MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

EXPEDIENTE V.14, N.27 – jan./jun., 2025

Editores:
Felipe Bernardo Estre, Universidade de Brasília (UnB)
Fernanda Barth Barasuol, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Flávio Contrera, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Manuela Trindade Viana, Pontifica Universidad Javeriana (PUJ)

Capa: Fernanda Barth Barasuol

Logomarca: Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

Conselho Editorial:
Prof. Dr. Alfa Oumar Diallo, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) , Brasil
Prof. Dr. Antonio José Guimarães Brito, Universidade Federal do Rio Grande (FURG) , Brasil
Prof. Dr. Bruno Boti Bernardi, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Profa. Dra. Camila Feix Vidal, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil
Profa. Dra. Carolina Cepeda Másmela, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Colômbia
Prof. Dr. Douglas Policarpo, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Prof. Dr. Hermes Moreira Jr., Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Prof. Dr. João Nackle Urt, Universidade Federal de Roraima (UFRR), Brasil
Profa. Dra. Lara Selis, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Brasil
Prof. Dr. Mario Gustavo Leiva Enrique, Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguai
Prof. Dr. Matheus de Carvalho Hernandez, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD),Brasil
Profa. Dra. Simone Becker, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Profa. Dra. Tchella Fernandes Maso, Universidade de Brasília (UnB), Brasil
Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Prof. Dr. Victor Coutinho Lage, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Brasil

Conselho Consultivo:
Dr. André Luis Reis da Silva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil
Dr. Antonio Carlos Lessa, Universidade de Brasília (UnB), Brasil
Dr. Bruno Ayllón Pino, Universidad Complutense Madrid (IUDC/ UCM), Espanha

Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo, Centro Universitário Assunção (UNIFAI), Brasil
Dr. Carlos Eduardo Vidigal, Universidade de Brasília (UNB), Brasil
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho, Universidade de Brasília (UNB), Brasil
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), Brasil
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Brasil
Dr. Jaime Cesar Coelho, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza, Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Brasil
Dr. Marcos Cordeiro Pires, Universidade Estadual de São Paulo (UNESP/Marília), Brasil
Dr. Shiguenoli Miyamoto, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur, Universidade de Brasília (UNB), Brasil

Diagramação: Agência Três Criativos

Editoração:
Fernanda Barth Barasuol, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Flávio Contrera, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Manuela Trindade Viana, Pontifica Universidad Javeriana (PUJ)

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

DOI: 10.30612/mones.v14i27.20681

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Apresentação do Dossiê "Os Processos de Integração Regional e os Desafios do Século XXI: desenvolvimento sustentável, direitos humanos e fronteiras"

Tomaz Espósito Neto
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Dourados, MS, Brasil
E-mail: tomazeneto@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6139-8791

Jamile Bergamaschine Mata Diz
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Belo Horizonte, MG, Brasil
E-mail: jmatadiz@yahoo.com.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8709-0616

Diego Trindade d'Ávila Magalhães
Universidade Federal de Goiás (UFG)
Goiânia, GO, Brasil
E-mail: diegotdm@ufg.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-2719-8876

Introduction to the Special Issue "Regional Integration Processes and the Challenges of the 21st Century: Sustainable Development, Human Rights and Borders"

Presentación del dossier "Los Procesos de Integración Regional y Desafíos del Siglo XXI: Desarrollo Sostenible, Derechos Humanos y Fronteras"

Nos tempos atuais, a humanidade enfrenta desafios sem precedentes. As ameaças à paz, à prosperidade, aos direitos humanos e ao ecossistema global se multiplicam. Isso exige respostas à altura. Nesse contexto, a ciência desempenha um papel fundamental. Ela não apenas alerta a sociedade civil organizada sobre os riscos da omissão e de decisões equivocadas, mas também sugere respostas para as grandes mazelas político-sociais aos diversos stakeholders. Afinal, questões multifacetadas como o acirramento das tensões político-econômico-sociais e os impactos das mudanças climáticas exigem respostas inovadoras, complexas, diversas e inclusivas.

Este dossiê, intitulado “Os Processos de Integração Regional e os Desafios do Século XXI: Desenvolvimento Sustentável, Direitos Humanos e Fronteiras”, é composto por doze textos — onze artigos e uma resenha. Todos são contribuições inéditas que destacam a importância dos processos de integração regional, do multilateralismo e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) frente aos desafios contemporâneos.

O artigo “O paradoxo dos acordos e planos da União Europeia: desafios na segurança energética para uma transição justa e exequível”, de Amon Elpídio da Silva e Jamile Bergamaschine Mata Diz, aborda a complexidade de conciliar segurança energética com justiça climática dentro do bloco europeu.

