desenvolver os contratos sob o guarda-chuva do programa Foreign Military Sales[10] (Vendas Militares ao Exterior) do Departamento de Defesa. Este programa é enquadrado como assistência em segurança pelos estadunidenses e regulamentado por legislação específica[11], de forma a corresponder aos interesses deles. A comissão é descrita pela legislação nacional brasileira como uma unidade gestora subordinada ao Comandante do Exército, por intermédio do seu Gabinete. Sua finalidade atual é "executar os procedimentos relativos à aquisição no exterior e à remessa para o Brasil de bens ou serviços [...] bem como o recebimento e a gestão dos recursos do Exército no exterior" (BRASIL, 2022c).

Também tem a atribuição de "promover, junto às autoridades norte-americanas, os entendimentos necessários ao desempenho de suas funções", o que envolve, em termos práticos, encontros públicos e privados com autoridades estadunidenses, tais como eventos em

9 A Comissão Naval Brasileira em Washington -1937; Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington – 1941 e; Comissão Brasileira do Exército em Washington, 1940.

10 De acordo com a doutrina das forças armadas dos EUA, "FMS [Vendas Militares ao Exterior] referem-se à venda de artigos de defesa, treinamento militar e serviços relacionados a defesa para governos estrangeiros elegíveis ou organizações internacionais. A maioria dos casos de FMS são pagos com fundos nacionais das nações parceiras" (JOINT CHIEFS OF STAFF, 2017, tradução livre).

11 A assistência em segurança é regulamentada pelo Título 22 do Código dos Estados Unidos. Ver: https://usco-de.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title22&edition=prelim.

embaixadas ou envolvendo suas contrapartes militares. Ela também é autorizada a divulgar o MD e o Brasil no Exterior e desenvolver atividades em conjunto com o Programa de Assistência em Segurança do Departamento de Defesa (BRASIL, 2022c). Portanto, é uma instituição que também possui uma função política, sendo uma das responsáveis por promover as relações militares Brasil-EUA. O chefe da CEBW acumula a função de adido do Exército na embaixada do Brasil em Washington.

Chama a atenção a existência de uma Comissão voltada à compra de armamentos com sede em Washington e que tem o Programa *Foreign Military* Sales como um de seus focos de atuação. Esta situação mostra que, institucionalmente, existe uma predisposição – consolidada na representação do Exército Brasileiro no Exterior – pela compra de armamentos de origem estadunidense. A localização geográfica e a normativa da CEBW facilita os contatos com o Departamento de Defesa e com empresas fabricantes de armamentos sediadas naquele país.

Cabe destacar que a compra de armamentos provenientes dos Estados Unidos não é livre de condicionalidades – ao contrário, o tema é pensado como parte integrante da Política Exterior da potência. O *Foreign Military Sales* é um dos componentes dos programas de Assistência em Segurança dos Estados Unidos e deve, de acordo com a legislação estadunidense, ser autorizado pelo Departamento de Defesa com o objetivo de assegurar convergência com interesses de segurança nacional do governo dos Estados Unidos, assim como garantias de que não haverá transferência não autorizada de tecnologia (THE UNITED STATES OF AMERICA, 2017, [2022]).

Para citar um exemplo, em 2020, quando o Brasil prospectou a compra de Torpedo MK 54, a agência responsável do Departamento de Defesa, a *Defense Security Cooperation Agency*, recomendou a compra.

> Esta proposta de venda apoiará a política externa e os objetivos de segurança nacional dos Estados Unidos por melhorar a segurança de um importante parceiro regional, que é uma força importante para a estabilidade política e progresso econômico na América do Sul (THE UNITED STATES OF AMERICA, 2020, tradução livre).

Em outras palavras, para os Estados Unidos, a venda de armamentos não é pensada como apenas uma transferência comercial, mas é entendida como uma forma de aprofundar relações e impor restrições àqueles que não atendem às suas demandas. A existência de uma comissão permanente do Exército Brasileiro em Washington, sem correspondências em outras capitais, mostra uma predisposição institucional do Exército Brasileiro por sistemas de armas de origem estadunidense, apesar das condicionalidades políticas impostas por aquele país.

CC BY NC SA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, foram discutidas diferentes dimensões por meio das quais as relações militares Brasil-EUA reproduzem a dependência brasileira também no âmbito da formulação estratégica. Apontamos como reuniões de alto nível, acordos internacionais, treinamentos militares e a educação dos militares são formas por meio das quais a grande potência transmite visões de mundo, conceitos, percepções de ameaças, e formas de organização das estruturas burocráticas. Outras dimensões já foram abordadas sob essas lentes pela literatura, como as transferências de equipamentos. Durante a pesquisa, novas dimensões surgiram e poderão ser objeto de novos textos, como a realização de festas e comemorações conjuntas, e a realização de visitas rotineiras entre autoridades políticas e militares de ambos os países.

Escondidas sob a égide da cooperação militar ou cooperação em segurança, essas formas de interação entre países tão assimétricos em termos de capacidades, vulnerabilidades e objetivos estratégicos contribuem para a perpetuação da dependência e, quiçá, para o aprofundamento da subordinação e alinhamento. Cabe apontar que, como explicitamente definido na doutrina estadunidense, tais atividades de cooperação e assistência em segurança devem corresponder e contribuir para os interesses nacionais dos EUA.

O texto oferece dados bastante ilustrativos para identificar a dependência estratégica manifestando-se na dimensão ontológica quando, por exemplo, o Brasil mantém o conceito de guerra como nome da principal escola da área, ou leva a cabo exercícios em que vizinhos são considerados potenciais ameaças, mesmo com o país tendo sua política de defesa pensada de maneira defensiva, e a agressão a outros países vedada pelo seu arcabouço normativo, que emula a cooperação regional. A dependência epistemológica se expressa na adoção de conceitos como cooperação e interoperabilidade, quando os mais adequados para uma relação tão assimétrica seriam dependência e subordinação. Por fim, a dependência operacional mantém os militares brasileiros atuando contra inimigos internos, e investindo seus recursos na compra de mais equipamentos, enquanto assinam-se acordos sem sequer a previsão de transferências tecnológicas.

A análise apresentada mostra que tais atividades não são uma novidade do período contemporâneo: as reuniões de alto nível, os treinamentos militares e os cursos realizados por militares brasileiros em escolas estadunidenses são constantes e perpetuam-se há décadas tendo, em geral, institucionalizado-se na segunda metade do século passado. Os acordos internacionais no âmbito da defesa tampouco são uma exclusividade do governo atual.

CC BY NC SA

Contudo, no período posterior ao contestável processo de impeachment em 2016, podem ser observadas algumas iniciativas com certo grau de ineditismo. São os casos, por exemplo, da realização de treinamentos bilaterais com a participação de militares estadunidenses em solo brasileiro, os acordos entre o *Perry Center* e escolas militares brasileiras e a tramitação do acordo de salvaguardas tecnológicas. Estas iniciativas sugerem um aprofundamento da relação de dependência. Dessa maneira, estudos comparativos entre o momento atual e períodos históricos seriam uma importante forma de contribuir para esta agenda de pesquisa, assim como comparações das relações mantidas entre o Brasil e outros países, notadamente a China.

Não procedeu-se ao exame das motivações para este aprofundamento. A hipótese mais evidente refere-se às mudanças políticas domésticas no Brasil, especialmente a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 com sua subsequente guinada na política externa. Contudo, outros elementos, mais estruturais ou conjunturais, também podem ter influência, como: o aumento da competição entre potências, a identificação de uma possível crise da hegemonia estadunidense, o incremento do protagonismo dos militares na política interna brasileira, a existência de autonomia militar na formulação da política de defesa nacional diante de outras áreas mais permeáveis a novas parcerias (como a economia), balanços positivos e negativos de experiências de parcerias regionais anteriormente levados a cabo, entre outros.

Em razão da priorização pela sistematização de dados, e da falta de espaço para o desenvolvimento dos argumentos, o texto permanece com duas lacunas relevantes. A primeira diz respeito à guinada na Política Externa brasileira recente, e ao alinhamento automático entre Brasil – EUA durante os governos Bolsonaro-Trump, reforçado por grupos de extrema-direita. O tema é objeto de profícua discussão acadêmica (GUIMARÃES, SILVA, 2021; BARBOSA, CASARÕES, 2022; SARAIVA, SILVA, 2019), e não há dúvidas de que as mudanças na relação político-governamental impactam nas relações bilaterais-militares, pois acordos na área militar contêm interesses em contrapartidas a serem obtidas em outras áreas.

A segunda lacuna é a identificação da dependência em outras áreas, para além da estratégica, durante o mesmo período histórico. A área estratégica goza de relativa autonomia diante de outras dimensões, inclusive da diplomacia, naquilo que Alsina Jr (2003) e Saint-Pierre (2006) denominam destino das paralelas. Uma vez que a maioria das cinco dimensões analisadas já existia antes de 2016, não é possível falar, à luz dos dados coletados, em uma guinada na política de defesa, diferente da política externa. Entretanto, a ampliação do arco temporal da pesquisa para abranger as relações existentes entre outros governos dos mesmos países, e a inclusão de outras áreas para a identificação de relações de dependência/autonomia, foge

CC BY NC SA

ao escopo deste artigo. A ampliação da coleta de dados para abranger comparações com outros países também foge ao escopo delimitado, centrado em analisar as relações militares bilaterais Brasil-Estados Unidos. Por fim, esclarece-se a opção pela discussão apenas no nível estratégico. Questões da política de defesa, e mesmo tático-operacionais, poderão ser objeto de reflexão futura.

Escrito no ano em que foram comemorados os 200 anos de independência, neste texto muito se falou sobre dependência, e pouco tratou da necessária e imperiosa construção de autonomia. Ao explicitar algumas das formas de reprodução da dependência, pretendemos contribuir para que a autonomia não seja apenas uma utopia dos próximos 200 anos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Foguete sul-coreano é lançado desde a base de Alcântara. 20 de março de 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-03/foguete-sul-coreano-e-lancado-partir-da-base-de-alcantara. Acesso em 14 de junho de 2023.

ALMEIDA SILVA, Antonio Ruy. A diplomacia de defesa na política internacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 21, n. 2, p. 179, 2015.

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.46, n.2. Brasília, IBRI, 2003.

BARBOSA JUNIOR, Ricardo; CASARÕES, Guilherme. Statecraft under God: Radical right populism meets Christian nationalism in Bolsonaro's Brazil. *Millennium*, v. 50, n. 3, p. 669-699, 2022.

BEAUFRE, André. *Introdução à Estratégica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

BOJIKIAN, Neusa; MARIANO, Karina; THOMAZ, Laís. O Acordo de Alcântara e o Desenvolvimentismo Oculto dos Estados Unidos. *Caderno CRH*, Salvador, v. 35, p. 1-23, 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. *Operação CRUZEX 2018*, Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/operacao-cruzex-2018. Acessado em 2 junho de 2022.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. Informação obtida por meio de questionamento via LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO, número de protocolo 60110.001632/2022-99, 2022a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Assessoria de Comunicação Social (Ascom). *AMAZONLOG: Começa em Tabatinga (AM) maior exercício de logística humanitária do Brasil*, 8 de novembro de 2017. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/amazonlog-comeca-em-tabatinga-am-maior-exercicio-de-ajuda-humanitaria-do-brasil. Acessado em 15 de maio de 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Assessoria de Comunicação Social (Ascom). Decreto autoriza a presença temporária de forças militares dos EUA em território nacional para exercício conjunto com o Exército Brasileiro. 14 out. 2021c.

BRASIL. Ministério Da Defesa. Documento obtido por meio de pedido via Lei de Acesso à Informação. *Minutes for the IV U.S.-Brazil Strategic Defense Talks*, 2021a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. *Exército brasileiro recebe US Army College para intercâmbio no RJ*. 26 outubro de 2021b. Disponível em: http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/znUQcGfQ6N3x/content/id/14456003. Acessado em 10 de julho de 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. *Secretaria-Geral do Exército*. *Portaria - C Ex N° 1.761, De 10 de Junho de 2022*. Brasília, 2022c. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001_estatuto_regulamentos_regimentos/03_regimentos/port_n_1761_cmdo_eb_10jun2022.html#:~:text=Washington%20(CEBW).-,Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico. Acessado em 6 set 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Comando da Força de Fuzileiros da Esquadra. *Operação Formosa 2022*. 10 de agosto de 2022b. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/comffe/content/opera%C3%A7%C3%A3o-formosa-2022. Acessado em 31 de agosto de 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. *Escola de Guerra Naval é palco do Seminário* "*Combatendo Ameaças Transnacionais*", 2019b. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/egn/node/364. Acessado em 10 de julho de 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Encerramento do Curso de Governança em Defesa*. 18 junho 2021d. Disponível em: https://www.gov.br/esg/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/encerramento-do-curso-de-governanca-em-defesa. Acessado em 17 julho de 2022.

BRASIL. Ministério Da Defesa. *Minutes for the III U.S.-Brazil Strategic Defense Talks*, Documento obtido por meio de pedido via Lei de Acesso à Informação. 2020b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos da América em lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara. Washington*, DC, 18 mar. 2019a. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12270?s=salvaguardas%20tecnol%C3%B3gicas&tipoPesquisa=1. Acessado em 21 junho de 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América referente a projetos de pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação (Acordo RDT&E)*. Miami, 08 mar. 2020a. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12383?TituloAcordo=Acordo%20RDT&E&tipoPesquisa=1&TipoAcordo=BL,TL,ML. Acessado em 21 junho de 2022.

BRASIL. Poder Executivo. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*: mensagem nº 269, de 2001. Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos da América nos lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, celebrado em Brasília, em 18 de abril de 2000. *Relatoria: Dep. Waldir Pires*, 17 de agosto de 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=4660&filename=Tramitacao-MSC+296/2001. Acessado em 21 junho 2022.

BRASIL. Presidência da República. Palácio do Planalto. *Presidentes Jair Bolsonaro e Joe Biden participam de reunião bilateral nos Estados Unidos*. 10 de junho de 2022d. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2022/06/presidentes-jair-bolsonaro-e-joe-biden-participam-de-reuniao-bilateral-nos-estados-unidos. Acessado em 14 de maio de 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos DECRETO Nº 90.151, de 05 de setembro de 1984. Brasília, 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1984/D90151.html. Acessado em 6 setembro 2022.

CC BY NC SA

BRASIL. Presidência da República. *Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos DECRETO Nº DECRETO Nº 10.220, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2020*. Brasília, 2020e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10220.htm. Acessado em 18 maio 2023.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional*: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CORRÊA, Carlos Magno de Carvalho. *Repercussões da implantação da metodologia do planejamento baseado em capacidades para o sistema de planejamento estratégico do exército e seus reflexos para a gestão do portfólio estratégico*. Trabalho de Conclusão de Especialização em Gestão de Projetos, Universidade de Brasília, Brasília, 104 p., 2020.

COX, Robert W. *Social forces, States and World Orders - beyond international relations theory*. In: KEOHANE, Robert O. (editor). Neorealism and its critics. Nova York: Columbia University Press, 1986.

CRAWFORD, A. P. "Industrial Policy" for Space? *CATO Institute*, Washington, DC, n. 69 (Policy Analysis), 25 abr. 1986. Disponível em: https://www.cato.org/policyanalysis/industrial-policy--space. Acessado em 21 junho de 2022.

DEFESA EM FOCO. *Oficiais brasileiros concluem o Curso de Comando e Estado-Maior do Exército nos EUA*.16 de junho de 2022. Disponível em: https://www.defesaemfoco.com.br/oficiais--brasileiros-concluem-o-curso-de-comando-e-estado-maior-do-exercito-nos-eua/. Acessado em 10 de julho de 2022.

DEFESA E FOCO. ESG realiza Curso de Extensão *"Governança em Defesa"* em parceria com WJPC. 23 de maio de 2022. Disponível em: https://www.defesaemfoco.com.br/esg-realiza--curso-de-extensao-governanca-em-defesa-em-parceria-com-wjpc/. Acessado em 10 de julho de 2022.

DEFESA EM FOCO. *Escola Superior de Guerra promove curso de Planejamento Baseado em Capacidades*. 17 de março de 2020. Disponível em: https://www.defesaemfoco.com.br/escola-superior-de-guerra-promove-curso-de-planejamento-baseado-em-capacidades/. Acessado em 10 de julho de 2022.

CC BY NC SA

DEFESANET. ESG-BSB: Curso de Paradigmas de Análise Estratégia e Planejamento Baseado em Capacidades, 18 de Setembro, 2019. https://www.defesanet.com.br/doutrina/noticia/34274/ESG-BSB--Curso-de-Paradigmas-de-Analise-Estrategia-e-Planejamento-Baseado-em-Capacidades/. Acessado em 10 de julho de 2022.

DEUTSCHE WELLE. *O impacto do acordo militar Brasil-EUA*. 08 de março de 2020. Disponível em: https://contee.org.br/o-impacto-do-acordo-militar-brasil-eua/. Acessado em 21 de junho de 2022.

ELLIS, R. Evan. The U .S. Military in Support of Latin America and the Caribbean. PRISM, *the journal of complex operations*, v. 8, n. 1, p. 26–40, 2019.

Gill, Lesley. *The School of the Americas*: Military Training and Political Violence in the Americas. Durham: Duke University Press, 2004.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; SILVA, Irma Dutra de Oliveira. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. *International Affairs*, v. 97, n. 2, p. 345-363, 2021.

HAYES, Margaret Daly. By Example: The Impact of Recent Argentine Naval Activities on Southern Cone Naval Strategies Center for Naval Analyses. *Center for Naval Analyses*, n. February, p. 1–65, 1995.

HAYES, Margaret Daly. *Center for Hemispheric Defense Studies* (CHDS). IN: H L Saint-Pierre e M G Vitelli (Orgs.) Dicionário de segurança e defesa. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

IANNI, Octávio. *Imperialismo na América Latina*. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

KALDOR, Mary. *El Arsenal Barroco*. Madrid: Editora Siglo XXI de España, 1986.

KALIL, Suzeley; MEI, Eduardo; SILVEIRA, Claudio. (Org.). *De Cuba à Patagônia*: Desafios da educação militar no terceiro milênio. 1ed.São Paulo: Unesp, 2021.

LEÃO, Rafael. O Centro de Lançamento de Alcântara e as Possibilidades de Ganhos Comerciais e Estratégicos para o Brasil. *Revista Radar*, n.60, p.13-15, ago. 2019.

CC BY NC SA

MARINI, Ruy Mauro. *Dialéctica de la dependencia (1973)*. In: América Latina, dependencia y globalización. Fundamentos conceptuales Ruy Mauro Marini. Antología y presentación Carlos Eduardo Martins. Bogotá: Siglo del Hombre - CLACSO, 2008.

MATHIAS, Suzeley Kalil; FÁZIO, Ednéia. Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, v. 18, n. 3–4, p. 53–81, 2004.

MILANI, Lívia Peres. *Relações EUA-Brasil No Governo Biden*: há continuidades, mas longe dos holofotes. Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU), 29 de setembro de 2021. Disponível em: https://www.opeu.org.br/2021/09/29/relacoes-eua-brasil-no-governo-biden-ha-continuidades-mas-longe-dos-holofotes/. Acessado em 15 de maio de 2023a.

MILANI, Lívia Peres. US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation?. *Contexto Internacional*, v. 43, n. 1, p. 121–146, jan. 2021.

MOURY, Taciana. *Brazilian Service Members Take Part in Operational Exercise in the US*. Diálogo Américas, 10 feb 2021. Disponível em: https://dialogo-americas.com/articles/brazilian-service-members-take-part-in-operational-exercise-in-the-us/#.YpjacJPMI1K. Acessado em 2 junho de 2022.

O'HAGAN, Michel. New York Guard Trains with Brazilian Military. New York National Guard. 30 ago 2022. Disponível em: https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/3145336/new-york-guard-trains-with-brazilian-military/. Acessado em 31 agosto de 2022.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. As Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma Rousseff, 2011- 2014. Austral: *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 3, n. 6, p. 11–36, 2014.

PERRY CENTER. *Institutional Relations.* 2022. Disponível em: https://wjpcenter.org/about/institutionalrelations/. Acessado em 31 agosto de 2022.

PENIDO, Ana; STEDILE, Miguel. *Ninguém regula a América*: guerras híbridas na América Latina. São Paulo: Expressão Popular, 2021, 168pp.

PENIDO, Ana. *Profissionalização e educação militar*: Um Estudo a Partir da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). 2015. Dissertação (Mestrado em Mestre em Estudos Estratégicos) - Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

PROENÇA JR., Domício. Promessa Tecnológica e Vantagem Combatente. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, n. 2, 2011.

REDE MARIA QUITÉRIA. Inicio. Rede Maria Quitéria de Segurança e Defesa. Sem ano. Disponível em: https://redemariaquiteria.org/. Acessado em 15 de maio de 2022.

RUVALCABA, Morales D. La política exterior de Estados Unidos hacia Brasil: Cambios y continuidades en la Administración Biden. *Relaciones Internacionales*, v. 94, n. 1, p. 141–169, 2021.

SAINT-PIERRE, Hector. Racionalidade e Estratégias. *Premissas,* v. 3, p. 24-51, 1993.

SAINT-PIERRE, Hector. Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas. Conferência LASA, 2006.

SAINT-PIERRE, Hector. *"Defesa" ou "Segurança"? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias*. In: MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Paz e Guerra. Defesa e Segurança entre as Nações. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, n. 64, 2019.

SILVA, Diego Lopes da. *Armas, Capital e Dependência: Um Estudo sobre a Militarização na América do Sul*. Tese de Doutorado. UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. São Paulo, 2018.

SILVA, Gabi Winter da; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. Uma Análise do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e EUA por meio do Jogo de Dois Níveis: os Governos Cardoso (1995-2002) e Bolsonaro (2019-2022). Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, [S. l.], v. 11, n. 21, p. 427–459, 2022.

SOUTHCOM PUBLIC AFFAIRS. *Brazilian President Visits SOUTHCOM*. News, 8 March, 2020. Disponível em: https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/2105124/brazilian-president-visits-southcom/#:~:text=%E2%80%93%20Brazilian%20President%20Jair%20Bolsonaro%20visited,has%20visited%20U.S%20Southern%20Command. Acessado em 5 maio de 2023.

SPARKS, Donald. *Annual U.S.-Brazil army-to-army staff talks secure readiness, friendship*. US Southcom Publica Affairs. 26 october 2020. Disponível em: https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/2395448/annual-us-brazil-army-to-army-staff-talks-secure-readiness-friendship/. Acessado em 5 maio de 2023.

SPARKS, Donald. *Brazilian Army leadership lauds opportunity to train with U.S. Army at JRTC*. US Southcom Publica Affairs, 29 ago 2022. Disponível em: https://www.army.mil/article/259771. Acessado em 31 agosto de 2022.

TAECKENS, Joshua. *Bilateral military exercise Southern Vanguard 22 begins in Brazil*. US Southcom Publica Affairs, 7 dezembro de 2021. Disponível em: https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/2865017/bilateral-military-exercise-southern-vanguard-22-begins-in-brazil/. Acessado em 15 de maio de 2023.

THE UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. JOINT CHIEFS OF STAFF. *Security Cooperation*. Washington, D.C., 2017. Disponível em: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_20_20172305.pdf. Acessado em 2 junho de 2022.

THE UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. Office of the Deputy Assistant Secretary of the Army for Defense Exports and Cooperation. Security Assistance. Wahington, [2022]. Disponível em: https://www.dasadec.army.mil/Security-Assistance/#:~:text=Security%20Assistance%20is%20a%20group,%2C%20cash%20sales%2C%20or%20lease. Acessado em 6 setembro de 2022.

THE UNITED STATES OF AMERICA. The White House. *Memorandum on the Designation of the Federative Republic of Brazil as a Major Non-NATO Ally*. 31 July 2019b. Disponível em: https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/memorandum-designation-federative-republic-brazil-major-non-nato-ally/. Acessado em 24 maio de 2022.

THE UNITED STATES OF AMERICA. U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Integrated Country Strategy* – Brazil. Washington, D.C., 2018. Disponível em: https://www.state.gov/integrated-country-strategies/. Acessado em 24 maio de 2022.

THE UNITED STATES OF AMERICA. USSOUTHCOM. *Statement of general Laura J. Richardson commander, United States Southern Command before the 117 Congress*. Washington, D.C.; U.S. Southern Command, 2022.

CC BY NC SA

THE UNITED STATES OF AMERICA. USSOUTHCOM. *United States Southern Command Strategy "Enduring Promise for the Americas*". Washington, D.C.U.S. Southern Command, 2019a. Disponível em: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/SOUTHCOM_Strategy_2019.pdf?ver=2019-05-15-131647-353.pdf?ver=2019-05-15-131647-353. Acessado em 24 maio de 2022.

THOMAZ, Lais Forti.; VIGEVANI, Tullo; FERREIRA, Elisa Cascão. A política subordinada de Bolsonaro *a Trump (2019-2020): Estudos de casos - Embraer, Alcântara, RDT&E e Vistos. Revista Sul Global*, v. 2, n.2, p.199-231, 2021.

TWITTER. A ESD esteve representada no curso "Strategic Implications of Humans Rights and Rule of Law Course". O diretor do CDICA, Cel R1 Mcdonnell, participou da atividade realizada, na primeira quinzena de maio, no William J. Perry Center Of Hemispheric Defense Studies, em Washington DC. 18 May 2022a. Disponível em: https://twitter.com/EscolaSupDefesa . Acessado em 21 junho de 2022.

WENDT, Alexander, BARNETT, Michel. Dependent state formation and Third World militarization. *Review of International Studies*, n.19, p. 321-347, 1993.

VIDAL, Camila F.; WIETCHIKOSKI, Luciana. U.S. Hegemony in Latin America: The Southern Command as an Instrument of Consensus and Coercion. Contexto Internacional, v. 44, n. 3, p. e20210038, 2022.

ZERO, Marcelo. *Acordo militar "inédito" entre Brasil e EUA levanta suspeitas*. Jornal Brasil de Fato, 07 mar. 2020. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/03/07/artigo-acordo-militar-inedito-entre-brasil-e-eua-levanta-suspeitas. Acessado em 21 junho de 2022.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.15651

A Sexualidade como Fundamento do Refúgio: a Dicotomia do Caso Brasileiro[1]

Sexuality as Grounds for Asylum: the Dichotomy of The Brazilian Case

La Sexualidad como Fundamento de Refugio: la Dicotomía del Caso Brasileño

Gabriel Izaguirre
Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC (UFABC)
Bacharel em Ciências e Humanidades pela Universidade Federal do ABC (UFABC)
São Paulo, Brasil.
Email: gabriel.izaguirre@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0055-3874

Elias David Morales Martinez
Pós-doutorado no Center for Science and Security Studies/King's College London
Doutor em Integração da América Latina, Práticas Políticas e Relações Internacionais, PROLAM/USP
Professor dos PPGs em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (PRI/UFABC) e Ciências Humanas e Sociais (PCHS/UFABC) São Paulo, Brasil.
Bolsista de Produtividade - CNPq
Email: david.morales@ufabc.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8240-8581

1 O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumo: A migração motivada por sexualidade se caracteriza como uma busca do indivíduo LGBTI+ por exercer livremente sua identidade sexual reprimida em seu local de origem. Em diversos países, tal repressão ocorre na forma da homofobia estatal, que se manifesta a partir da criminalização da homossexualidade. Desde os anos 1990, pessoas LGBTI+ têm cada vez mais deixado seus países de origem e solicitado refúgio em Estados mais tolerantes. O Brasil está entre os poucos países no mundo que não apenas recebeu solicitações de refúgio com base em sexualidade nas últimas duas décadas, como também reconheceu parte considerável dessas solicitações como legítimas. Através de uma revisão bibliográfica e análises qualitativas e quantitativas, este artigo analisa a dicotomia no caso brasileiro, um país com uma das maiores taxas de violência contra a comunidade LGBTI+ no mundo e que tem se tornado destino de pessoas que estão fugindo de violência homofóbica. Além disso, a partir dos dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) entre 2010 e 2018, deseja-se compreender de quê maneira o Estado brasileiro se comporta frente a essas solicitações, que se configuram como uma intersecção entre as categorias "refugiado" e "LGBTI+". A pesquisa aponta que, apesar da existência dessa dicotomia, o Brasil se constituiu como país relativamente atrativo para refugiados LGBTI+ entre os anos 2000 e 2016.

Palavras Chave: Refugio, Sexualidade, Homofobia, LGBTI+, Brasil.

Abstract: Migration motivated by sexuality is defined as a pursuit of LGBTI+ people to freely express their sexual identity, which is repressed in their place of origin. In several countries, such repression takes the form of state-sponsored homophobia through the criminalization of homosexuality. Thus, since the 1990s, LGBTI+ people have increasingly fled their home countries and sought asylum in more tolerant places. Brazil is among the few countries in the world that not only received asylum claims based on sexuality over the last two decades, but also recognized a considerable part of these requests as legitimate. Through a literature review and qualitative and quantitative analyses, this article will seek to understand the existence of a dichotomy in the Brazilian case, a country with one of the highest rates of violence against the LGBTI+ community in the world and that has become the destination of people who are running away from homophobic violence. In addition, based on the interpretation of official data from the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) and Brazil's National Committee for Refugees (Conare) from 2010 to 2018, it is intended to understand how Brazil behaves towards these requests, which constitute an intersection between the categories "refugee" and "LGBTI+". The research points out that, despite the existence of that dichotomy, Brazil became a relatively attractive country for LGBTI+ refugees between 2000 and 2016.

Keywords: Refuge, Sexuality, Homophobia, LGBTI+, Brazil.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumen: La migración incentivada por la sexualidad es caracterizada por la búsqueda del individuo LGBTI+ de ejercer libremente su identidad sexual reprimida en su lugar de origen. En varios países, dicha represión se presenta bajo la forma de homofobia de Estado, que se manifiesta a partir de la criminalización de la homosexualidad. Desde la década de 1990, las personas LGBTI+ han dejado cada vez más sus países de origen y han buscado refugio en Estados más tolerantes. Brasil se encuentra entre los pocos países del mundo que no solo ha recibido solicitudes de asilo con base en la sexualidad durante las últimas dos décadas, sino que también ha reconocido una parte considerable de estas solicitudes como legítimas. A través de una revisión bibliográfica y análisis cualitativos y cuantitativos, este artículo analiza la dicotomía en el caso brasileño, un país con uno de los índices de violencia contra la comunidad LGBTI+ más altos del mundo y al mismo tiempo se ha convertido en destino de personas que huyen de la violencia homofóbica en sus países de origen. Además, con base en datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del Comité Nacional para los Refugiados (Conare) entre 2010 y 2018, queremos comprender cómo se comporta el Estado brasileño frente a estas solicitudes, las cuales se configuran como una intersección entre las categorías “refugiado” y “LGBTI+”. La investigación apunta que, a pesar de la existencia de esta dicotomía, Brasil se convirtió en un país relativamente atractivo para refugiados LGBTI+ entre 2000 y 2016.

Palabras Clave: Refugio, Sexualidad, Homofobia, LGBTI+, Brasil.

Recebido em: 08/02/2022

Aceito em: 30/03/2023

INTRODUÇÃO

Historicamente, os estudos migratórios não consideraram a sexualidade como uma questão que poderia influenciar no fluxo de pessoas dentro e fora de um país. Por via de regra, migração e orientação sexual foram, por muitos anos, entendidas como fenômenos completamente desassociados. Por um lado, até os anos 2000, migrantes e refugiados eram vistos como uma massa universal de sujeitos heterossexualizados e sem distinção de gênero, cuja motivação migratória era apenas econômica (TEIXEIRA, 2015). Por outro, debates acerca da sexualidade e, mais especificamente, acerca da não-heterossexualidade, foram invisibilizados ao longo da história, devido a concepção de que relações sexuais entre pessoas do mesmo sexo eram fruto de doença mental, pecado e perversidade (BORRILLO, 2010).

Ainda que movimentos civis de luta pelos direitos dos homossexuais tenham se intensificado em parte do mundo a partir dos anos 1970, a inclusão da sexualidade como variável analítica do fenômeno migratório só passa a acontecer próximo aos anos 2000, com a emergência de estudos decoloniais, queers e feministas, que inserem novos e complexos dilemas ao debate (TEIXEIRA, 2015). Nesse sentido, a migração motivada por sexualidade se caracteriza como uma busca do indivíduo LGBTI+ por exercer livremente sua identidade sexual, que é reprimida em seu local de origem. Tal movimento pode ser interno, em direção a cidades e regiões mais tolerantes dentro do seu país, ou externo, em busca de governos e sociedades mais abertas (REZENDE, 2018).

Mas se historicamente a migração voluntária de pessoas LGBTI+ foi pouco discutida, menos ainda foi a migração forçada (ou busca por refúgio), na qual essas pessoas são coagidas a deixar seu local de origem devido a perseguições por parte do Estado e/ou da sociedade civil. Nesse caso, considera-se por exemplo pessoas LGBTI+ que vivem em países onde relações sexuais **consensuais** entre pessoas do mesmo sexo são crime. Tais pessoas não possuem muita opção, a não ser reprimir sua identidade sexual para evitar as opressões da sociedade, viver sua sexualidade de maneira cautelosa e discreta (com o fardo de estar sempre correndo perigo) ou deixar seu local de origem (incluindo, muitas vezes, seus parentes e amigos) em busca de cidades e países mais tolerantes.

De acordo com a Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexuais (ILGA)[2], até dezembro de 2020, 67 Estados membros da Organização das Nações

2 A ILGA World é uma associação mundial formada por mais de 1.600 organizações de mais de 150 países. O órgão possui status consultivo junto ao ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas).

CC BY NC SA

Unidas ainda criminalizavam relações sexuais consensuais entre pessoas do mesmo sexo. 78% deles estavam localizados na África (31) e na Ásia (21). Os demais estavam divididos entre a região do Caribe (8), Oceania (6) e América do Sul (1)[3], não havendo mais nenhum na Europa ou na América do Norte (ILGA WORLD, 2020). Ao longo dos anos, a chamada "homofobia estatal" tem oprimido a comunidade LGBTI+ e feito com que seus membros reprimam suas verdadeiras identidades sexuais, com medo de serem descobertos, excluídos da sociedade, denunciados (muitas vezes por seus próprios amigos e familiares), presos, torturados e, até mesmo, mortos.

No entanto, o reconhecimento de perseguições à sexualidade como fundamento de uma solicitação de refúgio ainda é muito recente e pouco aceito. A Convenção das Nações Unidas de 1951 e o Protocolo de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados[4], definem "refugiado" como a pessoa que:

> [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual [...], não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ONU, 1951, p. 2).

Na atualidade, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) afirma que a Convenção possui como fundamento a proteção da dignidade humana para toda e qualquer pessoa, independentemente de sua raça, religião, nacionalidade, etnia, idade, orientação sexual e/ou identidade de gênero. No entanto, o documento foi escrito em uma época em que os direitos das pessoas LGBTI+ eram praticamente invisíveis. De fato, debates acerca destes só emergiriam quase duas décadas depois, com a Revolta de Stone Wall em Nova Iorque em 1969.

Assim, inicialmente, pessoas LGBTI+ não se encaixavam em nenhuma das cinco definições de "refugiado" elencadas acima pela convenção, nem mesmo na última de "grupo social". Esta havia sido concebida justamente com o intuito de ser uma categoria flexível, que pudesse enquadrar grupos vulneráveis que não se classificavam nos quatro primeiros. Briddock (2016) aponta que um dos aspectos mais importantes da definição de "grupo social", dentro da categoria "refugiado", é que a pessoa precisa compartilhar de uma "característica imutável" com

3 A Guiana prevê pena de prisão perpétua (ILGA World, 2020).

4 Inicialmente, a Convenção de 1951 previa barreiras geográficas e temporais dentro da definição de "refugiado", limitando-a apenas àqueles que foram forçados a migrar "em decorrência dos acontecimentos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951". Tais barreiras foram derrubadas pelo Protocolo de 1967.

CC BY NC SA

os demais membros de seu grupo social específico. A definição de “imutável”, no entanto, foi objeto de debate por estudiosos e juristas por muitas décadas, uma vez que atribuir imutabilidade a uma característica humana implica que a mesma não pode ser mudada. Ao passo que era evidente que não se pode mudar raça, por exemplo, a imutabilidade da orientação sexual foi historicamente questionada, sendo inclusive muitas vezes referida como “opção sexual”.

Nesse sentido, foi apenas em 2002 que o ACNUR passou a reconhecer a comunidade LGBTI+ como um “grupo social” específico e em 2012 que passou a contemplar as perseguições baseadas em orientação sexual e identidade de gênero na Diretriz de Proteção Internacional n° 9. Porém, o ACNUR reitera que os 145 países signatários da Convenção de 1951 e os 146 Estados-Parte do Protocolo de 1967 possuem liberdade para determinar quem se qualifica como refugiado a partir de seus próprios sistemas jurídicos. Sendo assim, não é surpresa que, até 2017, o órgão estimava que apenas 37 deles reconheciam a sexualidade como fundamento para uma solicitação de refúgio. Para além disso, até outubro de 2021, apenas Bélgica, Noruega, Brasil, Reino Unido e Estados Unidos possuíam dados desagregados disponíveis a cerca desse tipo de migração (ACNUR, 2018; SHAW; LUHUR; EAGLY; CONRON, 2021).

Dentro do caso brasileiro, identificamos uma instigante dicotomia no que concerne aos direitos e à vivência da comunidade LGBTI+. Por um lado, existe um país que poderia até ser chamado de “avançado”, sobretudo quando analisado de um ponto de vista jurídico. Relações sexuais entre pessoas do mesmo sexo não constituem crime no Brasil desde a independência – o país foi um dos poucos no mundo a não herdar dos colonizadores as leis contra “sodomia”, muito comuns na Europa do século XIX, incluindo em Portugal. Em 1999, o país foi o **primeiro do mundo** a banir por completo as chamadas terapias de conversão, que até hoje reforçam a patologização de diferentes identidades sexuais em todo o mundo. Casais homoafetivos possuem direito à adoção e ao casamento igualitário no Brasil e, desde junho de 2019, a homofobia e a transfobia são enquadradas como crime de racismo (ILGA World, 2020).

Por outro lado, segundo relatório anual “Mortes violentas de LGBT+ no Brasil” feito pelo Grupo Gay da Bahia, 445 pessoas LGBTI+ morreram no Brasil em 2017, vítimas de homofobia, totalizando 1 morte a cada 19 horas. O grupo, que é a associação mais antiga de defesa dos direitos humanos LGBTI+ no Brasil, ainda afirma que tais estatísticas elevam o país a posição de líder mundial em crimes contra minorias sexuais, ultrapassando até mesmo países que aplicam a pena de morte à comunidade (OLIVEIRA; MOTT, 2019). Somado a isso, em 2018, o país elegeu para chefe do poder executivo o então deputado federal Jair Bolsonaro (na época, afiliado ao PSL – Partido Social Liberal), que além de prometer trazer uma agenda fortemente conservadora e religiosa, já havia se declarado orgulhosamente homofóbico e sugerido que

CC BY NC SA

crianças suspeitas de homossexualidade deveriam ser fisicamente agredidas. A mesma eleição, por outro lado, marcou a vitória do maior número de parlamentares LGBTI+ na história: 160, de acordo com a Aliança Nacional LGBTI, incluindo o primeiro senador abertamente gay do Brasil, Fabiano Contarato (REDE), com mais de 1,1 milhão de votos no Espírito Santo.

Nesse contexto, é curioso que entre 2010 e 2016, **369 pessoas** tenham solicitado refúgio no Brasil sob justificativa de estarem sendo perseguidas em seus países de origem por questões relacionadas à orientação sexual e/ou à identidade de gênero, conforme apontou levantamento divulgado pelo ACNUR e pelo Conare (Comitê Nacional para Refugiados) em 2018. Segundo Andrade (2018), um dos principais debates acerca do refúgio por orientação sexual no contexto brasileiro é justamente o debate do porquê um país reconhecidamente homofóbico seria destino de pessoas que estão em busca de exercer livremente suas identidades sexuais.

Essa dicotomia é o tema principal deste artigo. Na primeira seção, serão apresentados e discutidos dados acerca do refúgio fundamentado por orientação sexual no Brasil, a partir de uma abordagem teórico-metodológica, trazendo à luz autores que vêm analisando o tema nos últimos anos. Consideramos importante enfatizar que este artigo foi feito de acordo com os delineamentos de uma pesquisa descritiva, qualitativa e empírica, com base em dados quantitativos fornecidos pelo Conare, tratando-se de estudo de caso conforme apontam Johnson; Joslyn (2001) por ser um método em que o pesquisador examina um ou poucos casos detalhadamente, utilizando-se de análise documental, de textos, e de observações. A escolha desse tipo de pesquisa fundamenta-se no atendimento às três condições de Yin (2005): 1- apresentar uma questão de pesquisa do tipo “como” ou “porque”; 2- o pesquisador não detém controle sobre *behavorial events*; e 3- foco em aspectos contemporâneos inseridos em contexto da vida real. Em seguida, será realizada uma reflexão acerca do progresso e do retrocesso que parecem ocorrer de forma simultânea no Brasil no que concerne os direitos da comunidade LGBTI+. A partir disso, e por fim, tentaremos compreender as razões do porquê o Brasil tem se tornado destino de pessoas que estão fugindo de violência homofóbica.

1 DADOS OFICIAIS SOBRE O REFÚGIO POR ORIENTAÇÃO SEXUAL NO BRASIL

No Brasil, o refúgio é regulado pela Lei 9.474, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto de 1951 no país (BRASIL, 1997). Moreira (2015) aponta que já na época de sua criação, a legislação foi considerada “moderna, avançada e de vanguarda”, sobretudo

CC BY NC SA

pela inclusão da definição ampliada de refugiado que foi dada pela Declaração de Cartagena de 1984, que incluía pessoas que estivessem fugindo de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos.

> Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido **ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos** (grifo nosso) ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (ACNUR, 1984, p. 3).

Como parte da Lei 9.474, também é criado o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. De acordo com a página oficial do Itamaraty (itamaraty.gov.br), aqueles que desejam solicitar a condição de refúgio no Brasil precisam estar presentes em território nacional e podem fazer o requerimento a qualquer momento após sua entrada no país junto a uma Delegacia da Polícia Federal ou autoridade migratória na fronteira. Aqueles que solicitam a condição de refugiado no Brasil não podem ser devolvidos ou expulsos para um país onde sua vida ou integridade física esteja em risco e têm o direito de não serem investigados ou penalizados caso tenham entrado irregularmente em território nacional. Além disso, solicitantes de refúgio no Brasil têm direito a documentos de identidade, CPF, carteira de trabalho e têm plena liberdade para se locomover, trabalhar e estudar no país enquanto sua solicitação de refúgio é analisada (ACNUR, 2014).