Em “As migrações internacionais contemporâneas sob a ótica da fronteirização no contexto europeu: entre muros e práticas”, Thiago de Souza Modesto examina como a “fronteirização” das migrações internacionais na Europa impacta a rejeição a imigrantes.

Janiffer Zarpelon, em “União Europeia diante do avanço da “nova direita” e da cruzada antigênero na Europa”, debate as questões de gênero na agenda da extrema direita europeia e seus impactos negativos na promoção da equidade de gênero e dos direitos humanos.

A contribuição de Paula Gomes Moreira, “Estratégias de desenvolvimento da Amazônia brasileira: uma análise do projeto Rotas de Integração Sul-Americana”, investiga as origens, motivações e repercussões do projeto Rotas de Integração Sul-Americana na Amazônia brasileira.

Rafael Assumpção Rocha, na obra “A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e o regionalismo superficial brasileiro em dois tempos”, apresenta as características do regionalismo brasileiro por meio de um exame detalhado da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

Talita Ângulo Erédia Marchao, em “Decisão CMC Nº 32/00 e dinâmicas de mudança institucional gradual no MERCOSUL”, investiga as mudanças institucionais no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e seus impactos na inserção internacional do bloco.

O texto “Cooperação jurídica internacional em região de fronteira: casuísticas do poder judiciário de Ponta Porã (BR) e de Pedro Juan Caballero (PY)”, de Thielly Dias de Alencar Pitthan e Luiza Figueiredo, analisa as características e modalidades da cooperação jurídica internacional (CJI) nas cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).

Lucas Rocha Barbuda de Matos e Darcília do Prado Barbosa e Silva, no artigo “Entre o rosa e o vermelho: a onda rosa e as relações econômicas do Brasil e da Venezuela com a China no século XXI”, apresentam as características e os desdobramentos recentes das relações sino-brasileiras e sino-venezuelanas.

Em “Multilateralismo estratégico, movimento indígena e o aquífero guarani”, Edson Dos Santos Jr. investiga as ações de coletivos de populações tradicionais em instâncias multilaterais para a defesa de seus direitos e modos de vida.

O artigo de Luiz Eduardo Simões de Souza e outros, “Regularização fundiária e desenvolvimento sustentável: análise dos impactos do Programa Titula Brasil nos assentamentos do Maranhão”, apresenta os impactos do Programa Titula Brasil para as populações tradicionais no Maranhão, especialmente em relação ao desenvolvimento sustentável.

Na obra “Políticas públicas e transformações organizacionais na UFGD em tempos de pandemia”, Katia Cristina Silva Mineli e outros relatam as políticas públicas implementadas pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) para mitigar os impactos da pandemia de COVID-19 nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Em “Europa: integração e fragmentação”, Victor Albuquerque Felix da Silva faz uma resenha crítica sobre a obra homônima de Antônio Carlos Lessa e Angélica Saraiva Szucko. Com isso, o autor destaca a contemporaneidade dos debates sobre a União Europeia nas atuais relações internacionais.

Este dossiê é fruto dos projetos “CENTRO EUROPA-BRASIL DE ESTUDOS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL (CEBS) 2.0” (da Cátedra Jean Monnet da UFGD), “European Union and Brazil Hub for Innovative and Sustainable Strategies (EUB hub)” (da Cátedra Jean Monnet da UFG) e do Centro de Excelência Europeu da UFMG (WISDOM II). Todos os projetos são financiados pelo Programa Erasmus + da União Europeia. A iniciativa também conta com o apoio do projeto PROCAD “Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada”, capitaneado pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (RJ) e financiado pelo Ministério da Defesa (MD) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Financiado pela União Europeia. No entanto, as visões e opiniões expressas são apenas de responsabilidade do(s) autor(es) e não refletem necessariamente as da União

Europeia ou do CENTRO EUROPA-BRASIL DE ESTUDOS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL (CEBS) 2.0" (da Cátedra Jean Monnet da UFGD), "European Union and Brazil Hub for Innovative and Sustainable Strategies (EUB hub)" (da Cátedra Jean Monnet da UFG) e do Centro de Excelência Europeu da UFMG (WISDOM II), nem a União Europeia nem a autoridade concedente podem ser responsabilizadas por eles.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19461

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

O paradoxo dos acordos e planos da União Europeia: desafios na segurança energética para uma transição justa e exequível

Amon Elpídio da Silva
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
E-mail: amonelpidio@ufmg.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1713-2846