De acordo com o relatório "Refúgio em Números 4ª Edição" (2019), publicado anualmente pelo Conare, até dezembro de 2018, existiam 11,231 mil pessoas refugiadas reconhecidas no Brasil e 161,057 mil solicitações em trâmite (p. 7). Além disso, o relatório traz o impressionante dado de que, entre 2011 e 2018, o número de solicitações de refúgio no Brasil cresceu quase 23 vezes, indo de 3,538 mil para 80,057 mil (p. 22).

A Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e Declaração de 1984 não abordam explicitamente perseguições à orientação sexual, assim como não o faz a Lei 9.474. Todavia, o ACNUR (2018) aponta que o Brasil, dentre cerca de outros 40 países, tem se mostrado aberto em relação a esse tema através do Conare. O órgão aponta, por exemplo, que o primeiro caso de solicitação de refúgio fundamentado por perseguições à orientação sexual no Brasil aconteceu em 2002, feito por um casal de homens colombianos. Leão (2007), na condição de ex-representante do ACNUR no Conare, relata que o casal era originário de uma região com forte presença paramilitar na Colômbia e onde ocorriam assassinatos de forma seletiva e de caráter

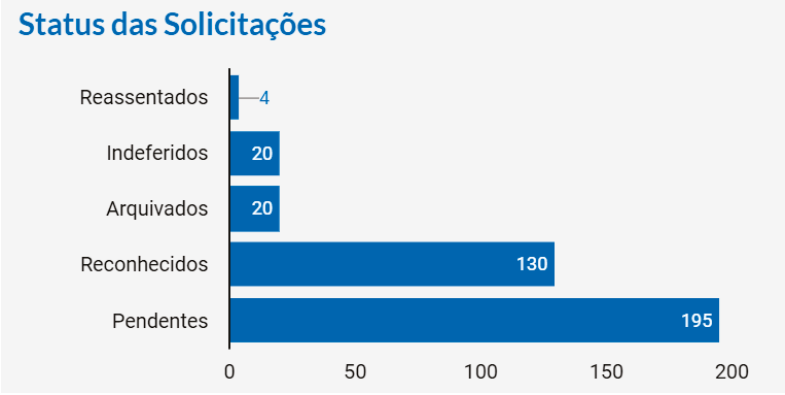
CC BY NC SA

moralista, fundamentados por uma ideia de "limpeza social". Os alvos eram principalmente prostitutas, viciados em drogas, ladrões, menores abandonados e homossexuais.

Porém, foi apenas em novembro de 2018 que o Conare e o ACNUR lançaram, em parceria, uma **plataforma *online*** reunindo dados inéditos acerca de solicitações de refúgio feitas no Brasil entre 2010 e 2016 e que foram fundamentadas por perseguições à orientação sexual e à identidade de gênero. O país foi apenas o 4º no mundo a divulgar tais dados desagregados ao público. Nesse sentido, além de apresentarmos os dados da plataforma, é interessante que os cruzemos com os dados do relatório anual do Conare, cuja segunda edição, publicada em 2017, traz dados acerca de solicitações de refúgio, em geral, no Brasil durante o mesmo período. Assim, serão analisados conjuntamente dados originários de dois documentos diferentes – relatório de 2017 e plataforma de 2018 – que possuem a mesma fonte de dados (Conare) de forma estabelecer um contraste entre o perfil geral do solicitante de refúgio no Brasil e o perfil da parcela LGBTI+ desse grupo.

Começando pelo relatório de 2017, temos que entre 2010 e 2016 foram feitas 93,202 mil solicitações de refúgio no Brasil. Destas, segundo a plataforma online lançada em 2018, 369 possuíam menções a temor de perseguição devido à orientação sexual ou identidade de gênero. Até julho de 2018, apenas 47% (174) dessas 369 solicitações haviam sido analisadas. Felizmente, no entanto, 75% delas (130) haviam sido reconhecidas, o que revela um processo que, apesar de lento, é majoritariamente positivo para o refugiado LGBTI+ ao final, conforme mostra o gráfico da figura 3.

Gráfico 1 – Status, em julho de 2018, das solicitações de refúgio feitas no Brasil entre 2010 e 2016 e que mencionaram temor de perseguição à orientação sexual ou à identidade de gênero.



Fonte: Conare e ACNUR (2018)

Apesar do número 369 parecer comparativamente pequeno, o Conare e o ACNUR alertam que o número de LGBTI+ refugiados no Brasil certamente é muito maior, uma vez que grande parte dessas pessoas não revelam sua orientação sexual durante o processo de concessão do refúgio. Geralmente, essas pessoas têm vergonha ou medo de serem humilhadas ou deportadas caso revelem sua verdadeira identidade sexual. Muitas vezes, elas nem mesmo compreendem seus próprios desejos afetivos e sexuais para poder falar sobre, ou os compreendem, mas os rejeitam. França (2017) menciona brevemente o caso de um refugiado africano que se considerava homossexual e havia iniciado um processo de "cura" de sua homossexualidade com a ajuda de uma igreja neopentecostal no Brasil. De forma semelhante, Andrade (2019) relata o caso de Solomon, um refugiado ganense que chegou ao Brasil em 2015 e vinha frequentando a igreja evangélica com o objetivo de parar com o que chamava de *gayism*. O autor, que realiza um estudo de caso sobre o refúgio por sexualidade na cidade de São Paulo, afirma que se o refugiado tiver outros motivos para fazer a solicitação de refúgio, este normalmente não irá mencionar sua sexualidade, por medo ou constrangimento.

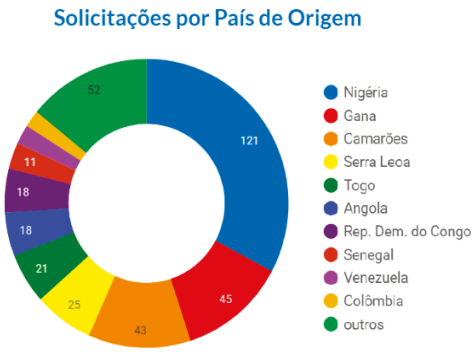
Sendo assim, um refugiado originário de uma região de conflito armado, conforme exemplifica Andrade (2019), dificilmente falará sobre sua sexualidade, uma vez que o conflito em seu país pode ser suficiente para que este tenha seu pedido de refúgio aprovado. No entanto, há casos nos quais teoricamente essa omissão também pode prejudicar o refugiado, pois é possível listar mais de um motivo para justificar o refúgio no Brasil; e quanto mais motivos, mais provável que a solicitação seja deferida. Por isso, é de suma importância frisar que não se sabe o número de pessoas LGBTI+ perseguidas que solicitam refúgio no Brasil. Sabe-se apenas a parcela, provavelmente ínfima, de **pessoas que mencionaram temor** por esse tipo de perseguição em seus pedidos de refúgio: 369.

1.1 Origem dos solicitantes

Das 369 solicitações de refúgio que ocorreram entre 2010 e 2016 no Brasil e que mencionavam perseguições à orientação sexual ou à identidade de gênero nos países de origem, 90% (332) era originária de países africanos, 6% (21) de países latino americanos e 4% (16) de países asiáticos. Os maiores números, nesse caso, são de pessoas originárias da Nigéria (121), Gana (45), Camarões (43), Serra Leoa (25), Togo (21), Angola (18), República Democrática do Congo (18) e Senegal (11), conforme mostra o Gráfico 2.

CC BY NC SA

Gráfico 2 – Solicitações de refúgio de pessoas LGBTI+ entre 2010 e 2016 por país de origem



Fonte: Conare e ACNUR (2018)

Desses oito países destacados, nota-se que sete criminalizavam relações sexuais entre pessoas do mesmo sexo durante o período analisado. Seis, inclusive, criminalizam tais relações até os dias de hoje. As exceções ficam com a Angola, que não incluiu leis anti-LGBTI+ em seu novo código penal, instaurado em 2019, e com a República Democrática do Congo, que não criminaliza formalmente a homossexualidade em seu código penal, mas tem se utilizado de leis contra a "indecência em público" para punir pessoas LGBTI+, além de possuir barreiras legais contra a operação de organizações civis dedicadas às questões de gênero e sexualidade (ILGA World, 2019a).

Para mais, chama bastante atenção o fato de que quase 1/3 desses refugiados ao longo de seis anos vieram de um mesmo país: Nigéria. Com cerca de 200 milhões de habitantes, este país é o mais populoso da África. Relações sexuais entre pessoas do mesmo sexo são crime em todo o território, sendo punidas com morte por apedrejamento, em regiões legisladas pela *Sharia* islâmica, e com até 14 anos de prisão nas demais localidades. Há anos, o país vem sofrendo com conflitos étnico-raciais que perpassam suas fronteiras, devido à atuação do grupo extremista *Boko Haram*, uma organização terrorista ligada ao Estado Islâmico e cujo objetivo é impor a *Sharia* em todo o país. Desde 2009, o *Boko Haram* já assassinou dezenas de milhares de pessoas, provocando uma crise de refugiados na Nigéria, com mais 200 mil pessoas saindo de suas casas para buscar asilo em outros países, além de 1,7 milhões de deslocados internos (ACNUR, 2017). Em seu livro, Andrade (2019) relata o caso de um rapaz nigeriano refugiado em São Paulo que, em entrevista, contou que a comunidade na qual morava desaprovava a homossexualidade e tinha começado a matar todos os homossexuais da região, o que motivou sua decisão de buscar refúgio no Brasil.

CC BY NC SA

É interessante notar que a origem dos refugiados LGBTI+ no Brasil não possui consonância direta com as principais nacionalidades de refugiados no Brasil em geral. Se analisado, por exemplo, o ano de 2016, pode-se afirmar que a origem dos solicitantes de refúgio no Brasil foi geograficamente diversa: a maior parte, conforme aponta o Conare (2017) veio da Venezuela, seguido por Cuba, Angola, Haiti e Síria. No entanto os cinco países com maior número de refugiados LGBTI+ no mesmo ano foram Nigéria, Serra Leoa, Angola, Togo e Camarões (CONARE e ACNUR, 2018). Essa ausência de consonância entre a origem dos refugiados, em geral, com a origem da parcela LGBTI+, pode ter algumas explicações. A principal delas, como já citamos, é que caso o refugiado tenha outros motivos para fazer a solicitação de refúgio, este dificilmente citará sua sexualidade durante o processo (ANDRADE, 2019). Isso é perfeitamente notado nos casos da Venezuela e da Síria, que possuem conflitos internos graves e amplamente divulgados pela mídia. Apesar de ambos países estarem entre os que mais possuem refugiados, em geral, no Brasil, os mesmos estão entre os que menos mencionam perseguições à sexualidade em seus pedidos de refúgio.

No caso da Venezuela, ainda que 3,375 mil pessoas tenham solicitado refúgio no Brasil em 2016 (CONARE, 2017), apenas 2 mencionaram sexualidade como um dos fundamentos para o refúgio (CONARE; ACNUR, 2018), muito provavelmente devido ao fato de que sua nacionalidade, por si só, já é suficiente para terem o pedido deferido. Outro possível argumento para essa contradição seria que, de fato, não haveria porquê refugiados LGBTI+ mencionarem temor de perseguição à sua sexualidade no pedido de refúgio, uma vez que relações sexuais entre pessoas do mesmo sexo não são criminalizadas no país no âmbito civil, apesar de serem crime no âmbito militar (ILGA, 2019a). Descartamos essa ideia desde já, no entanto, uma vez que a não-criminalização não muda o fato de que pessoas LGBTI+ não possuem seus direitos garantidos na Venezuela, o que pode contribuir para motivar uma fuga para um país geograficamente próximo e onde a sociedade e o governo são, supostamente, mais abertos a essas questões. Muito provavelmente a razão para a sexualidade não ser mencionada é porque o **solicitante julga não ser necessário**.

Isso é ainda mais claro no caso da Síria. O país pune relações sexuais consensuais entre pessoas do mesmo sexo com pena de até 3 anos de prisão. No entanto, apesar de 391 sírios terem solicitado refúgio no Brasil em 2016 (CONARE, 2017), apenas 1 (homem, *gay*) mencionou temor de perseguição por motivo de sexualidade (CONARE; ACNUR, 2018). É válido lembrar que, conforme aponta Andrade (2019), refugiados sírios tem seu processo de visto facilitado no Brasil garantido em lei, devido à situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos que ocorre desde 2011. Assim, mesmo sem ter acesso aos dados oficiais na época

CC BY NC SA

de sua pesquisa[5], o autor já afirmava que um solicitante de refúgio LGBTI+ sírio dificilmente comentaria sobre sua sexualidade, pois além do medo e da vergonha, julgaria desnecessário.

Chama atenção também o fato de que 6% (21) desses refugiados vieram de países sul-americanos que, por sinal, não criminalizam a homossexualidade: Venezuela (8), Colômbia (7), Cuba (4) e Argentina (2). Conforme mencionado, Venezuela e Cuba figuram entre os países com maior número de refugiados em geral no Brasil, então faz sentido que estes estejam representados nesta lista, ainda que, conforme abordado, a maior parte dificilmente mencionará sua sexualidade caso não julguem extrema necessidade. No caso da Colômbia, ainda que o país não esteja mais entre os que possuem os maiores números de solicitações de refúgio, é fato que os colombianos foram um importante grupo de nacionais na composição dos números de refugiados no Brasil ao longo dos anos 2000, quando o governo federal implementou um programa para reassentá-los no país. Ainda assim, tanto a Colômbia quanto a Argentina não são considerados países repressivos à comunidade LGBTI+. Não é possível saber as histórias dessas 9 pessoas, uma vez que os pedidos de refúgio e as narrativas que os amparam podem ser acionados de forma estratégica pelos solicitantes de refúgio, especialmente a depender das condições de segurança e estabilidade de seus países de origem. No entanto, ainda é possível que essas pessoas tenham sofrido graves perseguições por conta de sua orientação sexual, o que as teria levado a buscar condição de refugiado no Brasil. No entanto, se um país não é considerado repressivo à comunidade, dificilmente seus solicitantes receberão a condição de refúgio. No caso da Argentina, por exemplo, os dois homens (que tinham entre 30 e 39 anos e solicitaram refúgio no Rio de Janeiro em 2010) tiveram suas solicitações negadas, provavelmente porque não puderam comprovar perseguições ativas que não possam ser protegidas pelo próprio governo argentino.

Em resumo, é possível concluir que, a depender de sua nacionalidade, o refugiado LGBTI+ no Brasil terá maior ou menor tendência a mencionar sua sexualidade durante o processo de refúgio. Fica claro, assim, entender porque o perfil de nacionalidade da parcela LGBTI+ dos refugiados no Brasil se difere do perfil de nacionalidade dos refugiados no país como um todo. É evidente, no entanto, que entre aqueles que mencionam sua sexualidade no pedido de refúgio, a esmagadora maioria veio de países africanos.

5 Apesar do livro "Refúgio por motivos de orientação sexual: Um estudo antropológico na cidade de São Paulo" ter sido publicado no ano de 2019, seu conteúdo foi desenvolvido anos antes, durante o mestrado do autor, Vítor Lopes Andrade, em 2017. Assim, os dados que utiliza para fazer conclusões acerca do refúgio por orientação sexual no Brasil são estimativas baseadas nos dados da instituição em que trabalhou como voluntário. Cabe apontar, que estes estavam em sua ampla maioria, corretos.

CC BY NC SA

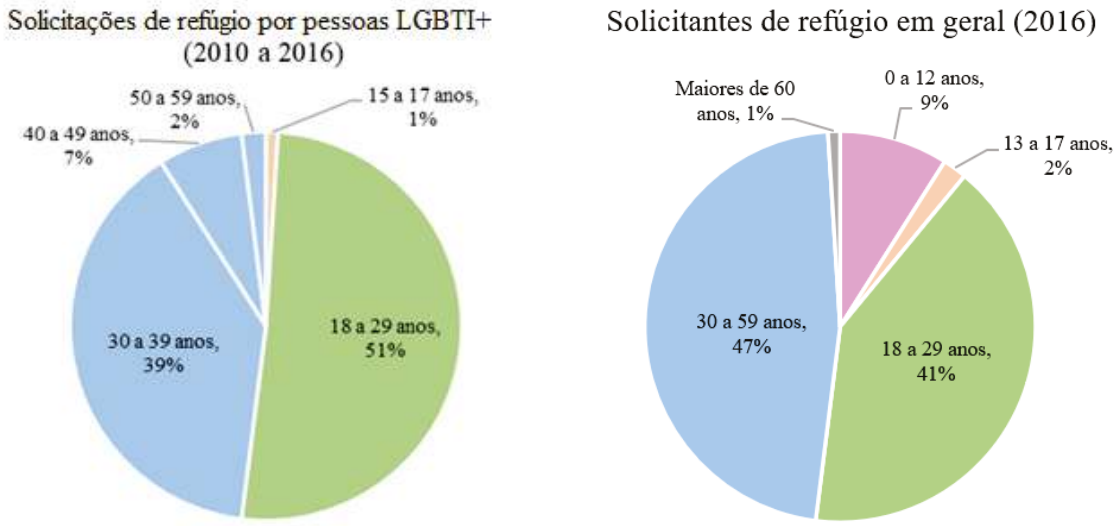
1.2 Idade e local das solicitações

Em relação à faixa etária dos solicitantes de refúgio LGBTI+, os dados do Conare e do ACNUR (2018) apontam que 90% (334) tinham entre 18 e 39 anos na data da solicitação, enquanto 9% (32) tinham entre 40 e 59 anos. Houve ainda 3 solicitações (1%) feitas por adolescentes entre 15 e 17 anos. Nota-se, ademais, que não houve nenhum registro de solicitação de refúgio por orientação sexual ou identidade de gênero por maiores de 60 anos no período analisado. Pode-se afirmar, assim, que além de serem majoritariamente de países africanos, a parcela LGBTI+ solicitante de refúgio no Brasil também é bastante jovem. Esse perfil etário está majoritariamente em consonância com o de solicitantes de refúgio, em geral, no Brasil, conforme é possível verificar nos gráficos 3 e 4 com poucas diferenças. De fato, os dados do relatório do Conare (2017) apontam que a maior parte dos solicitantes em geral tem entre de 18 e 59 anos. No entanto, enquanto nestas há uma predominância um pouco maior de pessoas entre 30 e 59 anos (47% em 2016), na parcela LGBTI+ o maior grupo está entre os 18 e os 29 anos (51% entre 2010 e 2016).

Existe ainda o fato de que uma parcela considerável dos solicitantes em geral no Brasil (9% em 2016) são crianças de 0 e 12 anos. Segundo os dados Conare e do ACNUR (2018) nenhuma solicitação de indivíduos nessa faixa etária trouxe menções à orientação sexual ou à identidade de gênero em suas solicitações de refúgio entre 2010 e 2016, o que é perfeitamente aceitável, uma vez que autodescobertas acerca da sexualidade e da identidade de gênero ocorrem majoritariamente na adolescência e na idade adulta. Além disso, mesmo que alguns pré-adolescentes de 11 ou 12 anos possam já ter alguma ideia acerca de suas identidades sexuais, estas dificilmente serão mencionadas no processo de refúgio, pois provavelmente não estarão completamente formuladas na mente do refugiado, além do fato de que, se este chegar ao país acompanhado, sua solicitação provavelmente será preenchida por seus pais.

CC BY NC SA

Gráficos 3 e 4 – Faixa Etária dos solicitantes de refúgio no Brasil



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Conare (2017 e 2018)

Assim, há uma parcela considerável de refugiados no Brasil que chegam ao país muito jovens e sem ter consciência acerca de sua sexualidade ainda, podendo se descobrir LGBTI+ anos mais tarde. A autodescoberta no país de refúgio, no entanto, não é restrita a solicitantes adolescentes, tampouco é uma questão exclusivamente etária. Andrade (2019) chama atenção para o fato de que um solicitante de refúgio adulto pode ser motivado a migrar por não ser heterossexual, mas também pode migrar por outros motivos e descobrir-se não-heterossexual **durante a experiência migratória**. Assim, segundo o autor, outras maneiras de vivenciar a sexualidade podem ser despertadas pela migração. Um dos entrevistados de Andrade conta, por exemplo, que só percebeu o quão reprimido fora sexualmente em seu país de origem depois que passou a viver mais livremente em São Paulo (Andrade, 2019, p. 60).

Este, por sinal, parece ser o principal estado de destino de refugiados LGBTI+ no Brasil. De acordo com a plataforma do Conare e do ACNUR (2018), 77% (286) das solicitações feitas entre 2010 e 2016 foram apenas no estado de São Paulo, enquanto o restante se divide entre 8% (30) no Distrito Federal, 8% (28) no Rio de Janeiro e 7% (25) em demais estados. Apesar de São Paulo ser, de fato, um dos estados brasileiros com maior número de solicitações de refúgio, em geral, é notável que no caso da parcela LGBTI+ existe uma maior preferência por ele, muito provavelmente devido a imagem internacional que sua capital desenvolveu como metrópole grande, moderna, aberta e diversa. Conforme apontado por Binnie (2004), é comum que dissidentes sexuais se estabeleçam em grandes metrópoles globais, como São Paulo,

CC BY NC SA

onde há a construção de um imaginário a partir do qual esses locais são vistos como espaços seguros e de ampla tolerância e emancipação para membros da comunidade LGBTI+.

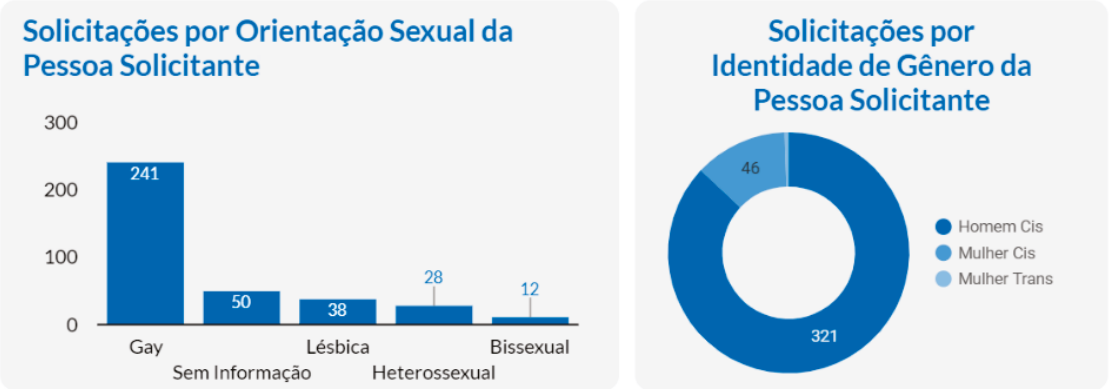
1.3 Gênero e sexualidade dos solicitantes

No Brasil, o número de refugiados homens é historicamente superior ao número de refugiadas mulheres. Ainda que o ACNUR estime que a proporção entre homens e mulheres refugiados ao redor do mundo seja equilibrada, no Brasil, ao longo da década de 2010, aproximadamente 2/3 das solicitações de refúgio foram feitas por pessoas do sexo masculino e apenas 1/3 por pessoas do sexo feminino (CONARE, 2016, 2017, 2018, 2019). Entre a parcela LGBTI+ essa margem de diferença é ainda mais expressiva. Dos 369 solicitantes entre 2010 e 2016, 87% (321) eram homens cisgêneros, 12.5% (46) eram mulheres cisgênero e apenas 0,5% (2) eram de mulheres transgênero, não havendo qualquer registro de solicitação por homens transgêneros nesse período[6].

Em relação a orientação sexual do solicitante, os dados mostram que 65% (241) se autoidentificaram como gays, 10% como lésbicas e 3% como bissexuais. 14% (50) não se identificou em nenhuma categoria, ressaltando o fato de que muitos refugiados LGBTI+ possuem informações extremamente limitadas acerca de suas identidades sexuais, muitas vezes se quer conhecendo termos como “gay”, “heterossexual” ou “LGBTI+”. Os números do Conare trazem ainda a interessante estatística de que 8% (28) dos solicitantes de refúgio por orientação sexual e identidade de gênero se autoidentificaram como heterossexuais cisgêneros durante a solicitação. De acordo com a plataforma, essas pessoas são percebidas enquanto LGBTI+ por seus agentes perseguidores devido ao fato de serem ativistas políticos de direitos humanos que, mesmo não sendo parte da comunidade LGBTI+, lutam ativamente pelos direitos das mesmas, caracterizando-se, portanto, elegíveis ao refúgio dentro das categorias de perseguição de grupo social e opinião política.

6 Vale apontar que a ausência de dados substanciais acerca de refugiados transgêneros no Brasil foi um dos principais motivos do porquê optamos por focar na questão da sexualidade neste artigo.

Gráfico 5 e 6 – Solicitações de refúgio de pessoas LGBTI+ por orientação sexual e identidade de gênero



Fonte: Conare e ACNUR (2018)

Surge assim uma questão acerca do porquê o número de refugiadas mulheres e lésbicas é tão inferior ao número de refugiados homens e gays. Andrade (2019), mais uma vez antes de ter acesso aos dados oficiais, já previa essas estimativas baseando-se em suas pesquisas e elencou três hipóteses. A primeira seria a ocorrência de uma espécie de "mascaramento" dos dados, uma vez que mulheres LGBTI+ poderiam solicitar refúgio no Brasil com base em perseguições de gênero, que também são comuns em países homofóbicos. Desta forma, ocorreria um fenômeno parecido com o da nacionalidade: dependendo do país de origem, a refugiada LGBTI+ teria menor tendência a mencionar sua sexualidade, uma vez que julgaria desnecessário devido ao fato de que violências de gênero, por si só, podem já ser suficientes para ter um pedido de refúgio aceito.

A segunda hipótese elencada por Andrade (2019) é que, uma vez que a maior parte dos refugiados LGBTI+ vem de países onde a homossexualidade é crime e uma vez que esses países se constituem como sociedades que também são altamente patriarcais, torna-se ainda mais difícil imigrar quando se é mulher. O autor chama atenção ao fato de que, nessas sociedades, os homens são estimulados a buscar seu próprio destino e estabelecer sua independência financeira, enquanto mulheres costumam ser ensinadas o oposto e ser submetidas a estruturas de dominação social, que as fazem dependentes de seus pais, irmãos e maridos – responsáveis por seu destino. Desta forma, imigrar desacompanhada não é uma opção dada dentro do papel de gênero tradicional que é atribuído às mulheres.

CC BY NC SA

Por fim, a última hipótese elencada por Andrade (2019) para explicar por que homens gays migram mais do que mulheres lésbicas é o fato de que, em países onde LGBTI+ são perseguidos, existe uma invisibilização social em torno da homossexualidade feminina, o que indiretamente gera uma maior tolerância a esse grupo.

> A invisibilidade social da homossexualidade feminina proporciona uma ambiguidade no que diz respeito às relações afetivo-sexuais: duas mulheres conversando [...] podem ser vistas como um casal ou como amigas dependendo da expectativa de quem as observa; muitos casais de namoradas passam por amigas perante os familiares e a sociedade; isto é, há táticas e ações que são utilizadas em favor da invisibilidade. (MEINERZ, 2005, apud. ANDRADE, 2019, p.81).

Essa invisibilidade também ocorre em países que são repressivos a homossexualidade como um todo. De fato, alguns até possuem penas menores para mulheres acusadas de relações sexuais com outras mulheres, se comparadas às penas para os homens. Na Nigéria, por exemplo, a pena máxima para homossexualidade feminina é prisão e chicoteamento, enquanto para homens é a morte. Além disso, alguns países que criminalizam relações sexuais entre homens, não as fazem formalmente entre mulheres. Isso não quer dizer, de maneira alguma, que mulheres são mais "bem-tratadas" nesses países do que homens. Muito pelo contrário: a repressão é tamanha que, França (2017), por exemplo, menciona o caso de uma refugiada lésbica do Oriente Médio que, após chegar ao Brasil, passou a questionar sua homossexualidade, atribuindo-a à profunda repressão sexual que vivia. Desta forma, o que ocorre não é uma ausência de repressão, mas uma invisibilização de relações lésbicas na qual a homossexualidade é predominantemente atrelada à penetração anal e a relações sexuais entre homens, o que faz com que as perseguições sejam mais intensas e amplamente declaradas a estes e com que a homossexualidade feminina seja mais fácil de ser escondida (ANDRADE, 2019).

A partir dos dados apresentados é possível concluir que o perfil de pessoas LGBTI+ em situação de refúgio no Brasil é composto majoritariamente por homens, jovens, homossexuais e africanos que entram no país a partir do estado de São Paulo. Resta entender por que um país com uma das maiores taxas de violência contra a comunidade LGBTI+ no mundo tem se tornado destino de pessoas que estão fugindo de violência homofóbica. Para responder essa pergunta, serão apresentados e discutidos os progressos e retrocessos que vêm ocorrendo de forma praticamente simultânea no Brasil ao longo da história em relação aos direitos LGBTI+, de forma a entender qual era a imagem do país acerca da comunidade antes, durante e depois do período analisado.

CC BY NC SA

2 DIREITOS SEXUAIS NO BRASIL: BREVE APANHADO HISTÓRICO

Antes da chegada dos portugueses ao Brasil, no século XVI, os povos nativos da região tinham uma relação bem diferente com a prática sexual, se comparada àquela que vinha se constituindo na Europa. Trevisan (2018) aponta que os códigos sexuais entre os indígenas não tinham qualquer semelhança com o puritanismo europeu daquela época. Os nativos, por exemplo, davam pouca importância à virgindade, condenavam o celibato e praticavam a poligamia. Além disso, de acordo com relatos de viajantes portugueses, diversos povos indígenas praticavam a homossexualidade com frequência, o que era visto com horror e desprezo pelos colonizadores (TREVISAN, 2018, p. 63-71). Não por acaso, durante a colonização, relações sexuais entre pessoas do mesmo sexo passaram a se enquadrar como crime de "sodomia" no Brasil. Green (1999) aponta que a punição portuguesa para tais crimes era a morte por fogueira e que, entre 1587 e 1794, 4,419 mil pessoas foram denunciadas à Inquisição Portuguesa por crime de "sodomia". Dessas, 394 foram a julgamento e 30 foram condenadas e, consequentemente, queimadas.

A situação muda um pouco de figura após a independência, mais especificamente a partir de 1830, quando o Imperador Dom Pedro I assina o primeiro código penal do Brasil, que eliminou a criminalização da "sodomia". Tal legislação foi influenciada pelas ideias de Jeremy Bentham e pelos códigos penais francês de 1791, napoleônico de 1810 e napolitano de 1819, que já haviam descriminalizado quaisquer tipos de relações sexuais consensuais entre adultos (GREEN, 1999). No entanto, o primeiro código penal brasileiro previa punições para "atos públicos de indecência", termo vago e que deu poder à polícia para determinar o que se encaixava ou não nessa definição, além de possibilitar que os mesmos chantageassem e extorquissem dinheiro dos acusados (GREEN, 1999). Nesse momento, já temos indícios da dicotomia que percorreria os direitos sexuais no Brasil até a atualidade: por um lado, há um progresso, no qual a homossexualidade deixa de ser explicitamente crime. Por outro, há um retrocesso, na medida em que novas leis passam a abrir brechas para punir pessoas LGBTI+.

Com a proclamação da república e o novo código penal em 1889, a descriminalização da "sodomia" se manteve, porém, novas legislações abertas a interpretação surgiram de forma a restringir a homossexualidade no Brasil. Uma delas existe até os dias de hoje, que é a lei de "atentado ao pudor", que foi amplamente utilizada contra homossexuais de forma a controlar manifestações públicas de comportamentos homoeróticos ou homossociais (GREEN, 1999). Havia ainda um artigo do código penal de 1889 que proibia "disfarçar-se de outro sexo", o que por si só era suficiente para prender travestis e pessoas trans. Além disso, também existiam

CC BY NC SA

artigos que mencionavam termos como “depravação moral” e “vadiagem”, que de acordo com Green foram utilizados contra pessoas LGBTI+ na época.

> A sodomia havia sido descriminada no início do século XIX. Contudo, códigos penais com noções vagamente definidas de moralidade e decência pública, assim como provisões que limitavam o travestismo e controlavam rigidamente a vadiagem forneciam **uma rede jurídica** (grifo nosso) pronta para capturar aqueles que transgrediam as normas sexuais aprovadas socialmente. Embora a homossexualidade em si não fosse tecnicamente ilegal, a polícia brasileira e os tribunais dispunham de múltiplos mecanismos para conter e controlar esse comportamento. (GREEN, 1999, p. 58).

A estigmatização da homossexualidade cresce ainda mais ao longo da primeira metade do século XX, com o aumento da atenção ao assunto dada pela medicina e pela psicologia. O comportamento homoerótico, além de perverso, passa a ser visto cada vez mais como patológico e passível de cura a partir de discursos médico-legais. Green (1999) aponta, no entanto, que também é nesse período que os homossexuais brasileiros passam a se apropriar de espaços nos grandes centros urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo. Entre as décadas de 1920 e 1950, algumas praças, parques e bairros nessas cidades tornaram-se pontos de encontro para aqueles que buscavam relações com pessoas do mesmo sexo. Na mesma medida, tais locais, obviamente, passam a ser cada vez mais evitados pela sociedade em geral, que os vê como inadequados e perigosos (GREEN, 1999).

Porém, enquanto os movimentos homossexuais passavam a crescer e criar forma em várias partes do mundo a partir dos anos 1960, este é atravancado no Brasil devido ao Golpe Militar de 1964. A ditadura que se instaurou no Brasil reforçou o poder da polícia, ampliou a censura em diversas esferas da vida social e aumentou o número de arbitrariedades da repressão estatal, o que de acordo com a Comissão Nacional da Verdade (CNV), resultou em graves violações dos direitos humanos de pessoas LGBTI+. Isso também dificultou a organização de movimentos sociais em prol dos direitos civis da comunidade, como os que surgiam nos EUA, na Europa e até mesmo na Argentina na mesma época. Além disso, apesar de jamais ter sido formalmente criminalizada, a prática da homossexualidade durante o período militar foi atrelada a movimentos políticos de esquerda, que eram completamente subversivos segundo a ideologia dos ditadores e deveriam ser reprimidos em nome da segurança nacional. De fato, um dos destaques dos primeiros anos da ditadura militar foi a expulsão de 15 diplomatas do Itamaraty, em 1969, dos quais 7 foram “pela prática de homossexualismo, incontinência pública escandalosa” (BRASIL, 2014, p. 303-304).

CC BY NC SA

> Acentuou-se, portanto, assumida agora como visão de Estado, a representação do homossexual como **nocivo, perigoso e contrário à família**, à moral prevalente e aos "bons costumes". Essa visão legitimava a violência direta contra as pessoas LGBT, as violações de seu direito ao trabalho, seu modo de viver e de socializar, a censura de ideias e das artes que ofereciam uma percepção mais aberta sobre a homossexualidade e a proibição de qualquer organização política desses setores. (BRASIL, 2014, p. 301). O grifo é nosso.

Esse aumento da repressão explícita a homossexuais no Brasil acabou por motivar muitas pessoas LGBTI+ a fugir do país para recomeçar suas vidas em outros lugares, cujos governos e a sociedade fossem mais abertos, na medida do que era possível na época. Esse movimento, na verdade, foi amplamente adotado por membros de grupos sociais e políticos que eram perseguidos na ditadura, sobretudo intelectuais de esquerda. A famosa frase propagada na época "Brasil: ame-o ou deixe-o" reforçava a ideia de que aqueles que não concordassem com o governo, ou que não se encaixassem nos ideais sociais do mesmo, deveriam ir embora do país. Embora não existam dados concretos a esse respeito, sabe-se que esse foi o caso de alguns LGBTI+.

Trevisan (2018) aponta que diversas travestis brasileiras imigraram para a Europa em busca de uma vida mais digna durante o período da ditadura. Nesse sentido, Moreira (2010) chama atenção ao fato de que, no pós-guerra, o Brasil tinha uma atuação ativa em prol dos refugiados, tendo prontamente assinado a Convenção de 1951 e recebido cerca de 40 mil europeus em 1954, por exemplo. No entanto, a ditadura militar alterou radicalmente essa política, na qual o Brasil deixou de ser um país de acolhimento para se tornar um país de origem de refugiados.

Devido à essa difícil conjuntura, é apenas ao final da década de 1970 que passa a surgir um movimento homossexual mais organizado no Brasil, que em seus primeiros anos atua em paralelo à luta contra a ditadura. Há um ponto de virada, no entanto, no meio da década de 1980 devido a pandemia da AIDS em todo o mundo, que ficaria popularmente conhecida como "peste gay" ou "castigo divino" devido à sua associação com pessoas LGBTI+. Em meio à recente redemocratização, o Brasil foi rápido e eficiente em sua resposta contra a pandemia. Monteiro; Vilela (2009) apontam que, dentre as decisões tomadas pelo governo brasileiro, além da resposta imediata destaca-se (1) a proposta de envolver a comunidade, (2) o reconhecimento da legitimidade da demanda, que vinha majoritariamente de movimentos de defesa aos homossexuais, grupo que, conforme exposto, era extremamente marginalizado, e (3) a posição de não discriminação e não estigmatização da doença. Essa postura, somada a decisão de distribuir antirretrovirais gratuitamente e de forma universal e a ampla campanha

CC BY NC SA

de prevenção ao vírus, fez com que o Brasil tomasse a frente na resposta à pandemia da AIDS e ganhasse grande visibilidade ao redor do mundo, tornando-se um modelo a ser seguido e, certamente, salvando as vidas de milhares de LGBTI+ infectados pelo vírus do HIV.

Mais tarde, a redemocratização permitiu que os anos 1990 fossem marcados por uma expansão no número de organizações não-governamentais voltadas para a comunidade LGBTI+ e um crescimento das reivindicações dos movimentos, agora chamado de "LGBT" e não mais "homossexual". Em 1999, o país se torna o primeiro no mundo a banir completamente terapias de conversão sexual (apelidadas muitas de "cura *gay*"), através da Resolução Nº 001/1999 do Conselho Federal de Psicologia (CFP). Tais práticas, que são resquícios da patologização da homossexualidade na Idade Moderna, contribuem até hoje na estigmatização da comunidade em todo o mundo. Até dezembro de 2020, surpreendentemente apenas outros três países haviam se juntado ao Brasil na lista daqueles que baniram completamente terapias de conversão sexual: Equador, Malta e Alemanha (ILGA World, 2020).

A partir de 2003, com eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil entra em uma nova fase em relação à sua postura para com a comunidade LGBTI+. Logo de início, foram criadas importantes secretarias especiais ligadas à Presidência da República e com status de ministério, como a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Secretaria Especial de Política para as Mulheres e a Secretaria Especial da Promoção da Igualdade Racial. Para a comunidade LGBTI+, o grande marco ocorre em 2004 com a criação do Programa Brasil Sem Homofobia, cujo objetivo era combater a violência e a discriminação contra pessoas LGBTI+, além de promover cidadania homossexual. Se a luta pelos direitos das minorias, como mulheres, negros e LGBTI+ no Brasil já havia se expandido ao longo dos anos 1990, esta receberá importante apoio e atenção vinda do poder executivo durante os anos 2000.

Pode-se afirmar que essa maior atenção a temas socias foi uma característica marcante da política interna durante os treze anos dos governos petistas, Lula e Dilma (2003-2016). Destaca-se, por exemplo, o fortalecimento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT; a realização da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos LGBT em 2008, a criação da Coordenadoria Geral de Promoção dos Direitos LGBT dentro da Secretaria de Direitos Humanos em 2009, a criação do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT em 2010, o lançamento do módulo LGBT do Disque 100 para receber denúncias de violações aos direitos humanos da comunidade, a elaboração do 1º e 2º Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil, a expansão do atendimento do SUS a travestis, transexuais e transgêneros, entre outros (PINTO, 2016). Mas se os anos 2000 e o início dos anos 2010 trouxeram avanços na luta da igualdade LGBTI+ a partir do Poder Executivo, o mesmo não aconteceu na esfera do Poder Legislativo.

CC BY NC SA

A redemocratização e o processo constitucionalista dos anos 1980 não obtiveram sucesso em acolher as demandas do então chamado "Movimento Homossexual". A principal reivindicação da época era que o termo "orientação sexual" fosse incluído no inciso IV do Artigo 3º da nova constituição (SIMÕES; FACCHINI, 2009, p. 122 apud. LELIS; MACHADO, 2019, p. 2), que diz que um dos objetivos fundamentais do país é "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (BRASIL, 1988). A proposta foi recusada diversas vezes.

É válido apontar, no entanto, que menções a tais características são, de fato, realmente raras nas constituições federais ao redor do mundo. Até dezembro de 2020, por exemplo, apenas 11 países possuíam mecanismos de proteção constitucional contra discriminações à orientação sexual e à identidade de gênero. Curiosamente, 4 deles estão na América Latina e são todas constituições mais recentes que a brasileira: Equador (1998), Bolívia (2009), México (2011) e Cuba (2019) (ILGA WORLD, 2020). Todavia, a falta de proteções constitucionais em determinados países também é somada, na maioria dos casos, à **inexistência de legislações específicas sobre o tema**.

Lelis; Machado (2019) apontam que a ausência de mecanismos legislativos de proteção, sobretudo no caso brasileiro, tem feito com que a comunidade LGBTI+ dependa majoritariamente do poder judiciário para garantir seus direitos constitucionais, o que gera grande incerteza em relação ao pleno exercício de sua cidadania. Esse fenômeno é chamado de judicialização. Hahn (2017) afirma que este ocorre a partir da omissão do poder legislativo e da ineficiência da Administração Pública, ficando a cargo do poder judiciário fazer com que os direitos previstos em constituição sejam garantidos a todos. Partindo desse pressuposto, o autor aponta que a judicialização é uma maneira do cidadão ter acesso à justiça, sobretudo no que diz respeito a real efetividade de direitos sociais.

Assim, apesar da Constituição de 1988 garantir que todos são iguais perante a lei, a comunidade LGBTI+ tem garantido seus direitos no Brasil apenas graças a intervenções do Poder Judiciário, sobretudo após 2010. Dois exemplos temáticos, relacionados à temática do reconhecimento, datam do início da década e se caracterizam como essenciais para a igualdade civil: o direito ao casamento igualitário (e todos os benefícios consequentes deste[7]) e o direito à adoção conjunta. No contexto latino-americano, esses direitos são garantidos a casais homoafetivos apenas na Argentina, no Uruguai, na Colômbia e no Brasil a nível nacional[8]. Nesse sen-

7 Pensão, herança, propriedade conjunta, benefícios de saúde, imigração, entre outros.

8 No México, algumas jurisdições preveem o direito ao casamento, mas não há qualquer garantia a nível federal. Há ainda os casos do Equador e do Chile que apesar de não reconhecerem o casamento, reconhecem a união civil entre pessoas do mesmo sexo. Nenhum dos três países, no entanto, prevê o direito a adoção (ILGA World, 2019a).