Jamile Bergamaschine Mata Diz
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
E-mail: jmatadiz@yahoo.com.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8709-0616

Resumo: A dinâmica das relações comerciais de energia entre a União Europeia (UE) e o Azerbaijão é um destaque de debate em razão do fornecimento energético pós-eclosão do conflito Rússia-Ucrânia. Estas relações são analisadas à luz do Pacto Verde Europeu, que visa transformar a economia da UE em uma economia neutra em carbono até 2050. Apesar dos esforços europeus para promover fontes de energia renováveis, a dependência do gás natural permanece uma realidade estratégica, o que torna controverso o acordo com o Azerbaijão, um petro-estado com histórico negativo em direitos humanos.

A pesquisa é embasada em uma análise bibliográfica e documental, concentrando-se ainda num estudo de caso (Relações UE-Azerbaijão). Isto posto, o estudo se configura como uma pesquisa descritiva cuja abordagem é qualitativa. Nesta toada, aborda-se críticas e desafios enfrentados por essa cooperação, destacando as alternativas possíveis para a UE diminuir sua dependência de combustíveis fósseis. Conclui-se que, para atingir os objetivos do Pacto Verde Europeu, a UE precisa encontrar um equilíbrio entre a diversificação de suas fontes de energia e a adesão a princípios éticos. A transição para energias renováveis deve ser acelerada, e políticas rigorosas de direitos humanos devem integrar-se nos acordos internacionais para garantir uma abordagem verdadeiramente sustentável.

Palavras-chave: Azerbaijão; gás natural; União Europeia.

The paradox of the European Union's agreements and plans: energy security challenges for a just and feasible transition

Abstract: The dynamics of energy trade relations between the European Union (EU) and Azerbaijan are a focus of debate because of the energy supply after the outbreak of the Russia-Ukraine conflict. These relations are analyzed in the light of the European Green Deal, which aims to transform the EU economy into a carbon-neutral one by 2050. Despite European efforts to promote renewable energy sources, dependence on natural gas remains a strategic reality, which makes the agreement with Azerbaijan, a petro-state with a negative human rights record, controversial. The research is based on a bibliographical and documentary analysis and also focuses on a case study (EU-Azerbaijan relations). The study is therefore a descriptive study with a qualitative approach. In this vein, it addresses the criticisms and challenges faced by this cooperation, highlighting the possible alternatives for the EU to reduce its dependence on fossil fuels. The conclusion is that, in order to achieve the objectives of the European Green Deal, the EU needs to find a balance between diversifying its energy sources and adhering to ethical principles. The transition to renewable energies must be accelerated, and strict human rights policies must be integrated into international agreements to ensure a truly sustainable approach.

Keywords: Azerbaijan; natural gas; European Union.

La paradoja de los acuerdos y planes de la Unión Europea: retos de seguridad energética para una transición justa y viable

Resumen: La dinámica de las relaciones comerciales energéticas entre la Unión Europea (UE) y Azerbaiyán es objeto de debate debido al suministro de energía tras el estallido del conflicto entre Rusia y Ucrania. Estas relaciones se analizan a la luz del Green Deal europeo, que pretende transformar la economía de la UE en una economía neutra en carbono para 2050. A pesar de los esfuerzos europeos por

promover las fuentes de energía renovables, la dependencia del gas natural sigue siendo una realidad estratégica, lo que hace controvertido el acuerdo con Azerbaiyán, un petroestado con un historial negativo en materia de derechos humanos. La investigación se basa en un análisis bibliográfico y documental, y se centra también en un estudio de caso (las relaciones UE-Azerbaiyán). Se trata, por tanto, de un estudio descriptivo con un enfoque cualitativo. En este sentido, aborda las críticas y los retos a los que se enfrenta esta cooperación, destacando las posibles alternativas para que la UE reduzca su dependencia de los combustibles fósiles. La conclusión es que, para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo, la UE necesita encontrar un equilibrio entre la diversificación de sus fuentes de energía y la adhesión a principios éticos. Hay que acelerar la transición a las energías renovables e integrar políticas estrictas de derechos humanos en los acuerdos internacionales para garantizar un enfoque verdaderamente sostenible.

Palabras clave: Azerbaiyán; gas natural; Unión Europea.

Recebido em: 12/01/2025
Aceito em: 02/07/2025

INTRODUÇÃO

A necessidade de frear as consequências das mudanças climáticas tem se tornado uma das principais pautas em discussão atualmente. Inclusive sendo parte do roteiro ensaiado por Estados em fóruns internacionais e também em suas agendas políticas nacionais. Neste contexto, a União Europeia (UE) tem se posicionado na vanguarda desse movimento e isso é constatado ao contemplarmos o plano do bloco de realizar uma série de mudanças em suas atividades econômicas para conter as emissões de carbono.