CC BY NC SA

tido, os dois primeiros se diferenciam bastante dos dois últimos, devido a existência de leis de casamento igualitário[9] que preveem todos os direitos do matrimônio, incluindo a adoção conjunta. Na Colômbia, ambos direitos foram conquistados entre 2015 e 2016 através de decisões da Corte Constitucional, que também ordenou que o congresso criasse legislações a respeito. No entanto, até novembro de 2020, nenhuma lei havia sido criada.

Um fenômeno semelhante ao da Colômbia foi o que ocorreu no Brasil. O direito ao casamento igualitário, conquistado em 2013, se deu após a Resolução Nº 175/2013 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que obrigou todos os cartórios do país a celebrarem casamentos entre pessoas do mesmo sexo. Já o direito a adoção foi conquistado pouco tempo antes, em 2010, graças a decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), que declararam não haver qualquer impedimento na Constituição de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 ou no Código Civil Brasileiro de 2002, que restringisse tal direito apenas a casais heterossexuais (CARVALHO; SILVA; MAIA, 2016).

Há, portanto, uma conquista de direitos essenciais da comunidade LGBTI+ a partir do poder judiciário no Brasil. Mas é válido apontar que, para além das conquistas do direito à adoção e ao casamento, outros direitos essenciais tem sido conquistados pela comunidade LGBTI+ ao longo dos últimos anos e também através do poder judiciário.

Um caso bastante emblemático ocorre em 2019, com a criminalização da homofobia e da transfobia. Apesar do Art. 5º, inciso XLI, da Constituição de 1988 ordenar que a lei puna qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais, esta, em mais de 30 anos, jamais ofereceu proteção penal à comunidade LGBTI+ como oferece a mulheres, negros, crianças, idosos e portadores de deficiência. Essa falha legislativa foi levada ao Supremo Tribunal Federal pela ABGLT (Associação Brasileira de Gays Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos)[10] e pelo PPS (Partido Popular Socialista). Após três meses de debate, 10 dos 11 ministros do STF reconheceram, em 13 de junho de 2019, que há uma omissão legislativa na proteção da comunidade LGBTI+ no Brasil, o que fere a Constituição, e determinaram que discriminações à orientação sexual e à identidade de gênero passem a ser punidas como crime de racismo[11] até que o Congresso Nacional crie uma lei específica.

9 Na Argentina a Lei 26.618 data de 2010, enquanto no Uruguai a Lei 19.075 entrou em vigor em 2013.

10 A ABGLT é maior organização de promoção aos direitos LGBTI+ da América Latina. Possui assento no Fórum Nacional de Educação e status consultivo junto ao ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas).

11 No Brasil, o crime de racismo é regulamentado pela Lei Nº 7.716/89 que prevê pena de 1 a 5 anos de reclusão. O crime também é inafiançável e imprescritível, conforme Art. 5º, inciso XLII da Constituição Federal de 1988.

CC BY NC SA

Para além disso, menos de um ano depois, em meio a pandemia da COVID-19 e a súbita queda nos estoques de sangue do país, o Supremo Tribunal Federal voltou a decidir a favor da igualdade da comunidade LGBTI+, ao julgar inconstitucionais as regras da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e do Ministério da Saúde que proibiam a doação de sangue por homossexuais, sob a justificativa discriminatória destes se caracterizarem como "grupo de risco" (OLIVEIRA, 2020).

3 O BRASIL COMO DESTINO DE REFÚGIO DE LGBTI+

Conforme exposto, mudanças significativas ocorreram no Brasil em relação aos direitos sexuais a partir da década de 1980 até os dias de hoje. Ainda que a origem dessas mudanças seja diversa e que tentativas de violações aos direitos LGBTI+ tenham perdurado, são inegáveis os avanços ocorridos em diversas esferas da vida pública. Isso, no entanto, gera uma contradição, uma vez que a violência contra pessoas LGBTI+ no Brasil continua sendo uma das maiores do mundo. É importante entender, portanto, por quê 369 pessoas solicitaram refúgio especificamente no Brasil entre 2010 e 2016 sob justificativa de estarem fugindo de perseguições homofóbicas.

A partir de uma perspectiva puramente migratória, já é possível elencar algumas razões. Moreira (2010) aponta que o Brasil foi pioneiro na América do Sul em termos de adesão ao regime internacional para refugiados e de criação de lei nacional especifica sobre o tema. Nesse sentido, a Lei Federal nº 9.474 de 1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto de 1951 no Brasil, é considerada avançada, moderna e inovadora, devido a fatores como sua definição abrangente de "refugiado". Além disso, Moreira (2010) aponta a extensão da condição de refúgio a toda a família e a adoção do princípio de não-devolução como pontos positivos da lei brasileira, que surge no contexto de uma política externa de forte expansão do multilateralismo e da atuação frente aos direitos humanos, característica do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Nesse sentido, se FHC já havia propiciado avanços consideráveis no fortalecimento do tema, o governo Lula (2003-2010) terá papel decisivo na continuidade.

> As diretrizes de política externa mantiveram, assim, o multilateralismo, a cooperação, a defesa dos direitos humanos, a construção da paz, a adesão aos regimes, o respeito às organizações internacionais e a priorização aos países da região, especialmente os do MERCOSUL. Por outro lado, a cooperação Sul-Sul foi enfatizada, a partir da aproximação com países em desenvolvimento e emergentes, a fim de obter vantagens políticas e econômicas. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, apud. MOREIRA, 2015, p. 138)

CC BY NC SA

Essa política de cooperação Sul-Sul é crucial quando se considera que 90% dos refugiados por orientação sexual no Brasil entre 2010 e 2016 eram de países africanos. Marcelino e Cerrutti (2012 apud. Andrade, 2019, p. 101) apontam que, historicamente a Europa tem sido o principal destino de refugiados africanos, independentemente de suas motivações. Isso se devia não somente ao imaginário do continente rico e desenvolvido, mas também à proximidade geográfica. No entanto, após os atentados terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, as políticas migratórias no eixo EUA-Europa tornaram-se muito mais duras e imigrantes africanos passaram a ser visto como suspeitos e indesejáveis. Com o endurecimento das fronteiras no Norte, foi inevitável que parte dos migrantes ao redor do globo passassem a cogitar destinos alternativos, como o Brasil que, para além de sua legislação moderna sobre o tema, passava por uma fase de crescimento econômico ao longo dos anos 2000.

Nesse sentido, o Brasil pós-atentados de 2001 se tornava duplamente atrativo, uma vez que, na contramão dos países do Norte, o Governo Lula estava, em certa medida, facilitando a entrada de estrangeiros no país. Isso se deu em paralelo com uma política externa que deu continuidade ao fortalecimento tanto do multilateralismo e da defesa dos direitos humanos quanto das relações Sul-Sul, sobretudo com o continente Africano, onde o Presidente Lula e o Chanceler Celso Amorim inauguraram dezenas de embaixadas. Para além disso, Andrade (2019) também aponta o fato de que pessoas em situação de refúgio no Brasil possuem diversos direitos que podem ser atrativos para aqueles que buscam deixar seus países de origem.

> [...] os/as solicitantes podem ter CPF (Cadastro de Pessoa Física) e, com este documento e o protocolo, têm acesso à CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social). Desse modo, podem trabalhar legalmente no Brasil. Outrossim, solicitantes de refúgio usufruem do Sistema Único de Saúde (SUS), [...]; têm acesso a albergues nos quais é possível morar gratuitamente durante semanas ou meses e receber refeições; podem se matricular nos Ensinos Fundamental e Médio do sistema público educacional brasileiro. Esse contexto, consonante com uma política em prol dos Direitos Humanos, pode atrair solicitantes de refúgio para o país. (ANDRADE, 2019, p. 103-104)

Andrade também chama a atenção ao fato de que alguns refugiados podem chegar ao Brasil com visto de turista e solicitar o refúgio depois, prática bastante utilizada no ano de 2014, por exemplo, devido a Copa do Mundo de Futebol realizada no Brasil. O autor não possuía os dados oficiais à época de seu texto, porém hoje é possível notar que, de fato, o número de solicitações de refúgio, ao menos por orientação sexual, teve uma alta bastante considerável em 2014 (118) se comparado com 2013 (26).

CC BY NC SA

Mas para além de uma perspectiva tão somente migratória, é necessário também avaliar as motivações de um refugiado LGBTI+ de vir ao Brasil a partir da perspectiva de sua identidade sexual desviante do padrão cis-heteronormativo. Os governos Lula e Dilma (2003-2016) trouxeram grandes avanços nas pautas sociais no contexto brasileiro, incluindo da comunidade LGBTI+. Tais políticas, por serem mais comuns em países do Norte, representam um ponto fora da curva no Sul Global. Além disso, a conquista de direitos civis a partir do poder judiciário também são elementos que contribuem para criar uma imagem internacional de país "progressista".

Tanto o direito ao casamento quanto o direito à adoção fazem parte de um amplo aparato jurídico que esteve entre as principais reivindicações dos movimentos LGBTI+ ao longo das últimas décadas, sobretudo em países "desenvolvidos". O alcance desses direitos em um dos países mais populosos do mundo e com uma das economias mais emergentes do globo chama bastante atenção da comunidade internacional. De fato, Andrade (2019) aponta o fato de que um de seus entrevistados, vindo de Gana, foi instigado a solicitar refúgio ao Brasil após ver na televisão acerca da decisão do STF de equiparar as uniões civis entre pessoas do mesmo sexo às de pessoas do sexo oposto. Desta forma, no contexto do século XXI, a televisão e a *internet* possuem forte papel na construção do imaginário do refugiado (ANDRADE, 2019).

Para mais, se retornarmos ao Gráfico 1, notaremos outro dado possivelmente importante para compreender as dinâmicas que cercam o refúgio motivado por sexualidade no Brasil. Apenas 11,5% (20) dos 174 casos encerrados (ou seja, não pendentes) foram indeferidos. Identificamos duas hipóteses que podem explicar isso.

A primeira, mais otimista, é que esse número representa um ponto fora da curva no que diz respeito aos dados de solicitação de refúgio no Brasil. Em primeiro lugar, 11.5% é uma **baixa** taxa de rejeição se comparado às taxas gerais de indeferimentos no Brasil. Em 2016, por exemplo, dos 1,986 mil casos totais julgados, 44% foram rejeitados (CONARE, 2017, p. 15). Além disso, essa taxa também é uma baixa taxa de rejeição se comparada às de outros países em relação a refúgio por orientação sexual, como por exemplo o Reino Unido, que entre 2015 e 2019 rejeitou 47% das solicitações desse tipo (HOME OFFICE, 2020).

No entanto, é possível apontar uma segunda hipótese na qual esses dados possivelmente se dão devido a uma distorção gerada pela longa demora na análise das solicitações de refúgio como um todo no Brasil. Ainda que 75% dos casos analisados tenham sido reconhecidos é fato que menos da metade das solicitações feitas entre 2010 e 2016 haviam sido analisadas em 2018 (174 de um total de 369). Essa demora, inclusive, tem parte responsável pelo número de arquivamentos, uma vez que muitos solicitantes acabam eventualmente desistindo. Tais arquivamentos podem contribuir para "camuflar" eventuais rejeições do Conare, um órgão

CC BY NC SA

que, nos últimos anos, tem enfrentado cada vez mais escassez de recursos e investimentos por parte do governo federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste artigo foi analisado o paradoxo existente no fato de o Brasil, um país reconhecido como "homofóbico", ter se tornado destino de pessoas que buscam exercer livremente suas identidades sexuais. Além disso, foi possível entender de que maneira o Estado brasileiro se comporta frente aos direitos de pessoas que se enquadram na intersecção das categorias "refugiado" e "LGBTI+".

Por um lado, frente às questões dos refugiados, o Brasil por anos vinha se posicionando como um país relativamente mais aberto à questão, facilitando a entrada destes em território nacional ao longo dos anos 2000, se comparado com as crescentes restrições que vinham acontecendo em países do Norte, por exemplo. Por outro, frente às questões de pessoas LGBTI+, o Brasil há anos tem encabeçado listas de países mais perigosos do mundo para pessoas LGBTI+ em termos de violência homofóbica. Conforme exposto, apenas no ano de 2017, estima-se que pelo menos 1 pessoa LGBTI+ foi morta a cada 19 horas no país, vítima de homofobia (OLIVEIRA; MOTT, 2017).

A conclusão que chegamos é a de que, apesar de constituir uma sociedade que, em certa medida, ainda é muito conservadora e apesar dos altos números de violência homofóbica, o Brasil se constituiu como um país relativamente atrativo para refugiados LGBTI+ durante os anos 2000 e parte dos anos 2010. O que se verificou foi que os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) trouxeram grandes avanços nas pautas sociais brasileiras tanto frente aos direitos sexuais quanto frente à entrada e ao acolhimento de refugiados. Tais políticas representaram pontos fora da curva, sobretudo a partir de uma perspectiva do Sul Global. Além disso, o reconhecimento dos direitos civis de pessoas LGBTI+ a partir do poder judiciário brasileiro foi crucial na formação da imagem internacional de um país que passou a ser cada vez mais visto como diverso e progressista.

Para mais, em um contexto pós-2001, o Brasil se tornava duplamente atrativo, em comparação com os países do Norte. Enquanto estes fechavam suas fronteiras, o Brasil matinha sua política de recepção e acolhimento. Finalmente, a comunidade refugiada também possui amplos direitos no Brasil que podem não obter tão facilmente em outros países, como o Cadastro de Pessoa Física, Carteira de Trabalho, livre acesso ao Sistema Único de Saúde e possibilidade de cursar o ensino fundamental e médio.

CC BY NC SA

Em suma, a emergência econômica, a política externa mais próxima ao continente africano, os avanços na pauta de direitos humanos, a facilidade na entrada de estrangeiros (comparada às restrições do Norte), a recepção e acolhimento de pessoas em situação de refúgio, a liberdade para se locomover, trabalhar e estudar, os programas sociais voltados para negros, mulheres e LGBTI+, e as conquistas de direitos à adoção e ao casamento igualitário a partir do poder judiciário são alguns exemplos dos fatores que foram (e talvez ainda sejam) considerados motivadores para dissidentes sexuais solicitarem refúgio no Brasil.

Soma-se a isso, o fato de que o país possui baixas taxas de rejeição a esses pedidos de refúgio. A taxa de rejeição de solicitações de refúgio em geral no Brasil no ano de 2016 foi de 44%, ao passo que, nos casos que mencionavam temor de perseguição à orientação sexual, a taxa foi de 11,5%. O que se pode inferir, a partir disso, é que apesar do número potencialmente baixo de solicitações o Brasil possui uma baixa taxa de rejeição à refugiados LGBTI+, se comparado às taxas gerais de indeferimentos, e também uma baixa taxa se comparado a rejeição de refugiados LGBTI+ em outros países, tal qual o Reino Unido, que no mesmo ano rejeitou 55% de suas solicitações (HOME OFFICE, 2020).

Para mais, nota-se ainda que o Brasil é um dos poucos países que já divulgou dados públicos acerca das solicitações de refúgio motivadas por orientação sexual e identidade de gênero e o único do Sul Global, sendo pioneiro neste caso. Isso revela uma posição dianteira do Conare, se comparado com o resto do mundo, em termos de publicações estatísticas sobre esse tipo de refúgio, ainda que esta tenha sido feitas de maneira muito pontual e limitada. Infelizmente, até novembro de 2022, esses dados não haviam sido atualizados, o que pode demonstrar tanto desinteresse sobre o tema quanto a escassez de recursos e investimentos já mencionados. Os relatórios anuais do Conare sobre o refúgio no Brasil ainda apresentam estatísticas muito genéricas sobre perfil dos refugiados, se concentrando apenas em nacionalidade, gênero e idade, o que impede análises mais profundas e detalhadas sobre o tema.

É válido notar ainda que a crise política instaurada após o Impeachment de 2016, a pandemia da Covid-19 desde 2020 e a atuação o governo Bolsonaro (2018-2022) podem ter influenciado negativamente na entrada de refugiados LGBTI+ no Brasil. Assim, faz-se crucial uma maior atenção do governo federal e da sociedade civil com a temática de refugiados no Brasil, assim como uma maior divulgação dos dados relativos aos mesmos, especificamente com relação à grupos duplamente vulneráveis, como a população LGBTI+.

CC BY NC SA

REFERÊNCIAS

ACNUR. *Cartilha* informativa sobre a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI. Brasília, 2017a. 38p.

ACNUR. *Cartilha para solicitantes de refúgio no Brasil*. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil.pdf?view=1 Acessado em 7 de novembro de 2021.

ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 1951. 21 p.

ACNUR. *Declaração de Cartagena. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários.* Genebra, 1984.

ACNUR. *Perfil das Solicitações de Refúgio Relacionadas à Orientação Sexual e à Identidade de Gênero*. Brasil, 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/refugiolgbti/ Acessado em 7 de novembro de 2021.

ACNUR. *Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 1967. 4 p.

ANDRADE, Vitor. Os Três Debates do Refúgio por Motivos de Orientação Sexual no Contexto Brasileiro. In: JUBILUT, L. et all. (Org). *Migrantes Forçad@s*. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018.

ANDRADE, Vítor. *Refúgio por motivos de orientação sexual*: Um estudo antropológico na cidade de São Paulo. Florianópolis: Editora da UFSC, 2019. 202p.

BARIFOUSE, Rafael. STF aprova a criminalização da homofobia. BBC News. São Paulo, 13 de junho de 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47206924 Acessado em 12 de outubro de 2021.

BORRILLO, Daniel. *Homofobia*: história e critica de um preconceito. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.

BRASIL. *Comissão Nacional da Verdade*. Relatório: textos temáticos. Brasília: CNV, 2014, v. 2, 416 p. Disponível em: http://bit.ly/2wgn2N9./ Acessado em 12 de outubro de 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 22 de julho de 1997.

BRIDDOCK, Allan. *The Recognition of Refugees Based on Sexual Orientation and Gender Identity in the UK*: An Overview of Law and Procedure. Birbeck Law Review. 2016. p.123-157.

CARVALHO, M.; SILVA, R.; MAIA, J. *Adoção por casais homoafetivos no Direito Brasileiro*. Junho de 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/50203/adocao-por-casais-homoafetivos--no-direito-brasileiro Acessado em 12 de outubro de 2021.

CONARE. *Refúgio em Números*. Brasil, 2016.

CONARE. *Refúgio em Número*s: 3ª Edição. Brasil, 2018.

CONARE. *Refúgio em Números*: 4ª Edição. Brasil, 2019.

CONARE; ACNUR. *Perfil das Solicitações de Refúgio Relacionadas à Orientação Sexual e à Identidade de Gênero (OSIG)*. Brasil, 2018. Disponível em: https://datastudio.google.com/u/0/reporting/11eabzin2AXUDzK6_BMRmo-bAIL8rrYcY/page/1KIU Acessado em 18 de outubro de 2021.

CONJUR. *É inconstitucional lei que veta discussão de gênero em escolas, diz STF*. 20 de abril de 2020. Disponível em: *https://www.conjur.com.br/2020-abr-25/inconstitucional-lei-veta-discussao-genero-escolas* Acessado em 12 de outubro de 2021.

EACDC. Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. *Universal Declaration of Human Rights at 70: 30 Articles on 30 Articles – Article 16*. Novembro. 2018. Disponível em https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23927&LangID=E Acessado em 4 de novembro de 2021.

FRANCA, Isadora Lins. "Refugiados LGBTI": direitos e narrativas entrecruzando gênero, sexualidade e violência. Cadernos Pagu, n. 50, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cpa/a/gzz9CBDpLFhVPQ9S9B6nwhn/?lang=pt Acessado em 20 de novembro de 2021.

GREEN, James N. *Além do Carnaval: A homossexualidade masculina no Brasil do século XXI.* 1999. São Paulo: Editora Unesp. 2ª edição. 552p.

HAHN, Álisson. *Judicialização e a efetividade de direitos sociais*. 2017. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/judicializacao-e-a-efetividade-de-direitos-sociais Acessado em 19 de outubro de 2021.

HOME OFFICE. *Experimental Statistics: Asylum claims on the basis of sexual orientation. Reino Unido*. 24 de setembro 2020. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-year-ending-june-2020/experimental-statistics-asylum-claims-on-the--basis-of-sexual-orientation Acessado em 4 de novembro de 2021.

MENDOS, L; BOTHA, K.; LELIS, R.; PEÑA, E.; SAVELEY, I.; TAN, D. *State-Sponsored Homophobia 2020: Global Legislation Overview Update*. Geneva: ILGA, 2020. 331p. Disponível em: https://ilga.org/state-sponsored-homophobia-report-2020-global-legislation-overview Acessado em 4 de novembro de 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *World Migration Report 2020*. 2020a. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2 020.pdf Acessado em 4 de novembro de 2021.

JUBILUT, L.; FRINHANI, F.; LOPES, R. (Org). *Migrantes Forçad@s.* Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima: 2018.

JOHNSON, J.; JOSLYN, R. *Political Science Research Methods*. Washignton: Congressional Quarterly Press, 2001.

LEÃO, Renato. (Comp.). *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE.* Brasília: CONARE; ACNUR, 2007.

LELIS, Rafael; MACHADO, Joana. LGBTI Constitutionalism: a bottom-up approach to constitutional interpretation in Brazil. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*. Guanambi, v. 6, n. 02, jul./dez. 2019. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/6080/608065718003/608065718003.pdf Acessado em 10 de abril de 2023.

MONTEIRO, Ana Lucia; VILLELA, Wilza Vieira. A criação do Programa Nacional de DST e Aids como marco para a inclusão da idéia de direitos cidadãos na agenda governamental brasileira. *Revista Psicologia Política*. V. 9, n. 17, p. 25-45, jun. 2009. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2009000100003&lng=pt&nrm=iso Acessado em 24 de novembro de 2021.

MOREIRA, Júlia Bertino. Política Externa e Refugiados no Brasil: uma análise sobre o governo Lula (2003-2010). *Carta Internacional*, v. 10, n. 3, p. 133-151. Disponível em: https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/335 Acessado em 12 de novembro de 2021.

MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 53, n. 1, p.111-129, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100006&lng=en&nrm=iso Acessado em 22 de outubro de 2021.

NUMMI, Heidi. *O duplo fardo enfrentado pelos refugiados LGBTI+. 2019*. Disponível em https://www.grupodignidade.org.br/o-duplo-fardo-enfrentado-pelos-refugiados-lgbti/ Acessado em 12 de outubro de 2021.

OLIVEIRA, Joana. *Em decisão histórica, STF derruba restrição de doação de sangue por homossexuais*. São Paulo, 8 de maio de 2020. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-08/em-decisao-historica-stf-derruba-restricao-de-doacao-de-sangue-por-homossexuais.html Acessado em 12 de novembro de 2021.

OLIVEIRA, José; MOTT, Luiz. (Org). *Mortes Violentas de LGBT+ no Brasil* – 2019: Relatório do Grupo Gay da Bahia. Salvador. Editora Grupo Gay da Bahia. 2020. Disponível em: https://grupogaydabahia.com.br/relatorios-anuais-de-morte-de-lgbti/ Acessado em 4 de outubro de 2021.

ONU. *O que significa ser um refugiado LGBTQI+*. Disponível em: https://nacoesunidas.org/o-que-significa-ser-um-refugiado-lgbtqi/ Acessado em 18 de outubro de 2021.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Yogyakarta, novembro de 2006.

REZENDE, L. F. Sexílio, alteridade e reconhecimento: Uma análise teórica sobre o refúgio de LGBTs. *O Social em Questão*. Ano XXI, n. 41, maio/agosto 2018, p. 283-306. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_13_Rezende.pdf Acessado em 12 de outubro de 2021.

SHAW, A.; LUHUR, W.; EAGLY, I.; CONRON, K. *LGBT Asylum Claim in the United States*. 28p. 2021. Disponível em: https://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Asylum-LGBT-Claims-Mar-2021.pdf Acessado em 14 de outubro de 2021.

TREVISAN, João Silvério. Devassos no Paraíso: *A Homossexualidade no Brasil, da Colônia à Atualidade*. Rio de Janeiro: Objetiva. 2018. 588p.

YIN, R. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.16256

Diplomacia da Inovação: por que não diplomacia científica? Um estudo do conceito adotado pela Chancelaria brasileira.

Innovation diplomacy: why not science diplomacy? A study of the concept adopted by the Brazilian Chancellery.

Diplomacia de la innovación: ¿por qué no la diplomacia científica? Estudio del concepto adoptado por la Cancillería brasileña.

Luis Fernando Corrêa da Silva Machado[1]
Doutorando em Relações Internacionais pela UnB
Conselheiro da Carreira de Diplomata
E-mail: lfcsmachado@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4666-1547

Resumo: Este trabalho busca examinar como a Chancelaria brasileira conceitua diplomacia da inovação. Para tanto, foram identificados elementos no Programa de Diplomacia da Inovação (PDI) que pudessem compor o significado. Na pesquisa, foi realizada análise temática das circulares telegráficas expedidas pelo Ministério das Relações Exteriores referentes às convocatórias do programa entre 2017 e 2020, a fim de delimitar os atributos de diplomacia da inovação citados nesses documentos e compará-los com os da diplomacia científica constantes da literatura revista, dada a ausência de definições governamentais. Concluiu-se que a noção de diplomacia da inovação implementada pelo Itamaraty, baseada em concepções desenvolvimentistas, caracteriza-se por traços distintos da diplomacia científica em relação aos temas de: foco de atuação (político e econômico), atores envolvidos (hélice quádrupla), capacidades nacionais (similares), habilidades do serviço exterior (promoção tecnológica), horizonte temporal (menor) e potencialidade de conflito (maior).

1 O presente artigo trata de ponderações realizadas a título pessoal e não reflete o posicionamento do Ministério das Relações Exteriores

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Palavras-chave: diplomacia científica; diplomacia da inovação; PDI; Itamaraty; análise conceitual.

Abstract: This paper seeks to examine how the Brazilian Chancellery conceptualizes innovation diplomacy. To this end, elements in the Innovation Diplomacy Program (PDI) were identified, which could build the meaning. In the research, a thematic analysis was carried out of the telegraphic circulars issued by the Ministry of Foreign Affairs regarding the calls for the program between 2017 and 2020, in order to set the attributes of innovation diplomacy mentioned in these documents and compare them with those of science diplomacy contained in the reviewed literature, given the absence of governmental definitions. It was concluded that the notion of innovation diplomacy implemented by Itamaraty, rooted in developmentalism conceptions, is characterized by distinct traits from science diplomacy in relation to the themes of: focus of action (political and economic), actors involved (quadruple helix), national capabilities (similar), foreign service skills (technology promotion), time horizon (shorter) and potential for conflict (greater).

Keywords: science diplomacy; innovation diplomacy; IDP; Itamaraty; thematic analysis.

Resumen: Este trabajo busca examinar cómo la Cancillería brasileña conceptualiza la diplomacia de la innovación. Para ello, se identificaron elementos en el Programa Diplomacia de la Innovación (PDI) que podrían componer el sentido. En la investigación se realizó un análisis temático de las circulares telegráficas emitidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores respecto a las convocatorias del programa entre 2017 y 2020, con el fin de delimitar los atributos de la diplomacia de la innovación mencionados en dichos documentos y compararlos con los de la diplomacia científica contenida en la literatura revisada, dada la ausencia de definiciones gubernamentales. Se concluyó que la noción de diplomacia de la innovación implementada por Itamaraty, imbuida de concepciones desarrollistas, se caracteriza por rasgos distintivos de la diplomacia científica en relación a los temas de: foco de acción (político y económico), actores involucrados (cuádruple hélice), capacidades nacionales (similares), habilidades de servicio exterior (promoción tecnológica), horizonte de tiempo (más corto) y potencial de conflicto (más grande).

Palabras clave: diplomacia científica; diplomacia de la innovación; PDI; Itamaraty; análisis temático.

Recebido em: 23/08/2022

Aceito em: 17/07/2023

INTRODUÇÃO

Ciência, tecnologia e inovação são três áreas relacionadas, de forma complexa[2], que afetam nosso cotidiano e não permitem a proposição de relações diretas (STAUB, 2001). A detenção de conhecimento científico, contudo, é condição necessária, mas não suficiente para o processo de inovação[3]. É o uso criativo desse conhecimento, aliado ao entendimento dos mecanismos do mercado econômico, que pode gerar novos produtos, processos e serviços e se dá o nome de inovação tecnológica (CALDAS, 2001). Cada vez mais os países buscam estimular a base de conhecimento científico-tecnológico de suas sociedades com o propósito de gerar soluções inovadoras para problemas da humanidade. Essa atuação transposta ao plano internacional, que pode levar ao aumento da cooperação científica entre as nações, em prol de avanços no saber, em particular para tratar de desafios globais, tornou-se campo próprio de ação chamado de diplomacia científica (BERKMAN, 2019).

Não existe na literatura definição única para diplomacia científica (SZKARŁAT, 2020). Gual Soler (2021) considera um conceito "guarda-chuva", o qual reuniria políticas, instrumentos, atividades, processos e espaços de intercessão entre a ciência e a política internacional, seja no plano bilateral ou multilateral. Fedoroff (2009) descreve diplomacia científica como: "o uso de colaborações científicas entre as nações para endereçar os problemas comuns que a humanidade enfrenta no século XXI e para criar parcerias internacionais construtivas". Ruffini (2017, p. 16), por sua vez, propõe definição simples e direta para diplomacia científica, ao concluir que: "intercessão de ciência e política externa, a diplomacia científica de um país refere-se a todas as práticas em que pesquisadores e diplomatas interagem". Ainda que sem definição conceitual precisa no plano internacional, o termo passou a ser adotado na prática diplomática (STEINER, 2004; ADLER-NISSEN, 2015) de governos de diversos países como Suíça (SCHLEGEL, 2014) e Japão (SUNAMI, 2013).

Não obstante, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil passou a empregar a denominação diplomacia da inovação para descrever sua atividade com o fito de alcançar os objetivos de política externa traçados para a área de ciência, tecnologia e inovação e contribuir para o benefício do desenvolvimento de ambiente propício para a inovação tecnológica brasileira (SILVA, 2018).

2 O dicionário de Oxford (2021) define ciência como: "o estudo sistemático da estrutura e comportamento do mundo natural e físico por intermédio da observação e do experimento", ao passo que tecnologia seria: "a aplicação do conhecimento científico para propósitos práticos".

3 O Manual de Oslo (OCDE; EUROSTAT; FINEP, 1997) descreve quatro categorias de inovação: produto (bens e serviços), processo, organizacional e de marketing.

Nessa circunstância, este trabalho busca analisar o conceito de diplomacia da inovação adotado pela Chancelaria brasileira ao identificar características que o diferenciariam da diplomacia científica. A pesquisa recorreu à observação de elementos do Programa de Diplomacia da Inovação (PDI) a fim de compreender a construção mental (FERNANDES *& al*., 2011) elaborada para descrever a definição de diplomacia da inovação que guia a prática diplomática.

É difícil estabelecer marco temporal de quando o Ministério das Relações Exteriores brasileiro começou a utilizar o conceito. Por isso, esta pesquisa optou por utilizar documentos para as convocatórias de propostas do Programa de Diplomacia da Inovação no período de 2017 a 2020 com vistas a investigar seu significado, já que a Chancelaria brasileira passa a utilizar a denominação nessa ação diplomática de cunho oficial.

Nas circulares telegráficas do PDI expedidas pelo Secretaria de Estado das Relações Exteriores (BRASIL, 2017, 2017a, 2018, 2019a, 2019b, 2020b) foi aplicado o método da análise temática para identificar padrões, ou temas, nos dados pesquisados e, assim, proporcionar o entendimento dos atributos que formariam o conceito de diplomacia da inovação na visão da Chancelaria brasileira. Foi desenvolvido por este trabalho o método de análise temática de seis etapas sugerido por Braun e Clarke (2006): (i) familiarização com os dados; (ii) geração de códigos iniciais; (iii) busca de temas; (iv) revisão dos temas; (v) definição e nomeação dos temas; (vi) elaboração do relatório. Com a aplicação dessa análise qualitativa no material coletado, identificaram-se seis temas principais que derivariam do conceito de diplomacia da inovação, os quais serão objeto da seção de discussão de resultados deste artigo.

Além da introdução e das conclusões, o artigo conta com três seções. Na primeira, são estabelecidos referenciais teóricos dos significados de diplomacia científica e diplomacia da inovação, bem como tecidas considerações da atuação da Chancelaria brasileira nesses campos. Na sequência, discorre-se sobre o PDI. Em seguida, são discutidos os resultados da pesquisa.

1 REVISÃO DA LITERATURA

Os conceitos de diplomacia da inovação e diplomacia científica não envolvem mera substituição de palavras. Há diferenças marcantes reconhecidas pela literatura acadêmica da área. Esses aspectos, que oferecem a estrutura conceitual deste artigo, são discutidos a seguir. Tenciona-se, igualmente, tecer considerações sobre a atuação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em cada uma dessas modalidades na execução da política externa no campo da ciência, tecnologia e inovação.

CC BY NC SA

1.1 Diplomacia científica

Diplomacia científica não é uma prática diplomática nova e seus vestígios podem remontar a séculos atrás, apesar de seu termo ter sido consolidado no século XXI (TUREKIAN *et al*., 2017). A diplomacia, que em seu cerne é a atividade que busca promover os interesses nacionais no plano internacional, orientada pela política externa, vale-se das capacidades tecnológicas para elevar o prestígio e poder dos Estados (FLINK, 2021). Por isso, os corpos diplomáticos fomentam a cooperação internacional com o propósito de compartilhar custos, riscos, infraestruturas e conhecimentos de modo a obter resultados em pesquisa que não seriam conseguidos da mesma forma se os países recorressem apenas aos meios disponíveis nos âmbitos nacionais (WAGNER, 2002).

A formação dessas parcerias internacionais proporciona, ainda, a absorção de tecnologias e de ideias existentes, o que acelera o processo do avanço do saber e de descobertas (EDLER *et al*., 2020). Favorece, igualmente, melhor alocação geral de recursos, pois evita a duplicação de esforços de grupos de pesquisa em lugares distintos do planeta. É exercício que, em última *ratio*, visa igualmente ao bem comum, ao lograr progressos que trarão melhor qualidade de vida para toda a humanidade e soluções tecnológicas de maior impacto, mas que se baseia no interesse dos Estados em aumentar seus recursos de poder por meio da cooperação internacional (RUFFINI, 2020).

Esse aumento de poder pode se dar não apenas pelo incremento das capacidades militares e econômicas decorrentes de melhoramentos tecnológicos, mas também por meio da persuasão e atratividade que a ciência pode exercer em outras nações (COPELAND, 2016), o chamado poder brando por Joseph Nye (2004)[4]. O domínio do conhecimento tecnológico é, contudo, por si só, vetor de poder (PAMMENT, 2014). Em suas reflexões com vistas à compreensão dos fenômenos das relações internacionais, Strange (2015) argumenta que o conhecimento científico constitui um dos alicerces da estrutura internacional de poder político e econômico, ao lado das estruturas produtiva, financeira e de segurança.

O consagrado conceito de diplomacia científica esposado pela Sociedade Real britânica recai em três dimensões (THE ROYAL SOCIETY, 2010): “ciência na diplomacia”, “ciência para a diplomacia” e “diplomacia para a ciência”. Na primeira vertente, “ciência na diplomacia”,

4 O termo foi cunhado pelo professor de Harvard, Joseph Nye (2004) como a habilidade de influenciar outros e obter resultados por meio da atração e persuasão, em vez da coerção e do pagamento. A intensidade do “brando” do poder para que não se transforme numa espécie de manipulação de ideias e desinformação - sharp power – (WALKER, 2018) depende do grau de atração voluntária dos públicos alvo (NYE, 2019).

o conhecimento científico oferece insumos e subsídios para construção da própria política externa e para auxiliar na atuação diplomática em negociações internacionais, as quais ganham crescentemente maior complexidade (GAUDREAU; SANER, 2014). É, de fato, cada vez mais consensual o entendimento de que é necessário formular políticas públicas e tomar decisões governamentais, inclusive no plano internacional, apoiadas em conhecimentos técnicos e científicos, ou seja, elaborar políticas públicas baseadas em evidências (MELLO *et al*., 2020).

Na dimensão de "diplomacia para ciência", a diplomacia contribui para o progresso da ciência ao facilitar a cooperação internacional quando provê acesso a infraestruturas de pesquisa, negocia acordos, forja parcerias, assegura financiamento compartilhado para pesquisas, cria mecanismos para capacitar pesquisadores, entre outras iniciativas em prol do avanço do saber (GUAL SOLER, 2020).

Na modalidade de "ciência para diplomacia", a ciência ajuda a estimular diálogos, desenvolver relações entre Estados e superar impasses políticos por meio da cooperação científica em torno de objetivos comuns, que superam rivalidades em outros setores (HOENE; KURBALIJA, 2018), a exemplo do lançamento da Estação Espacial Internacional, das criações de laboratórios internacionais compartilhados como a CERN (Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear)[5] e o SESAME (Laboratório de Luz Síncrotron para aplicações científicas experimentais do Oriente Médio)[6]. Cabe ressalvar que as três categorias conceituais são flexíveis, pois o exercício da diplomacia científica pode abranger mais de um desses aspectos simultaneamente.

Nesse contexto, a Chancelaria brasileira engajou-se em ações de diplomacia científica antes que o termo ganhasse maior espaço na pauta dos debates acadêmicos. Na década de cinquenta, quando foram criados o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e o Instituto de Tecnológico da Aeronáutica (ITA), contou-se com parcerias com os Estados Unidos, França e Alemanha, intermediadas com o apoio da Chancelaria brasileira para sua constituição, as quais constituem exemplos de "diplomacia para a ciência".

5 A Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear (CERN) administra o maior laboratório de física de partículas do mundo, localizado na fronteira da Suíça com a França. Criada em 1945, com 22 Estados-membros, recebe cientistas e engenheiros provenientes de outras nacionalidades, por meio de acordos de cooperação, como o Brasil.

6 O *Synchrotron-Light for Experimental Science and Applications in the Middle East* (SESAME), criado em 2002, é laboratório instalado na Jordânia com fonte de luz síncrotron de terceira geração. Habilita pesquisas científicas que abrangem biologia, arqueologia, ciências médicas por meio de propriedades básicas da ciência dos materiais, física, química e ciências da vida e constrói pontes científicas e culturais entre diversas sociedades. Conta com oito países-membros, incluindo Israel, e dezessete países observadores, incluindo o Brasil.

CC BY NC SA

Em 1968, o Itamaraty criou unidade específica para lidar com o tema de cooperação tecnológica em sua estrutura, a Divisão de Ciência e Tecnologia (CASTRO, 2009, p. 529). Para executar a política externa na área de ciência, tecnologia e inovação (CTI), o MRE dispõe, desde 1978, também de uma rede de Setores de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTEC) em parte de suas embaixadas e consulados no exterior (FORTUNA, 2005). Esses setores têm a missão de ser agentes facilitadores na prospecção de oportunidades de cooperação tecnológica internacional e de projeção das potencialidades do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação (SNCTI)[7] para o desenvolvimento do País, em articulação com as unidades do Departamento de Ciência, Tecnologia e Propriedade Intelectual (DCT) do Itamaraty. Em 2022, eram 58 postos do Brasil no exterior com SECTEC (BRASIL, 2023a). Com efeito, a vertente da "diplomacia para a ciência" sempre foi bem explorada pelo Itamaraty em prol do desenvolvimento do Brasil.

Outra evidência do ativismo diplomático do MRE em benefício da ciência é a assinatura de mais de 40 acordos intergovernamentais bilaterais de cooperação em ciência, tecnologia e inovação, além do tratamento do tema em diversos mecanismos e foros regionais e multilaterais (BRASIL, 2023b). Em paralelo à atuação da Chancelaria brasileira, cabe ressalvar que ministérios setoriais e instituições federais ligadas ao progresso da ciência, como o CNPq e mesmo instituições estaduais, como a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), celebram grande número de convênios internacionais com entidades congêneres na área de CTI.

O Brasil também está associado ou participa das atividades de grandes empreendimentos científicos internacionais como o SESAME, a CERN, bem como o compartilhamento de outras grandes infraestruturas de pesquisa. Um exemplo de "ciência para a diplomacia", no plano regional, é a constituição do Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia (CABBIO, na sigla em espanhol), pelo protocolo n° 9 da Declaração de Iguaçu, assinada em 1985 pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín (ASSAD *et al*., 2000). A Declaração é considerada passo importante na aproximação do Brasil e da Argentina, na qual os dois países se mostravam dispostos a acelerar o processo de integração bilateral, cujo processo culminou na criação do MERCOSUL. Até hoje o CABBIO é considerado uma das cooperações de maior êxito mantida pelos dois países (BRASIL, 2014) e, certamente, contribuiu para aliviar as tensões que porventura existiam no início da década de 80 por meio da aproximação das comunidades científicas.

7 O Art. 219-B da Constituição Federal estabelece que: "O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação".

Na formação do processo decisório em política externa e em negociações internacionais, a busca pelo embasamento científico e técnico por meio de consultas às entidades científicas brasileiras são praxe na atuação do MRE, a chamada "ciência na diplomacia". É ilustrativo também dessa dimensão a inclusão de cientistas na delegação brasileira nas conferências do clima da ONU e em grupos de trabalho do BRICS, bem como o constante aconselhamento com os institutos de pesquisa do sistema brasileiro de CTI para formação da posição brasileira e identificação do interesse nacional frente às questões da agenda política internacional (PATRIOTA, 2006).

Embora não haja definição oficial brasileira de diplomacia científica, os exemplos descritos corroborariam para o entendimento de que a atuação da Chancelaria brasileira seria alinhada a essa prática. Não obstante, mais recentemente, o MRE passou a utilizar em documentos, discursos e declarações oficiais o termo diplomacia da inovação (BRASIL, 2021a), inclusive apregoando o seu fortalecimento (BRASIL, 2023c). A literatura sobre essas duas vertentes diplomáticas apresenta, contudo diferenças, como se depreende a seguir.

1.2 Diplomacia da inovação

Ao longo do século XXI, as interações entre ciência e diplomacia aceleraram-se com o surgimento de desafios globais como mudança do clima, segurança alimentar, recursos hídricos, segurança cibernética, pandemias e outros fenômenos, que requerem a concertação política e esforços científicos os quais transcendem as fronteiras estatais (COPELAND, 2016). A cooperação internacional no campo científico ganhou complexidade não só em relação aos temas tratados, mas também no tocante ao aumento da gama de interlocutores. O que antes era discussão restrita a diplomatas, políticos e cientistas passa a ser tratado também por ONGs, pela mídia, pelo setor privado e pela sociedade civil (MELCHOR, 2020), muitas vezes sem o envolvimento estatal. Definições de diplomacia científica como as de Ruffini (2017, p. 16), que abordam a interação entre "pesquisadores e diplomatas", não são mais suficientes para definir a complexidade dos fenômenos que engendram inovações tecnológicas derivadas da cooperação internacional e que envolvem esforços dos corpos diplomáticos.

Esse cenário deu ensejo a novas posturas dos governos e demanda novas habilidades dos operadores da política externa (POLEJACK; MACHADO, 2023). Com esse pano de fundo, surge o conceito de diplomacia da inovação (LEIJTEN, 2017), que consiste no conjunto de ações dos governos em prol da internacionalização e do fortalecimento de seus sistemas de inovação, com vistas a contribuir para a geração de empregos qualificados e para a ampliação da competitividade das economias nacionais, de maneira a aperfeiçoar a inserção dos países nas cadeias

CC BY NC SA

produtivas globais, atrair investimentos para o setor de tecnologia, mão de obra qualificada, e promover a imagem de países como inovadores no plano internacional (BRASIL, 2019a), o que aproxima a diplomacia da inovação da diplomacia econômica (FLINK; RÜFFIN, 2019).

Na condução da diplomacia da inovação há alteração significativa do foco da cooperação científica e tecnológica internacional, da oferta de conhecimento, para a demanda de conhecimento, consubstanciada em soluções tecnológicas requisitadas pela sociedade e capacitação de recursos humanos para essas áreas (BOUND, 2016). Nessa acepção, a figura da empresa de base tecnológica, seja nascente, seja consolidada, é peça central na disponibilização da tecnologia para os cidadãos, ou seja, para o mercado (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). As políticas públicas de fomento à inovação incentivam que os pesquisadores, ao traduzir as suas pesquisas em conhecimentos tecnológicos, criem empresas para facilitar a transferência dessa tecnologia para o mercado e para a população em geral. Em última instância, a comercialização da tecnologia é a validação perante os consumidores de que a solução tecnológica atende a uma demanda real da sociedade.

É difícil, nessas situações, imaginar que a empresa de base tecnológica crie tecnologias desvencilhadas dos institutos de pesquisa, da academia e do ecossistema de inovação em que está inserida (STAUB, 2001). É salutar, portanto, o apoio a essas empresas que significam o elo final de todo o esforço da cadeia produtiva em gerar riqueza para a sociedade brasileira, cujo processo inicia na pesquisa básica e vai até o nível de maturidade tecnológica de soluções comerciáveis (VELHO *et al*., 2017). A inovação tecnológica está, nesse entendimento, intrinsicamente ligada ao mercado (RUNGIUS; FLINK, 2020). Os órgãos governamentais, incluindo serviços exteriores, passam, portanto, na diplomacia da inovação, a conceder tratamento diferenciado ao segmento de empreendedorismo inovador (MACHADO, 2022).

Além da tradicional diplomacia científica brasileira, já explicitada anteriormente, com a criação do PDI, em 2017, o MRE começou a desenvolver ações para promoção do setor tecnológico brasileiro, com ênfase no apoio a startups e ambientes promotores de empreendimentos inovadores, bem como na associação a movimentos de transformação do perfil produtivo da economia brasileira e de fomento à competitividade da indústria, agricultura e serviços, com vistas a criar condições para a inserção do Brasil nas cadeias de produção mais avançadas em nível global (BRASIL, 2021b). Essas iniciativas que procuram conectar ecossistemas de inovação nacionais com estrangeiros e destacar as características do setor tecnológico brasileiro no exterior passaram a ser denominadas de diplomacia da inovação (BRASIL, 2021b). O diagnóstico é de que haveria déficit de imagem (BARROSO, 2007; PESTANA, 2020) entre as reais capacidades brasileiras e as percepções estrangeiras na área tecnológica (MACHADO, 2021).

CC BY NC SA

A Chancelaria brasileira parece buscar adequar, assim, sua atuação às demandas surgidas com o modelo econômico baseado no conhecimento (CASTELLS, 2016) e com a necessidade de interagir com uma pluralidade de atores para ações de projeção no exterior de soluções tecnológicas desenvolvidas pelo SNCTI, atração de investimentos para o setor e promoção do Brasil como nação inovadora (BRASIL, 2021a). Entender mercados, necessidades de consumidores, demandas tecnológicas do setor produtivo, bem como oportunidades presentes em ecossistemas de inovação estrangeiros (LUNDVALL, 2007), a fim de orientar pesquisadores e empreendedores brasileiros do ramo tecnológico passa a ser tarefa do MRE no modus operandi diário da diplomacia da inovação.

Não se quer dizer que a Chancelaria brasileira abandona os tradicionais instrumentos da diplomacia científica (ANUNCIATO; SANTOS, 2020), mas, em vez disso, soma-se a essa atuação diplomática ferramentas de promoção comercial (SILVA, 2018), as quais devem se adaptar às características do mercado de tecnologia alvo. A diplomacia da inovação requer, igualmente, o constante diálogo com representantes brasileiros e estrangeiros da academia, setor privado, governo e sociedade, a chamada hélice quádrupla[8] (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009), para se atingir a dinâmica de um pujante sistema nacional de inovação tecnológica e de sua respectiva projeção no plano internacional.

Há, portanto, o desafio de não apenas dialogar com cientistas e instituições públicas ligadas à pesquisa, mas a prática diplomática também deve abranger a constante interlocução com empreendedores, ambientes de inovação, associações empresariais (ROIG, 2020) e a própria sociedade brasileira, que é demandante de soluções tecnológicas inovadoras para a superação de problemas e melhoria na qualidade de vida.

2 PROGRAMA DE DIPLOMACIA DA INOVAÇÃO

A criação do Programa de Diplomacia da Inovação, em 2017, estabeleceu como objetivo principal o propósito de executar ações voltadas para mitigar o problema da falta de reconhe-

8 Enquanto o modelo tradicional da hélice tríplice de Etzkowitz e Leydesdorff (2000) foca nas relações universidade-indústria-governo, o modelo estendido para a hélice quádrupla adiciona os elementos de mídia e cultura, por meio da incorporação da sociedade civil na equação (MINEIRO *et al.*, 2018). Na hélice quádrupla, conceito esposado por Carayannis e Campbell (2009), as políticas e estratégias de conhecimento e inovação devem reconhecer o importante papel da sociedade para a obtenção das metas e objetivos, bem como de instituições intermediárias como as redes, clusters e ambientes de inovação, que facilitam as interações entre as hélices. Nessa perspectiva, a sociedade civil é percebida como usuária, codesenvolvedora e cocriadora da inovação.

CC BY NC SA

cimento do Brasil no cenário internacional como nação inovadora (MACHADO, 2022). Essa percepção equivocada gera externalidades negativas em *rankings* de inovação (KOZŁOWSKI, 2015; RAFOLS et al., SUTZ, 2012), o que prejudica a inserção internacional de produtos, serviços ou processos tecnológicos inovadores nacionais (STORY, 2005), bem como inibe parcerias tecnológicas, a atração de investimentos para o setor (HAUFF; NILSSON, 2016) e mão de obra qualificada estrangeiros (FROESE *et al*., 2010), conforme ressaltado anteriormente.

A baixa percepção da imagem do Brasil no cenário internacional associada ao setor de tecnologia inovadora é o problema identificado que a política pública executada pelo MRE visa mitigar (NASCIMENTO, 2021). Uma das evidências da baixa percepção dos agentes externos do potencial de gerar inovação tecnológica no Brasil seria a colocação no Índice Global de Inovação (IGI)[9], elaborado pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual juntamente com a Universidade de Cornell e o INSEAD, em que o Brasil tem perdido posições. Em 2011, era o 47° país da lista e, em 2022, em sua 15ª edição, o 54° (WIPO, 2022). É apontado que muito do descompasso entre esses *rankings* e a real conjuntura brasileira decorre de desconhecimento e percepções equivocadas por parte da sociedade internacional. Indicadores de percepção (IIZUKA; HOLLANDERS, 2017; HOLLANDERS; JANZ, 2013) integram classificações internacionais, como o IGI[10] (WIPO, 2022) e o Índice Global de Competitividade do Fórum Econômico Mundial[11] (WEF, 2020), e são parâmetros importantes para auferir os resultados relacionados à diplomacia pública e à marca-país (ANDREUCCI CURY, 2015).

Uma das diretrizes estabelecidas para a Estratégia Nacional de Inovação pela Política Nacional de Inovação (BRASIL, 2020b) é promover o Brasil no cenário internacional como nação inovadora. O PDI seria, portanto, ação alinhada com os esforços do Governo Federal e da sociedade brasileira pautados na necessidade de fortalecer a competitividade e a inovação na economia nacional, ao buscar levar ao conhecimento de formadores de opinião e eventuais parceiros de negócios e investidores as potencialidades do segmento tecnológico brasileiro.

9 Em 2022 na sua 15ª edição, o IGI é padrão global que ajuda os formuladores de políticas públicas a entender como incentivar e mensurar as atividades inovadoras. O IGI 2022 classificou 132 economias com base em 80 indicadores, que vão desde medidas tradicionais, como investimento em pesquisa e desenvolvimento, pedidos de patentes e marcas internacionais, até indicadores mais recentes, como a criação de aplicativos para *smartphones* e exportação de alta tecnologia (WIPO, 2022).

10 O pilar de instituições do IGI, no qual o Brasil é mal avaliado (WIPO, 2022), é alicerçado em índices de percepção a respeito da qualidade dos serviços públicos, ambiente legal, qualidade da formulação e implementação de políticas públicas e promoção governamental da interação entre o setor público e o setor privado.

11 No relatório global de competitividade (WEF, 2020) cerca de 30% dos indicadores são constituídos por pesquisas de percepção com empresários.

CC BY NC SA

O Programa de Diplomacia da Inovação pretenderia, portanto, quebrar os estereótipos negativos[12] vinculados à imagem do Brasil no exterior ao mostrar país que produz conhecimento, produtos e serviços em setores da fronteira científica e que tem capacidade de ser referência mundial em certas tecnologias (BRASIL, 2019a). O PDI teria o propósito de melhorar a percepção de agentes externos em relação às potencialidades tecnológicas nacionais (ANHOLT, 2005), a marca Brasil, ao promover o País no cenário internacional como nação inovadora. Muito dificilmente essas iniciativas de posicionamento da marca-país e aumento do grau de internacionalização do segmento tecnológico das economias aconteceriam sem o apoio governamental.

Ao lograr atingir o objetivo principal de melhorar a percepção de agentes externos sobre o potencial do Brasil em gerar soluções tecnológicas competitivas e inovadoras de nível mundial, o programa tencionaria propiciar a realização de parcerias internacionais e atrair investimentos para o setor tecnológico, inclusive com a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação de empresas estrangeiras (ERKEN; GILSING, 2005), na medida em que os interlocutores externos estarão mais propensos a confiar e cooperar com contrapartes brasileiras (GRIMES; MCNULTY, 2016).

Em paralelo, almejaria, como decorrência da melhora da imagem do Brasil, aumentar a exportação de produtos, serviços e processos tecnológicos; fomentar a colaboração entre parques e incubadoras tecnológicas e outros ambientes de inovação brasileiros e estrangeiros; mobilizar a diáspora científica e tecnológica no exterior para incrementar a articulação com rede de pesquisadores nacionais a fim de facilitar a elaboração de projetos de pesquisa, além de auxiliar o trabalho desenvolvido pelas embaixadas e consultados brasileiros; contribuir para processos de internacionalização de startups e empresas consolidadas de base tecnológica; atrair talentos e soluções tecnológicas e, consequentemente, contribuir para elevar a competitividade da economia brasileira como um todo (BRASIL, 2019c[13]).

12 Os resultados obtidos na pesquisa de Costa Filho *et al*. (2016, p. 451) sobre a imagem do Brasil na percepção do consumidor estrangeiro indicaram que: "a dimensão cognitiva de capital humano do Brasil é avaliada negativamente e consideravelmente inferior à de países com maior nível de desenvolvimento. Mais ainda, o padrão é similar tanto para consumidores europeus, para os quais a distância cultural é maior, quanto para latinos, culturalmente mais próximos do Brasil. Há uma percepção geral de que o trabalhador brasileiro é menos dedicado, tem menos competência técnica e é menos criativo. O Brasil recebe avaliações consideravelmente desfavoráveis também no que tange ao grau de desenvolvimento tecnológico e ao grau de industrialização. Ou seja, as percepções de que o país é atrasado industrial e tecnologicamente são associadas a percepções de um povo com baixo nível de instrução e pouco comprometido e dedicado ao trabalho".

13 Documento disponível na Diplopedia do Itamaraty que é uma plataforma *wiki online*, mas de acesso restrito a servidores do MRE. Abriga coleção de informações de interesse das unidades do Itamaraty.

CC BY NC SA

3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nas chamadas de propostas de quatro anos do PDI examinadas (2017-2020), houve progressivo aumento das orientações retransmitidas pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores aos postos participantes do programa. Houve, igualmente, incremento considerável dos postos abrangidos pelo programa, que passou de 10, em 2017, para 43, em 2020 (BRASIL, 2021b).

Essas informações não apenas descreviam o que se espera do programa em termos de objetivos que deveriam ser atingidos, mas também discorriam sobre a atuação da diplomacia da inovação. Trata-se, portanto, de fonte em que se pode depreender o pensamento da Chancelaria brasileira a respeito do assunto. Por meio da análise temática dos textos das circulares telegráficas expedidas pelo Itamaraty, identificaram-se seis temas que esmiuçariam a prática brasileira em termos de parâmetros da diplomacia da inovação: (i) foco de atuação; (ii) principais atores envolvidos; (iii) capacidades dos países envolvidos (recursos financeiros, humanos, de infraestrutura); (iv) habilidades do serviço exterior; (v) potencial de conflito ou de cooperação; e (vi) horizonte temporal.

Após a descrição das características da diplomacia da inovação em cada tema, de modo a conferir maior precisão conceitual (KAARTEMO, 2018) decorrente da investigação das fontes primárias coletadas, procurou-se reproduzir esse exercício de detalhamento das características de cada tema relacionados ao conceito de diplomacia científica com base em informações obtidas na revisão bibliográfica do marco teórico deste trabalho. Os resultados, sintetizados no quadro 1, seriam os que seguem:

CC BY NC SA

Quadro 1: Resumo da Comparação das Características dos Conceitos de Diplomacia Científica e de Diplomacia da Inovação

Temas	Diplomacia da Inovação	Diplomacia Científica
Foco de atuação	Político e econômico: aumento da competitividade econômica por meio da inovação tecnológica (soluções em prol da sociedade → produtos, serviços processos), incluindo ações de transferência de tecnologia.	Político e científico: cooperação científica e tecnológica (aumento das capacidades em produzir conhecimento e tecnologias, desafios e bens globais), incluindo ações de cooperação técnica.
Principais atores envolvidos	Hélice Quádrupla (governo, academia, setor privado e sociedade civil).	Governo e academia.
Capacidades dos países envolvidos (recursos financeiros, humanos, infraestrutura)	Precisam deter capacidades similares ao menos na área de cooperação planejada.	Podem ter capacidades distintas.
Habilidades do serviço exterior (ênfases)	Promoção tecnológica (comercial), conhecimento de modelos de negócios e mercados, propriedade intelectual.	Negociação (formação de consensos), conhecimento científico, ciência aberta.
Potencial de conflito x cooperação	Mais alto devido ao retorno econômico mais imediato, apropriação privada dos resultados.	Mais baixo, pois o retorno econômico ainda é incerto, apropriação pública dos resultados.
Horizonte temporal (tendência)	Ações de curto prazo (sobrevivência das empresas e da rápida escalabilidade das soluções), exceção imagem do país.	Ações de médio e longo prazos.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações analisadas das circulares telegráficas do PDI (2017-2020).

Com base no quadro 1, é possível examinar semelhanças e diferenças dos dois conceitos. No que diz respeito ao foco de atuação, a diplomacia da inovação apresenta ênfase nos aspectos políticos e econômicos, na medida em que visa ao aumento da competitividade econômica por meio da inovação tecnológica de produtos, serviços e processos. Nesse aspecto, abarca, igualmente, ações de transferência de tecnologia entre academia-empresa (SILVA, 2020). Enquanto isso, a atenção da diplomacia científica recai nos aspectos políticos e científicos, pois a atuação foca no aumento das capacidades de produzir conhecimento científico, sem necessariamente estar ligado a benefícios econômicos imediatos. A diplomacia científica pode, portanto, abranger a modalidade de ações de cooperação técnica[14].

14 A Agência Brasileira de Cooperação (BRASIL, 2021c) define cooperação técnica como: "Os programas de cooperação do Brasil para o exterior que permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais de outros países, com vistas a que o país parceiro alcance um salto qualitativo de caráter estruturante duradouro."

CC BY NC SA

Na diplomacia científica, há ênfase em soluções para combater desafios globais como a mudança climática, pandemias e outros desafios que exigem a arregimentação de grande quantidade de recursos financeiros e humanos e, em grande parte, estatais (MAZZUCATO e PENNA, 2016). Na diplomacia da inovação, por sua vez, o componente econômico da cooperação em inovação é acentuado. Trechos das circulares telegráficas do PDI deixam explícitas essas características, na medida em que definem que a diplomacia da inovação constitui "ferramenta essencial na formulação e execução de estratégias capazes de estimular a inovação tecnológica do Brasil e de contribuir ativamente para o crescimento econômico do Brasil" (BRASIL, 2020c), ao "reduzir o hiato tecnológico em relação aos países desenvolvidos e a criar condições para a inserção do Brasil nas cadeias de produção mais avançadas em nível global" (BRASIL, 2017).

Quanto aos atores envolvidos em cada vertente diplomática, há maior diversidade de segmentos na diplomacia da inovação, pois é indissociável o envolvimento da hélice quádrupla da inovação - governo, academia, setor privado e sociedade civil. A diplomacia científica, a seu turno, envolve precipuamente governo ("diplomatas") e academia ("pesquisadores") (RUFFINI, 2017). As circulares telegráficas do PDI examinadas reforçam essa interação com diversos atores na diplomacia da inovação, em particular a de chamadas de propostas para o PDI 2021 quando reconhece que:

> [...] A experiência decorrente desses três anos e meio do programa ensina que as atividades que tiveram mais impacto foram aquelas em parceria com parques tecnológicos brasileiros e incubadoras ou com associações relevantes do sistema brasileiro de ciência, tecnologia e inovação, como a ANPEI, ANPROTEC, SOFTEX, ABDI, EMBRAPII, ABES, BRASSCOM, ABO2O, ABSTARTUPS, ABFINTEChs entre outras, sem desconsiderar os tradicionais órgãos ligados à inovação tais como a APEX, ANATEL, FINEP, CNPQ, CONFAP. (BRASIL, 2020c)

As capacidades nacionais dos países envolvidos é outro tema que integra o conceito de diplomacia da inovação. Para cooperação em inovação tecnológica, há a expectativa de que haja paridade sejam de recursos financeiros, de recursos humanos ou de infraestruturas de pesquisa na execução da cooperação, já que os benefícios econômicos advindos da comercialização da solução tecnológica cocriada serão auferidos pelos participantes. Há, portanto, compartilhamento de riscos e custos (WAGNER, 2002). A seu turno, na diplomacia científica a questão dos custos não necessariamente será repartida pelos participantes, uma vez que pode haver cooperação técnica arcada majoritariamente por uma das partes. É possível depreender esse entendimento não só da localização das embaixadas e consulados em que se desenvolve o programa, precipuamente localizados na Europa, América do Norte e países do BRICS, mas,

CC BY NC SA

sobretudo, pela centralidade do programa em “estimular a inovação tecnológica no Brasil” (BRASIL, 2019a).

A diplomacia da inovação requer dos representantes dos serviços exteriores habilidades que não fazem parte da tradicional atuação diplomática, o que no seu conjunto formaria o ramo da promoção tecnológica, a saber: conhecimentos de modelos de negócio, mercados, propriedade intelectual e bom desempenho na execução de ações de promoção comercial, os quais se somariam às tradicionais habilidades da diplomacia científica. Nesta última, a ênfase é concedida à formação de consensos por meio da negociação e do convencimento, bem como de conhecimentos do modo de operação científico (GUAL SOLER, 2020). Há forte movimento para que a diplomacia científica opere em termos de ciência aberta (MAYER, 2020), em que não haja segredos industriais ou patentes. Nas circulares telegráficas de chamadas de propostas do PDI, esse tema fica disperso, quando faz referência a atividades de “cunho eminentemente de promoção comercial” (BRASIL, 2019a), e enfoca na “disseminação dos resultados” (Brasil, 2019a) e na atração de centros de pesquisa e desenvolvimento para o Brasil, bem como no apoio a “internacionalização de startups brasileiras”, o que se afastaria das atribuições comuns da prática diplomática de representar, informar e negociar (AMADO, 2013).

Como na diplomacia da inovação há a expectativa de retorno econômico mais imediato e apropriação dos resultados da inovação tecnológica, em particular no caso de envolvimento de startups (SILVA *et al*., 2015), há maior potencial de conflito sobre os direitos da propriedade intelectual, que deve ser dirimido idealmente pelos parceiros antes do engajamento no projeto em comum. Nas circulares telegráficas investigadas fica evidente na explicação do que seria a diplomacia da inovação a ênfase concedida para apoio a missões de startups, parcerias tecnológicas e atração de investimentos. Na diplomacia científica como, em geral, não se buscaria desde os primeiros contatos a apropriação privada dos resultados, que serão disponibilizados para o público, via publicação de artigos científicos ou disponibilização de resultados em repositórios ou outras maneiras, sem o retorno econômico imediato para os atores envolvidos (FLINK, 2020) ou a ênfase na criação de um produto ou serviço, pode-se inferir que o potencial de cooperação é maior.

Por fim, o último tema identificado é relacionado ao horizonte temporal, no qual há tendência de que as ações da diplomacia da inovação sejam de curto prazo, pois a própria sobrevivência das empresas de base tecnológica depende da rápida escalabilidade das soluções tecnológicas desenvolvidas, enquanto a diplomacia científica é constituída de ações de médio e longo prazos por envolverem desafios globais que podem perdurar por diversos anos e cujos resultados são incertos. Quando o PDI se propõe a trabalhar na identificação de par-

CC BY NC SA

cerias, apoio à internacionalização de startups, mobilização da diáspora científica e fomento à colaboração entre parques tecnológicos (BRASIL, 2020b), os resultados das ações podem ser mensurados em prazo relativamente curtos. Cabe a ressalva de que o objetivo principal de "quebrar os estereótipos vinculados à imagem do Brasil no exterior", presente em todas as circulares telegráficas analisadas que se supõe seja atingido pela constância das ações é, contudo, objetivo que requer interstício de tempo maior, uma vez que a gestão da imagem do país é considerada exercício de longo prazo (OLINS, 2002).

CONCLUSÕES

Conhecimento científico e inovação tecnológica são recursos de poder nas relações internacionais (PAMMENT, 2014; STRANGE, 2015). Nessa linha, a diplomacia constitui ferramenta ímpar na formulação e execução de estratégias capazes de estimular as inovações tecnológicas nacionais, a exemplo do apoio à internacionalização de empresas de base tecnológica, institutos de pesquisa e ambientes promotores da inovação. Chancelarias ao redor do mundo passaram, portanto, a atuar mais ativamente no apoio à cooperação científica e na execução de ações de promoção tecnológica para projetar no exterior suas potencialidades nesse setor.

O Brasil é um dos países que utiliza o termo diplomacia da inovação largamente no discurso diplomático, ao reportar-se para sua atuação na implementação de ações de política externa ligadas à cooperação e à promoção tecnológica (BRASIL, 2021b), diferentemente de nações, como diversas do continente europeu, as quais privilegiam o termo diplomacia científica.

Este artigo procurou examinar o conceito de diplomacia da inovação no entendimento da Chancelaria brasileira, ao identificar e analisar os principais elementos, agrupados em temas, dessa definição. Os dados foram coletados das circulares telegráficas de chamada de propostas do Programa de Diplomacia da Inovação executado pelo MRE, cujo diagnóstico para a criação é de que as capacidades tecnológicas brasileiras não apresentam a ressonância devida no cenário internacional, o que prejudica a inserção do Brasil como parceiro de negócios e de pesquisas em mercados estrangeiros em questões ligadas à ciência, tecnologia e inovação (BRASIL, 2019c)

Os atributos de cada área temática identificada do conceito de diplomacia da inovação nas fontes primárias foram comparados com dados sobre os mesmos temas apurados na literatura especializada sobre diplomacia científica. As principais diferenças identificadas entre os dois conceitos, descritos na quadro 1, foram agrupadas em torno de seis eixos, cujos resultados apontam que a diplomacia da inovação esposada pelo Brasil teria como: (i) foco

CC BY NC SA

de atuação: político e econômico; (ii) principais atores envolvidos: hélice quádrupla; (iii) capacidades dos países envolvidos: similares; (iv) habilidades do serviço exterior: promoção tecnológica (conhecimento de modelos de negócios, tendências tecnológicas, atores locais e diplomacia pública); (v) potencial de conflito: mais alto; e (vi) horizonte temporal: em sua maioria de curto prazo.

Nesse contexto, a diplomacia da inovação preconizada pelo MRE parece ser alicerçada na busca pelo desenvolvimento econômico que tradicionalmente orienta a atuação diplomática do Brasil (SPEKTOR, 2021). Os interesses nacionais pelo aumento da competitividade da economia brasileira pautam os agentes diplomáticos nesse campo, o que fica evidente nas instruções transmitidas às embaixadas e consulados participantes do PDI. Trata-se de concepção que contrasta com visão muitas vezes romantizada (FLINK, 2020) do conceito de diplomacia científica revisada por este trabalho, que concentra a motivação da cooperação científica e tecnológica bilateral ou multilateral no enfrentamento de problemas globais e mitiga as razões econômicas da cooperação.

A cooperação internacional em inovação tecnológica não é, contudo, um jogo de soma zero. Ao mesmo tempo em que os países envolvidos se beneficiam com a geração de riqueza, a humanidade se beneficia como um todo com a criação de soluções tecnológicas que elevarão a qualidade de vida das populações e trarão respostas para problemas reais do cotidiano. O conceito de diplomacia da inovação apurado nos documentos da Chancelaria brasileira parece enfrentar desde o início questões que são desconsideradas, ao menos num primeiro momento, pela diplomacia científica, ou seja, que os avanços tecnológicos irão produzir riqueza, razão pela qual os países investem em ciência, bem como de que modo serão compartilhadas as vantagens advindas dessas soluções tecnológicas fruto da cooperação entre os países. Ao ter uma visão clara do conceito de sua diplomacia da inovação, os integrantes do SNCTI apresentam maiores probabilidades de alcançar os objetivos almejados em sua atividades externas e, assim, contribuir para o desenvolvimento econômico nacional.

REFERÊNCIAS

ADLER-NISSEN, Rebecca. Relationalism or Why Diplomats Find International Relations Theory Strange. In: SENDING, Ole Jacob; POULIOT, Vincent; NEUMANN, Iver. eds. **Diplomacy and the Making of World Politics**, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 284-308.

AMADO, André. **Por dentro do Itamaraty: impressões de um diplomata**. Brasília : FUNAG, 2013.

ANDREUCCI CURY, M. C. **Marca-País como Entidade Semiótica: A construção simbólica da Marca Brasil**. Tese de Doutoramento. Universidade de São Paulo, 2015.

ANHOLT, S. **Brand New Justice**: how branding places and products can help the developing world. Elsevier Butterworth-Heinemann : Oxford. 2005.

ANUNCIATO, R; SANTOS, B. Diplomacia Científica e Diplomacia da Inovação: uma revisão sistemática de literatura sobre a perspectiva brasileira. **Conj. Aust**., v.11, n. 54, p. 35-53, 2020.

ASSAD, A. L.; CORRÊA, A. F.; TORRES, A. C.; HENRIQUES, J. A. Um Centro Argentino- Brasileiro para a Biotecnologia. **Parcerias Estratégicas**, n. 9, p. 154-167, 2000.

BARROSO, Nilo. **Diplomacia Pública**: Conceitos e Sugestões para a Promoção da Imagem no Exterior. Brasília, DF: LI CAE, IRBr, 2007.

BERKMAN, P. Evolution of Science Diplomacy and its Local-Global Applications. **European Foreign Affairs Review**, n. 24, p. 63-80, 2019.

BOUND, K. Innovating Together? The Age of Innovation Diplomacy. In: CORNELL UNIVERSITY; INSEAD; WIPO. **The Global Innovation Index 2016: Winning with Global Innovation**, Geneva, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020**. Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança, 2020b.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia: 25 anos de Colaboração**. Brasília : MCTI, 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 103037**, ostensiva, de 13/01/2017, PDI 2017, 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 108911**, ostensiva, de 28/09/2018, PDI 2019, 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 111790**, ostensiva, de 18/09/2019, PDI 2020, 2019a.

CC BY NC SA

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 112057**, ostensiva, de 16/10/2019, PDI 2020, 2019b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Memorando DPTEC I nº 5**, de 18 de novembro de 2019, 2019c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação**, 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/setores-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-sectecs. Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 113973**, ostensiva, de 10/08/2020, PDI 2021, 2020c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Ministro Carlos França por ocasião da abertura do II Ciclo de Conferências sobre a Política Externa da FUNAG** - "A diplomacia da inovação" 2021a. Disponível em: https://bit.ly/3EmsF9V. Acesso em 26 out. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Programa de Diplomacia da Inovação**. 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/programa-de-diplomacia-da-inovacao. Acesso em 04 nov. 2021.

BRASIL. ABC. **Cooperação Técnica**. 2021c. Disponível em: < https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/cooperacao-tecnica/cooperacao-tecnica>. Acesso em: 09 nov. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Setores de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTEC)**. 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/setores-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-sectecs. Acesso em 24 mai. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Cooperação em ciência, tecnologia e inovação**. 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/cooperacao-em-ciencia-tecnologia-e-inovacao. Acesso em 24 mai. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. 2023c. Disponível em: https:// bit.ly/3q9Ea2T. Acesso em 24 mai. 2023.

BRAUN, V., CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

CALDAS, Ruy. A construção de um modelo de arcabouço legal para Ciência, Tecnologia e Inovação. **Parcerias Estratégicas**, v. 6, n. 11, p. 1-23, 2001.

CARAYANNIS, E. G.; CAMPBELL, D.F.J. Mode 3' and 'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. **International Journal of Technology Management**, v. 46, n. 3-4, p. 201-234, 2009.

CASTRO, F.M.O. **1808-2008: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty. Vol. I**. Brasília: FUNAG, 2009.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2016. v. 1. (A era da informação: economia, sociedade e cultural).

COSTA FILHO, M.; CARNEIRO, J.; COSTA, C.; FARIA, F. **Imagem Brasil na percepção do consumidor estrangeiro: uma abordagem prática**. Revista Alcance – Eletrônica, vol. 23, n. 4, out./dez. 2016

COPELAND, D. Science Diplomacy. In Constantinou, C.; Kerr P.; Sharp, P. **The Sage Handbook of Diplomacy**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2016. Cap. 51, p. 628–641.

EDLER, J., BLIND, K., FRIETSCH, R., et al. **Technological Sovereignty: From Demand to Concept**. Karlsruhe: Fraunhofer ISI, 2020.

ERKEN, Hugo; GILSING, Victor. Relocation of R&D—a Dutch Perspective. **Technovation**, v. 25, n. 10, p. 1079-092, 2005.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The Dynamics of Innovation: From National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. **Research Policy**, v. 29, p. 109–123, 2000.

ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 90, p. 23-48, 2018.

CC BY NC SA

FEDOROFF, Nina. Science diplomacy in the 21st century. **Cell**, v. 136, p. 9-11, 2009.

FERNANDES, M. G.; NÓBREGA, M. M.; GARCIA, T. R.; MACÊDO-COSTA, K. N. Análise conceitual: considerações metodológicas. **Rev. Bras. Enferm**., v. 64, n. 6, p. 1150-1156, 2011.

FLINK, T; RÜFFIN, N. The current state of the art of science diplomacy. In: CANZLER, W.; Kuhlmann, S.; Simon, D. **Handbook on Science and Public Policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2019. Cap. 6, p. 104-121.

FLINK, T. The Sensationalist Discourse of Science Diplomacy: A Critical Reflection. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 15, n. 3, p. 359-370, 2020.

FLINK, Tim. Taking the pulse of science diplomacy and developing practices of valuation. **Science and Public Policy**, p. 1–10, 2021.

FORTUNA, L. F. S. **Vasos Comunicantes**: A Política de Ciência e Tecnologia entre o Brasil e o Reino Unido (1994-2004). Brasília, DF: XLIX CAE, IRBr, 2005.

FROESE, Fabian; VO, Anne; GARRETT, Tony. Organizational Attractiveness of Foreign-Based Companies: A Country of Origin Perspective. **International Journal of Selection and Assessment,** v. 18, n. 3, p. 271-281, 2010.

GAUDREAU, M.; SANER, M. Researchers Are From Mars; Policymakers Are From Venus: Collaboration Across the System. Policy Brief Series Science/Policy Interface, **Institute for Science, Society and Policy**, University of Ottawa, v. 1, 2014.

GRIMES, Robin; MCNULTY, Claire. The Newton Fund: Science and Innovation for Development and Diplomacy. **Science & Diplomacy**, v. 5, n. 4, 2016. Disponível em: http://www.sciencediplomacy.org/article/2016/newton-fund-science-and-innovation-fordevelopment-and-diplomacy. Acesso em: 3 dez. 2021.

GUAL SOLER, M. Diplomacia Científica em América Latina y el Caribe: estrategias, mecanismos y perspectivas para fortalecer la diplomacia e la ciencia, tecnología e innovación. Policy Paper **UNESCO**, Montevidéu, 2020. Disponível em: http://forocilac.org/wp-content/uploads/2020/11/PolicyPapers-DiplomaciaCientifica-ES.pdf. Acesso em: 23 mai. 2021.

HAUFF, Jeanette; NILSSON, Jonas. The Impact of Country-of-origin Cues on Consumer Investment Behavior. **European Journal of Marketing**, v. 51, n. 2, p. 349-66, 2017.

HOENE, K; KURBALIJA, J. Accelerating Basic Science in an Intergovernmental Framework: Learning from CERN's Science Diplomacy. **Global Policy**, v. 9, n. 3, p. 67–72, 2018.

HOLLANDERS, H; JANZ, N. Scoreboards and indicator reports. In: GAULT, F. **Handbook of Innovation Indicators and Measurement**, Cheltenham : Edward Elgar, 2013, p. 279-297.

IIZUKA, Michiko; HOLLANDERS, Hugo. **The need to customise innovation indicators in developing countries**. UNU-MERIT Working Paper Series. The Netherlands: Maastricht University, 2017.

KAARTEMO, V. Concept analysis and development of international service. **Cogent Business & Management**, v. 5, p. 1-19, 2018.

KOZŁOWSKI, J. Innovation indices: the need for positioning them where they properly belong. **Scientometrics**. v. 104, n. 3, p. 609-628, 2015.

LEIJTEN, J. Exploring the future of innovation diplomacy. **European Journal of Futures Research**, v. 5, n. 20, p. 1-13, 2017.

LUNDVALL, B. National Innovation Systems – Analytical Concept and Development Tool. **Journal Industry and Innovation**. v. 14, n. 1, p. 95-119, 2007.

MACHADO, L. F. O desenvolvimento da marca de um país: é possível estimular o reconhecimento internacional de um Brasil tecnológico e inovador? **Rev. Conj. Aust**., v. 12, n. 58, p. 63-76, 2021.

MACHADO, L. F. **Programa de Diplomacia da Inovação do Itamaraty**: construção da marca Brasil como país inovador. Brasília, DF: LXVII CAE, IRBr, 2022.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. **The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Avaliação de Programas em CT&I**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016.

MAYER, K. Open Science Diplomacy. In: Young, M., T. Flink, E. Dall (eds.) **Science Diplomacy in the Making: Case-based insights from the S4D4C project,** 2020, p. 133-215.

CC BY NC SA

MELCHOR, L. What Is a Science Diplomat? **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 15, n. 3, p. 409-423, 2020.

MELLO, J.; KOGA, N.; PALOTTI, P.; PINHEIRO, M. O uso e o não uso de evidências pelos governos como decisão política. **Nexo Políticas Públicas**, 2020. Disponível em: https://bit.ly/3jRqDot. Acesso em 12 out. 2020.

MINEIRO, A.C.; SOUZA, D.; VIEIRA, K.; CASTRO, C.; BRITO.M. Da Hélice Tríplice a Quíntupla: uma revisão sistemática. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 18, n. 51, p. 77-93, 2018.

MIREMADI, T. A model for Science and Technology Diplomacy - How to align the rationales of Foreign Policy and Science, **Social Science Research Network**, 2014. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=2737347. Acesso em 27 dez. 2019.,

NASCIMENTO, Almir. O novo papel da gestão na política externa brasileira. **Caderno de Política Exterior**, Brasília, Ano VII, n. 10, p. 87-105, 2021.

OCDE, EUROSTAT, FINEP. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3ª edição. 1997.

OLINS, Wally. Branding the Nation – the historical context. **The Journal of Brand Management**, vol. 9, n. 4/5, p. 241-248, 2002.

OXFORD. **Oxford Reference**. 2021. Disponível em: <https://www.oxfordreference.com/>. Acesso em: 11 nov. 2021.

PATRIOTA, G. **Os Desafios da Diplomacia Científico-Tecnológica Brasileira em um Mundo em Transformação**. 50° CAE. Brasília: Instituto Rio Branco, 2006.

PAMMENT, J. Articulating influence: Toward a research agenda for interpreting the evaluation of soft power, public diplomacy and nation brands. **Public Relations Review**, v. 40, p. 50– 59, 2014.

PESTANA, Augusto. The Brazilian Approach to Public Diplomacy. In: SNOW, Nancy; CULL, Nicholas. **Routledge Handbook of Public Diplomacy**. 2nd edition. Routledge : New York. 2020. p. 342-349.

POLEJACK, A.; MACHADO, L.F. The possibilities of Ocean Innovation Diplomacy to promote transnational innovation ecosystems for the maritime sector. In: JOHANSSON, T.; DALAKLIS, D.; FERNÁNDEZ, J.; PASTRA, A.; LENNAN, M. **Smart Ports and Robotic Systems**. Palgrave Macmillan : Cham. 2023. p. 15-30.

RAFOLS, I.; MOLAS GALLART, J.; WOOLEY , R.; CHAVARRO, D. **Toward more inclusive S&T indicators: a review on efforts to improve STI measurements in 'peripheral' spaces**. OECD Blue Sky Forum III, Ghent, Bélgica, 19-21 setembro 2016.

ROIG, A. Science and Technology Diplomacy. Analysis Paper n° 9, **Instituto Matías Romero**, México, 2020. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577427/NA-Diplomacia_cienti_fica-ingl-final.pdf. Acesso em: 16 set. 2020.

RUFFINI, P. **Science and Diplomacy. A New Dimension of International Relations**. New York, NY: Springer, 2017.

RUFFINI, P. Conceptualizing science diplomacy in the practitioner-driven literature: a critical review. **Humanities and Social Sciences Communications**, v. 7, p. 1-9, 2020.

RUNGIUS, C.; FLINK, T. Romancing Science for Global Solutions: On Narratives and Interpretative Schemas of Science Diplomacy, **Humanities and Social Sciences Communications**, v. 7, p. 1–10, 2020.

SCHLEGEL, F. Swiss Science Diplomacy. **Science and Diplomacy**, 2014. Diplofoundation. Disponível em: http://www.sciencediplomacy.org/perspective/2014/swiss-science-diplomacy. Acesso em: 6 abr. 2020.

SILVA, F.; FABRÍCIO, R.; DA SILVA PINTO, R.; GALEGALE, N. V.; AKABANE, G. K. Why technology-based startups fail? An IT management approach, POMS 26th Annual Conference, Washington, D.C., USA, 2015, p. 1-9. Disponível em: https://www.pomsmeetings.org/confpapers/060/060-0879.pdf. Acesso em 1 nov. 2022.

SILVA, P.I.F. Fundamentos teóricos e práticos da Diplomacia da Inovação. **Cadernos de Política Exterior,** n. 7, p. 307-330, 2018.

SILVA, P.I.F. Transferência internacional de tecnologia: origens, conceitos e práticas. **Cadernos de Política Exterior**, n. 9, 2020.

CC BY NC SA

SPEKTOR, Matias. Strategies of rising Brazil: postmortem review, looking forward, Contemporary politics. **Contemporary Politics**, p. 1-18, 2021.

STAUB, Eugênio. Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e Inovação. **Parcerias Estratégicas**, v. 6, n. 13, p. 5-22, 2001.

STEINER, Barry H. Diplomacy and International Theory. **Review of International Studies**. v. 30, n. 4, p. 493-509, 2004.

STORY, John. The Effects of Perceived Technological Incongruence on Perceptions of Fit between Countries, Products, and Attributes. **Journal of Business Research**, v. 58, n. 10, p. 1310-1319, 2005.

SUNAMI, A., et al. The Rise of Science and Technology Diplomacy in Japan. **Science & Diplomacy**, 14 de março de 2013. Disponível em: http://www.sciencediplomacy.org/article/2013/rise-science-and-technology-diplomacy-in-japan. Acesso em: 6 abr. 2020.

SUTZ, J. Measuring innovation in developing countries: some suggestions to achieve more accurate and useful indicators. **Int. J. Technological Learning, Innovation and Development**, v. 5, n. 1/2, p. 40-57, 2012.

SZKARŁAT, M. Science Diplomacy of Poland, **Humanities and Social Sciences Communications**, v. 7, p. 1–10, 2020.

STRANGE, S. **States and markets**. London: Bloomsbury, 2015.

THE ROYAL SOCIETY; AAAS. **New frontiers in science Diplomacy.** RS Policy Document 01/10, Londres, 2010.

TUREKIAN, V.; GLUCKMAN, P.; KISHI, T.; GRIMES, R. Science Diplomacy: A Pragmatic Perspective from the Inside. **Science & Diplomacy**, v. 6, n. 4, 2017. Disponível em: https://www.science-diplomacy.org/article/2018/pragmatic-perspective. Acesso em: 20 mai. 2021.

VELHO, Sérgio; SIMONETTI, Marcos; SOUZA, Carlos; IKEGAMI, Márcio. Nível de Maturidade Tecnológica: uma sistemática para ordenar tecnologias. **Parc. Estrat**., v. 22, n. 45, p. 119-140, 2017.

WAGNER, Caroline. The elusive partnership: science and foreign policy. **Science and Public Policy**, v. 29, n. 6, p. 409-417, 2002.

WALKER, Christopher. What is “Sharp Power”? **Journal of Democracy**. v. 29, n. 2, p. 9-23, 2018.

WEF. World Economic Forum. **The Global Competitiveness Report**. 2020. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf. Acesso em: 16 nov. 2021.

WIPO. World Intellectual Property Organization. **Global Innovation Index 2022**: what is the future of innovation-driven growth? 2022. Disponível em: https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2022/. Acesso em: 24 mai. 2023.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.16351

A Trilateral e o advento do Patent Prosecution Highway: Novo modelo para uma patente mundial?