Lançado em 2019, o Pacto Verde Europeu busca transformar a Europa no primeiro continente climaticamente neutro até 2050, promovendo inúmeras ações de mudanças na sua matriz energética e produtiva (European Commission, 2024e). Contudo, a concretização desses objetivos enfrenta desafios complexos, nos quais urge o debate sobre uma transição energética justa, alinhada ao estabelecimento de parcerias internacionais comprometidas com a causa.

A busca por fontes de energia confiáveis e acessíveis coloca a UE em uma posição dicotômica. Isto porque, embora o Pacto Verde enfatize a transição para fontes de energia limpa, a realidade econômica e geopolítica leva a UE a depender de fontes fósseis, como o gás natural, que é objeto amplo de críticas no bojo dos combustíveis não renováveis e poluentes. O gás natural tem como seu principal componente o metano (CH_4), sendo este último responsável por quase um terço do aquecimento global que enfrentamos atualmente (United Nations Environment Programme, 2024). Para ilustrar esse cenário, a relação comercial de energia entre a UE e o Azerbaijão exemplifica de forma clara o conflito entre a preservação do *modus operandi* energético e a busca por fontes renováveis.

Detentor de uma abundância de petróleo e gás (International Energy Agency, 2024b), o Azerbaijão desempenha hoje um papel crucial no fornecimento de energia para a Europa. Em especial no contexto pós-eclosão do conflito Rússia-Ucrânia, o que orientou a UE a buscar um novo parceiro comercial para abastecer sua necessidade por gás, simultaneamente em que o bloco aplica sucessivos pacotes de sanções contra os russos (Conselho Europeu, 2024).

Entretanto, vê-se que, mesmo numa esteira antiga de relações com a Rússia, a UE não emprega inovação ao costurar um acordo para fornecimento de energia (gás natural) com um novo parceiro. Quer dizer, o novo substituto (Azerbaijão), em dimensão majoritária de fornecimento de gás, repete o mesmo ensejo que a Rússia no que diz respeito à proteção de direitos humanos, às instituições, ao Estado de Direito e, conseguinte, à democracia (Niftiyev, 2022, p. 166-167).

Logo, prevalece o questionamento acerca do cenário conflitivo em que se encontra a UE, um bloco que muitas vezes se apresenta como defensor de valores progressistas, como os direitos humanos. Ao ponderar que assim o bloco atuasse como uma antítese às outras partes

que navegam na contramão dos valores europeus, vê-se justamente o oposto. Neste sentido, analisa-se o contexto em volta do acordo de energia promovido pela UE e o Azerbaijão e como este, em seu processo de formulação (levando a conjuntura de guerra) e implementação (fase atual) coaduna com os objetivos do Pacto Verde Europeu.

Ainda, busca-se entender, em termos de expectativa, a exequibilidade do alcance da meta de neutralidade climática, pela perspectiva de transição energética. Por fim, põe-se em questionamento a própria efetividade de promoção dos valores europeus no que concerne à exportação da garantia desses valores em acordos de porte do estudo de caso (UE-Azerbaijão).

Sendo assim, o artigo propõe-se a realizar uma análise bibliográfica e documental, acompanhada de um estudo de caso, ao direcionar seu foco à relação UE-Azerbaijão. A análise bibliográfica empreende esforços para constituir um debate entre autores das áreas de transição energética, relações exteriores da UE e economia política internacional, acarretando constatações obtidas do estudo para fornecer informações críticas na pesquisa.

Para a análise documental, estudam-se os documentos oficiais do bloco europeu, relatórios de comércio internacional, e inteligência em dados para fornecimento de energia. O método em uso justifica-se pela conveniência e oportunidade em talhar considerações pertinentes à problemática, consolidando parâmetros no sentido de tolerância para metas e objetivos em matéria de energia e seus desdobramentos. À vista disso, compreende-se que se trata de uma pesquisa descritiva de abordagem qualitativa.

Portanto, este artigo explora as complexidades inerentes às relações comerciais de energia entre a UE e o Azerbaijão, analisando as implicações dessas parcerias à luz dos objetivos do Pacto Verde Europeu. Em particular, examina-se como a UE pode equilibrar sua necessidade de segurança energética com o compromisso de adotar fontes de energia verde e sustentável, mantendo um rigor científico na avaliação das opções energéticas disponíveis. Discute-se também a importância de integrar políticas de proteção aos direitos humanos nos acordos internacionais de energia, a fim de promover uma transição verdadeiramente justa e sustentável para uma economia de neutralidade climática.