The Trilateral and the upsurge of the Patent Prosecution Highway: New model towards a world patent?

La Trilateral y la llegada del Patent Prosecution Highway: ¿ Nuevo modelo para una patente global?

Fernando Cassibi de Souza
Mestre e Doutorando em Propriedade Intelectual e Inovação (INPI)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: fernandocassibi1981@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2649-4566

Diego Boschetti Musskopf
Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) , Brasil
E-mail: di.bm79@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3747-2004

Alexandre Guimarães Vasconcellos
Doutor em Biotecnologia Vegetal e Bioprocessos pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil
Professor e Pesquisador da Divisão de Pós-Graduação e Pesquisa da Academia de Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento do INPI
E-mail: alexguim@inpi.gov.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4791-6932

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumo: Até a entrada em vigor do Acordo sobre Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), distintos regimes coexistiam em diferentes países, resultando em razoável grau de assimetria de direitos, especialmente no campo das patentes farmacêuticas. Após TRIPS, o mundo mudou e abriu caminho para novas iniciativas de harmonização patentária por intermédio, principalmente, de países da chamada Trilateral (Europa, Estados Unidos e Japão), inaugurando um movimento de "hegemonia compartilhada". É neste contexto que surge o intitulado Patent Prosecution Highway (PPH), uma modalidade de trâmite prioritário resultante de um projeto denominado como sendo de cooperação para o reaproveitamento dos relatórios de busca e exame de um instituto de patentes por outro. A questão que surge no artigo é: até que ponto o PPH se constitui em um modelo para uma patente mundial? A partir de um método histórico crítico, este artigo trabalha com a hipótese de que o PPH, em si, não constitui uma patente mundial, mas que ele é considerado por diferentes entidades dentro do sistema internacional de patentes como uma etapa para este fim. São apresentados quatro argumentos principais. O artigo conclui que uma das razões para se evitar a adoção ou não do PPH, a desconfiança dos institutos de patentes, tem caído gradativamente e que o PPH pode ser considerado um passo lento, mas firme, em um processo que caminha rumo a um cenário de concentração de decisões de patenteabilidade em poucos institutos de patentes.

Palavras chave: Propriedade Intelectual. Harmonização. Hegemonia compartilhada.

Abstract: Until the entry into force of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property (TRIPS), different regimes coexisted in different countries, resulting in a reasonable degree of asymmetry of rights, especially in the field of pharmaceutical patents. After TRIPS, the world changed and paved the way for new patent harmonization initiatives, mainly through the so-called Trilateral countries (Europe, United States and Japan), inaugurating a movement of "shared hegemony". It is in this context that the so-called Patent Prosecution Highway (PPH) arises, a type of priority procedure resulting from a project called cooperation for the reuse of search and examination reports from one patent office by another. The question that arises in the article is: to what extent does the PPH constitute a model for a worldwide patent? From a critical historical method, this article works with the hypothesis that the PPH, in itself, does not constitute a world patent, but that it is considered by different entities within the international patent system as a step towards this end. Four main arguments are presented. The article concludes that one of the reasons for avoiding the adoption or not of the PPH, the distrust of patent offices has gradually fallen and that the PPH can be considered a slow but steady step in a process that moves towards a scenario of concentration of patentability decisions in a few patent offices.

Keywords: Intellectual Property. Harmonization. Shared Hegemony.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumen: Hasta la entrada en vigor del Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), coexistían diferentes regímenes en diferentes países, lo que resultaba en un grado razonable de asimetría de derechos, especialmente en el campo de las patentes farmacéuticas. Después de los ADPIC, el mundo cambió y allanó el camino para nuevas iniciativas de armonización de patentes principalmente a través de los países de la llamada Trilateral (Europa, Estados Unidos y Japón), inaugurando un movimiento de "hegemonía compartida". Es en este contexto que surge la llamada Patent Prosecution Highway (PPH), un tipo de procedimiento prioritario resultante de un proyecto denominado cooperación para la reutilización de informes de búsqueda y examen de una oficina de patentes por otra. La pregunta que surge en el artículo es: ¿hasta qué punto el PPH constituye un modelo para una patente global? Utilizando un método histórico crítico, este artículo trabaja con la hipótesis de que el PPH, en sí mismo, no constituye una patente global, pero que es considerado por diferentes entidades dentro del sistema internacional de patentes como un paso hacia este fin. Se presentan cuatro argumentos principales. El artículo concluye que una de las razones para evitar la adopción o no del PPH, la desconfianza hacia las oficinas de patentes, ha ido disminuyendo paulatinamente y que el PPH puede considerarse un paso lento pero firme en un proceso que avanza hacia un escenario de concentración de la patentabilidad. decisiones en algunas oficinas de patentes.

Palabras clave: Propiedad Intelectual. Harmonización. Hegemonia Compartida.

Recebido em: 25/09/2022

Aceito em: 05/09/2023

INTRODUÇÃO

Até a assinatura do Acordo sobre Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, em sua sigla em inglês), distintos regimes coexistiam em diferentes países, resultando em razoável grau de assimetria de direitos, especialmente no campo das patentes farmacêuticas (DEERE-BIRKBECK, 2010). A título de exemplificação, em um estudo publicado por Lerner (2000), foram avaliadas as práticas de 60 institutos de patentes ao longo de 150 anos. Como resultado, ficou demonstrado o grau de heterogeneidade dos institutos de patentes, ou seja, o quão dissimilares são, em virtude de uma variedade de práticas administrativas e políticas.

A bem da verdade, o mundo mudou, pós TRIPS. Com esse tratado internacional, foram estabelecidos critérios mínimos e aumentou o grau de uniformização de diversos tipos de direito de propriedade intelectual (MATTHEWS, 2002; SELL, 2003) fortalecendo um cenário de interdependência complexa, conforme exposto por Joseph Nye (2004) e Robert Keohane (1984, 2022). De todo modo, tal afirmativa é válida para a maioria dos direitos de propriedade industrial, destacando-se as Patentes de Invenções e as de Modelos de Utilidade (CORREA, 2003). Mas, indo mais além, havia um temor de que TRIPS fosse apenas a ponta do iceberg para uma harmonização mais profunda (TAKENAKA,2009) comandada por um conjunto de países que compartilham a hegemonia.

O conceito de hegemonia aplicado a este trabalho e seus impactos para o sistema internacional foram desenvolvidos a partir dos escritos de Antonio Gramsci (1891-1937). Por sua vez, quando Giovanni Arrighi (1937-2009) trabalhou em seu "O longo século XX" a ideia de que a trajetória do capitalismo fora marcada, entre os séculos XVI e XX por ciclos sistêmicos, ele inadvertidamente abriria caminho para se discutir uma nova fase de "hegemonia compartilhada" (HOEVELER, 2017). Com base nesse conceito de hegemonia compartilhada, a manutenção do status quo, ou seja, diversidades nos sistemas domésticos, mesmo entre os países desenvolvidos, deixa de ser uma realidade para dar lugar a um grande projeto de convergência regulatória, conforme apregoado por exemplo na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), altamente desejável aos grandes players internacionais, que são não obstante empresas transnacionais, por um lado, as maiores interessadas no usufruto de um sistema internacional de patentes cada vez mais harmonizado. Por outro lado, estudos anteriores (CLPI, 2010) já apontaram que os efeitos de introdução de um sistema "global" de patentes – entendido como uma etapa para além do sistema "internacional", de maior integração entre os estados- o que seria majoritariamente negativo para a maioria dos países em desenvolvimento.

CC BY NC SA

A despeito de toda harmonização introduzida pela Convenção da União de Paris em fins do séc. XIX, pelo Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes (PCT) concluído e implementado na década de 70 - época em que, não por acaso, originam-se as primeiras iniciativas "trilaterais, conforme se verificará mais adiante"- e pelo TRIPS, os pedidos de patente ainda devem ser apresentados em cada instituto nacional ou regional e o exame permanece sob responsabilidade de seu respectivo instituto nacional ou regional (MOHANTY, 2008). Ademais, os depositantes mantêm a necessidade de arcar com maiores dispêndios para solicitação de proteção de tecnologias em diversos países, além de continuar enfrentando maior insegurança jurídica com resultados não homogêneos (FRANCIS, 2018). Outros aspectos por detrás das diferenças entre institutos de patentes estão no que alguns autores chamam de *"pot-pourri (...)* dos sistemas nacionais de patentes" e que ocasionaria a inibição da eficiência e da resolução econômica de questões internacionais patentárias (DECRUITT, 1997 APUD SEIFERT (2002)

. Além disso, como os Institutos locais nem sempre detêm recursos físicos, humanos e financeiros suficientes para lidar com o aumento crescente do número de pedidos (MERRILL et al, 2004), esse quadro resulta, em fins do séc. XX, e no despertar do séc. XXI, em um backlog[1] de patentes trazido ao debate pelos chamados próprios "institutos trilaterais de patentes" que enfrentavam o problema da sobrecarga (AHLERT, 2002). Mas, se este era um problema, havia outro ainda mais beligerante a ser considerado, a desconfiança por parte dos países em desenvolvimento em relação às atividades em conjunto por parte dos países desenvolvidos, em particular dos institutos de países desenvolvidos que insistiam por um discurso pró-harmonização internacional bem como por uma lógica "one size fits all". Tal concentração do sistema internacional por parte dos desenvolvidos poderia ser lida como uma forma de manutenção do poder em escala global (YU, 2005).

É neste contexto que surge o intitulado *Patent Prosecution Highway (PPH)*. Esta modalidade de trâmite prioritário é um projeto de cooperação que resulta no reaproveitamento dos relatórios de busca e exame de um instituto de patentes por outro. A associação entre o PPH e a patente mundial, por sua vez, não é nova no Brasil. A associação foi inclusive o sentido de demonstrar o risco de "transferência do exame de patenteabilidade para o escritório americano de patentes, que, obviamente, atuar[ia] (...)na defesa dos interesses econômicos do seu país e do seu governo" (ROCHA DE SOUZA, DA COSTA, LINDOSO, 2011). Por outro lado, o PPH continua a ser amplamente difundido entre os países como um mecanismo eminentemente técnico, ao passo que a discussão política continua a ficar de lado em toda discussão que

1 O backlog não é um conceito claramente definido (LONDON ECONOMICS, 2010). Porém, ele é comumente utilizado para descrever a fila de pedidos de patentes pendentes de decisão.

CC BY NC SA

envolva o advento de um eventual sistema global de patentes (CLPI, 2010). De fato, uma das questões que fica em aberto diz respeito ao seguinte ponto: em que medida ocorreria uma prática inconsciente de condicionamento humano, quando um examinador se utiliza continuamente de trabalho de terceiros? Ele(a) deixa de ser um técnico no assunto se não for devidamente instigado à pesquisa, mantendo-se devidamente atualizado frente a novas tecnologias? Esses são desafios que institutos de patentes que aderem ao PPH precisam se ocupar em caráter prioritário, com planos de capacitação contínuos em todos os campos tecnológicos. Para os institutos de patentes, essas são questões práticas que se impõem a partir do compartilhamento de busca e exame e outras iniciativas como a harmonização de práticas. Em última instância, neste artigo, a reflexão máxima se faz a partir da seguinte questão: até que ponto o PPH se constitui em um modelo para uma patente mundial?

Este artigo trabalha com a hipótese de que o PPH, em si, não constitui uma patente mundial, mas que ele é considerado por diferentes entidades dentro do sistema internacional de patentes como uma etapa para este fim. São apresentados quatro argumentos principais, que serão analisados à luz da hipótese: um primeiro, histórico, que consiste em apresentar os intentos reiterados para advento de uma patente mundial; o argumento de que o mecanismo do PPH que (de certa forma) obriga ao examinador a pelo menos considerar a matéria já examinada pelo instituto parceiro; a existência de *players* relevantes que defendem tanto a patente mundial quanto o PPH; e o fato do PPH ser um facilitador para o ganho de confiança mútua nos resultados de exame – etapa vista como fundamental para a patente mundial. Para a análise dos argumentos à luz da hipótese, o trabalho está suportado em pesquisa bibliográfica de autores que se dedicaram anteriormente ao tema ou que apresentaram informações relevantes para a análise, bem como documentos de organizações internacionais e regionais de propriedade intelectual, a exemplo da OMPI e do EPO.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS PARA O ADVENTO (OU NÃO) DE UMA PATENTE MUNDIAL

As primeiras considerações sobre a possibilidade de um, ou poucos, institutos emitirem uma patente válida em todos os países (a patente mundial) ocorrem na maturidade do sistema internacional de patentes[2], após a CUP, ocorrida em fins do século XIX. A ideia ganhou força a

2 O termo “sistema internacional de patentes” é usado aqui em um sentido amplo para significar não somente o sistema legal em todos os níveis, incluindo o nacional e o regional, assim como o Tratado de Cooperação em matéria de Patentes (PCT), junto com quaisquer iniciativas futuras que possam emergir, mas também

CC BY NC SA

partir de meados da década de 60, calcada no argumento do potencial esgotamento[3] do atual sistema, por ocasião das negociações que resultariam no Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes (PCT).

Já àquele tempo, iniciava-se uma longa fase alarmista para o sistema de patentes, com os institutos nacionais de patentes apresentando preocupações crescentes com os números cada vez maiores de depósitos de patentes (GOLDSMITH, 1969) e principalmente com relação à necessidade de instauração de procedimentos similares em diferentes países do mundo (HARBERS, 1968). Outro argumento sustentado foi o de maior segurança jurídica, principalmente em um ambiente de competição cada vez mais internacionalizado (GRAIN, 2002; DE CARVALHO, 2017).

Ao término das negociações, e ainda que o advento de uma patente mundial tivesse sido considerado, o PCT surgiu tão-somente como um projeto de cooperação para advento de pedidos internacionais, que precisaria passar pelas fases nacionais para serem considerados válidos (HARBERS, 1968; GOLDSMITH, 1969; DE CARVALHO, 2017). Após este período, a patente mundial seria desconsiderada em repetidos momentos históricos e tomada enquanto "utópica", em virtude de uma série de razões. A primeira é que os países desejariam patentes válidas em seus territórios em seu próprio idioma. Uma segunda razão, talvez a mais importante e mais complexa de se refutar: um país não confiaria no julgamento de patenteabilidade de outro instituto de patentes que não seja o seu próprio (WIPO, 1995).

Nas décadas de 80 e 90, não houve exatamente um pleito específico para o surgimento de uma patente mundial, mas sim um verdadeiro movimento para reformar a CUP, inicialmente capitaneado pelos países em desenvolvimento, preocupados com temáticas que àquele tempo tinham grande importância política, como questões afeitas à transferência de tecnologia. Até dado momento, conservadores quanto à potencialidade de reformar a CUP, foram alçados a fortes reformadores do sistema, o que terminou por colocar os países em desenvolvimento

apoiando infraestrutura para a administração, manutenção, exploração e observância de pedidos e patentes sob os vários regimes legais. Isso envolve institutos de patentes nacionais e regionais, a Organização Mundial da Propriedade Industrial (OMPI), organizações parceiras dos setores público e privado, como ministérios da justiça, comércio, ciência e tecnologia, outras agências governamentais relevantes, agências de observância, indústria privada, universidades e instituições de pesquisa, e associações de usuários de indústria, inventores e profissionais no campo das patentes (WIPO, 2001). Mais adiante, ver-se-á uma potencial distinção entre a expressão "sistema internacional de patentes" e a de "sistema global de patentes".

3 O argumento que revelaria um "esgotamento" do sistema internacional de patentes estaria calcado no crescente número de depósitos internacionais no âmbito do PCT e da CU, e na longa demora no processo de exame nacional, o que revela dificuldades de processamento por parte dos institutos nacionais e regionais de patentes (WIPO, 2001). Essa "explosão de patentes" também foi motivadora de estudos como, por exemplo, pela Comissão Europeia, em 2007.

CC BY NC SA

em posição inversa, de reformadores, para conservadores. O jogo virou momentaneamente, mas não o suficiente para parar o encaminhamento de um novo tratado internacional, que terminou não sucedido na OMPI em 1991, mas que foi paulatinamente transferido, em alguns dos componentes mais preciosos, para os países desenvolvidos, à futura Organização Mundial do Comércio (OMC) e ao TRIPS (GANDELMAN, 2004).

Nesta seção, é importante deixar claro que a OMPI é abordada primordialmente como um fórum de discussão no qual há conflitos de interesse, em especial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas também pode ser enxergada como uma entidade, um corpo administrativo com interesses próprios.

Como exemplo do segundo caso, um ensaio foi feito nos idos dos anos 2000, quando da proposta de um "Certificado de Patenteabilidade" no âmbito do PCT, a ser conferido pela OMPI (AHLERT, 2001; LEONARDOS, 2001). A proposta colocava em vista os propósitos claros dos países desenvolvidos, de perseguir a potencialidade de um título mundial que conferisse direitos ao usuário. É, ademais, plausível supor uma atuação com certa militância dentro da própria OMPI, que se beneficiaria significativamente, caso a agência fosse apontada como validadora dessa patente mundial, a fim de dar segurança jurídica aos títulos conferidos. Mas, quando a proposta foi rechaçada, novas opções precisavam ser buscadas, em caráter multilateral.

O foco passou a ser o andamento das negociações de um tratado de formalidades e questões substantivas no campo patentário, que logo foi dividido para ser viabilizado. Assim, em 2001 foi concluído o Tratado sobre Lei de Patentes (PLT), que visava promover uma harmonização a nível formal. Mas havia uma segunda parte a caminho, e esse era o Tratado Substantivo em Matéria de Patentes (SPLT). As forças empreendidas eram no sentido de fazer com que esse tratado fosse aprovado, mas "a inconveniência de uma reforma que acabasse por estabelecer uma patente 'mundial' levou os países em desenvolvimento a adotar uma posição mais firme em relação à Agenda de Patentes da OMPI" (CASTRO, 2018). Isso levaria a uma reação dos países em desenvolvimento. (SOUZA, 2011). A partir de 2004, por ocasião da liderança brasileira com a apresentação da proposta de uma Agenda para o Desenvolvimento (MAY, 2007), o SPLT deixou a agenda do Comitê Permanente de Patentes (SCP) da OMPI, que passou a evitar desde então a pauta de harmonização normativa patentária.

Atualmente, a OMPI consolidou-se no cenário posterior ao TRIPS como uma organização internacional que encoraja práticas comuns entre os países. Tal faceta pode ser observada, por exemplo, na maneira como o Comitê Permanente de Patentes (SCP) está atualmente conformado, sem pautas à vista acerca de harmonização normativa. Pode-se dizer que a OMPI existe sob diversos aspectos para estimular crescentemente o que se convencionou chamar de harmonização (STACK, 2008).

CC BY NC SA

Como observado, houve tentativas reiteradas na busca de uma patente mundial. Apesar de o objetivo final não ter sido alcançado, ocorreu um avanço significativo na harmonização de práticas administrativas. Mesmo assim (ou justamente devido a estas dificuldades encontradas), um novo projeto ganhou *momentum* no cenário internacional: o PPH. A próxima seção se debruçará, assim, em um movimento em bloco nascido em paralelo a diversas dessas tentativas de concertações multilaterais, e que ganhou *momentum* justamente no contexto de dificuldades enfrentadas no âmbito da OMPI para fazer caminhar o projeto do SPLT: o PPH.

PPH: UM PROJETO DA TRILATERAL

O número de pedidos de patente internacionais aumentou de 459 em 1978 (início do PCT) para 34.104 em 1994 (ano de conclusão do TRIPS) e alcançou 121.264 em 2004 e, finalmente, para quase 250.000 em 2019. No que tange ao primeiro período de 1978 a 1994, a maior parte dos pedidos tinham origem no Japão, Europa[4] e EUA (WIPO, 1994; 2004; 2019B), o que tornava essas regiões as principais interessadas nas discussões do rumo do sistema internacional de patentes[5].

Em outubro de 1983, foi realizada em Washington a primeira Conferência da "Trilateral", composta pelos Institutos de Patentes do Japão, EPO e USPTO. Para fins de esclarecimento histórico, a origem da nomenclatura "Trilateral" remonta ao ano de 1973, com a criação da "Comissão Trilateral", inicialmente um fórum de discussão privado fundado por iniciativa de David Rockefeller, com o objetivo de estabelecer um ponto de encontro para os mais respeitáveis dos principais países industrializados e capitalistas, inaugurando-se iniciativas desse porte ao redor de diversos campos (ASSMANN, et al, 1979), dentre eles, no campo da propriedade intelectual.

1983. É quando a Trilateral assina um Memorando de Entendimento entre os três institutos que buscavam formas de reduzir o *backlog*. A abordagem consistia em considerar que

4 A Europa possui um instituto regional, o Instituto Europeu de Patentes (EPO), ademais dos institutos nacionais de patentes.

5 A assertiva é válida, conquanto estejam excluídas a China e a Coreia do Sul, que junto com a Trilateral compõem o chamado IP 5. Inclusive, a partir de princípios dos anos 2000, ambos os países começaram a surgir de maneira crescente nas estatísticas da OMPI no ranking dos dez maiores países depositantes do mundo. Atualmente, China ocupa a primeira posição geral, e a Coria do Sul, a 5ª posição (WIPO, 2020). Enquanto isso, o Brasil despenca nos índices de inovação (DE NEGRI et al, 2020).

CC BY NC SA

o progresso das tecnologias de informação[6] levaria a desenvolvimentos de técnicas eletrônicas, armazenamento mais rápido e econômico de conteúdo, ponto particularmente atrativo para os institutos de patentes, com vistas a aceleração de procedimentos, aumento de eficiência e remoção do fardo de tarefas repetitivas e manuais do seu corpo de examinadores (BRAENDLI, 1986; GRUBB, 2007). Dentre os principais feitos, encontra-se o intercâmbio de especialistas de seus institutos, bem como projetos e estudos voltados à padronização de procedimentos administrativos (TRILATERAL, Sem ano) e à digitalização de documentos de patentes existentes e sua recuperação em formato buscável (GRUBB, 2007; EPO, sem ano). Em outras palavras, a Trilateral visava a uma crescente redução de trabalho duplicado, principalmente por intermédio da padronização no campo patentário entre os seus institutos de patentes. No âmbito da OCDE, já se investigou o impacto das chamadas famílias de patentes triádicas, ou seja, aquelas patentes que são depositadas simultaneamente no USPTO, EPO e no JPO (OCDE, 2004).

No âmbito da Trilateral, os projetos de cooperação progrediram, até que em 2003 foi mencionado pela primeira vez o *Patent Prosecution Highway* (PPH). O framework foi idealizado pelo Japão e exposto durante a 22ª Conferência Trilateral, sediada na cidade de Alexandria, no estado da Virginia, em novembro de 2004. A partir de então, um programa piloto começou em 3 julho de 2006 entre os Institutos de Patente dos Estados Unidos e do Japão, e tornado permanente em 2008 (TRILATERAL, 2006; TAKENAKA, 2009).

O PPH é referido como um projeto de cooperação entre Institutos de patentes, que visa ao acesso mútuo a resultados de buscas e exame (WIPO, 2009B) e no reaproveitamento dos relatórios de busca e exame de um instituto de patentes por outro (GRUBB, 2007). A estrutura formal do PPH funciona da seguinte maneira: um determinado pedido com matéria considerada patenteável em um Instituto A (dito Instinto de Exame Anterior) é elegível a ter um trâmite prioritário no Instituto B (dito Instituto de Exame Posterior), caso o depositante consiga adequar seu quadro àquela matéria (JPO, em ano). Nesta primeira fase, o modelo exigia que o depósito mais antigo da tecnologia ocorresse no Instinto de Exame Anterior.

Cabe mencionar que o PPH é válido também para casos de pedidos internacionais, quando entram na fase nacional. Neste caso, há dois modelos. Um primeiro, que é o PPH regular, no qual o depositante A entra com um pedido internacional na fase nacional em dois países. No momento em que o pedido é examinado “nacionalmente” por um dos Institutos, esse pedido A poderá ser utilizado como base para solicitar PPH no Instituto B, em

6 Em meados da década de 80 e ainda na década de 90, vivia-se uma emergência da chamada revolução digital, com a consequente expansão das tecnologias de informação (DEFLEM, 2002).

CC BY NC SA

sua fase nacional. Um segundo modelo, referente ao caso PCT-PPH, consiste na utilização de qualquer opinião técnica emitida pela Autoridade Internacional de Buscas e de Exame Preliminar (ISA & IPEA)[7] na fase internacional, para priorizar o trâmite em uma ou mais das fases nacionais deste pedido.

Um quarto modelo, o PPH Mottainai, foi lançado em julho de 2011, a partir de uma iniciativa de oito institutos[8] nacionais de patentes, que lançaram uma versão em formato multilateral. A nomenclatura MOTTAINAI decorre do termo desperdício, em japonês. A situação de desperdício decorre de resultados de exame considerados "úteis" que não são totalmente utilizados por outros institutos no formato tradicional do PPH, dada a restrição de uso de resultados de exame de um Instituto de Primeiro Depósito (instituto de patentes, através do qual a tecnologia foi inicialmente depositada) (MUSSKOPF, 2012). Em outras palavras, o PPH Mottanai permite que o resultado de exame seja utilizado independentemente do Instituto de Primeiro Depósito. Por exemplo, um pedido pode ter iniciado na Europa (depósito mais antigo no EPO), ser examinado pelo USPTO e ter a prioridade via PPH concedida no JPO. Para o mesmo exemplo, no caso do PPH "tradicional", o único resultado de exame viável, como base para requerer o PPH, seria o do EPO.

Por fim, tem-se o *Global Patent Prosecution Highway*. Essa modalidade foi lançada como projeto -piloto em 2014. Utilizando-se essa estrutura, no momento em que qualquer instituto de patente participante do acordo emitir um parecer favorável sobre a patenteabilidade (seja resultado nacional ou do PCT), os pedidos de patente em tramitação em qualquer outro instituto parceiro estarão aptos à priorização. Atualmente, o programa é composto por 26 países, incluindo países que são ISA & IPEA (WIPO, sem Ano, PPH Portal, sem ano).

É importante compreender por que o PPH vai além da priorização das ações, no processo de patente. Em seu processamento normal (sem PPH), o examinador de um Instituto B não pode ou não precisa considerar todo ou parte dos resultados do exame feito pelo Instituto A. Com o PPH, o depositante restringe o quadro reivindicatório à matéria já considerada patenteável pelo escritório A, em seu pedido de patente no Instituto B. Com isso, o examinador do

7 A existência de Autoridades Internacionais de Buscas (ISA) é uma provisão prevista no artigo 16 do PCT, que prevê que institutos nacionais ou organizações regionais poderiam assumir o papel de estabelecer os relatórios documentais de busca sobre o estado da técnica com relação aos pedidos de patentes. Já a Autoridade Internacional de Exame Preliminar é uma provisão prevista no artigo 32 do PCT, com a função de realização de exame preliminar. Essas funções de ISA & IPEA são conjugadas em um mesmo instituto nacional ou organização regional.

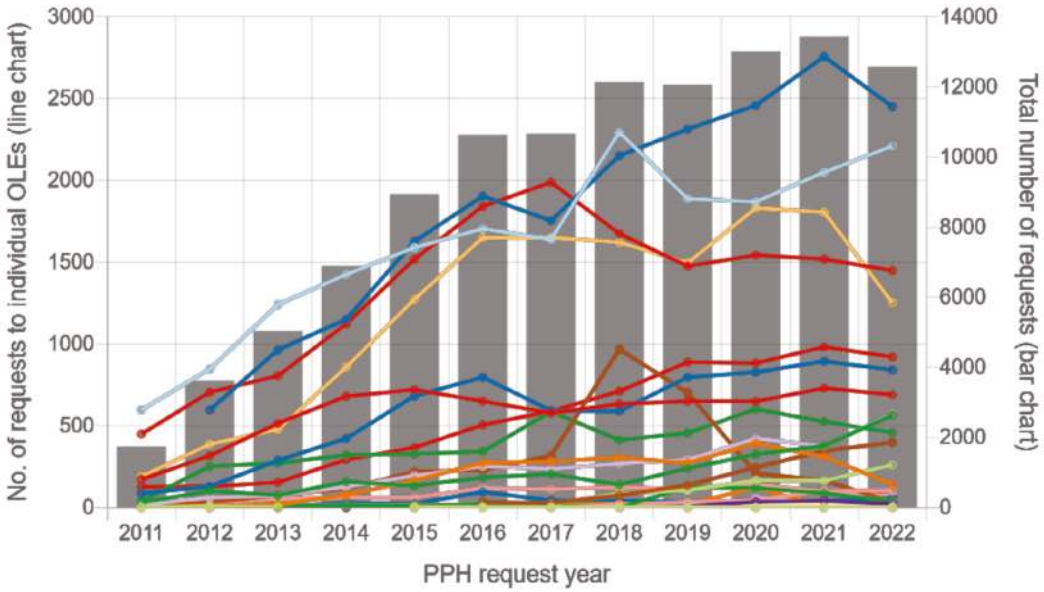
8 Os institutos originais foram aqueles oriundos dos seguintes países: Japão, EUA, Reino Unido, Canadá, Austrália, Finlândia, Rússia e Espanha. Posteriormente, o EPO se uniu aos demais, em 29 de janeiro de 2012 (MUSSKOPF, 2012)

CC BY NC SA

Instituto B não partirá de um “estágio zero” para o exame, pois considera a decisão do Instinto A em sua análise e sua adequação à legislação e critérios nacionais de B. Como resultado, é esperado um ganho de tempo na tramitação do pedido no Instinto B, tanto devido à priorização das ações, quanto na simplificação da avaliação dos aspectos substantivos. O ponto importante a destacar é que, apesar do Examinador B precisar considerar os critérios nacionais de seu país para dar seguimento a processamento do pedido de patente, o PPH atrela parcialmente a decisão deste Instituto B ao exame de A.

É interessante considerar que os números do PPH oscilam muito de país para país. Abaixo, algumas estatísticas oriundas dos EUA.

Gráfico 01: Total de pedidos tendo os EUA como instituto de análise anterior

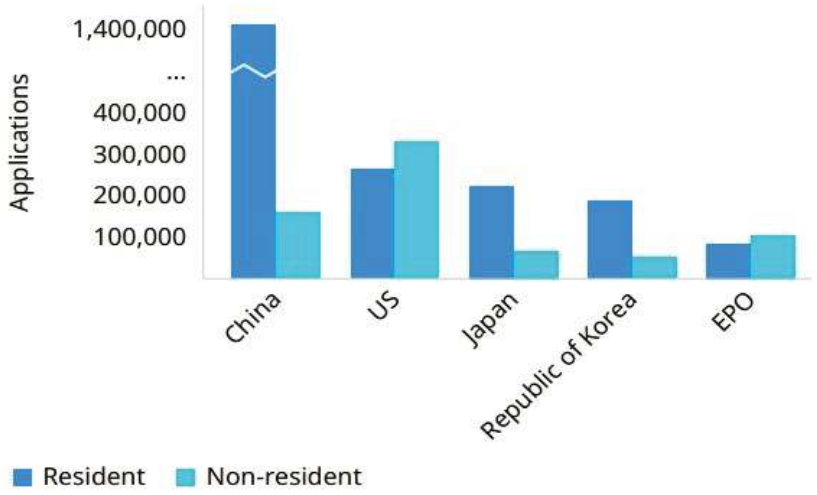


Fonte; https://www.jpo.go.jp/e/toppage/pph-portal/statistics.html

A curva mais acima, em azul, reflete o número de pedidos de residentes chineses que buscam proteção via PPH nos EUA. Em seguida, a curva de cor azul mais clara é do Canadá, seguida pela cor laranja da República da Coreia e em vermelho Japão. Não é de se surpreender que o gráfico 01 siga em larga medida as tendências apresentadas nos números globais de depósito de patentes, conforme observável no gráfico a seguir.

CC BY NC SA

Gráfico 02: 05 maiores países de depositantes de patentes



Fonte: World Intellectual Property Indicators. 2022. Adaptado.

Não é coincidência, portanto, que os maiores depositantes sejam aqueles que, entre si, requerem a participação em projetos bilaterais de PPH. Tratam-se de depositantes que possuem grande interesse estratégico para inserção imediata de suas inovações no mercado consumidor desses países que são grandes produtores de tecnologia do mundo. Como tais, seus interesses pela internacionalização tecnológica podem, por vezes suplantar o princípio de territorialidade estipulado na CUP, de 1886. Ou seja, na ausência de domínio tecnológico pleno, o PPH pode ser utilizado como um caminho para a patente mundial.

CENÁRIOS PARA O FUTURO: O PPH COMO UM CAMINHO PARA A PATENTE MUNDIAL

Atualmente, são poucas e raras as metodologias amplamente validadas e reconhecidas voltadas à produção de trabalhos voltados a construção de cenários futuros potenciais. Em que pese o caráter prospectivo de tais estudos e análises, tratam-se no geral de um conjunto sistematizado de projeções que se baseiam em situações hipotéticas ou pré-estabelecidas para auxiliar no planejamento de resultados mais efetivos no que concerne a políticas públicas, dentro das quais se encontram, por exemplo, as diferentes políticas regulatórias.

CC BY NC SA

Para o campo da propriedade intelectual, e das patentes, em especial, um dos trabalhos mais referenciais é aquele produzido pelo EPO em 2007, *EPO Scenarios for the Future* (em tradução livre, Cenários da EPO para o Futuro, 2007), uma publicação que aponta quatro possíveis cenários futuros até o ano de 2025 conforme tabela abaixo:

Tabela 01: Os 4 cenários futuros potenciais até 2025

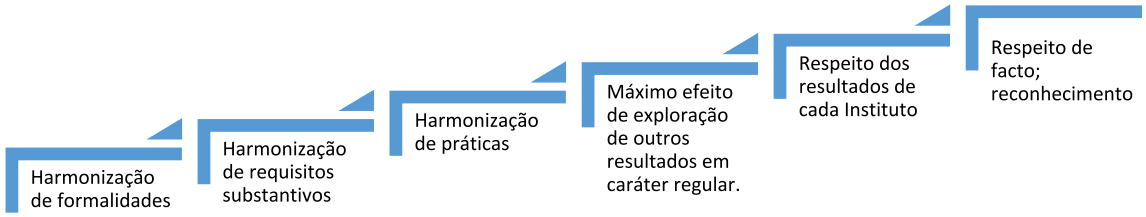
Regras do Mercado	De quem é o jogo?	Árvores de Conhecimento	Céus azuis
Fazer negócios é o elemento decisivo	A geopolítica é o elemento decisivo	A sociedade é o elemento decisivo	A tecnologia é o elemento decisivo
Para testar se é verdade, basta verificar se as empresas mantêm o uso do sistema patentário na era da globalização	Para testar se é verdade, basta olhar o desempenho de países menos desenvolvidos e de países em desenvolvimento	Para testar se é verdade, basta examinar se é alcançado um balanço entre o retorno dado à inovação e o retorno social do conhecimento ao público.	Para testar se é verdade, basta examinar se há mudanças no sistema de patentes de forma a responder melhor às necessidades tecnológicas e da sociedade, de tal forma que o sistema deixa de ser um modelo “one size fits all”
A legitimidade da PI está no reconhecimento do sistema pelas empresas	Não há legitimidade global.	Não há legitimidade para o monopólio clássico de direitos; abertura para inovação aberta e colaborativa.	A reforma do sistema de PI é necessária para o reestabelecimento da legitimidade global.

Fonte: EPO Scenarios for the future. Pág. 11. Adaptado

Enquanto modelos futuros ideais, é forçoso reconhecer que o cenário atual mais se assemelha a um amálgama de todos os quatro do que pela identificação de um apenas dito “vencedor” ou preponderante. Isso porque é possível identificar elementos de cada um existente no panorama atual. Para fins do presente artigo, o cenário que será alvo de análise será o chamado “Regras do Mercado”, que é o mais atinente à prática capitalista, é estabelecido um Road Map para a Patente Global, que perpassa justamente a harmonização de formalidades, de requisitos substantivos e de práticas, dentre as quais o PPH exerce papel fundamental. Vide Figura 01:

CC BY NC SA

Figura 01: Road Map para a Patente Global



Fonte: Elaborada pelo autor com base na EPO Scenarios (2007).

Tal publicação se revela como uma confirmação, de propósitos relacionados a esse *Road Map*, anteriormente declarado apenas no cerne da própria Trilateral, e posteriormente no âmbito do IP-5 e atinentes à própria. Com o *EPO Scenarios for the future*, tem-se a primeira constatação, publicada por um dos grandes institutos de patentes, acerca desse tipo de projeto.

Dentro do esquema apresentado, a rigor, cada etapa deve ser considerada como progressiva e necessária para a etapa seguinte, mas, na prática, observam-se tentativas concomitantes. A harmonização de formalidades está conformada no Tratado sobre Lei de Patentes (PLT), concluído no ano 2000. A harmonização de requisitos substantivos pode ser equiparada ao Tratado Substantivo em Matéria de Patentes (o SPLT), que está inconcluso na OMPI, sem previsão de retomada. A harmonização de práticas consiste em um intercâmbio maior entre os institutos de patentes, notadamente, de práticas executadas pelos examinadores de patentes. A etapa de "máximo efeito de exploração de outros resultados em caráter regular" equivale ao compartilhamento de busca e exame e tem o PPH como seu melhor exemplo, seguida do respeito dos resultados de cada instituto de patentes e pelo reconhecimento mútuo. Para a penúltima etapa, o que se busca é a utilização (ou validação[9]) dos resultados de um instituto por outro, observando-se que a última etapa depende do uso de reciprocidade.

Excetuando-se a questão da reciprocidade, é preciso admitir que esse arcabouço de respeito aos resultados de um dado instituto de patentes por meio da validação existe em alguns casos por meio de acordos internacionais. No caso do EPO, há apenas cinco casos, todos eles ou africanos, ou do Leste europeu (EPO, Sem ano)..

9 Enquanto a validação automática não ocorre, uma etapa preliminar seria a utilização de resultados de busca e exame. Sobre isso, diversos institutos de patentes firmaram acordos com o EPO nos últimos anos, como Argentina, ARIPO, Indonésia, Etiópia, México, Malásia, África do Sul e Brasil.

CC BY NC SA

Uma dificuldade para a evolução do sistema apresentado no documento do EPO é a desconfiança dos examinadores de patentes quanto aos resultados dos exames efetuados por seus pares de outros institutos. Sendo assim, a construção de um "sistema global de patentes"[10] perpassa a necessidade de estabelecimento de confiança entre os institutos de patentes, com vistas a iniciarem diálogos que permitam o estabelecimento de parcerias, o que está sendo alcançado paulatinamente com o advento dos PPHs, na medida em que um instituto utiliza os resultados de busca e exame de outro instituto como etapa inicial do exame técnico. Com isso, os efeitos do intercâmbio de informações ensejado, junto com as atividades de treinamento de um instituto para outro, implicariam que mais e mais examinadores de patentes passariam, cada vez mais, a ler, compreender, aprender os critérios e a confiar no exame de seus pares. Assim, o PPH passaria a ser identificado como um passo essencial para solucionar a questão da falta de confiança que existe no sistema, para fins de aproveitamento dos resultados de outros institutos (GRUBB, 2007; DRAHOS, 2007, 2009, 2010). Outro ponto a ser destacado, é que o instrumento em si, o PPH, não criou questionamentos no âmbito da OMC, por exemplo, em função de prever análise de pedidos fora da ordem temporal original. A criação de uma "fila para fins de cooperação internacional" foi assimilada sem problematizações

A presente seção buscou apresentar um dos cenários construídos em 2007 pelo EPO, para maior evolução do sistema capitalista, na qual o interesse por uma patente mundial cresceria de forma contumaz. Desta maneira, caberia aos institutos dos principais países depositantes de patentes atuarem de maneira a transformar esse desejo em realidade. Essa potencial realidade esbarra, entretanto, em alguns aspectos de confiança que precisarão ser superados. Para isso, se faz importante a atuação por meio de parcerias com outros institutos de patentes.

TENTATIVAS DE PROGRESSÃO DO PPH NO PCT ENTRE OUTROS PLAYERS E NA OMPI

Além dos institutos integrantes da Trilateral, outros *players* passaram a apoiar o PPH, estando por detrás desses esforços o eventual advento de uma patente mundial ou algo similar. Por "algo similar", leia-se um sistema global de patentes que conte com a liderança de pelo menos cinco institutos: USPTO, EPO, JPO, CNIPA (China) e KIPO (Coreia do Sul). Deve-se

10 A expressão 'sistema global de patentes" é apresentada em caráter comparativo ao atual "sistema internacional de patentes". A Organização Mundial da Saúde fala em saúde global para dar maior destaque ao caráter integrativo da saúde no mundo. Nunca antes, em tempos contemporâneos, essa distinção ficaria tão em evidência quanto no ano de 2020, em virtude da pandemia de Covid-19.

CC BY NC SA

recordar que, a partir dos anos 2000, esses institutos, junto com os da Trilateral, passaram a figurar no ranking dos dez maiores países depositantes do mundo nas estatísticas da OMPI. A China já ocupa a segunda posição geral a e a Coreia do Sul figura na 5ª posição (WIPO, 2019B). Com isso, estes institutos passaram a conformar, junto com os integrantes da Trilateral, o grupo intitulado IP-5.

Para tanto, o IP5 organizou-se e dividiu seu trabalho em diversos grupos. Durante a décima Reunião de Presidentes, ocorrida em junho de 2017, os IP5 estabeleceram sua visão para a cooperação, baseada nos seguintes parâmetros: a) harmonização de práticas e procedimentos; b) melhoria do compartilhamento de busca e exame; c) resultados de busca e exame com alta qualidade e em tempo adequado; d) acesso amplo à informação patentária (JPO, Sem ano).

É salutar notar o quanto o IP5 menciona o termo 'global". Este ponto merece destaque, uma vez que a construção de um eventual sistema global[11] de patentes perpassa a necessidade de estabelecimento de confiança entre os institutos de patentes (DRAHOS, 2009). O diálogo permite o estabelecimento de parcerias, o que está sendo alcançado paulatinamente pelo conjunto de países desenvolvidos com o PPH, que em 6 de janeiro de 2014 foi oficialmente adotado pelo IP5[12].

Outro player que busca se destacar pela uniformização de práticas é a OMPI. Ela consolidou-se no cenário posterior ao TRIPS como uma organização internacional, que encoraja a adoção de mais práticas comuns entre os países. Tal faceta pode ser observada, por exemplo, na maneira como o Comitê Permanente de Patentes (SCP) está atualmente conformado, sem pautas à vista acerca de harmonização normativa. Pode-se dizer que a OMPI existe, sob diversos aspectos, para estimular crescentemente o que se convencionou chamar de harmonização (STACK, 2008).