ANÁLISE DO REPowerEU E (OUTROS PLANOS E) DE METAS EM MATÉRIA DE ENERGIA NA UNIÃO EUROPEIA

Em termos de planejamento, o bloco europeu, em razão dos efeitos decorrentes da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, traçou um plano cujo objetivo seria "acabar com a dependência de combustíveis fósseis russos" (European Commission, 2024d). Denominado

CC BY NC SA

REPowerEU, o plano visa reduzir a dependência europeia de combustíveis fósseis importados, com destaque ao gás russo, ao mesmo tempo em que trabalha para acelerar a transição para uma energia mais limpa e sustentável (European Commission, 2024d).

O plano é assertivo ao também buscar diversificar as fontes de energia, aumentar a eficiência energética, e direcionar investimentos massivos em energias renováveis. A iniciativa surge em meio a exposição da vulnerabilidade da UE em relação ao fornecimento de energia que, conseguinte, denota a necessidade urgente de uma política energética resiliente e independente.

Num contexto em que o mundo tenta alcançar as metas estipuladas no Acordo de Paris e em virtude do próprio Pacto Verde Europeu, o plano em si busca se mostrar inovador para a segurança energética (Ciută, 2010, p. 135)[1]. À primeira vista, poderia representar o prelúdio de uma estratégia energética mais assertiva e transformadora – mas não é o que se verifica na prática.

Isso porque embora *REPowerEU* possua esse escopo de alcançar uma diversidade para as fontes energéticas, ele ainda se detém, principalmente, em garantir outros fornecedores de gás para o continente europeu. Isto é, o bloco teve e tem a chance de investir massivamente em fontes de energia de fato renováveis e com uma emissão de carbono mínima ou nula. Contudo, o plano é explícito em afirmar que o objetivo é não depender mais do gás russo até 2030, e não que além de não depender mais dos russos para o fornecimento energético, também iria abandonar o gás como uma fonte primária de energia.

Esse movimento mostra que a política europeia para transição energética possui duas grandes falhas no que tange a perspectiva de se tornar um continente climaticamente neutro. A primeira, trata-se de uma leitura desse cenário, que mais adequa como uma política de mudar o fornecedor e não o produto, onde cada mais vez se investe em manter o padrão atual de energia o que gera como consequência uma maior dificuldade de lidar com o problema no futuro, quando e se chegarmos num patamar que seja reversível para de fato deixar de lado o gás, um combustível fóssil. Janne Matlary afirma, descrevendo o período pós-1985, que a política energética da UE ganhou destaque, impulsionada pelo programa do Mercado Interno de Energia (IEM), por meio das iniciativas do bloco para garantir a segurança do abastecimento, particularmente em relação ao gás e ao petróleo, fontes que se tornaram dominantes (Matlary, 1997, p. 18). Nesse caminho, vê-se que a análise feita por Matlary à época perdura ainda hoje, logo que o esforço aqui identificado está ligado à manutenção de continuidade de abastecimento da mesma fonte energética.

1 Por segurança energética, entende-se "a segurança de tudo: recursos, instalações de produção, redes de transporte, pontos de distribuição e até padrões de consumo; em qualquer lugar: campos petrolíferos, oleodutos, centrais elétricas, estações de gás, casas; contra tudo: esgotamento dos recursos, aquecimento global, terrorismo, "eles" e nós próprios." (CIUTĂ, 2010, p. 135).

A segunda falha se mostra pelo uso de critérios rígidos para com aqueles venham a se tornar um fornecedor de energia para o bloco europeu, que podem não ser levados em consideração e isso se verifica ao termos uma migração de acordo comercial, antes UE-Rússia, e agora UE-Azerbaijão, onde em ambos os casos não há coerência no que diz respeito a manutenção de proteção aos direitos humanos e à democracia, pontos que, pelo que se sabe, seriam inderrogáveis para a Europa.

Matlary também pontua essa dinâmica. Os objetivos declarados para essas relações, incluem a segurança do abastecimento, a aplicação de princípios de livre mercado (como não discriminação e tratamento igualitário de empresas estrangeiras e nacionais) e a promoção da estabilidade política através da interdependência econômica. (Matlary, 1997, p. 55).

Embora a UE tenha estado presente nas conjunturas de transformação política na Europa, incluindo o contexto de uma futura adesão para membros, vinculando condições econômicas e políticas (mercado e democracia), os trechos sobre as relações com fornecedores como a Rússia ou o Azerbaijão não mencionam a aplicação explícita de critérios relacionados a direitos humanos ou democracia como condições para acordos de abastecimento de energia. Assim, a ênfase parece estar apenas na funcionalidade econômica e na segurança de abastecimento.

Como justificativa para a continuidade do gás como fonte energética, tem-se a rotulação emitida pela Comissão Europeia por meio do Regulamento Delegado da Taxonomia Climática da UE em 2022 (Parlamento Europeu, 2022), que assegura que tanto o gás quanto a energia nuclear são fontes renováveis e sustentáveis. Mesmo que, na perspectiva científica, tenha-se numerosos estudos que afirmam que ambas as fontes são absolutamente o contrário do que se entende por "verde, sustentável, ou renovável", só resta concluir que o critério adotado pela Comissão é eminentemente uma escolha política. A Comissão Europeia inclusive é hoje alvo de uma ação no Tribunal de Justiça da UE em razão da classificação verde para gás e energia nuclear, consideradas uma ameaça à segurança energética (Greenpeace, 2023).

Perdurar com o uso do gás como fonte energética empreendendo esforços para a conclusão de novos acordos com parceiros que possam fornecer o produto à UE segue sendo uma medida que coloca o planeta em risco. Um estudo recente sobre o vazamento de gás natural ocorrido em 2022 no gasoduto Nordstream 1 (Schwaller, 2022), que vai da Rússia até a Alemanha, atravessando o Mar Báltico, concluiu uma estimativa de quanto foi liberado ao meio ambiente. Cerca de 478.000 toneladas de gás foram liberadas no mar, o equivalente a toda emissão de dióxido de carbono (CO_2) (Poursanidis; Sharanik; Hadjistassou, 2024, p. 5) emitida na produção de cimento, suficiente para construir cerca de 27 torres Burj Khalifa[2]. Esse episódio é considerado o maior vazamento de gás que se tem registro e ocorreu dentro da

2 O Burj Khalifa é o maior edifício do planeta, detentor do recorde mundial, com 828 metros de altura e 160 andares (Emaar Properties, 2024).

União Europeia, que tem trazido tanto esmero em seu discurso para se tornar um continente climaticamente neutro.

Para entender a fundo a análise sobre o *REPowerEU*, é importante compreender o próprio conceito de transição energética justa. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) a define como "tornar a economia mais verde de uma forma que seja a mais justa e inclusiva possível para todos os interessados, criando oportunidades de trabalho decente e não deixando ninguém para trás" (International Labour Organization, 2024). Há uma ênfase na dimensão social e inclusividade, sublinhando que a transição justa se concentra fundamentalmente nas pessoas e em seus meios de subsistência, e não somente à tecnologia ou ao meio ambiente.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresenta o conceito focando em uma visão comum do que significa uma transição justa para os trabalhadores, comunidades e empresas afetados (United Nations Development Program, 2022). A perspectiva aqui amplia o escopo para incluir a participação social e de empresas, mostrando a necessidade multidimensional do tema.

Conseguinte, tem-se a perspectiva da Agência Internacional de Energias Renováveis (IRENA, sigla em inglês) que, por meio de sua Estrutura Colaborativa sobre Transições Energéticas Justas e Inclusivas, busca reunir as partes interessadas para identificar áreas prioritárias e ações para transições energéticas justas e inclusivas (International Renewable Energy Agency, 2025). Assim, a IRENA objetiva a colaboração e inclusão em nível internacional ressaltando a natureza global desse desafio e a necessidade de soluções compartilhadas, sugerindo, portanto, a necessidade da cooperação internacional para realizar a transição.

Ainda, o *REPowerEU* enfrenta desafios que impedem uma transição energética verdadeiramente justa e exequível. Em primeiro lugar, a dependência de combustíveis fósseis, que não pode ser eliminada rapidamente justamente por representar um longo caminho de adaptação desde o fornecimento até a distribuição, deve permanecer enquanto o foco é não inovar na fonte (gás). Segundo, o plano inclui o uso do gás natural como uma "ponte" durante a transição. Em outras palavras, o *REPowerEU* mais trabalha para perpetuar o cenário de fornecimento energético exaurindo possibilidade futuras de mudanças, dando espaço para que a dependência do gás só continue a fazer o que sempre fez: contribuir para o desenvolvimento da crise climática.

Ao seguir por este caminho, o plano trabalha para dificultar qualquer esforço para o alcance de uma transição energética justa e inclusiva. Veja-se que, em falta de bons resultados em emissões de carbono ou riscos ambientais em razão da exploração de gás, coloca-se compulsoriamente na linha de frente as populações mais vulneráveis em todo o planeta.