A OMPI também é fórum de ações para aprimoramento do PPH, através do PCT. Os resultados de busca e exame internacional preliminar dos pedidos internacionais são produzidos com vistas a auxiliar os examinadores dos institutos de patentes nacionais a realizarem suas atividades. Mesmo assim, ocorre duplicação de esforços, dentro e fora do instituto que produziu os documentos internacionais – principalmente porque os depositantes e os examinadores não são obrigados a utilizar o trabalho anteriormente produzido (WIPO, 2009A, p. 7).

11 A expressão 'sistema global de patentes" é apresentada em caráter comparativo ao atual "sistema internacional de patentes". A Organização Mundial da Saúde fala em saúde global para dar maior destaque ao caráter integrativo da saúde no mundo. Nunca antes, em tempos contemporâneos, essa distinção ficaria tão em evidência quanto no ano de 2020, em virtude da pandemia de Covid-19.

12 Para mais informações, acessar: https://www.fiveipoffices.org/activities/ws/ip5pph/ip5pph_index. Acesso 29out de 2020.

BY NC SA

É nesse sentido que os institutos de patentes da Trilateral trouxeram o tema do PPH para o âmbito do Grupo de Trabalho sobre o PCT (GT PCT), na OMPI (MENDES et al, 2015). Esse movimento teve início durante a 2ª Sessão do GT PCT, quando o Escritório Internacional da OMPI apresentou o documento "O Futuro do PCT". O documento contém princípios básicos e uma minuta de roteiro, contendo instruções para benefício do PCT aos Institutos e usuários do sistema. Dentre as necessidades ressaltadas, está o encorajamento de iniciativas do chamado *worksharing* (compartilhamento de busca e exame) e redução da duplicação entre diferentes Institutos de patentes. Inicialmente, o Escritório Internacional (a OMPI) defendeu que

> "alguns casos de duplicação ocorrem inteiramente dentro de um mesmo Instituto e poderá ser abordado diretamente. Outra duplicação é entre Institutos, e reduzi-la demandará um alto nível de confiança" (WIPO, 2009A, p. 7).

Buscando melhorar a situação, na 5ª Sessão do GT PCT, ocorrida em 2012, delegações dos Estados Unidos e do Reino Unido apresentaram uma proposta conjunta, intitulada "PCT 20/20", contendo doze propostas para melhorar o Sistema do PCT. Tal documento contém, dentre outras, a proposta específica de "integrar formalmente o PPH ao sistema do PCT, acelerar a tramitação dos pedidos na fase nacional e otimizar a reutilização do trabalho já realizado no marco do PCT na fase nacional" (WIPO, 2012; 2014). A referida proposta foi rechaçada por diversas delegações[13].

Com uma nova, e buscando uma solução, em 2014, os Estados Unidos e o Reino Unido submeteram o projeto de integração formal do PPH ao sistema do PCT. A proposição, revisada e ampliada, incluía propostas específicas para modificar o Regulamento do PCT, a fim de incorporar novas Regras, a citar, 52bis[14] e 78bis[15], que viriam a prever a aplicação do PPH aos pedidos que entrassem na fase nacional em determinadas condições. O pleito em questão, não vinculante, dispunha ainda que, mediante pedido do depositante, os Institutos nacionais ou regionais acelerassem a tramitação ou aplicassem um regime especial somente àqueles pedidos na fase nacional que contenham reivindicações que atendam aos quesitos de novi-

13 Esse quadro perdurou inclusive na 6ª Sessão do PCT, na qual alguns países expressariam "preocupações sobre possíveis efeitos para a soberania nacional pelo reuso do trabalho por outros institutos e pela qualidade do processamento nacional como resultado de buscas e exame acelerados" (IP WATCH, 2013).

14 Para informações sobre a proposta textual para esse novo regulamento, acessar: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/pct/en/pct_wg_7/pct_wg_7_21.pdf. Acesso 20 Ago 2023.

15 Idem.

CC BY NC SA

dade e atividade inventiva (ou seja, cumpram com os artigos 33.2[16] e 33.4[17] do PCT). Assim, sob o marco do PPH, um depositante que obtenha de uma ISA e IPEA uma opinião escrita favorável ou um informe preliminar internacional positivo sobre patenteabilidade poderá solicitar a tramitação ou o exame prioritário na entrada na fase nacional do pedido nacional correspondente. Portanto, um instituto de patentes se basearia nos resultados do trabalho efetuado anteriormente na fase internacional (WIPO, 2014). A falta de consenso, novamente, foi a resultante de argumentos contrários, que alegavam falta de amparo legal[18] do PCT, para que tal alteração fosse feita, ou a necessidade de convocação de uma conferência diplomática para tal incorporação (IP WATCH, 2014).

A presente seção apresentou alguns dos diversos players que possuem interesse na condução e internalização de um PPH pelo PCT, inclusive a OMPI. Ademais, apresentaram-se argumentos históricos que devem ser considerados, especialmente em tratativas negociadas (mas que não lograram sucesso) dentro da própria OMPI. Com base nesses argumentos, espera-se alicerçar as discussões em torno do que será apresentado na próxima seção, voltada a discutir as ações de cooperação técnica envoltas a esses intentos por parte de países desenvolvidos.

PPH: COOPERAÇÃO TÉCNICA OU PROJETO DE CONVERGÊNCIA REGULATÓRIA?

A aproximação crescente entre organizações similares, no caso, entre os institutos dos maiores países depositantes, não é de todo improvável. De acordo com DiMaggio et Powell (1983), organizações de um mesmo nicho tendem a aproximar suas práticas. O objetivo pode ser, por exemplo, a elevação de qualidade e eficiência. Assim, organizações tornam-se cada vez mais similares, com produtos, processos e serviços cada vez mais padronizados. Quando o resultado vai além da convergência de políticas e práticas, pode-se atingir um patamar de uniformização. Assim, diferentemente de uma mera aproximação, a harmonização/uniformização

16 De acordo com o PCT, o artigo 33.2 dispõe que “para os fins do exame preliminar internacional, a invenção cuja proteção é solicitada é considerada como nova, desde que não exista anterioridade no estado da técnica, tal como é definido no Regulamento de Execução” (WIPO, 2001).

17 Ainda de acordo com o PCT, o artigo 33.4 dispõe que, “para os fins do exame preliminar internacional, a invenção cuja proteção é solicitada é considerada como suscetível de aplicação industrial desde que, segundo a sua natureza, possa ser produzida ou utilizada (no sentido tecnológico) em qualquer tipo de indústria. O termo “indústria” deverá ser interpretação no seu sentido mais lato, como na CUP” (Ibidem).

18 Esse foi ponto levantado pelo Brasil em um paper (PCT/WG/7) circulado no GT. Fonte: https://www.ip-watch.org/weblog/wp-content/uploads/2014/06/PCT-WG-Brazil-Paper-PPH-June-2014.pdf Acesso 18 Abr 2023.

CC BY NC SA

só pode ser alcançada por meio da implementação de regras cada vez mais rígidas e estreitas em sua amplitude (BRUSCA, CAPERCHIONE, COHEN et ROSSI, 2015).

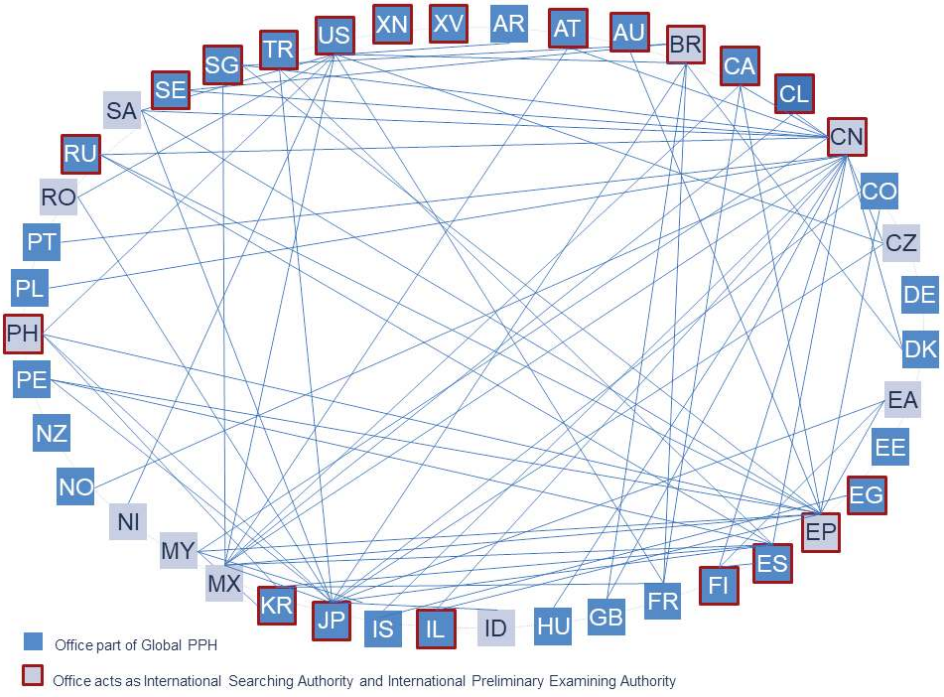
No campo da propriedade industrial, a harmonização internacional de patentes se constitui enquanto um "processo de crescente compatibilização de práticas" (BRUSCA, CAPERCHIONE, COHEN et ROSSI, 2015). É evidente que, mediante tal processo de convergência, conforme apregoado, por exemplo, pela OMPI e pela OCDE, o sistema internacional de patentes tende a se tornar menos diversificado e cada vez mais parecido. Esse é um prospecto realista, pelo menos nos países que tiverem condições de copiar práticas de outros institutos, de forma a se tornarem cada vez mais próximos em matéria de gestão e resultados (BRUSCA, CAPERCHIONE, COHEN et ROSSI, 2015).

Há dois pontos que podem ser destacados dentro do PPH. O primeiro é que o PPH, em especial o Global-PPH, pode ser considerado uma modalidade de priorização uniforme. Há um formulário único, com o qual é possível efetuar o requerimento em diversos institutos. A forma de análise deste requerimento (para decidir sobre a concessão ou não da priorização) é bastante similar entre os institutos – que adicionalmente estão ávidos por aprender novas práticas, para tornar esta tarefa mais eficiente. Além do mais, os resultados esperados são os mesmos, em todos os institutos. E faz o PPH se assemelhar, e muito, ao trâmite verificado no PCT, especialmente no que concerne à identificação dos países em que o pedido irá ingressar na fase nacional.

O segundo ponto (que deriva do primeiro), é que esta padronização pode ser estendida naturalmente para outros países, sem uma nova harmonização normativa multilateral, e sim por meio de uma harmonização de práticas, como é o caso da convergência em atividades de busca e exame de patentes. Além disso, é preciso recordar que o PPH pode ser estabelecido bilateralmente, a partir da assinatura de Memorandos de Entendimento Interinstitucional entre os institutos de patentes, que, a rigor, se encaixam na categoria *non-binding instruments*, o que significa dizer que, em regra, os institutos signatários podem retirar-se livremente no momento em que assim o desejem, sem maiores questões. Entretanto, o crescente número de pedidos de patentes não parece apontar para essa direção. A seguir, a Figura 02 apresenta o atual cenário de rede do PPH, em meio ao sistema internacional de patentes:

CC BY NC SA

Figura 02: Rede do PPH no atual sistema internacional de patentes



Fonte: OMPI. Janeiro de 2023

A pressão por esta harmonização (a adoção do PPH) pode ser interna ou externa ao instituto. Conforme DiMaggio et Powell (1983) mencionam, há forças miméticas, coercitivas e normativas que precisam ser levadas em consideração. Quando as forças são externas, os institutos de patentes se veem obrigados a demonstrar aos usuários/clientes de seus países que estão em busca de soluções para o aprimoramento do sistema, sob uma perspectiva de harmonização global. As forças internas ocorrem dentro da sistemática advinda de movimentos de imitação e que terminam por acometer seus gestores. É interessante inclusive notar que até 2015 não havia adotado o PPH, tendo passado por um episódio de rejeição de proposta de assinatura de projeto- piloto com os EUA em 2011, com uma externalização de posição contrária à adoção do PPH com receio de que fosse, realmente, um caminho sem volta para uma patente mundial, e abdicação da soberania do país (BRASIL, 2013; GUIMARÃES, 2015). Nesse tocante, para influenciar o sistema internacional rumo a um cenário mais equilibrado no qual exerceriam maior influência os países em desenvolvimento, o ponto de vista dos seus institutos de patentes precisaria ser fortalecido, razão pela qual agrupamentos como o

PROSUR[19], o IBEPI[20], o IP BRICS[21] e tantos outros no campo das patentes poderiam contribuir para a confecção de estratégias comuns a esses países, como contraponto ao sistema.

DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Uma das razões para se evitar a adoção ou não do PPH, a desconfiança dos institutos de patentes, tem caído gradativamente. Por sua vez, o surgimento de uma patente mundial - com consequente perda da função dos institutos nacionais e perda de soberania, ainda ressoa como improvável no mundo atual. Como foi argumentado, entretanto, o PPH pode ser considerado um passo lento, mas firme, em um processo que caminha rumo a um cenário de concentração de decisões de patenteabilidade em poucos institutos.

Como observado, esta conclusão está respaldada nos fatos de o mecanismo do PPH, de certa maneira, levar o examinador considerar a matéria já examinada pelo instituto parceiro; haver *players* relevantes que defendem tanto a patente mundial quanto o PPH; o fato de o PPH facilitar o ganho de confiança mútuo nos resultados de exame – etapa vista como fundamental para a patente mundial.

Com base nessas conclusões, alguns pontos de discussão tornam-se relevantes. Nota-se que estamos observando a passagem de uma era de intensa harmonização normativa multilateral (cujo cume fora pretensamente atingido com TRIPS) para outra, na qual a harmonização se dá por meio do compartilhamento de busca e exame e é executado diretamente (bilateralmente) entre os institutos de patentes. Ademais, os países desenvolvidos, notadamente, teriam percebido que o PPH possui características das mais efetivas possíveis: a) implica efetivamente na troca de busca e opiniões de exame; b) efetivamente aproxima os examinadores de patentes dos países, que podem se ver crescentemente dependentes da opinião de outros institutos, para alcance de maior produtividade operacional; c) resulta em maior intercâmbio técnico entre os institutos; d) permite aos institutos de patentes que almejam demonstrar aos usuários/clientes de seus países que estão em busca de soluções para o aprimoramento do sistema sob uma perspectiva de harmonização global.

19 Associação regional entre institutos de patentes composta por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, costa Rica, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai, formalizado em 12 de julho de 2012 ,em Santiago do Chile. Para mais informações, acessar: https://prosur.org/pt/columna/prosurprosul-um-exemplo-de-cooperacao-horizontal-na-america-latina-e-no-caribe/

20 Associação que congrega institutos iberoamericanos. Para mais informações, acessar: http://www.ibepi.org/

21 Acrônimo que reúne institutos de PI dos países membros do chamado “BRICS”. Para mais informaçoes: http://www.ipbrics.net/

Se esta conclusão estiver correta, o PPH rapidamente demonstrou-se uma ferramenta para a harmonização do sistema internacional de patentes. No caso, ao que tudo indica, os países desenvolvidos rapidamente buscaram posições privilegiadas, enquanto os países em desenvolvimento precisaram escolher entre refutar essa tese ou adaptar-se a ela. Tendo em vista o custo do atraso na concessão de patentes para a economia de países como o Brasil, especialmente em setores sensíveis como o da saúde (JANNUZZI e VASCONCELLOS, 2017) e em face da falta de horizonte em resolver o problema através de medidas convencionais como a contratação de novos examinadores para resolução do seu backlog, esses países têm optado por reposicionar a discussão sobre a questão da autonomia, por entenderem que a relação custo x benefício desse posicionamento seria positiva.

É interessante avaliar os efeitos da adoção do PPH para países como o Brasil. A análise, em pleno ano de 2023, pode ser vista de maneira retroativa, a partir de um juízo relacionado aos impactos decorrentes dos diferentes modelos adotados, a partir de 2015, quando foi assinado o primeiro projeto piloto junto aos Estados Unidos. Àquele tempo, o Brasil condicionou a conclusão de uma negociação em torno de um projeto piloto de PPH à perspectiva de limitação para campos tecnológicos que fossem do interesse direto de empresas brasileiras por ingressar nos EUA. Leia-se, por exemplo, a Petrobras, visto que o PPH entre INPI e USPTO em um primeiro momento, foi restrito aos campos tecnológicos de petróleo e gás (JACKMAN, BRANDES, OBSENICA, 2017). Tal negociação privilegiava uma perspectiva de barganha para ambos, sendo que para o Brasil, interessava um modelo que permitiria o ingresso de inovações brasileiras mais rapidamente no mercado estadunidense em um setor estratégico, e, para os EUA, a conclusão de um acordo que ficara inconcluso no ano de 2011, quando a então Presidente Dilma Rousseff vetou um acordo de PPH com aquele país (GANDRA, 2011; MENDES et al, 2015; GTPI/Rebrip, 2015). Não obstante, cabe destacar que, para tais negociações, não apenas o INPI brasileiro participou diretamente, como também o Ministério das Relações Exteriores, articulando-se com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A partir da concretização do primeiro projeto piloto com os EUA, o INPI deu início a negociações similares com outros países ou institutos de patentes, caso, por exemplo, do EPO, ou o JPO. Tal abordagem, do ponto de vista do histórico dessas negociações interinstitucionais será alvo de artigo posterior.

Sob uma perspectiva jurídica, faz se mister destacar que o projeto de PPH surgiu no Brasil como um “pacote pronto” que não acarretou maiores dificuldades para sua internalização. Isso porque, desde o ponto de vista conceitual, o PPH não altera ou cria necessidades, na maior parte dos países, inclusive o Brasil, de mudanças que não sejam da égide infralegal. Normativos internos foram editados a partir de 2015 e continuam sendo aprimorados, mas nada que preveja ou demande a revisão do marco legal (lei 9279, de 1996), o que dependeria de aprovação do Congresso brasileiro.

CC BY NC SA

Uma avaliação analítica sob a perspectiva político-econômica complementa a assertiva anterior. Tal decorre de um fato significativo: a maior parte dos depositantes que tradicionalmente questionam o "backlog de patentes brasileiro" é composta por empresas transnacionais residentes no Brasil, que avaliam como positiva a abertura desse intercâmbio interinstitucional com países desenvolvidos. Dessa maneira, no campo da política internacional, o Brasil tem recebido "afagos" justamente dos países ricos e tecnologicamente mais avançados. Domesticamente, como o INPI também instaurou diversos projetos de trâmite prioritário para nacionais (como os de patentes verdes, de saúde, voltados a micro, pequenas e médias empresas, ICTs, entre outros), não há como haver alegação justificada de maneira plausível quanto a potenciais privilégios aos estrangeiros frente aos nacionais. Ademais, é importante destacar que, apesar dos pedidos elegíveis no âmbito do PPH representarem apenas uma pequena fração dos pedidos totais que anualmente ingressam no INPI, o instrumento vêm permitindo que tecnologias de interesse estratégico, ou seja, mais competitivas para as empresas internacionais, consigam se inserir de maneira mais célere no mercado brasileiro, a partir do requerimento de ingresso em um dos tipos de PPH bilaterais disponíveis no Brasil. Infelizmente, a assimetria na utilização do instrumento por parte dos nacionais no exterior ainda é uma realidade, visto que, ainda no projeto piloto com os EUA, o INPI brasileiro havia recebido 38 requerimentos de PPH oriundos dos EUA até março de 2017, ao passo que o USPTO recebeu apenas 2 requerimentos brasileiros em outubro de 2016. (JACKMAN, BRANDES, OBSENICA, 2017).

Por sua vez, a adaptação aos rumos do sistema internacional não precisa, contudo, ser confundida com alinhamento automático ou refutação. A lástima é que esse não parece ser o caso. O PROSUR adotou o PPH em 2016 e diversos países do BRICS também adotam o PPH. O que resta de espaço, por exemplo, para discussões sobre convergências de interesses de países latino-americanos em matéria do sistema internacional de patentes parece ser ainda muito estreito. A desarticulação desses países se reflete nos próprios institutos de patentes, que a essa altura deveriam estar discutindo com maior ênfase o papel que almejam assumir. No presente momento, o protagonismo das discussões ainda está concentrado nos países desenvolvidos, que dominam a pauta do discurso legitimador em torno do PPH como projeto de cooperação internacional, deixando de lado a inerente e intrínseca dimensão política subjacente. Em outras palavras, cabe a países como o Brasil assumir um papel mais proativo para recalibragem do sistema internacional de patentes, que leve em consideração, de maneira equilibrada, os impactos sociais e econômicos, inclusive no que diz respeito à adoção de projetos de origem estrangeira que não foram necessariamente concebidos para a realidade nacional, e que fazem parte de uma agenda maior de convergência regulatória.

CC BY NC SA

REFERÊNCIAS

AHLERT, Ivan B. *A internacionalização das patentes:* o PLT e as novas propostas para o PCT. Revista da ABPI nº 51. Mar/Abr 2001.

AHLERT, Ivan B. A Patente Mundial e o INPI. 18 de julho de 2002. Disponível em: *https://ids.org.br/a-patente-mundial-e-o-inpi/*. Acesso:29 out 2020.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX; Dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Editora Contraponto, 2013

ASSMANN, Hugo. *A Trilateral: Nova Fase do Capitalismo Mundial*. Editora Vozes, ano 1979.

BIRBECK, Carolyn Deere. *The World Intellectual Property Organization (WIPO): a Reference Guide. Edward Elgar Publishing*. Cheltenham:Northhaptom, 2016.

BRAENDLI, P. Trilateral Co-operation *EPO-USPTO-JPO 1983-1985 and Associated Projects of the EPO*. World Patent Information. Vol. 8, No 2, 1986.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. *A revisão da lei de patentes: inovação em prol da competitividade nacional*. Brasilia, 2013.

BRUSCA, Isabel; CAPERCHIONE, Eugenio; COHEN, Sandra; ROSSI; Francesca Manes. *Public Sector Accounting and Auditing in Europe: the Challenge of Harmonization*. Palgrave Macmillan, 2015.

CLPI. *Sistema Mundial de Patente será prejuízo certo para países pobres, diz pesquisador*. Ano I. Edição 18. 25 de maio de 2010.

CORREA, Carlos. *Formulating Effective Pro-development National Intellectual Property Policies*. IN: BELLMANN, Christophe, DUTFIELD, Graham, MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo. Trading in Knowledge. Development Perspectives on Trips, Trade and Sustainability.ICTSD, 2003.

DE CARVALHO, Nuno Pires. *The TRIPS Regime of Patents and Test Data*. Kluwer Law International, 2017.

DE NEGRI, Fernanda; ZUCOLOTO, Graziela; MIRANDA, Pedro. KOELLER, Priscila. RAUEN, André; SZIGETHY, Leonardo. *Redução Drástica na Inovação e no Investimento em P&D no Brasil: o que dizem os indicadores da pesquisa de inovação 2017*. Nota Técnica nº 60. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura. IPEA, Abril de 2020.

DEERE-BIRKBECK, Carolyn. *Developing countries in the global IP system before TRIPS: the political context for the TRIPS negotiations*. IN: CORREA, Carlos M. Research Handbook on the Protection of Intellectual Property under WTO Rules. Volume I. Edward Elgar, UK, 2010.

DIMAGGIO, Paul. POWELL, Walter. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizatinal Fields*. IN: American Sociological Review, 1983, Vol 48.

DRAHOS, Peter. *"Trust me": Patent Offices in developing countries*. November, 2007.

DRAHOS, Peter. Cooperation, *trust and risk in the world`s major patent offices*. Science and Public Policy, 36. October, 2009.

DRAHOS, Peter. The Global Governance of Knowledge: *Patent Offices and their Clients*. Cambridge University Press, 2010.

EPO. The history of the EPO. Disponível em: https://www.epo.org/about-us/timeline.html#year19831987. Acessado em 02 de setembro de 2019.

EPO. Scenarios for the Future. 2007.

FIVE IP Offices. Disponível em: https://www.fiveipoffices.org/material. Acessado em 11 de março de 2020.

FRANCIS, Davis. Protection and Quality of Patents *(The Harmonization of International Patent Systems)*. Working Paper. Patent Law. Society of International Economic Law. Biennial Conference. Washington College of Law. 12-14th July 2018.

GANDELMAN, Marisa. *Poder e conhecimento na economia global*. Editora Civilização Brasileira, 2004

GANDRA, Alana. Brazil and US *will sign agreement on patents*. Agencia Brasil – Empresa brasil de Comunicação.

GOLDSMITH, Delvalle. *Proposed International Patent Cooperation Treaty*. IN: American Bar Association Journal, Vol. 55, No 10. October 1969, pp. 955-959.

GRAIN. WIPO *Moves Toward "World" Patent System*. July 2002.

GRUBB, Philip W. *The Trilateral Cooperation*. Journal of Intellectual Property Law & Practice, 2007, Vol 2. Nº 6.

GUIMARÃES, Reinaldo. O PPH e a *Indústria Nacional*. Revista Facto. Jul-Ago, 2015.

GTPI/Rebrip. Grupo de Trabalho sobre Propriedade Intelectual/Rede Brasileira pela Integração dos Povos. *Compartilhamento de exame de patentes entre Brasil e Estados Unidos: Bom para quem?* Rio de Janeiro, 07 de julho de 2015.

HOEVELER, Rejane. *Hegemonia compartilhada e organizações internacionais: a proposta trilateralista dos anos 1970*. Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 12, n. 2, 2017, p.55-75

HARBERS, Michael J. *Patent Cooperation*. IN: Stanford Law Review, Vol 20. No 5. May 1968. Pp. 1000-1029.

INPI. Projetos Piloto Patent Prosecution Highway. Última modificação em 19 de março de 2020A. Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/pph/projeto-piloto-pph. Acessado em 12 de setembro de 2019.

INPI. Patent Prosecution Highway. Última modificação em 07 de maio de 2020B. Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/pph Acessado em 12 de setembro de 2023.

INPI. Trâmite prioritário. Última modificação em 29 de abril de 2020C. Disponível em: http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/patente/exame-prioritario. Acessado em 31 de outubro de 2020.

INPI. Atividades Bilaterais, Regionais e Multilaterais. Atualizado em 8 de outubro de 2020D. Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/uso-estrategico-da-pi/relacoes-e-parcerias-internacionais/atividades-bilaterais-regionais-e-multilaterais. Acessado em 31 de outubro de 2020.

IP WATCH. *WIPO Members Debate Reduction of PCT Fees; Send Back PPH Proposal. 25/05/2013*. Disponível em: https://www.ip-watch.org/2013/05/25/wipo-members-debate-reduction-of--pct-fees-send-back-pph-proposal/. Acessado em 26 de maio de 2020.

IP WATCH. WIPO *Rediscovers Consensus as Delegates Agree PCT Amendments*. 14/0/2014. https://www.ip-watch.org/2014/06/14/wipo-rediscovers-consensus-as-delegates-agree-pct--amendments/. Acessado em 26 de maio de 2020.

JACKMAN, Peter; BRANDES, Lori; OBSENICA, Novak. In the fast lane. Biofuels international. May/June 2017.

JANNUZZI, Anna Haydé Lanzillotti. VASCONCELLOS, Alexandre Guimarães. *Quanto custa o atraso na concessão de patentes de medicamentos para a saúde no Brasil?* Cadernos de Saúde Pública 33 (8). Ago 2017.

Japan Patent Office. Disponível em: https:/www.jpo.go.jp/e/. Acessado em 08 de Agosto de 2019.

JPO. Introduction to Patent Prosecution Highway. Apresentação pdf. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/wipo_ip_ryd_13/wipo_ip_ryd_13_www_258896.pdf. Acessado em 17 de junho de 2019.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press. New Jersey, 1984.

KEOHANE, Robert O. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Routledge, London and New York, 2002.

LEONARDOS, Gustavo S. *Tendencia a la Patente Internacional*. Revista da ABPI. Nº 52. Mai/Jun 201.

LERNER, Josh. *150 Years of Patent Office Practice*. NBER Working Paper Nº 7477. January 2000.

LONDON ECONOMICS. *Patent Backlogs and Mutual Recognition*. January, 2010.

MATTHEWS, Duncan. Globalizing Intellectual Property Rights: the TRIPs Agreements. Routledge. London and New York. 2002.

MAY, Christopher. *The World Intellectual Property Organization: Resurgence and the Development Agenda*. Routledge, 2007.

MENDES, Dany Rafael Fonseca; PINHEIRO, Adalberto Amorim; DE OLIVEIRA, Michel Angelo Constantino; CORREA Cecília Barbosa Macedo. *A integração formal do Patent Prosecution Highway (PPH) no âmbito do Patent Cooperation Treaty (PCT): uma análise juseconômica*. Ano 52 Número 206 abril/junho de 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p317.pdf. Acessado em 17 de junho de 2019.

MERRILL, Stephen A; LEVIN, Richard C. MYERS, Mark B. A *patent System for the 21st century*. Committee on Intellectual Property Rights in the Knowledge-Based Eonomy. Board on Science, Technology and Economic Policy. National Research Council. The National Academies Press, 2004.

MOHANTY, NaliniKanta. *The advantage/ disadvantage of the harmonization of the patent system. Final Report in fulfillment of the Long-Term Research Fellowship sponsored by the Japan Patent Office*, March, 2008. Disponível em: http://www.ipindia.nic.in/writereaddata/images/pdf/mohanty_report_oct_mar_2008.pdf. Acessado em 28 de outubro de 2020.

MUSSKOPF, Diego. *What Japan can teach us about PPH: Important Features extracted from Questionnaire Survey*. Adviser: Prof. Yoshitoshi Tanaka. Tokyo Institute of Technology – Japan. 2012.

MUSSKOPF, Diego Boschetti. TANAKA, Yoshitoshi; BRAGA JUNIOR, Edi de Oliveira; ANTUNES, Adelaide Maria S. PEÇANHA, Rockfeller Maciel. *Como funciona o Patent Prosecution Highway*. Revista Economia & Tecnologia (RET) Volume 10, Número 3, Jul/Set 2014.

MUSSKOPF, Diego Boschetti. *Estudo sobre o projeto-piloto de uniformização da petição e avaliação dos requerimentos de trâmite prioritário de processo de patente no INPI*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019.

NYE, Jr. Joseph S. Soft Power. *The Means to Success in World Politics*. Public Affairs, New York, 2004.

United States Patent and Trademark Office. Disponível em: https://www.uspto.gov.br. Acessado em 08 de agosto de 2019.

CC BY NC SA

Patent Prosecution Highway Portal Site. Sem ano. Disponível em: https://www.jpo.go.jp/e/toppage/pph-portal/index.html. Acessado em 14 de junho de 2020.

ROCHA DE SOUZA, Allan. DA COSTA, Franklin Rodrigues; LINDOSO, Vania. *Ameaça nas patentes*. O Globo. 2011. Disponível em: http://www6.ensp.fiocruz.br/visa/?q=node/5525. Acessado em 29 de outubro de 2020.

SELL, Susan. *Private Power, Public Law: the Globalization of Intellectual Property Rights*. Cambridge University Press, 2003.

SEIFERT, Anneliese M. *Will the United States Take the Plunge into Global Patent Law Harmonization? A Discussion of the United States' Past, Present, and Future Harmonization Efforts.* IN:6 MARQ. INTELL. PROP. L. REV. 173, 173 (2002).

STACK, Alexander James. *International Patent Law: Cooperation, Harmonization and an Institutional analysis of WIPO and the WTO*. Thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Doctor of Juridical Science. Graduate Department of the Faculty of Law. University of Toronto. 2008.

TAKENAKA, Toshiko. *Patent Law and Theory: a Handbook of Contemporary Research*. Edward Elgar Publishing, 2009.

TRILATERAL. Sem ano. Disponível em: https://www.trilateral.net/index. Acessado em 08 de agosto de 2019.

TRILATERAL. Summary of the 24th Trilateral Conference. Tokyo, 17 November 2006. Disponível em: https://www.trilateral.net/wcm/connect/trilateral/a4bccc3d-2f7b-4b1a-aca8-eadc9e-6e242e/2006.pdf?MOD=AJPERES&CVID=. Acessado em 18 de maio de 2020.

YU, Peter K. *The Trust and Distrust of Intellectual Property Rights*. In: Revue Québécoise de droit international, volume18-1, 2005. pp. 107-140

WIPO. *Agenda developments of the international patent system*. Thirty-Sixth Series of Meetings. Geneva, September 24 to October 3, 2001. Document A/36/14. August 6, 2001.

WIPO. Assemblies of the Member States of WIPO. Thirty-Seventh Series of Meetings. Geneva, September 23 toOctober 1, 2002. Disponível em: https://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=2270. Acessado em 03 de outubro de 2019.

WIPO. *Assemblies of the Member States of WIPO*. The Information and Communication Technology (ICT) Strategy of the World Intellectual Property Organization (WIPO). Fifty-Fourth Series of Meetings. Geneva, September 22 to 30, 2014. June 23, 2014. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/govbody/en/a_54/a_54_ref_a_54_inf_5.pdf. Acesso: 10 jan 2021.

WIPO. *Curso de ensino à distância sobre o PCT. Introdução ao Tratado de Cooperação em matéria de Patentes*. Curso DL 101P20. Edição de janeiro a novembro de 2020.

WIPO. *Le système international de brevets en 2004*. Revue annuelle du PCT. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_901_2004.pdf. Acessado em 02 setembro 2019.

WIPO. *Methodology for the Development of National Intellectual Property Strategies*. Tool 3: benchmarking Indicators. 2016B.

WIPO. *Paris Convention for the Protection of Industrial Property*. 1979. Disponível em: https://wipolex.wipo.int/en/text/287556. Acessado em 26 de junho de 2019.

WIPO. *Patents*. Ano 2018. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2018-chapter2.pdf. Acessado em 22 de Agosto de 2020.

WIPO. *Patent Cooperation Treaty (PCT) Working Group*. Second Session.The future of the PCT. Geneva, May 4 to 8, 2009A. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/pct/en/pct.../pct_wg_2_3.doc. Acessado em 18 de junho de 2019.

WIPO. Patent Cooperation Treaty (PCT) Working Group. Fifth Session. Geneva, May 29 to June 1, 2012. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/pct/en/pct_wg_5/pct_wg_5_18.pdf. Acessado em 02 de setembro de 2019.

WIPO. Patent Cooperation Treaty (PCT) Working Group. Seventh Session. Geneva, June 10 to 14, 2014. *Formal Integration of the Patent Prosecution Highway into the PCT*. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/pct/en/pct_wg_7/pct_wg_7_21.pdf. Acessado em 18 de junho de 2019.

WIPO. Patent Cooperation Treaty (PCT) Working Group. Ninth Session, Geneva, May 17 to 20, 2016. *Proposal on PCT Fee Policy to stimulate patent filing by universities and public funded research institutions from certain countries, notably developing and least developed countries. Document submmitted* by Brazil. April 18, 2016A.

WIPO. *Patent Cooperation Treaty Yearly Review 2019*. 2019A.

WIPO. *Patent Cooperation Treaty*. Done at Washington on June 19, 1970, amended on September 28, 1979, modified on February 3, 1984, and on October 3, 2001. Disponível em: https://www.wipo.int/pct/en/texts/articles/atoc.html. Acessado em 14 de junho de 2020.

WIPO. PCT- Patent Prosecution Highway Pilot (PCT-PPH and Global PPH). Status on 22 October 2020. Disponível em: https://www.wipo.int/pct/en/filing/pct_pph.html. Acesso em: 31 outubro 2020.

WIPO. Standing Committee on the Law of Patents (SCP). Sem data. Disponível em: https://www.wipo.int/policy/en/scp/. Acessado em 31 de outubro de 2020.

WIPO. Standing Committe on the Law of Patents. Thirteenth Session. Geneva, March 23 to 27, 2009B. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/scp/en/scp_13/scp_13_8.pdf. Acessado em 02 setembro de 2019.

WIPO. Standing Committee on the Law of Patents. Twentieth Session. Geneva, January 27 to 31, 2014. Work-sharing programs among patent offices and use of external information for search and examination. SCP 20/8. December 4, 2013.

WIPO. Sharing Search and Examination Work Products. Disponível em: https://www.wipo.int/patents/en/topics/worksharing/sharing-work-products.html. Acessado em 14 de junho de 2020.

WIPO. *The First Twenty-Five years of the Cooperation Treaty (PCT) 1970-1995*. Geneva, 1995.

WIPO. *The Patent Cooperation Treaty (PCT)* in 1994. 1994

WIPO. *Who filed the most PCT patent applications in 2019?*.2019

WIPO. *World Intellectual Property Indicators* 2018. 2018.

WIPO. *World Intellectual Property Indicators* 2022.2022

WIPO. *World Intellectual Property Report 2019B*. The Geography of Innovation: Local Hotspots, Global Networks.

WIPO. *China Becomes Top Filer of International Patents in 2019 amid robust growth for WIPO`s IP Services, Treaties and Finances*. 2020.

WTO. Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights. 1994.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.16830

A América Latina Uberizada: como as Plataformas Digitais de Trabalho Aprofundam a Dependência da Região?

Uberized Latin America: How do Digital Work Platforms Deepen Regional Dependency?

América Latina Uberizada: ¿Cómo las Plataformas de Trabajo Digitales Profundizan la Dependencia Regional?

Izabela Ambo Okusiro
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: izabela.ambo@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5892-1636

Resumo: O presente trabalho visou analisar o fenômeno da *uberização* do trabalho na América Latina, a partir dos casos das empresas *Uber e 99*, sob a ótica da teoria marxista da dependência de Ruy Mauro Marini. Para tanto, partiu-se do pressuposto de que o desenvolvimento capitalista na América Latina tem características próprias, que divergem daquelas encontradas no centro mundial. Desta forma, as categorias de análise utilizadas na pesquisa foram a superexploração da força de trabalho e a dependência econômica, baseadas na teoria da dependência de Marini. Portanto, este trabalho, que se propôs um ensaio teórico, utilizou-se do método descritivo-explicativo de análise de objetivo, e da técnica bibliográfica de procedimento, para concluir que a superexploração da força de trabalho e a condição dependentista latino-americanas são aprofundadas pelo capitalismo de plataforma.

Palavras-chave: *uberização* do trabalho; plataformas digitais de trabalho; teoria marxista da dependência, superexploração da força de trabalho, América Latina

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Abstract: The present work aimed to analyze the phenomenon of the uberization of work in Latin America, based on the cases of the companies Uber and 99, from the perspective of the Marxist theory of dependence by Ruy Mauro Marini. To do so, it was based on the assumption that capitalist development in Latin America has its own characteristics, which differ from those found in the world center. Thus, the categories of analysis used in the research were overexploitation of the workforce and economic dependence, based on Marini's theory of dependence. Therefore, following the hypothetical-deductive method of approach, the descriptive--explanatory objective analysis, and using the bibliographic procedure technique, it was concluded that the overexploitation of the workforce and the dependency condition in Latin America are deepened by platform capitalism.

Keywords: uberization of work; digital work platforms; Marxist dependency theory; overexploitation of the workforce; Latin America

Resumen: El presente trabajo tuvo como objetivo analizar el fenómeno de la uberización del trabajo en América Latina, a partir de los casos de las empresas Uber y 99, desde la perspectiva de la teoría marxista de la dependencia de Ruy Mauro Marini. Para ello, se partió del supuesto de que el desarrollo capitalista en América Latina tiene características propias, que difieren de las que se dan en el centro mundial. Así, las categorías de análisis utilizadas en la investigación fueron la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y la dependencia económica, a partir de la teoría de la dependencia de Marini. Por tanto, siguiendo el método de abordaje hipotético-deductivo, el análisis objetivo descriptivo-explicativo, y empleando la técnica del procedimiento bibliográfico, se concluyó que la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y la condición dependiente latinoamericanas son profundizadas por el capitalismo de plataforma.

Palabras clave: uberización del trabajo; plataformas digitales de trabajo; teoría marxista de la dependencia; sobreexplotación de la mano de obra; América Latina

Recebido em: 14/02/2023

Aceito em: 11/07/2023

INTRODUÇÃO

A *uberização* do trabalho é um fenômeno contemporâneo que inaugura a utilização de plataformas digitais de intermediação entre prestadores e demandantes de um mesmo serviço. Apesar de aparentar uma revolução tecnológica positiva ao trabalhador, ela consiste em uma precarização laboral acentuada, com a exploração do trabalho aprofundada pela tecnologia. As empresas de aplicativo, muito embora estejam se proliferando eficientemente para o mundo todo, afetam a América Latina de maneira desproporcional, de acordo com o relatório *Fairwork* (2021).

Diante de tais transformações econômicas pelas quais o mundo tem passado, há, no entanto, uma configuração internacional, estruturada na gênese do sistema capitalista - e que passa a estruturar as relações internacionais -, que não abre brechas para que haja modificações: a divisão centro-periferia. Nesse contexto, alocam-se, no centro, os países metrópoles do sistema colonial, e são alocados, à periferia, a contraparte dessa relação. De um lado, aqueles desfrutam de um desenvolvimento econômico avançado, enquanto, de outro, estes se estabelecem em uma dependência intrínseca àqueles.

Isto posto, o presente estudo pretendeu analisar o fenômeno da *uberização* do trabalho na América Latina, a partir dos casos das empresas Uber e 99, sob a ótica da teoria marxista da dependência de Ruy Mauro Marini. Isto porque, na medida em que as plataformas digitais de trabalho estão inseridas na estrutura capitalista global, podem fornecer bases para compreender se, a partir da globalização da precarização laboral, atenuam-se as discrepâncias entre centro e periferia ou se, por se constituir como uma ferramenta capitalista para promover oligopolização do mercado e concentração e centralização de capital, elas se acentuam.

Para tal, foram utilizados os conceitos de superexploração da força de trabalho e de dependência, elementos primordiais da teoria marxista da dependência de Ruy Mauro Marini. Assim, este trabalho, que conta com uma base teórica e uma empírica, se caracterizou como um ensaio teórico, que se propôs à produção de conceitos analíticos, utilizando-se do método descritivo-explicativo de análise de objetivo, ao passo em que pretendeu descrever a *uberização* do trabalho na América Latina, e explicar de que maneira a ascensão das plataformas digitais laborais - a partir do caso da *Uber e da 99* - intensifica a condição dependente da região, utilizando-se para isto da teoria da dependência de Ruy Mauro Marini.

Na primeira parte do artigo, então, foi realizada uma contextualização sucinta da CEPAL e das teorias desenvolvidas em sua esfera, e, depois, da teoria marxista da dependência de Ruy Mauro Marini, para promover uma compreensão dos pressupostos que baseiam o presente

CC BY NC SA

trabalho. À parte subsequente restou a análise empírica da *uberização* do trabalho na América Latina e dos casos das empresas de aplicativo *Uber e 99*, a fim de demonstrar que a *uberização* do trabalho emerge subsumida na estrutura econômica capitalista mundial e, por isso, não só reproduz como reforça a posição da América Latina no sistema internacional.