Numa projeção a médio prazo, a manutenção deste *modus operandi* exacerba desigualdades já existentes e, o pior, índices desiguais ainda mais baixos em outras regiões do planeta

que estão ainda mais suscetíveis a sofrer calamidades climáticas e suas consequências. Não inovar no fornecimento de energia limpa é dar sinal verde para a indústria de combustíveis fósseis que, ainda que possam alegar risco de perda de emprego e declínio econômico, não faz o suficiente para realizar uma transição efetiva[3]. Por exemplo, engajando iniciativas de diálogo com a ciência a fim de produzir resultados conjuntos em soluções para a crise climática, e não, deliberadamente, realizar campanhas de desinformação para a sociedade civil[4].

Quanto mais se posterga a implementação de um sistema para energias verdadeiramente renováveis, sustentáveis e limpas, mais se condena ao risco e às catástrofes aqueles que possuem menos condições de lidar com a situação e que, justamente, são os que menos contribuem para sua origem.

Para além das adversidades no campo econômico e social, não se ignora a existência de obstáculos técnicos e burocráticos como a implementação de novas estruturas e adaptação de redes de emissão e distribuição de energia. De conhecimento público e notório, o uso do termo "emergência climática" não se classifica como uma hipérbole, mas uma real necessidade para a existência da vida.

Logo, uma agenda que pudesse acelerar esse processo de reestruturação teria como principal desafio acompanhar as consequências climáticas que estão surgindo com cada vez mais frequência. Neste ponto, nota-se que a União Europeia deixou passar uma oportunidade de ir além em seus esforços homéricos para alcançar a desejada neutralidade climática continental.

Note-se que, embora o *REPowerEU* represente um passo importante na direção certa, ele, de longe, não é suficiente por si só para garantir uma transição energética justa e sustentável para o bloco, justificada pela evidente continuidade do uso do gás como fonte essencial para energia. Isto porque a transição energética para um futuro justo e sustentável é dificultada pela contínua dependência global de combustíveis fósseis, como o gás natural. O cerne do problema reside na abundância, não escassez, desses combustíveis, pois as reservas contêm muito mais carbono do que o compatível com a meta climática de 2°C. Essa realidade, somada à rigidez e inércia dos complexos sistemas sociotécnicos de energia, que demandam longos prazos de conversão, e à arquitetura de governança global fragmentada, significa que a espera por planos mais sofisticados pode ser muito maior do que a emergência climática exige (Graaf, p. 14).

3 A versão apresentada em 2019 do Pacto Verde Europeu afirma que aumentar a produção de energia eólica *offshore* é considerado essencial, com base na cooperação regional entre os Estados-Membros da União Europeia. Ainda que a energia solar não seja mencionada especificamente com a mesma proeminência que a eólica *offshore*, ela está implicitamente incluída no conceito mais amplo de "fontes de energia renovável" que são consideradas essenciais para a transição energética da UE (European Commission, 2019).

4 Negar o direito de ser corretamente informado e atacar o consenso científico sobre mudanças climáticas são algumas das ações realizadas por companhias do ramo de petróleo e gás, como o caso da multinacional norte-americana ExxonMobil (Cook et al, 2019, p. 4).

Bradshaw (2013, p. 41) afirma que essa "rigidez e inércia" dos sistemas energéticos, aliada a investimentos já realizados que "prendem" as emissões até 2035, significa que as políticas atuais nos conduzem a um aumento da temperatura global de 3.6°C acima dos níveis pré-industriais, muito acima do limite de 2°C aceito por líderes mundiais. Assim, a espera por planos mais eficazes pode ser consideravelmente mais longa do que a emergência climática exige.

Certamente, oportunidades de revisão ou constituição de outros planos mais sofisticados podem surgir, mas, tendo em vista as direções tomadas pela UE como rotular o gás natural como fonte renovável e sustentável, a espera pode ser muito maior do que a emergência climática demanda.

Para além do *REPowerEU,* outras análises são possíveis de serem feitas na temática. A exemplo, o Regulamento 2017/1938 relativo à segurança do aprovisionamento de gás natural é um mecanismo que, embora contenha disposições destinadas a salvaguardar a segurança conferindo atribuições e responsabilidades, ainda é limitado. Isto porque o regulamento peca por seguir enfatizando o gás natural como "um componente essencial no fornecimento de energia para a União" (European Union, 2017).