1 A INSERÇÃO DEPENDENTE LATINO-AMERICANA NA ECONOMIA CAPITALISTA MUNDIAL

Esta primeira seção será dedicada à apresentação do pensamento de Ruy Mauro Marini e de suas contribuições para a compreensão da América Latina enquanto uma região que se insere de maneira dependente na economia capitalista mundial e assim permanece. Para tal, a primeira subseção visará a uma breve contextualização do âmbito em que ele emerge, a CEPAL, e as teorias com as quais ele debate. Na parte que se segue será desenvolvida a sua teoria, especificamente, avultando os seus principais elementos.

1.1 As teorias latino-americanas na CEPAL ao fim do séc. XX

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi instituída a partir de uma resolução do Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da ONU no ano de 1948, passando a figurar, assim, como uma das cinco comissões regionais estabelecidas pelas Nações Unidas. Com sede em Santiago, no Chile, ela foi constituída visando a contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina - e, posteriormente, englobando, também, o Caribe -, a partir da coordenação regional, reforçando, sobretudo, as relações econômicas entre os países da região e deles com os demais blocos regionais (CEPAL, 2023).

A CEPAL, ainda que tenha nascido como uma esfera de atuação técnica, diferentemente de outras comissões econômicas, desenvolveu-se em uma comunidade epistêmica[1], tornando-se um importante lócus de produção de conhecimento da/sobre América Latina. Esse cenário pode ser observado desde a década de 1950, quando emerge, em sua esfera, a teoria do desenvolvimento. Esse primeiro momento foi marcado pela preocupação quanto ao subdesenvolvimento econômico da região, ressaltando, assim, a necessidade de formulação de po-

1 A instituição pode ser considerada uma comunidade epistêmica, posto que se constitui como “uma rede de profissionais com conhecimento e competência reconhecidos em um domínio específico e uma reivindicação oficial de conhecimento relevante para a política dentro desse domínio ou questão” (HAAS, 1992, p.3, tradução nossa).

líticas e teorias que fossem independentes daquelas dos países industrializados, ou adaptadas às suas realidades. Nessa perspectiva, outorgou-se às políticas de industrialização a capacidade de superar o caráter periférico da economia latino-americana (COLISTETE, 2001).

Essa teoria tem, em seu cerne, a interpretação do desenvolvimento como um *continuum* evolutivo, no qual o subdesenvolvimento é tomado como uma etapa do processo desenvolvimentista, que situa, desta maneira, os países industrializados nos extremos superiores. Por esse ângulo, seria através da modernização dos aparelhos produtivos, aos moldes das economias centrais, que cessar-se-iam os problemas econômicos e sociais que assolavam a América Latina, visto que, para os teóricos desenvolvimentistas, eles se devem, principalmente, à insuficiência do desenvolvimento capitalista na região. Para essa visão etapista, o subdesenvolvimento seria, então, sinônimo de desenvolvimento pré-industrial. (DUARTE; GRACIOLLI, 2007; MARINI, 2017).

Em crítica a essa percepção da configuração internacional, portanto, emerge uma nova análise ancorada na concepção dependentista, contrapondo-se à ideia de que os países se encontravam em fases diferentes em um continuum de desenvolvimento, e, nesse sentido, de que a condição de subdesenvolvimento poderia (e seria) superada através da modernização industrial. Desse modo, a teoria da dependência emerge evidenciando os contextos de desenvolvimento e de subdesenvolvimento como "realidades que, ainda que estruturalmente vinculadas, são distintas e contrapostas" (DUARTE; GRACIOLLI, 2007, p.3). Nessa abordagem, o subdesenvolvimento, longe de se constituir como uma fase do processo de desenvolvimento, é uma faceta específica do capitalismo, isto é, ele é produto do sistema a nível mundial, cujo desenvolvimento do centro se deu graças ao - e às custas do - subdesenvolvimento da periferia.

> O sistema capitalista, que gerou a acumulação centralizada do capital dando origem ao crescimento conjugado com o avanço tecnológico nos países de economia desenvolvida, ao revés, produziu a estagnação da periferia durante vários séculos a despeito dos esforços industrializantes (MACHADO, 1999, p. 202).

Em suma, de acordo com Duarte e Graciolli (2007), essa corrente se alicerça na constatação de que é a exploração das economias periféricas que alimenta o avanço das centrais, e que, sendo assim, há uma interdependência intrínseca nessa relação. Entretanto, apesar de partirem da mesma realidade concreta, buscando explicações para o mesmo fenômeno, os teóricos dependentistas se divergem quanto às lentes utilizadas para interpretá-lo. Nesse sentido, se diferenciam, também, quanto aos possíveis caminhos a serem traçados frente a ele.

CC BY NC SA

Assim, de um lado, tendo como expoentes Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, e com bases analíticas fornecidas pelo pensamento weberiano, forja-se a ideia de desenvolvimento dependente e associado como a saída para os países subdesenvolvidos alçarem-se ao crescimento econômico. Sucintamente, o que tais autores defendem é que a internacionalização dos mercados periféricos acarretaria o seu desenvolvimento na medida em que o capital externo forneceria condições para que o Estado subdesenvolvido e os capitalistas locais o acelerassem (MORAES, I., 2021).

Por outro lado, autores como Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra e Andre Gunder Frank encontraram, na teoria marxista, as raízes para fundamentar as suas ideias. Dessa maneira, segundo Duarte e Graciolli (2007), a teoria marxista da dependência (TMD), ao compreender o caráter periférico das economias ditas subdesenvolvidas como insuperável dentro do sistema capitalista, aduz que é somente a partir de uma revolução socialista que a autonomia seria, enfim, alcançada. Uma vez que o enfoque do presente trabalho recai sobre essa segunda, a qual será aprofundada na parte subsequente, a abordagem da primeira se deu em termos gerais, apenas a título de comparação.

1.2 A teoria marxista da dependência de Ruy Mauro Marini

A Teoria Marxista da Dependência, então, ganha visibilidade ao fim da década de 1960 e início da década de 1970, se consolidando enquanto corrente em 1972, quando Ruy Mauro Marini publica o livro “Dialética da Dependência” (DUARTE; GRACIOLLI, 2007). A sua interpretação sobre a dependência latino-americana foi marcada por um ineditismo quanto à produção teórica da região.

> A teoria marxista da dependência, justamente por seu rigor no método desenvolvido por Marx, possibilitou uma teoria original de interpretação da América Latina, desenvolvendo categorias de análise próprias, que reflete a realidade concreta de nosso continente (ASSUNÇÃO, 2020).

Marini (2017) parte do suposto de que o capitalismo nos países periféricos possui características específicas, e, por isso, não pode se desenvolver, jamais, da mesma maneira que o das economias consideradas avançadas.

> [...] mais do que um pré-capitalismo, o que se tem é um capitalismo sui generis, que só adquire sentido se o contemplamos na perspectiva do sistema em seu conjunto, tanto em nível nacional, quanto, e principalmente, em nível internacional” (MARINI, 2017, p. 326).

CC BY NC SA

A sua tese se assenta sobre a ideia de que os processos históricos que constituíram o capitalismo nas economias do centro e nas da periferia - no geral, metrópoles e colônias no sistema colonial, respectivamente -, por serem muito distintos, produziram o nascimento de sistemas econômicos com lógicas também bastante divergentes. Se, por um lado, aquelas passam por um processo de desenvolvimento do mercado interno para, depois, expandirem-se ao internacional, por outro, estes se estabelecem em uma íntima relação com o capital internacional, inserindo-se, desde a gênese, no mercado mundial. Para ele, é justamente esse o elemento essencial da estrutura dependente: a circulação do capital em escala mundial (MARINI, 1981; MARINI, 2017).

Dessa maneira, de acordo com Marini (2017), relegou-se aos Estados latino-americanos, desde o século 16, o papel de fornecedor de bens para sustentar o desenvolvimento econômico dos países europeus. Em um primeiro momento, essa dominação econômica estava subordinada à política, na medida em que eles, enquanto colônias, possibilitaram, a partir da produção de metais preciosos e gêneros exóticos, o aumento do fluxo de mercadorias e a expansão dos meios de pagamento na Europa, fatores que forneceram o terreno fértil para a industrialização sediada posteriormente na região. A independência política conquistada por eles no século 19, contudo, não se refletiu em uma igual autonomia econômica, posto que os países centrais, principalmente a Inglaterra, firmaram estreitas relações comerciais, que, embora travestidas, em pouco se diferenciava da relação colonial que, em tese, havia sido superada. Nesse cenário, a América Latina passa a fornecer matérias-primas em troca de manufaturas e de dívidas, estabelecendo-se, assim, a divisão internacional do trabalho, a qual ditará o desenvolvimento da região por toda a sua história.

Esse aspecto é central para a sua análise, ao passo em que é essa raiz do desenvolvimento capitalista no cenário internacional que fornece bases para a compreensão da configuração econômica mundial nos dias atuais e que, segundo o autor, perdurará enquanto o sistema econômico for regido pela lógica capitalista. “A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida” (MARINI, 2017, p. 327). Isto porque, para ele, a força motriz do capitalismo mundial, em geral, e do desenvolvimento dos países centrais, em específico, é, justamente, a dependência dos países periféricos, que, na condição de subordinados, atuam como meros concessores de meios para aqueles avançarem, restando sempre à margem, e de cujo desenvolvimento nunca se dará de maneira plena, autônoma, desvinculada.

CC BY NC SA

Esse contexto fica evidente quando se observa a história.

> A criação da grande indústria moderna seria fortemente obstaculizada se não houvesse contado com os países dependentes, e tido que se realizar sobre uma base estritamente nacional. De fato, o desenvolvimento industrial supõe uma grande disponibilidade de produtos agrícolas, que permita a especialização de parte da sociedade na atividade especificamente industrial. [...] O forte incremento da classe operária industrial e, em geral, da população urbana ocupada na indústria e nos serviços, que se verifica nos países industriais no século passado, não poderia ter acontecido se estes não contassem com os meios de subsistência de origem agropecuária, proporcionados de forma considerável pelos países latino-americanos. Isso foi o que permitiu aprofundar a divisão do trabalho e especializar os países industriais como produtores mundiais de manufaturas. (MARINI, 2017, p. 328)

Dessa forma, o que Marini (2017) constata é que a expansão da mais-valia relativa[2], que é possibilitada necessariamente pela desvalorização dos bens-salário[3], tem como elemento primordial a oferta de alimentos pela América Latina, já que o fornecimento desses bens necessários para o crescimento da classe operária - e a deterioração dos termos de troca - foi eficaz em reduzir o preço da força de trabalho, refletindo, portanto, em uma maior quantidade absorvida pelo capitalista. Essa relação que teve o seu auge no século 19, no entanto, não foi a única forma de exploração encontrada pelos países centrais. Com o crescimento da capacidade produtiva houve, inexoravelmente, o aumento mais que proporcional do consumo das matérias-primas.[4] A solução encontrada, então, pelos países industrializados foi, novamente, voltar-se à periferia mundial: é a provisão de matérias-primas a preços cada vez menores que viabiliza a expansão do capital.

A desvalorização dos produtos provindos da América Latina se dá, sobretudo, mediante a deterioração dos termos de troca, que consiste, basicamente, nas transações internacionais,

2 Mais-valia (ou mais-valor) é o valor do tempo de trabalho não remunerado, e, portanto, diz respeito ao tempo de trabalho absorvido gratuitamente pelo capitalista, o que Marx denominou de sobretrabalho (2013, p.485), isto é, o tempo excedido do tempo de trabalho necessário para produção do valor de substituição da sua força de trabalho. Algumas formas específicas de mais-valia são o lucro industrial, o lucro comercial, e os juros, por exemplo. A teoria marxiana vai, ainda, produzir uma distinção de duas formas de mais-valia: a relativa e a absoluta. "O mais-valor obtido pelo prolongamento da jornada de trabalho chamo de mais-valor absoluto; o mais-valor que, ao contrário, deriva da redução do tempo de trabalho necessário e da correspondente alteração na proporção entre as duas partes da jornada de trabalho chamo de mais-valor relativo" (MARX, 2013, p. 485).

3 Bens necessários à reprodução da força de trabalho. (MARINI, 2017)

4 "Como a taxa de lucro não pode ser fixada apenas em relação ao capital variável [fração do capital despendida na compra da força de trabalho], mas sobre o total do capital adiantado no processo de produção, isto é, salários, instalações, maquinário, matérias primas etc., o resultado do aumento da mais-valia tende a ser — sempre que implique, ainda que seja em termos relativos, uma elevação simultânea do valor do capital constante empregado para produzi-la — uma queda da taxa de lucro." (MARINI, 2017, p. 330)

CC BY NC SA

cujas classes de mercadorias são distintas (manufaturas e matérias-primas, originadas, respectivamente, no centro e na periferia), em que uma das partes supervaloriza os seus produtos em detrimento daqueles da outra. Essa relação configura, de um lado, aqueles cujos bens são vendidos a preços superiores a seu valor, e, de outro, os que têm seus produtos subvalorizados, isto é, que concedem parte do valor que produzem àqueles[5] (MARINI, 2017). Em outros termos, por causa da deterioração dos termos de troca, acarretada pela divisão internacional do trabalho, a economia latino-americana se cristaliza na exportação de produtos de baixo valor agregado (commodities) vis-à-vis a importação de bens de alto valor (manufaturas, tecnologia, etc.), e, nessa permuta, parte do mais-valor produzido nos países periféricos passa a fazer parte da dinâmica de acumulação de capital do centro (ASSUNÇÃO, 2020).

Diante dessa transferência de mais-valia, a burguesia dos países desfavorecidos, que tem as suas taxas de lucro suprimidas, busca, no aprofundamento da exploração do trabalho, a sua compensação. Na impossibilidade de fazer frente à deterioração dos termos de troca, a solução para ampliar a sua fatia absorvida de mais-valor se concentra, então, no âmbito da produção interna. Aqui, pois, Marini (2017) argumenta ser o princípio da superexploração do trabalho, que recairá sobre a classe trabalhadora latino-americana. Essa, por sua vez, sofrerá uma exploração dupla: pelos países centrais, que, a partir dos elementos supramencionados, extraem uma porção da mais-valia; e pela burguesia nacional, que, por meio da intensificação do trabalho sem modificação do nível tecnológico[6], da prolongação da jornada de trabalho e da expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho[7], a (super)explora. Possibilitada pela existência de um extenso exército industrial de reserva[8],

5 "[...] o mero fato de que umas produzam bens que as outras não produzem, ou não o fazem com a mesma facilidade, permite que as primeiras iludam a lei do valor, isto é, vendam seus produtos a preços superiores a seu valor, configurando assim uma troca desigual. Isso implica que as nações desfavorecidas devem ceder gratuitamente parte do valor que produzem, e que essa cessão ou transferência seja acentuada em favor daquele país que lhes venda mercadorias a um preço de produção mais baixo, em virtude de sua maior produtividade" (MARINI, 2017, p. 332).

6 "Temos aqui uma forma particular de produção de mais-valia relativa, pois o valor criado pelo trabalhador é aumentado, sem alterar a jornada de trabalho, embora alterando a relação entre os dois tempos de trabalho que existem na jornada de trabalho: o tempo de trabalho excedente e tempo de trabalho necessário. Nesses tempos o trabalhador produz mais, porque dele se exige mais em termos de intensidade" (MARINI, 1981, p. 3, tradução nossa).

7 "[...] seguramente a mais importante em um país dependente, consiste simplesmente em dar ao trabalhador uma remuneração inferior ao valor real de sua força de trabalho. Em outras palavras, isso significa não respeitar as condições técnicas e o custo dos meios de subsistência para fixar a relação entre o tempo de trabalho necessário e o tempo de trabalho excedente, mas apenas para reduzir o salário do trabalhador além do que seu tempo de trabalho necessário permitiria, e converter o fundo de consumo do trabalhador em parte do fundo de acumulação de capital" (MARINI, 1981, p. 4, tradução nossa).

8 Massa de população desempregada que se acentua com o progresso técnico, na medida em que são retiradas de seus postos de trabalho e relegadas à margem da economia. Segundo Marini (1981), é a existência dessa população marginalizada que permite que a força de trabalho empregada seja remunerada abaixo do seu limite, uma vez que ela exerce pressão sobre o mercado de trabalho e gera produção de subsistência.

CC BY NC SA

essa é a particularidade que fundamenta a classe operária da América Latina: a remuneração abaixo do valor de sua força de trabalho.

> [...] nos três mecanismos considerados, a característica essencial está dada pelo fato de que são negadas ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho: nos dois primeiros casos, porque lhe é obrigado um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando assim seu esgotamento prematuro; no último, porque lhe é retirada inclusive a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal (MARINI, 2017, p.334).

O baixo salário que define a mão de obra latino-americana ancora-se, ainda, no caráter exportador de sua economia. Como já exposto, ela foi determinada, desde o seu princípio, pela esfera internacional, culminando em um processo de divórcio entre produtor e consumidor. Ao passo em que a produção é voltada à exportação, ela não depende do mercado interno, e, desse modo, diferentemente dos países centrais, ela não precisa aumentar o poder de compra de sua população para ampliar a sua mais-valia. Pelo contrário, a expansão de suas taxas de lucro se dá conforme se estende a exploração do trabalhador, já que é essa a fonte substancial do barateamento de sua produção. Essa estrutura provoca uma cisão econômica profunda da sociedade, em que, de um lado, a burguesia, que concentra grande parte do capital, usufrui de produtos importados (manufaturados, supérfluos), em oposição à classe trabalhadora, que, em condição de superexplorada, mal consegue ter acesso aos bens essenciais (MARINI, 1981; MARINI, 2017).

Com o processo de industrialização na região, esse sistema permanece inalterado. Isso porque, de acordo com Marini (2017), instaurado na década de 1930, ele nasce da demanda de bens de consumo manufaturados que os países industrializados, enfrentado uma profunda crise econômica, não mais conseguiam suprir. Assim, com o objetivo de provê-las, dá-se início à transformação produtiva latino-americana. Esta, porém, sendo regida pela estrutura dependentista, concebe uma indústria débil, pois, não concedendo condições para o consumo interno, volta a depender, mais uma vez, do exterior. Como aduz o autor,

> [...] em um país dependente, o trabalhador conta apenas como produtor, como criador de bens de consumo, mas nunca como consumidor, pois a produção não se destina ao seu consumo, mas ao dos trabalhadores e camadas que vivem a mais-valia nos países centrais (MARINI, 1981, p. 2, tradução nossa).

A partir da década de 1950, entretanto, a dependência atingiu níveis ainda mais exacerbados, ao passo em que o capital externo passou a se inserir na indústria latino-americana. A superexploração da força de trabalho como fonte de lucro das corporações imperialistas,

CC BY NC SA

somada à busca, por parte dos países centrais, de mercados para as suas indústrias pesadas, funcionaram como atrativos para investimentos diretos na região. Dessa forma, se, em 1870, a divisão internacional do trabalho era composta por um centro manufatureiro e um agrário, em 1970, o cenário se transforma, embora a estrutura permaneça: uma gama complexa de países em diferentes estágios de desenvolvimento, os quais operam partes de um processo produtivo fragmentado, cujas etapas que concedem maior valor agregado - como eletrônica pesada ou indústria química - são mantidas como monopólios das economias centrais (MARINI, 1981; MARINI, 2017).

Em suma, apesar da complexidade do pensamento de Marini superar ao que se propõe essa breve apresentação, o que resta evidente, a partir do exposto, é que a economia capitalista global, estruturada e estruturante, é configurada de maneira que apenas alguns países desfrutaram - e desfrutarão - de um desenvolvimento econômico que permite o seu pioneirismo em inovações e a sua ascensão no sistema internacional. Em contrapartida, os demais - que serão sempre os "outros" - permanecem à margem, periféricos do sistema, servindo como fontes do crescimento econômico pelo qual não serão favorecidos, a menos que sejam superadas as relações de produção capitalistas.

2 A *UBERIZAÇÃO* DO TRABALHO COMO FERRAMENTA DE APROFUNDAMENTO DA DEPENDÊNCIA DA AMÉRICA LATINA

Esta segunda seção terá como objetivo a análise empírica proposta pelo trabalho. Nesse sentido, em um primeiro momento, haverá uma contextualização geral do fenômeno da *uberização* do trabalho, seguida de dois estudos de caso utilizados para aplicar a teoria de Ruy Mauro Marini.

2.1 A precarização laboral promovida pelas plataformas digitais: o fenômeno da *uberização* do trabalho

O mundo do trabalho tem sofrido grandes mudanças desde a década de 1980[9]. Antunes (2006) aponta algumas das principais transformações que inauguraram tal processo: o

9 Antunes (2006) vai considerar como a mais aguda crise que a classe-que-vive-do-trabalho passou durante o século XX, marcada por "mudanças na estrutura ocupacional; mudanças na natureza e hierarquia das funções, aumento do desemprego, inovações tecnológicas e organizacionais no processo de trabalho" (AUGUSTO, 1998, p. 87).

CC BY NC SA

grande salto tecnológico, em que há a entrada da automação, da robótica e da microeletrônica no universo fabril; os processos produtivos decorrentes, muitas vezes, dos já existentes (neofordismo, neotaylorismo, pós-fordismo); e o nascimento de novos processos produtivos, marcados principalmente por uma flexibilização da produção, cujo expoente é o toyotismo, que "penetra, mescla-se, ou mesmo substitui o padrão fordista dominante, em várias partes do capitalismo globalizado" (ANTUNES, 2006, p. 24).

O toyotismo, enquanto modelo de organização do processo produtivo, é determinado por horizontalização[10], produção voltada e conduzida diretamente pela demanda[11], processo produtivo flexível[12], equipes de trabalho[13], entre outros aspectos inovadores que lhe outorgaram grande prestígio, passando, assim, a ser largamente adotado por sua alta rentabilidade. Essa fragmentação dos espaços produtivos em inúmeras empresas surtiu efeitos na subjetividade dos trabalhadores, visto que a dispersão gerada entre eles serviu, também, para desarticulá-los em torno da categoria de "classe trabalhadora" (CHAUÍ, 2022).

De todas as mudanças que o toyotismo traz, para Antunes (2006, p. 49 e 50),

> O mais brutal resultado dessas transformações é a expansão, sem precedentes na era moderna, do desemprego estrutural, que atinge o mundo em escala global. Pode-se dizer, de maneira sintética, que há uma processualidade contraditória que, de um lado, reduz o operariado industrial e fabril; de outro, aumenta o subproletariado, o trabalho precário e o assalariamento no setor de serviços. Incorpora o trabalho fe-

10 "[...] no toyotismo tem-se uma horizontalização, reduzindo-se o âmbito de produção da montadora e estendendo-se às subcontratadas, às "terceiras", a produção de elementos básicos, que no fordismo são atributos das montadoras. Essa *horizontalização* acarreta também, no toyotismo, a expansão desses métodos e procedimentos para toda a rede de fornecedores. Desse modo, *kanban, just in time*, flexibilização, terceirização, subcontratação, CCQ, controle de qualidade total, eliminação do desperdício, "gerência participativa", sindicalismo de empresa, entre tantos outros elementos, propagam-se intensamente" (ANTUNES, 2006, p. 35).

11 "A produção é variada, diversificada e pronta para suprir o consumo. É este quem determina o que será produzido, e não o contrário, como se procede na produção em série e de massa do fordismo. Desse modo, a produção sustenta-se na existência do estoque mínimo. O melhor aproveitamento possível do tempo de produção (incluindo-se também o transporte, o controle de qualidade e o estoque), é garantido pelo *just in time*. O *kanban*, placas que são utilizadas para a reposição das peças, é fundamental, à medida que se inverte o processo: é do final, após a venda, que se inicia a reposição de estoques, e o kanban é a senha utilizada que alude à necessidade de reposição das peças/produtos. [...]" (ANTUNES, 2006, p. 34)

12 Flexível, aqui, reside no sentido de que um operário possa operar várias máquinas, acarretando um caráter polivalente do trabalhador. "Coriat fala em desespecialização e polivalência dos operários profissionais e qualificados transformando-os em trabalhadores multifuncionais"(CORIAT, 1992b, p.41 apud ANTUNES, 2006, p. 34).

13 "Uma equipe de trabalhadores opera frente a um sistema de máquinas automatizadas. Além da flexibilidade do aparato produtivo, é preciso também a flexibilização da organização do trabalho. Deve haver agilidade na adaptação do maquinário e dos instrumentos para que novos produtos sejam elaborados" (ANTUNES, 2006, p. 35). Nesse contexto, a figura do capataz é abolida, transferindo às próprias equipes a responsabilidade pelo controle de qualidade da produção (ANTUNES, 2006).

CC BY NC SA

> minino e exclui os mais jovens e os mais velhos. Há, portanto, um processo de maior heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora.

É nessa esteira de flexibilização dos processos produtivos, que também emergirá, posteriormente, o que hoje se denomina capitalismo de plataforma. É importante, deste modo, evidenciar que, muito embora as dinâmicas do mundo do trabalho contemporâneo sejam singulares, elas não nascem em um vazio histórico. Ainda que o fenômeno da *uberização* do trabalho dê origem a inúmeros elementos inéditos, é essencial a compreensão de que ele está inserido em um contexto, sendo resultante de um conjunto de processos já em vigor no mundo do trabalho.

Diante de tal panorama, infere-se que o mundo do trabalho passou, então, a ser determinado por um desemprego estrutural, que se constituiu concomitantemente com os trabalhos temporários, precários, intermitentes, parciais, terceirizados, em um léxico que somente se alarga. Hoje em dia se tem trabalhadores *uberizados*, pejotizados, walmartizados (ANTUNES, 2018). E novas nomenclaturas vão sendo criadas para denominar as vítimas das reformulações incessantes do capital, que encontra, em elementos modernos, formas de se perpetuar uma relação arcaica.

Nessa conjuntura, nasce, em março de 2009, o aplicativo *Uber Technologies Inc*., uma plataforma digital com o propósito de conectar motoristas e passageiros, ofertando e procurando, respectivamente, o serviço de transporte individual (UBER, 2023). Esse sistema digital, de conexão de prestadores e demandantes de um serviço, foi rapidamente adotado pela população e espraiou-se de maneira muito veloz e eficiente para os mais variados setores, dando origem ao fenômeno que hoje se denomina *uberização* do trabalho. Ele atingiu desde aquelas profissões historicamente precarizadas, como entregadores (de comida[14], de compra de supermercado[15], de frete[16], etc.), profissionais de limpeza[17], babás[18], até aquelas tradicionalmente mais prestigiadas, como professores[19], advogados[20], designers[21] e, até, médicos[22] (CARTA CAPITAL, 2019), acentuando o processo histórico de informalização e complexificação da classe trabalhadora (ANTUNES, 2006). Com tamanho sucesso, a *Uber* teve o seu modelo adaptado

14 Como iFood, Rappi, UberEats, 99Food, Aiqfome, Delivery Much, etc.
15 Como iFood, Supermercado Now, Rappi, James Delivery, etc.
16 Como TruckPad, Fretebras, SontraCargo, Quero Frete, etc.
17 Como GetNinjas, Diaríssima, Triider, Blumpa, etc.
18 Como Sitly, AppNanny, Famyle, Babysits, etc.
19 Como Superprof, Eduqi, Colmeia, Profes, etc.
20 Como JusTap, Oi Advogado, Smart Justice, etc.
21 Como Freelancer, Workana, GetNinjas, Freelapp, etc.
22 Como Docway, Iubem, etc.

CC BY NC SA

por milhares de outros aplicativos, podendo ser considerado um formato laboral que se estenderá, em um futuro próximo, à majoritária porção - senão toda - do mercado de trabalho. Esse cenário foi batizado por Santana e Antunes (2021) de “pandemia da *uberização*”.

Essa revolução tecnológica pela qual passaram essas áreas de serviço, aduz Abílio (2017), reduziu as relações empregatícias, ao passo em que instituiu as plataformas como meras ferramentas de intermediação da conexão entre cliente e prestador de serviço. Alicerçada na ideologia[23] neoliberal[24], outorgou ao trabalhador a categoria de autônomo, microempreendedor e colaborador dos aplicativos, não conformando, assim, nenhum tipo de vínculo formal com a empresa. Conceder tal identidade a esses prestadores significou, mais do que tudo, retirar deles qualquer direito laboral concernente ao trabalhador empregado (como descanso remunerado, proteção previdenciária, garantia de renda, jornada de trabalho regular, entre tantos outros) e restando, unicamente a eles, os riscos e os encargos acerca da atividade[25].

Entretanto, é possível inferir que a categoria de trabalhador autônomo só lhe é conferida no âmbito jurídico, posto que, na realidade concreta, há uma evidente subordinação em relação à empresa: não cabe ao “microempreendedor” tomar decisão alguma acerca de sua atividade. A distribuição do serviço é feita pelo algoritmo, que escolhe a quem vai chegar o pedido. É a plataforma, ainda, que decide unilateralmente qual o valor será cobrado pela atividade, qual a taxa absorvida por ela, qual o formato e o tempo de sua realização (FONTES, 2017). Além disso, ela conta com mecanismos coercitivos: há o desligamento, em casos de má avaliação, desconexão, cancelamentos, e qualquer outra conduta que fuja da disciplinaridade

23 A ideologia, de acordo com Chauí (1980), serve para ocultar a realidade social dos sujeitos, e, portanto, a divisão social e a exploração de classes. Dessa forma, ela é composta por ideias da classe dominante das formações sociais, que possuem caráter prescritivo, normativo e regulador, que mascara os antagonismos e a opressão social, produzindo uma ideia de unidade e homogeneidade na sociedade, a tal ponto que torna-se difícil rastrear as ideias à classe que as criaram.

24 “Sua grande novidade [do Estado neoliberal] está em definir todas esferas sociais e políticas não apenas como organizações, mas como um tipo determinado de organização que percorre a sociedade de ponta a ponta e de cima embaixo: a empresa [...] vai além: encobre o desemprego estrutural por meio da chamada uberização do trabalho e por isso define o indivíduo não como membro de uma classe social, mas como um empreendimento, uma empresa individual ou “capital humano”, ou como empresário de si mesmo, destinado à competição mortal em todas as organizações, dominado pelo princípio universal da concorrência disfarçada sob o nome de meritocracia (é o que chamo de neocalvinismo). O salário não é visto como tal e sim como renda individual e a educação é considerada um investimento para que a criança e o jovem aprendam a desempenhar comportamentos competitivos” (CHAUÍ, 2020, p. 321 e 322).

25 Um entregador de comida a domicílio precisa prover e sustentar os seus meios para realizar a atividade, como a moto, o celular, a internet, e, caso fique impossibilitado de trabalhar, por ter sofrido algum acidente durante uma entrega, por exemplo, deve arcar com todos os custos de saúde, de manutenção da moto, e não tem os seus dias de recuperação remunerados.

CC BY NC SA

exigida pelo aplicativo; e existem, também, os "bloqueios brancos"[26], que consistem na suspensão de chamadas, sem que se restrinja a conta oficialmente (LIMA, 2021). Dessa forma, os trabalhadores *uberizados* se configuram enquanto sujeitos sociais que precisam se submeter aos ônus do emprego formal, ao mesmo tempo em que lhe são negados os bônus dessa relação.

Diante disso, percebe-se que, de autonomia, não há nada: talvez a única e última escolha realizada pelo "colaborador" seja a de aderir ao aplicativo. Assim como expõem Franco, Ferraz e Ferraz (2022, n.p.), os prestadores de serviço "não vendem o produto do próprio trabalho para o consumidor, eles(as) vendem ao capitalista (representado pela empresa-plataforma) a própria força de trabalho, pois é a única mercadoria que possuem".

> Longe de trabalhar como entregador por conta de um desejo de se tornar microempreendedor, o entregador está lá, na imensa maioria das vezes, por falta de alternativa a outras formas mais dignas de trabalho, ou seja, o que caracteriza o engajamento a esse tipo de trabalho não é uma adesão voluntária, mas uma 'adesão social compulsória' (AMORIM, 2020, n.p.).

Apesar do mundo do trabalho enfrentar uma precarização estrutural (ANTUNES, 2018) desde o fim do séc. XX, não é mera coincidência a *uberização* do trabalho emergir somente após a Crise do *Subprime* de 2008[27]. Esse evento catastrófico despejou, conforme Vilela (2018), mais de 200 milhões de pessoas de seus postos de trabalho, fornecendo, assim, mão de obra disponível à informalidade, ou, em outros termos, um enorme contingente de exército industrial de reserva. Isto posto, dado que o funcionamento eficiente das plataformas digitais só é possibilitado na presença da multitude, tal crise concedeu terreno fértil para o florescimento dessa nova forma de labor.

Nessa esfera, os trabalhadores são definidos por Abílio (2020b) como just-in-time: estão sempre disponíveis para serem utilizados, mas, tal qual o sistema de remuneração por peça, são pagos somente pela atividade realizada. O tempo de espera entre uma chamada e outra é um tempo não remunerado, e, portanto, perdido. Os trabalhadores que, por vezes, podem chegar a até 18 horas conectados nos aplicativos, como constatado pela autora, recebem apenas

26 Utilizados quando não há justificativas legítimas para o desligamento do trabalhador - como em participação em greves, críticas públicas, etc. -, e que poderia acarretar processos jurídicos.

27 A Crise do Subprime teve seus primórdios em dezembro de 2007 no mercado imobiliário e se alastrou para o mercado financeiro, eclodindo de maneira preocupante no segundo semestre de 2008 com a falência do Lehman Brothers. Teve como berço os EUA, mas com o efeito dominó logo passou a ter alcance internacional, na medida em que causou a falência de grandes empresas, ensejou o desemprego em massa e a crise, generalizada, saiu do controle de todos, acarretando graves recessões econômicas mundiais (CAMPOS, 2010).

CC BY NC SA

referente às horas em que, de fato, realizaram o serviço. Com isso, "a eterna batalha do capital para a redução dos poros[28] do trabalho é finalmente resolvida" (ABÍLIO, 2020b, p. 117).

Estabelece-se, então, com a *uberização*, o empresariamento da informalidade (VACLAVIK; OLTRAMARI; ROCHA-DE-OLIVEIRA, 2022), em que se globaliza - e se capitaliza - o modelo de trabalho tipicamente periférico (constituído sobre as bases da informalidade, da precariedade e da flexibilização), dando-lhe centralidade no mercado laboral internacional, na medida em que penetra nos países do Norte uma estrutura do Sul (ABÍLIO, 2020a). Se, então, o trabalho informal adentra aqueles países como novidade, nesses, ele é parte constitutiva de suas economias[29]. Além disso, Abílio (2020a) ainda vai demonstrar que esse processo de precarização laboral traz consigo elementos de gênero.

> Naquela ocupação tipicamente feminina [revendedoras de cosméticos], socialmente invisível, em um trabalho que mal é reconhecido como tal, já era possível identificar elementos centrais que tecem a reprodução social das mulheres, que se espraiam com a flexibilização do trabalho e hoje se atualizam na *uberização*. As indistinções entre o que é e não é tempo de trabalho, a nebulosidade entre o que é e não é trabalho, as imbricações do espaço doméstico no espaço de trabalho são alguns dos elementos que compõem a flexibilização do trabalho e hoje se aprofundam sob uma nova forma de gestão e controle (ABÍLIO, 2020a, p. 112).

Ou seja, esse fenômeno que tem se alastrado pelos mais diversos setores do mercado de trabalho, inserindo-se em todo o mundo, implementa condições laborais que se assemelham àquelas antes restritas às populações marginalizadas da sociedade. A *uberização* do trabalho institui a informalidade típica do Sul global e do trabalho feminino como regra. Sendo assim, uma interpretação possível é a de que ela acarreta, em relação às características do mercado de trabalho, uma maior paridade entre Norte e Sul, e entre homens e mulheres. Uma igualdade para baixo: enquanto classe trabalhadora, antes de qualquer coisa, somos todos precarizados. Tanto os mercados formais dos serviços que não conseguem competir com o preço dos aplicativos, quanto as classes informais que são constituídas na esfera do capitalismo de plataforma, são vítimas do processo de acumulação do capital, respectivamente, do lado destrutivo e criador[30].

28 A porosidade do trabalho se refere aos intervalos em uma jornada de trabalho, constituindo remuneração sem produtividade. "Para descrever o processo de intensificação, Marx (1975) empregou a metáfora da "porosidade", imaginando o trabalho como se fosse uma esponja que, vazia d'água, representasse um grau de intensidade menor e cheia descrevesse o máximo de intensidade e ritmo" (DAL ROSSO, 2010, p. 1).

29 A América Latina, por exemplo, que sofre, desde o seu "nascimento", com a superexploração do trabalho e o desemprego estrutural, a informalidade se estabelece como regra.

30 Os lados dizem respeito ao conceito de destruição criadora de Schumpeter. "Schumpeter, lembrando Marx, reconhece que o aspecto essencial é reconhecer o capitalismo como um processo evolutivo, que não se deve meramente à população, ao capital ou à moeda. O impulso fundamental que dá início e mantém o

Contudo, o que se observa é que, apesar do capitalismo de plataforma se firmar como tendência internacional no futuro do trabalho, globalizando trabalhos informais e acentuando a precarização laboral nas mais diversas regiões do mundo, certas nações sentem mais o seu impacto do que outras (ABÍLIO; AMORIM; GROHMANN, 2021). É concernente a esse aspecto que a parte que se segue se concentrará.

2.2 A superexploração da força de trabalho e a absorção de empresas latino-americanas pelo capital estrangeiro: o caso da *Uber* e da 99

A *uberização* do trabalho é um fenômeno internacional, que, com grande potencial lucrativo, tem atraído o capital internacional e alcançado, assim, as várias regiões do planeta. Desencadeando debates dentro e fora da academia, e provocando grandes desafios ao mundo do trabalho, as plataformas digitais emergem no sistema capitalista, e, por isso, são subsumidas pela lógica do capital e condicionadas por sua estrutura. Posto isto, longe de serem neutras, elas funcionam como ferramentas de extração de mais-valia e, dessa maneira, de (super) exploração da força de trabalho.

Assim sendo, a contraposição centro-periferia encontra, na *uberização* do trabalho, mais um alicerce. No que tange aos investimentos, por exemplo, Ásia, América do Norte e Europa são os principais destinos, concentrando 96% dos financiamentos às empresas - US$ 57 bi, US$ 46 bi e US$ 12 bi, respectivamente - (ILO, 2021). Foram elas também as maiores detentoras da receita mundial das plataformas digitais do ano de 2019: 49% nos Estados Unidos, 23% na China e 11% na Europa, restando somente 17% para o restante do mundo (ILO, 2021). Em contrapartida, de acordo com o relatório produzido pela *Fairwork* (2021), a América Latina é a região que mais sofre com a ascensão das plataformas digitais. Em sua pesquisa, baseada em um sistema de pontuações, gerado a partir de cinco indicadores, a saber, remuneração justa, condições justas, contratos justos, gestão justa, e representação justa, constatou-se a inexistência de plataformas atuantes na América Latina que tenham uma alta pontuação, diferentemente de regiões como África, Ásia e Europa.

movimento da máquina capitalista decorre dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados, das novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria. Há na realidade um processo de mutação industrial que incessantemente revoluciona a estrutura econômica a partir de dentro, incessantemente destruindo a velha estrutura e incessantemente criando uma nova. Este processo de destruição criadora é básico para se entender o capitalismo. Nos termos do próprio autor: "É nisso que consiste o capitalismo e é aí que têm de viver todas as empresas capitalistas" (SCHUMPETER, 1984, p. 113 apud MORAES, A., 2021, p. 3).

CC BY NC SA

Em uma economia fundamentada na superexploração do trabalho, a precarização ganha ainda mais fôlego: de acordo com os números fornecidos pelo Measureable AI (2022), o Brasil é o segundo maior mercado da empresa de aplicativo Uber, com mais de 600.000 motoristas cadastrados. No entanto, de acordo com o Índice Uber[31], elaborado por Burlot, Piattelli e Penisse (2021) através do monitoramento da renda dos motoristas do aplicativo em nível global, a América do Sul é a segunda região com o menor índice, ficando atrás somente da África. Isto significa que um motorista sul-americano precisa realizar jornadas muito mais extensas para ter a mesma renda que os europeus, oceânicos, asiáticos, e norte-americanos, em ordem decrescente.

Ao passo que a média, em junho de 2019, do valor recebido por quilômetro de um motorista na Europa foi de US$2,32, na América do Sul, ele é quase três vezes menor: US$0,85. Na Oceania - US$2,05, na Ásia - US$1,43, na América do Norte - US$1,01, e, finalmente, na região com o menor valor, África - US$0,60. Assim, apesar de exercer a idêntica atividade, por intermédio da mesma empresa, há uma enorme discrepância na remuneração do trabalhador. Ainda que seja necessário aprofundar os estudos a partir desses dados, eles fornecem base para compreender o elemento da superexploração da força de trabalho, que encontra-se no âmago da economia capitalista latino-americana (BURLOT; PIATTELLI; PENISSE, 2021).

Se há reivindicações generalizadas quanto à precarização laboral promovida pelas plataformas digitais, as quais provêm, também, de países europeus, ao produzir essa análise comparada dos valores recebidos pelos motoristas das diversas regiões, avulta-se, em consequência, o caráter de extrema exploração nas regiões da América do Sul e da África. Isto na medida em que, ao jogar luz sobre a exploração promovida nas regiões ditas “desenvolvidas”, concomitantemente se ressalta a superexploração na periferia global. Nesse sentido, longe de atenuar as diferenças inerentes ao desenvolvimento capitalista mundial, as plataformas digitais se utilizam delas para produzir um contingente cada vez maior de mais-valia. Dessa forma, inserida nas sociedades latino-americanas, a *Uber*, por ser uma empresa estadunidense,

31 A fim de analisar a renda dos motoristas da Uber a nível internacional e comparativo, os autores produziram esse índice a partir do procedimento: (1) Instalação do aplicativo em um Smartphone, para consultar o preço de uma viagem padronizada em cada uma das cidades selecionadas; (2) Registro dos valores das três principais variáveis de cobrança do passageiro que utiliza o app - tarifa base, preço por minuto e preço por quilômetro -; (3) Os dados do mesmo são obtidos em rota padronizada e às 12h00. de acordo com o horário oficial da capital. A rota vai do Ponto A - a rua mais importante da cidade - ao Ponto B - o principal Aeroporto Internacional da mesma cidade; (4) Os valores são cobrados na moeda oficial do país correspondente, são convertidos para dólares americanos de acordo com a cotação atual do dia em www.google.com; (5) Para saber quanto é o valor que cada motorista receberia, é realizada a seguinte operação matemática. A tarifa básica mais o preço por quilômetro mais o preço por minuto multiplicado por 1,6 minutos; (6) 75% desse total é o que o motorista do Uber recebe pelo primeiro quilômetro percorrido (BURLOT; PIATTELLI; PENISSE, 2021).

CC BY NC SA

transfere o capital desses países para o vizinho do norte, funcionando, logo, como um braço de seu imperialismo (KWET, 2019).

Traspadini e Amaral (2021, n.p.), ao defender que a empresa *Uber* constitui um capital monopolista, que lucra com a associação entre capitais produtivos e improdutivos, concluem que:

> A Uber nasceu pequena e tornou-se uma gigante na era das tecnologias vinculadas à mobilidade social. É mais do que uma plataforma. É capital portador de juros, é capital produtivo, é capital fictício, é capital financeiro produtor e apropriador de mais valia, é máquina de incidência política e cultural na América Latina e no mundo no século XXI. Um capital potente na consolidação da alienação em sua nova e potente fase de violação da vida, do extermínio dos povos projetado a partir das plataformas e da criminalização de todo tipo de luta social no âmbito nacional. A Uber é uma nova empresa associada a velhos hábitos de dominação no continente.

Outro caso que pode fornecer condições para o entendimento do capitalismo de plataforma como meio de aprofundamento da dependência latino-americana é o da empresa de aplicativo 99. Nascida no Brasil, pelas mãos de Ariel Lambrecht, Renato Freitas e Paulo Veras, em junho de 2012, a *startup*[32] de transporte individual cresceu rapidamente no mercado nacional, tornando-se, quase seis anos depois, a primeira a valer mais de US$1 bilhão na história do país - ficando, assim, conhecida como o primeiro unicórnio brasileiro (termo utilizado para designar startups que atingem tal valorização) (G1, 2018).

Essa rápida evolução da concorrente da *Uber* atraiu os olhares da Didi Chuxing, maior aplicativo de transportes da China, que adquiriu o controle da empresa. Além dessa compra, a empresa chinesa, a partir de aquisições e de estabelecimento de parcerias, estava presente, em 2018, em mais de mil cidades no mundo, e tinha o valor de mercado estimado em US$ 56 bilhões[33], passando a alcançar, atualmente, mais de 80% da população mundial (99, 2023; LOUREIRO, 2018).

O episódio de aquisição de uma plataforma brasileira, cujo crescimento se dava de maneira acentuada, por uma empresa estrangeira, pode ser observado, a partir da ótica da teoria da dependência, como um processo que engendra mais dependência latino-americana. Na medida em que uma empresa nacional é comprada pelo capital estrangeiro, que, detendo grande poder no mercado, se alça ao oligopólio, faz com que os países periféricos, no geral,

32 "Uma startup é um grupo de pessoas à procura de um modelo de negócios repetível e escalável, trabalhando em condições de extrema incerteza" (SEBRAE, 2022).

33 De acordo com Loureiro (2018, n.p.), no ano de 2018, era considerada a "segunda startup mais valiosa do planeta, só atrás da rival Uber".

CC BY NC SA

fiquem cada vez mais reféns da tecnologia vinda do centro. Em mercados que se conformam em direção à monopolização, o perigo está, justamente, no aprofundamento da dependência dos bens retidos nas mãos de poucos. Poucos esses, regidos pela lógica do capital, cujo objetivo é pura e simplesmente a exploração dos muitos, isto é, o seu enriquecimento às custas, necessariamente, do empobrecimento dos outros. Aqui se estabelece, assim como no caso da *Uber*, a transferência do capital dos países onde a plataforma opera em direção à sede, no caso, a China.

A partir desses casos, então, resta claro que, tal como preconizou Marini, um país que se insere no mercado mundial em condição de dependência, jamais conseguirá superá-la dentro das relações de produção que a produziram. Isto posto, o capitalismo de plataforma, embora acentue o processo de flexibilização do mercado de trabalho em todo o mundo, ainda assim é estruturado por uma configuração econômica mundial que relega à periferia nada mais do que a sua (eterna) posição de marginalidade. Por um lado, o centro considerado "desenvolvido" conserva o domínio sobre a produção de bens de alto valor agregado - as tecnologias das plataformas -, e, por outro, o fornecedor de condições para desenvolvimento daquele - o trabalho nas plataformas -, reproduzindo (e aguçando), por fim, a deterioração dos termos de troca.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capitalismo de plataforma é o culminar de um processo de flexibilização e informalização do mercado de trabalho que já estava em curso desde, pelo menos, a década de 1980. Marcada por uma acelerada e assídua precarização laboral, a *uberização* do trabalho, que se caracteriza pela utilização de plataformas digitais para conectar a oferta e a demanda de um serviço, opõe-se à relação empregatícia com os trabalhadores e, com isso, nega direitos laborais básicos a eles. Cercada por contradições e nutrindo-se da ideologia neoliberal, acentuou a disparidade econômica entre os países do centro e da periferia mundiais, já que, enquanto esses são precarizados e tornam-se cada vez mais obsoletos e dependentes das tecnologias daqueles, as nações centrais retêm cada vez mais o capital mundial, em um processo de concentração e centralização do mesmo.

Esse cenário pôde ser evidenciado pelos casos das empresas Uber e 99. O primeiro fornece evidências de que há uma diferença assídua no valor da força de trabalho dos motoristas dos países europeus, oceânicos, asiáticos e norte-americanos em relação aos sul-americanos e africanos, que pode ser compreendida pela categoria de superexploração do trabalho teorizada por Ruy Mauro Marini. O segundo, por sua vez, demonstra que há um processo de

CC BY NC SA

oligopolização/monopolização das plataformas digitais, que acarreta, inexoravelmente, em uma maior dependência dos países fornecedores de mão de obra daqueles exportadores de inovações tecnológicas.

Nesse cenário, são os trabalhadores de aplicativo latino-americanos os que mais sofrem com o capitalismo de plataforma. Sobre eles recaem as injustiças globais: em um mundo marcado pela precarização laboral promovida pelos aplicativos, a América Latina é a mais prejudicada; em uma América Latina carente de direitos laborais, alicerçada na dependência e na superexploração da força de trabalho, que carrega em seu âmago a desigualdade social, aos trabalhadores de aplicativo não resta nem uma relação empregatícia, nem um salário justo. A dupla exploração a que são submetidos ganha, aqui, força e clareza.

Desse modo, a partir da análise do presente estudo, resta evidente que a *uberização* do trabalho não nasce alheio à estrutura econômica capitalista mundial, tampouco atenua a desigualdade centro-periferia com a globalização da informalidade. Pelo contrário, as plataformas digitais, regidas pela lógica do capital, intensificam a dependência latino-americana, na medida em que acentuam a superexploração do trabalho na região e engendram cada vez mais dependência em relação à tecnologia produzida nos países "desenvolvidos".

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek; AMORIM, Henrique; GROHMANN, Rafael. *Uberização* e plataformização do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas. *Sociologias*, v. 23, n. 57, p. 26-56, 2021.

ABÍLIO, Ludmila Costhek. Plataformas digitais e *uberização*: Globalização de um Sul administrado? *Contracampo*, v. 39, n. 1, p. 12-26, 2020a.

ABÍLIO, Ludmila Costhek. *Uberização*: a era do trabalhador just-in-time? *Estudos Avançados*, v. 34, n. 98, p. 111-126, 2020b.

ABÍLIO, Ludmila Costhek. *Uberização* do trabalho: subsunção real da viração. *Passa Palavra*. 19 fev. 2017. Disponível em: <https://passapalavra.info/2017/02/110685/>. Acessado em 15 de fevereiro de 2023.

AMORIM, Henrique. Da falsa ideia de empreendedorismo e autonomia à dura realidade da exploração algorítmica do trabalho de entregadores. [Entrevista concedida a] Ricardo Machado e João Vitor Santos. *Instituto Humanitas Unisinos*. 29 jul. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/601363-da-falsa-ideia-de-empreendedorismo-e-autonomia-a-dura-realidade-da-exploracao-algoritmica-do-trabalho-de-entregadores-entrevista-especial-com-henrique-amorim>. Acessado em 30 de janeiro de 2023.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao Trabalho?*: Ensaio Sobre As Metamorfoses e A Centralidade do Mundo do Trabalho. São Paulo/Campinas: Cortez/Editora da UNICAMP, 2006.

ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão*: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ASSUNÇÃO, Matheus Gringo de. Ruy Mauro Marini e a teoria marxista da dependência. MST. 05 jul. 2020. Disponível em: <https://mst.org.br/2020/07/05/ruy-mauro-marini-e-a-teoria-marxista-da-dependencia/>. Acessado em 29 de janeiro de 2023.

AUGUSTO, André Guimarães. O fim da centralidade do trabalho?. *Pesquisa & debate*, v. 9, n. 2(14), p. 87-104, 1998.

CARTA CAPITAL. A *uberização* das relações de trabalho. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/justica/a-uberizacao-das-relacoes-de-trabalho/>. Acessado em 30 de janeiro de 2023.

BENSUSÁN, Graciela; SANTOS, Hector. Digital platform work in Latin America: challenges and perspectives for its regulation. In: HAIDAR, Julieta. *Work and Labour Relations in Global Platform Capitalism*. Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2021.

BURLOT, Gastón; PIATTELLI, Luca; PENISSE, Franco. Índice Uber: Análisis cuantitativo del capitalismo de plataforma mirado desde América del Sur. *Revista Hipertextos*, v. 9, n. 15, p. 101-124, 2021.

CAMPOS, Catherine Fernandes de. *A Crise do Subprime e seus efeitos sobre os Estados Unidos e reflexos no Brasil*. Monografia de Ciências Econômicas - Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" (UNESP), 2010.

CC BY NC SA

CEPAL. Sobre. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre>. Acessado em 29 de janeiro de 2023.

CHAUÍ, Marilena. “Neoliberalismo” (aula online). In: *Instituto Conhecimento Liberta*, Democracia e Autoritarismo no Brasil. 05 mai. 2022.

CHAUÍ, Marilena. *O que é Ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

CHAUÍ, Marilena. O totalitarismo neoliberal. *Anacronismo e Irrupción*, v. 10, n. 18, p. 307-328, 2020.

COLISTETE, Renato. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 41, p. 21-34, 2001.

DAL ROSSO, S. Intensidade do trabalho. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. *DICIONÁRIO*: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista; GRACIOLLI, Edílson José. A Teoria da Dependência: interpretações sobre o (sub)desenvolvimento na América Latina. In: Colóquio Internacional MarxEngels, 5, 2007, Campinas. *Anais V Colóquio Internacional MarxEngels*. Campinas: UNICAMP, p. 1-10, 2007.

FAIRWORK. *Fairwork 2021*: annual report. University of Oxford, Oxford, 2021. Disponível em: <https://fair.work/en/fw/publications/fairwork-annual-report-2021/>. Acessado em 30 de janeiro de 2023.

FONTES, Virgínia. Capitalismo em tempos de *uberização*: do emprego ao trabalho. *Marx e o Marxismo - Revista do NIEP-Marx*, v. 5, n. 8, jan./jun. 2017.

FRANCO, David Silva; FERRAZ, Deise Luiza da Silva; FERRAZ, Janaynna de Moura. Economia Política da *Uberização*: As Três Formas de intermediação do trabalho nas empresas-plataforma. In: *EnANPAD*, 2022. XLVI Encontro da ANPAD, 2022.

G1. Chinesa Didi Chuxing compra o controle da brasileira 99. *G1*. 03 jan. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/chinesa-didi-chuxing-compra-o-controle-da-brasileira-99.ghtml>. Acessado em 05 de janeiro de 2023.

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization,* v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

ILO. *World Employment and Social Outlook*: The role of digital labour platforms in transforming the world of work. Genebra: International Labour Office, 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_771749.pdf>. Acessado em 05 de janeiro de 2023.

KWET, Michael. Digital colonialism: US empire and the new imperialism in the Global South. *Race & Class,* v. 60, n. 4, jan. 2019.

LIMA, Paulo. 'Entregador Antifascista' critica precarização do trabalho e omissão de veículos da imprensa. [Entrevista concedida a] *Folha de S. Paulo*, 26 fev. 2021. 1 vídeo (14 min. 11 seg.), son., color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ttciccleoIg>. Acessado em 31 de janeiro de 2023.

LOUREIRO, Rodrigo. A ascensão chinesa. *Istoé Dinheiro*, 06 abr. 2018. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/a-ascensao-chinesa/>. Acessado em 05 de janeiro de 2023.

MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina. *Estudos Avançados*, v. 13, n. 35, p. 199-215, 1999.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. Tradução: Marcelo Carcanholo, *Germinal: marxismo e educação em debate*, Salvador, v. 9, n. 3, p. 325-356, 2017.

MARINI, Ruy Mauro. La acumulación capitalista dependiente y la superexplotación del trabajo. *Cuaderno Universitario*, n. 2, Panamá, 1981. Disponível em: <https://marini-escritos.unam.mx/wp-content/uploads/1972/09/21-La-acumulacio%CC%81n-capitalista-dependiente.pdf>. Acessado em 15 de fevereiro de 2023.

MARX, Karl. O *Capital*: livro 1. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEASUREABLE AI. Ride-hailing In Latin America: A Race Between Uber and Didi's 99. *Derived From Data News*. 19 ago. 2022. Disponível em: <https://dfdnews.com/2022/08/19/ride-hailing-in-latin-america-a-race-between-uber-and-didis-99/>. Acessado em 05 de janeiro de 2023.

MORAES, Antonio Carlos de. Destruição Criativa: A tese de Schumpeter sobre a Decomposição do Capitalismo. Pesquisa & Debate, v. 33, n. 1(59), 2021.

MORAES, Isaias Albertin de. A Interpretação do Desenvolvimento Dependente e Associado de Fernando Henrique Cardoso: uma revisitação crítica. *Mundo e Desenvolvimento*, v. 5, n. 6, 2021.

SANTANA, Marco; ANTUNES, Ricardo. A pandemia da *uberização* e a revolta dos precários. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-pandemia-da-uberizacao-e-a-revolta-dos-precarios/>. Acessado em 30 de janeiro de 2023.

SEBRAE. O que é uma startup? *Sebrae.* 25 mar. 2022. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-uma-startup,6979b2a178c83410VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acessado em 05 de janeiro de 2023.

TRASPADINI, Roberta; AMARAL, Marisa. Uber e a superexploração do trabalho. *Outras Palavras*. 02 fev. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/trabalhoeprecariado/uber-e-a-superexploracao-do-trabalho-precarizado/>. Acessado em 05 de janeiro de 2023.

UBER. *História*. Disponível em: <https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/history/>. Acessado em 30 de janeiro de 2023.

VACLAVIK, Marcia Cristiane; OLTRAMARI, Andrea Poleto; ROCHA-DE-OLIVEIRA, Sidinei. Empresariando a informalidade: um debate teórico à luz da gig economy. *CADERNOS EBAPE.BR* (FGV), v. 20, p. 247-258, 2022.

VILELA, Pedro Rafael. Dez anos após a crise de 2008, bancos seguem no controle da economia. *Brasil de Fato*. 15 set. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/09/15/dez-anos-apos-a-crise-de-2008-bancos-seguem-no-controle-da-economia#:~:text=Em%20todo%20o%20planeta%2C%20mais,de%20Nova%20York%2C%20em%201929>. Acessado em 30 de janeiro de 2023.

99 Tecnologia LTDA. A 99. 99app, São Paulo. Disponível em: <https://99app.com/sobre-a-99/?__hstc=268570798.800f0223abe95857cb169b1b412e64b9.1660769589388.1660769589388.1660769589388.1&__hssc=268570798.5.1660769589389&__hsfp=3404011741>. Acesso em: 26 jun. 2023.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.15982

Global internet governance: influences from Malaysia and Singapore (Resenha)

Daniel Oppermann
Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense (INEST-UFF)
Niterói, RJ, Brasil
E-mail: danieloppermann@id.uff.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2537-3271

Resenha da obra LEONG, Susan; LEE, Terence. *Global internet governance: influences from Malaysia and Singapore.* Singapore: Palgrave Macmillan, 2021.

Recebido em: 20/05/2022

Aceito em: 18/04/2023

Quando os primeiros passos para o desenvolvimento da Internet foram dados no Ocidente, a Malásia e Cingapura estavam dando seus próprios passos no Oriente para se recuperar de séculos de domínio colonial. As tentativas de criar um novo Estado e uma nação na Malásia foram acompanhadas de incertezas políticas quando a sociedade recém-formada se viu confrontada com lutas entre diferentes grupos étnicos que, sob o domínio colonial britânico, haviam sido alocados a diferentes tarefas e recursos e que agora tentavam aumentar sua própria influência no novo Estado. Parte desta luta pela participação e distribuição política e econômica foi a curta aliança de Cingapura e da Malaia como parte do mesmo Estado (Malásia) que terminou após apenas dois anos com a separação de Cingapura da Malásia. Cingapura então formou seu próprio Estado independente em 1965. Desde então, os dois Estados tomaram diversas medidas para melhorar o desenvolvimento econômico, ambos incluindo abordagens tecnológicas. Mas especialmente Cingapura se apoiou fortemente nas tecnologias da informação e comunicação (TIC), transformando-se em uma das sociedades digitais mais avançadas do mundo.

Em seu livro *Global Internet Governance. Influences from Malaysia and Singapore*, Susan Leong, pesquisadora da Universidade de Monash Malásia, e Terence Lee, da Universidade de Murdoch na Austrália, comparam os caminhos que estes dois países vizinhos tomaram no período pós-colonial e especialmente desde os anos 90, quando se conectaram à Internet. Através dos olhos de pesquisadores da comunicação com uma forte abordagem das ciências políticas e sociais, os autores apresentam dois capítulos para cada país para discutir, primeiro, a Internet dentro de cada contexto político nacional e, depois, a governança da Internet em ambos os países, antes de resumir suas descobertas e introduzir um modelo de governança no capítulo final.

Como consequência do domínio colonial, os discursos políticos e as preferências econômicas na Malásia e em Cingapura foram influenciados tanto pelos pensamentos oriental (principalmente do Japão e da China) quanto ocidental (principalmente do Reino Unido e dos EUA). Enquanto ambos os países compartilham em parte uma história comum, eles foram separados um do outro e adotaram abordagens ligeiramente diferentes para seu desenvolvimento econômico e tecnológico. Antes da presença da Internet no país da Malásia, o Primeiro Ministro Mahathir Mohamad havia introduzido a chamada política Look East no início dos anos 80 (analisada no capítulo 2), na qual ele sugeriu uma orientação do país em direção a modelos asiáticos de desenvolvimento econômico com um forte foco no Japão (PANDIAN et al., 2021). A intenção de Mahathir de implementar valores específicos, identificados entre outros como ética e disciplina de trabalho japonesa, visava a melhoria da economia e da sociedade

CC BY NC SA

malaia que, nos anos seguintes, aumentou a produção de bens manufaturados e de tecnologia reduzindo sua antiga dependência da exportação de matéria-prima. Segundo os autores, o entendimento de ter criado um modelo híbrido de governança para o país ao tirar o melhor do Oriente e o melhor do Ocidente (LEONG; LEE, 2021, p. 14) poderia ter afetado a intenção ou o entendimento de criar modelos híbridos também em outras situações, como no caso da governança da Internet.

A abordagem *Look East* na Malásia foi seguida por uma série de políticas adicionais para o desenvolvimento econômico e social nas quais a ação afirmativa desempenhou um papel importante para beneficiar uma grande parte da população do país conhecida como *bumiputera*, que, diferente da população chinesa, por exemplo, tinha sofrido de desvantagens econômicas e sociais durante muito tempo. A importância de tais disparidades baseadas em motivos étnicos é sublinhada no livro (LEONG; LEE, 2021, p. 15), também em relação à violência entre diferentes grupos que se tornou um aspecto importante da história da Malásia e da Singapura (AHMAD FAROUK; HUSIN, 2020).

Quando a Internet se tornou conhecida e os gigantes tecnológicos de hoje começaram suas histórias de sucesso econômico no Ocidente, ambos os países haviam alcançado circunstâncias econômicas diferentes. Cingapura havia adotado tecnologias de informação e comunicação antes que a Internet chegasse ao país. Estava bem preparada tecnicamente e em termos de mão de obra qualificada quando a era digital começou. Segundo os autores, o pequeno Estado insular na costa da Malásia estava entre os primeiros do mundo a conectar todas as residências com uma rede híbrida de cabos de fibra óptica (LEONG; LEE, 2021, p. 32). Sua direção política em direção ao desenvolvimento tecnológico resultou em estratégias nacionais de computação e de TI nos anos 80 e na posterior marcação do país como uma ilha inteligente e, após 2014, como uma nação inteligente (capítulo 3).

A Malásia, entretanto, havia se concentrado menos na tecnologia até os anos 90, quando inaugurou o *Multimedia Super Corridor* (MSC), uma zona econômica especial para empresas de TIC de dentro e de fora do país. O MSC está localizado dentro e ao lado da capital Kuala Lumpur e tornou-se conhecido recentemente também sob o nome Malaysia Digital. As TICs foram escolhidas como parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional na Malásia, em torno da qual foram construídas regulamentações futuras. Projetos de jornalismo independente surgiram online, mas em certos momentos foram confrontados com a pressão do governo. No entanto, o acesso online à informação facilitou a mobilização política e no ano de 2008, a coalizão governista da Malásia perdeu as eleições pela primeira vez após a independência. Décadas de governo pelo mesmo grupo terminaram e muitos acreditavam que a mobilização

CC BY NC SA

na Internet tinha desempenhado um papel importante. Desde então, a atenção do governo estava voltada para o possível impacto da Internet nas eleições, o que a Cingapura já havia entendido anos antes.

O forte foco nas TIC e no desenvolvimento econômico nos dois países continua nos capítulos seguintes sobre a governança da Internet. Embora fosse claro até agora que os autores estavam enfatizando o desenvolvimento nacional em dois países do sudeste asiático, o título do livro também indicava o debate sobre um fenômeno global. Estudiosos da governança global da Internet estão acostumados a ler sobre processos globais específicos, incluindo atores como Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), o Internet Governance Forum (IGF) e outros (NEYER, 2021). Debates puramente nacionais, como são apresentados neste livro, são normalmente rotulados como governança da Internet ou mesmo regulamentação da Internet, mas raramente como globais. Uma vez que o leitor tenha chegado aos capítulos sobre governança da Internet, este detalhe precisa ser levado em conta.

As questões abordadas nos dois capítulos 4 e 5 sobre governança da Internet estão concentradas principalmente nas regulamentações e legislações nacionais relativas à Internet nos dois países. Isto inclui leis sobre crimes cibernéticos, comércio eletrônico, proteção de dados e serviços de governo eletrônico. Além disso, a China está entrando no palco. Especialmente no caso da Malásia, os autores sublinham a importância das empresas chinesas de tecnologia e Internet como Alibaba, Oppo, e Huawei que trouxeram não apenas tecnologia e produtos, mas também um modelo de governança que, diferente da abordagem multissetorial ocidental, estava enfatizando o multilateralismo e o papel do governo nacional como ator crucial. Para países semi-autoritários como Cingapura e Malásia, a abordagem chinesa de governança da Internet é parcialmente convincente, pois oferece sucesso econômico sem a necessidade de adaptação aos valores ocidentais e à democracia. Por outro lado, como ambos os países decidiram usar os modelos ocidentais sempre que lhes convinha, eles não queriam seguir os mesmos controles rígidos e a censura implementada por Pequim. O resultado foi o que os autores descrevem como um modelo híbrido de governança da Internet (capítulo 6). Este modelo aceita os aspectos globais da tecnologia e os combina com o nível local ou o interesse nacional. É um modelo que se mostra aberto para o mundo, mas restritivo para dentro sempre que convém ao grupo no poder. Um modelo que é “concomitantemente neoliberal e autoritário, ou como alguns argumentariam, semi-autoritário com doses variáveis de capitalismo de mercado”, mas também “adaptável, versátil e responsivo às mudanças econômicas e tecnológicas, mas hostil à dissidência sócio-política”. (LEONG; LEE, 2021, p. 92) Os autores o definem como um entendimento glocal da governança da Internet, uma combinação entre global e local.

CC BY NC SA

Com este livro, Lee e Leong desenvolveram uma contribuição interessante para os debates sobre a governança da Internet, abordando países cujas posições são raramente apresentadas em debates globais sobre o tema. A posição híbrida assumida pelos dois países debatidos pode se tornar uma opção para aqueles que no futuro não quiserem se juntar a nenhuma das duas principais abordagens existentes do Oriente e do Ocidente.

REFERÊNCIAS

AHMAD FAROUK, Azeem Fazwan; HUSIN, Azrina. Balancing majority and minority rights: Lessons from Malaysia. *Malaysian Journal of Society and Space*, v. 16, n. 4, p. 326-335, 2020.

LEONG, Susan; LEE, Terence. *Global internet governance: influences from Malaysia and Singapore*. Singapore: Palgrave Macmillan, 2021.

NEYER, Jürgen. After global governance: Technological innovation and the new politics of sovereignty in internet governance. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2021.

PANDIAN, Sivamurugan; FAUZI ABDUL HAMID, Ahmad; SINGH, Paramjit Singh Jamir; SYED SOPI, Saiyid Radzuwan. 'Look East Policy' after 35 years from social sciences perspectives: A new paradigm for Japan-Malaysia relations 1982-2017. *Cogent Social Sciences*, v. 7, n. 1, p. 2005276, 2021.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.15995

Las crisis en el desarrollo económico de Cuba (Resenha).

Marcos Antonio da Silva
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Dourados, MS, Brasil
E-mail: marcossilva@ufgd.edu.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1196-2814

Resenha da obra: MARQUETTI NORDARSE, Hiram. *La crisis en el desarrollo económico de Cuba.* Buenos Aires/México: CLACSO/CALAS, 2021.[1]

Recebido em: 06/06/2022

Aceito em: 09/05/2023.

1 A obra está disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20210427041815/Las-crisis-y-su-incidencia-en-el-desarrollo.pdf

O desenvolvimento econômico de todas as nações possui, no cenário contemporâneo, uma notável complexidade, em que se combinam diversas causas e elementos, e uma dinâmica em que se intercalam ciclos de crescimento, crise e estagnação que demonstram seu caráter intermitente e os inúmeros desafios para se alcançar um desenvolvimento sustentável, superando os desequilíbrios e as crises que emergem ao longo do tempo.

No caso de Cuba, a dinâmica relacionada ao desenvolvimento econômico recente está associada, sem dúvida, ao processo revolucionário e às transformações estruturais que este procurou desenvolver com a implementação de uma política econômica interna, marcada pela ação estatal em que se procurou combinar universalidade e igualitarismo, e por uma inserção internacional, associada aos ideais revolucionários, que conduziu a uma redefinição de seus laços internacionais e a uma relação concentrada e, praticamente, dependente da ex-URSS, acentuada pelo bloqueio econômico imposto pelos EUA que, mesmo após a Guerra Fria, continuou impactando profundamente a dinâmica econômica cubana e suas relações comerciais. Tal relação embora tenha garantido a sobrevivência, a segurança e propiciado um impulso importante no desenvolvimento do país revelou, com o colapso do bloco soviético, seus limites e desequilíbrios, gerando a mais profunda crise econômica da histórica cubana contemporânea.

Neste sentido, desde o final do século passado, a economia cubana desenvolve uma trajetória instável, fundamentada na dicotomia de crise e reformas, que combina ciclos de crescimento e estagnação (ou mesmo retrocesso), evidenciando a persistência de uma crise (ou crises) no desenvolvimento econômico cubano, com impactos multidimensionais que afetam toda a sociedade e pode ser considerada um componente fundamental de sua história recente.

Embora possua inúmeros contornos (políticos, sociais, educacionais, culturais, entre outros), é no campo econômico que se pode perceber a natureza e os impactos de tal crise e a implementação de alternativas fundamentais que podem incidir sobre o futuro da ilha caribenha e de seu processo revolucionário, pois como aponta o autor:

> O desenvolvimento das crises teve um impacto multifacetado na estrutura económica e produtiva, embora ao fazer um inventário de quais foram os efeitos mais influentes, destacam-se os impactos negativos na esfera tecnológica e produtiva, bem como os de caráter organizativo que tiveram um forte impacto no sistema empresarial e no funcionamento das cadeias de produção, bem como as perturbações sensíveis que foram observadas nos sistemas de abastecimento, cadeias de distribuição e serviços logísticos. A rigor, o ajustamento da economia às transformações que emanaram das crises revelou-se, por diversas razões, um processo extremamente complexo pela

CC BY NC SA

> magnitude dos aspectos envolvidos e dos desequilíbrios surgidos (MARQUETTI NORDARSE, 2012, p. 197, tradução livre)[2].

Desta forma, pode-se observar que, para enfrentar a profunda crise econômica dos anos 1990, a liderança cubana promoveu, inicialmente, uma reorientação da política econômica do país e a adoção de uma série de reformas, fundamentadas na abertura econômica, na busca por investimentos estrangeiros e na reinserção internacional de sua economia, buscando novas alianças e parcerias. Apesar de sua relativa eficácia, impedindo a continuidade da deterioração dos indicadores econômicos, tais reformas, não conseguiram implantar um novo ciclo virtuoso de desenvolvimento e foram afetadas pelos desequilíbrios econômicos internos, pela nova conjuntura internacional e, recentemente, pelo aprofundamento do embargo econômico estadunidense.

Neste sentido, esta obra mostra-se fundamental para compreender a dinâmica econômica cubana recente, discutindo a natureza e os contornos das diversas crises que afetaram a economia cubana desde o final do século XX e, principalmente, seus efeitos no desenvolvimento econômico do país, produzindo um retrato abrangente, bem fundamentado e atualizado desta dinâmica e dos desafios, limites e possibilidades que permeiam a economia cubana contemporânea.

Desta forma, Hans-Jurgen Burchardt, o diretor do Centro Maria Sibylla Merian de Estudos Latino-Americanos Avançados (CALAS), importante centro de reflexão sobre a realidade latino-americana contemporânea, indica no prefácio que:

> Quem quiser compreender não só a situação atual de Cuba, mas também as opções e bloqueios que determinam o futuro da ilha, não poderá evitar este livro. E mais: a publicação de Hiram Marquetti nos convida a iniciar um novo debate sobre Cuba – e sobre a América Latina: como podemos conciliar a sustentabilidade econômica com a participação social e a justiça social no século XXI? O que fizemos bem e o que podemos fazer melhor? Que erros devemos evitar no futuro e que lições devemos aprender? Este livro inovador, atual e relevante serve para iniciar o debate (BURCHARDT, 2021, p.14, tradução livre)[3].

2 "El desarrollo de las crisis incidió de forma multifacética en la estructura económica y productiva, aunque al realizar un inventario de cuáles han sido las afectaciones de mayor incidencia sobresalen los impactos negativos en el ámbito tecnológico y productivo, los de carácter organizativo que han incidido con fuerza en el sistema empresarial y en el funcionamiento de las cadenas productivas, así como los sensibles trastornos que se apreciaron en los sistemas de suministro, las cadenas de distribución y los servicios logísticos. En rigor, el ajuste de la economía a las transformaciones que han emanado de las crisis ha resultado, por razones diversas, un proceso en extremo complejo por la magnitud de los aspectos involucrados y los desajustes que se originaron"

3 "Quien no solo quiera comprender la actualidad de Cuba, sino también las opciones y bloqueos que determinan el futuro de la isla, no podrá eludir este libro. Y más: la publicación de Hiram Marquetti nos invita a iniciar

A obra foi elaborada por Hiram Marquetti Nodarse, um dos mais ativos e brilhantes economistas da nova geração cubana, que tem desenvolvido atividades de pesquisa e docência em Cuba, realizando trabalhos de consultoria em diversas agências internacionais (como a Comissão Econômica para a América Latina- CEPAL, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura- FAO e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD) e tem publicado inúmeros e importantes trabalhos sobre a economia cubana.

Além disto, vale destacar que este trabalho é publicado por dois importantes centros latino-americanos: o Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e o Centro Maria Sibylla Merian de Estudos Latino-Americanos Avançados (CALAS). Tais centros desenvolvem inúmeras atividades que impulsionam uma reflexão ampla, profunda e autônoma sobre a América Latina, valorizando o pensamento latino-americano e o desenvolvimento de uma produção crítica, capaz de refletir sobre a história, a condição e as crises atuais que afetam a região e, principalmente, as possibilidades de superação dos dilemas latino-americanos.

Para fornecer uma visão sobre as crises do desenvolvimento econômico cubano contemporâneo a obra está organizada em três capítulos, além de uma conclusão que retoma os argumentos centrais e apresenta os desafios e cenários para o futuro da economia cubana.

O primeiro capítulo, intitulado “Sistematização da avaliação das crises em Cuba”, apresenta uma visão geral das crises econômicas cubanas, considerando todo o ciclo revolucionário do país. Para tanto, desenvolve um balanço crítico dos diferentes enfoques sobre a crise cubana, analisa a primeira crise de inserção internacional do país e como esta conduziu a uma relação econômica altamente concentrada e dependente com a URSS, que será determinante para compreender a dinâmica econômica dos anos 1990, após a dissolução do bloco soviético. Finalmente, a partir da análise da profundidade desta crise, procura discutir o programa de reformas econômicas adotado, que tinha como base a abertura econômica e a atração de investimentos estrangeiros e como prioridade o desenvolvimento do turismo internacional, analisando o desempenho econômico, apontando sua dinâmica instável e dependente de elementos conjunturais e, principalmente, os limites e os desequilíbrios enfrentados pela economia cubana até chegar ao atual processo de atualização do modelo.

Desta forma, procura apontar como tal processo, apesar de sua eficácia relativa, revelou algumas falhas estruturais da economia cubana, que afetam a sustentabilidade de seu desen-

un nuevo debate sobre Cuba —y sobre América Latina—: ¿cómo podemos conciliar la sostenibilidad económica con la participación social y la justicia social en el siglo XXI? ¿Qué hemos hecho bien y qué podemos hacer mejor? ¿Qué errores debemos evitar en el futuro y qué lecciones hay que aprender? Sirva este novedoso, actual y pertinente libro para comenzar el debate”

CC BY NC SA

volvimento, relacionadas ao excessivo centralismo, a ineficiência econômica de alguns setores, a baixa produtividade, a fragilidade do setor agrícola e ao peso da importação de insumos para a população no conjunto da economia.

Sendo assim, o balanço que se pode fazer de todo o processo de reformas e, principalmente, do atual processo de atualização do modelo é que:

> De uma forma geral, ao realizar uma avaliação agregada das reformas implementadas no âmbito da atualização do modelo, pode-se afirmar que a referida avaliação proporciona um equilíbrio favorável em termos globais; No entanto, o caráter gradual da sua implementação tem impossibilitado avançar mais rapidamente em determinadas áreas que o exigem com certa urgência. [...] A rigor, os níveis alcançados pela política de bloqueio aplicada pelos Estados Unidos obrigaram o governo a renovar e intensificar a ênfase na introdução de ações inovadoras e, paralelamente, amplificar a promoção acelerada da criação de condições em economia que permitam anular, sempre que possível, os efeitos negativos da referida política (MARQUETTI NORDARSE, 2012, p.75-76, tradução livre)[4].

O segundo capítulo, denominado 'Elevação da qualidade no desenho e implementação das políticas econômicas', analisa o desenvolvimento das políticas econômicas adotadas no país na atualidade. Neste sentido, discute a evolução da regulação macroeconômica e do sistema de planificação desde os anos 1990, analisando a política fiscal e monetária adotadas e discutindo como o aperfeiçoamento da abertura externa teve como prioridade a reconstrução do equilíbrio externo que, embora não alcançado, se constitui no fator fundamental para o desenvolvimento econômico sustentável do país.

Deste modo o trabalho discute como o processo de 'atualização do modelo', adotado a partir de 2011, foi marcado um conjunto de reformas que procuravam promover maior descentralização, racionalização da atividade industrial e equilíbrio do setor externo, o que foi acelerado pela pandemia de COVID-19, que também impulsionou a implantação do processo de 'ordenamento monetário', em andamento, que é analisado considerando a complexidade das medidas adotadas e seus impactos na economia e no bem-estar cubano. Desta forma, o autor aponta que:

4 "En general, al realizar un balance agregado de las reformas instrumentadas al amparo de la actualización del modelo, se puede afirmar que la referida evaluación aporta un balance favorable en términos globales; empero, la gradualidad en que se ha sustentado su implementación ha imposibilitado avanzar con mayor celeridad en determinados ámbitos que lo requieren con cierta urgência. (...) En rigor, las cotas alcanzadas por la política de bloqueo que aplican los Estados Unidos, han obligado al gobierno a renovar e intensificar el énfasis en la introducción de acciones innovadoras y, en paralelo, amplificar el fomento acelerado de la creación de condiciones en la economía que posibiliten en perspectiva anular, en donde resulte posible, los efectos negativos de la referida política"

CC BY NC SA

> A queda no comércio com a Venezuela, e em geral na dinâmica geral do comércio internacional, fez com que aumentassem as tensões em torno da conta corrente e também da conta financeira, enquanto esta redução do comércio foi acompanhada pela deterioração do panorama global da economia, que passaram a apresentar complexidades superiores, em determinadas áreas, às prevalecentes no período anterior ao início da crise da década de 1990, enquanto os problemas relacionados com o elevado grau de obsolescência técnica e atraso tecnológico que ainda persiste no setor produtivo; além disso, os novos setores surgidos no âmbito das medidas de abertura econômica promovidas no calor da referida crise também enfrentam problemas de descapitalização, desatualização tecnológica e níveis reduzidos de integração com outros setores. Neste contexto, talvez o mais preocupante, é que atualmente não existe nenhum ramo ou setor da economia que esteja isento de apresentar alguma insuficiência, ou seja, que todos os ramos da economia enfrentem uma certa dificuldade ou restrição (MARQUETTI NORDARSE, 2012, p. 194-195, tradução livre)[5].

No terceiro capítulo, intitulado 'As crises e seus impactos na estrutura econômica e produtiva', analisa os efeitos e as mudanças na estrutura econômica e produtiva cubana, discutindo como estas e as crises recentes têm afetado os diversos setores da economia cubana.

Neste sentido, analisa a dinâmica do setor primário, demonstrando a necessidade de incrementar suas respostas as novas orientações da política econômica, procurando desenvolver a produção agrícola e pecuária, de forma descentralizada, incorporando novas tecnologias e ampliando sua produtividade para fornecer ao país insumos que, atualmente, são importados. Além disto, demonstra como, no setor secundário, é necessário avançar em políticas que promovam uma reindustrialização do país, ampliando sua importância e participação econômica, para minimizar a dependência externa e dinamizar o mercado interno, além de articular tal processo com o setor de serviços. Sendo assim, o autor aponta que:

> O futuro reposicionamento do setor manufatureiro exigirá avançar para um novo processo de industrialização que contribua, por um lado, para a referida deslocalização da indústria como setor estratégico e decisivo em termos de desenvolvimento e, por outro, para uma exigência imposta pelo progresso científico e tecnológico nas

5 "La caída que experimentó el intercambio comercial con Venezuela, y en general en la dinámica comercial internacional general, provocó que se acrecentaran las tensiones en torno a la cuenta corriente y también a la financiera, en tanto esta reducción del comercio estuvo acompañada del deterioro de panorama global de la economía, la cual comenzó a presentar complejidades superiores, en determinados ámbitos, a las prevalecientes en el período previo al inicio de la crisis de los años noventa, en tanto se agudizaron los problemas relacionados con el alto grado de obsolescencia técnica y rezago tecnológico que aún persiste en el sector productivo; además, los nuevos sectores que surgieron al amparo de las medidas de apertura económica que se fomentaron al calor de la referida crisis enfrentan también problemas de descapitalización, desactualización tecnológica y minoración de los niveles de integración con otros sectores. En este contexto, quizá lo más preocupante es que en la actualidad no existe ninguna rama o sector de la economía que esté exenta de presentar alguna insuficiencia, es decir, que todas las ramas de la economía enfrentan determinada dificultad o restricción"

CC BY NC SA

> condições atuais, o que pressupõe que seja dado maior destaque à promoção dos ramos industriais ligados à indústria 4.0; consequentemente, será necessário avançar mais ativamente no sentido da inserção na Quarta Revolução Industrial' (MARQUETTI NORDARSE, 2012, p. 200, tradução livre)[6].

Por fim, ao discutir o setor terciário, aponta para a importância crescente do setor de serviços para a economia cubana e discute os impactos e desafios relacionados ao incremento do turismo, da comercialização internacional de serviços, destacadamente na área de saúde e educação, e das atividades de pesquisa e inovação, principalmente a indústria biofarmacêutica, para o desenvolvimento de novos bens e serviços que possam contribuir para a inserção internacional da economia cubana e a construção de um desenvolvimento sustentável.

Diante disto, pode-se apontar que a obra propicia uma visão abrangente sobre a economia cubana contemporânea, fundamentada numa análise macroeconômica, que revela dados e elementos fundamentais para compreender sua dinâmica, seus desequilíbrios e os desafios para a implementação de um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico. Tais elementos fornecem uma visão consistente sobre a natureza, a dinâmica e os efeitos e alternativas para a prolongada crise cubana e a compreensão dos processos de reformas que buscam superá-la.

Além disto, permite compreender as recentes manifestações que ocorreram no país que, embora se relacionem a diversos elementos e distintas demandas (algumas fomentadas pela ingerência externa), foram impulsionadas, principalmente, pelo receio de que a atual trajetória econômica cubana, agravadas pelo embargo econômico norte-americano e pela atual pandemia, possa reconduzir o país aos níveis equivalentes da crise dos anos 1990, afetando as condições de vida e o bem-estar de toda a sociedade cubana.

Sendo assim, esta obra demonstra que o principal desafio econômico atual é o desenvolvimento de uma estratégia pós-COVID-19 que supere os desequilíbrios acumulados, evite o ressurgimento de uma acentuada desigualdade interna e, principalmente, que possa propiciar a reconstrução e a dinamização do mercado interno e uma reinserção internacional do país, com a construção de novas parcerias e a superação dos efeitos do embargo norte-americano, que permita ao país conciliar desenvolvimento econômico com justiça social, o que é, sem dúvida, um desafio compartilhado com toda a América Latina.

6 "El futuro reposicionamiento del sector manufacturero demandará avanzar hacia un nuevo proceso de industrialización que coadyuve, por una parte, a la mencionada reubicación de la industria como sector estratégico y decisivo en términos de desarrollo y, por otra, a una exigencia que impone el progreso científico y tecnológico en las condiciones actuales, lo que presupone que se le confiera mayor preeminencia a la promoción de aquellas ramas industriales vinculadas con la industria 4.0; por consiguiente, demandará avanzar de forma más activa hacia la inserción en la "Cuarta Revolución Industrial"

CC BY NC SA

REFERÊNCIAS

BURCHARDT, Hans-Jürgen. Prefacio. Cuba: la isla entre ayer y mañana. In: MARQUETTI NORDARSE, Hiram. *La crisis en el desarrollo económico de Cuba.* Buenos Aires/México: CLACSO/ CALAS, 2021, p.11-14.

MARQUETTI NORDARSE, Hiram. *La crisis en el desarrollo económico de Cuba.* Buenos Aires/ México: CLACSO/CALAS, 2021.