O instrumento é exacerbadamente tímido no que concerne a uma ambição em relação à descarbonização além de ter garantido uma dependência da Rússia que levou à crise que vimos em 2022. Em especial, o artigo 3º do instrumento garante que a responsabilidade sobre o aprovisionamento de gás será partilhada entre empresas de gás natural, dos Estados-Membros, e a Comissão Europeia (European Union, 2017). Logo, fica nítido que a participação expressa da responsabilidade de empresas dentro do regulamento denota o seu nível de influência na segurança energética.

A UE tem recebido as minutas e versões finais dos planos nacionais de energia e clima enviados pelos Estados-Membros (European Commission, 2024b). A Alemanha, embora traga uma conquista louvável em sua minuta submetida em 2023, onde enfatizou a conclusão do fechamento de usinas nucleares no mesmo ano (European Commission, 2023b, p. 16), possui uma ampla preocupação em se manter bem inserida e assistida quanto ao fornecimento de gás (European Commission, 2023b, p. 123).

Na contramão, a França deixou claro em sua minuta do plano nacional de energia e clima enviada à Comissão Europeia em 2023 sua intenção de eliminar o seu "objetivo de encerrar todas as operações de reatores nucleares para produção de energia" (European Commission, 2023a, p. 47). Na versão final submetida à instituição europeia em junho de 2024, o governo francês deixou destacado que vê como prioridade a garantia do "renascimento do setor nuclear" para produção de energia (European Commission, 2024c, p. 18).

A versão final do plano enviado pelos franceses traz outro dado relevante: a Rússia segue como seu terceiro maior fornecedor de gás (em 2023): 12% do gás natural importado para a

França é de origem Russa (European Commission, 2024c, p. 99). Embora o Azerbaijão esteja em ascensão nesse fornecimento, conclui-se que o precedente de tratativa de negócios com um país fortemente rechaçado em matéria de direitos humanos não é só um mero precedente, mas a realidade presente.

A rigor, fica evidente que dois Estados-Membros de forte influência política e econômica, Alemanha e França, ao seguirem na direção de garantir em seus planos de energia a manutenção e expansão da infraestrutura de fornecimento de gás, desejam pela manutenção do *status quo*. Isto é, ao se manterem aquém de um planejamento efetivo no investimento de fontes genuinamente renováveis, seguem por estar à mercê da mesma fonte poluente.

Num nuance extraterritorial, os efeitos da demanda crescente por gás natural têm provocado efeitos devastadores em outras economias e, consequentemente, levado a mais danos ambientais. Isto porque países exportadores de gás, que têm tido uma alta demanda e escalada de preços, estão num processo de que, quem não pode pagar internamente, buscará outras alternativas.

Em contraste Norte e Sul Global, os países do Sul como a Indonésia, que está inserida como exportadora de gás para os mais demandantes (Norte) teve um aumento no consumo de carvão domesticamente (Arimura; Sugino, 2024, p. 120). Esse cenário ilustra que o contexto persistente por gás natural no Norte, tem levado o Sul global a recorrer a alternativas que os põe numa regressão em matéria de meio ambiente, contribuindo para a devastação climática.

Tendo em vista que dentre os fornecedores do produto, que o detém em abundância, e que podem o fornecer por meio dos gasodutos do continente europeu, tem-se a presença de Rússia e Azerbaijão e que a UE, atualmente aplica sanções às importações de gás russo, é importante analisar a relação do bloco europeu com o Azerbaijão, considerando que este país possui o mesmo padrão de violação de direitos humanos que aquele.

AVALIANDO A RELAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA COM O GÁS E O SEU ACORDO COM O AZERBAIJÃO

O gás natural foi a segunda maior fonte energética consumida na União Europeia em 2023, representando um total de 25% do consumo energético[5]. Em suas tentativas de ajustar produção e importação de gás, o bloco tem buscado diversificar suas fontes de energia. Como

5 O cálculo considerou o consumo de petróleo (47%), gás natural (25%), carvão (10%), e energias renováveis, solar e eólica (24%) (Energy Institute, 2024, p. 25).

já mencionado, principalmente para reduzir a dependência do gás russo e ao mesmo tempo atender às metas de neutralidade climática estabelecidas em âmbito internacional e regional.

Tabela 1: População, consumo e demanda de gás natural na UE[6]

Ano	População, em milhões[7]	Consumo de gás natural, em Bcm[8,9]	Produção de gás natural, em Bcm[10]	Importações de gás natural, em Bcm[11]
2015	443	361	97	361
2016	444	381	96	372
2017	445	407	89	389
2018	446	399	79	362
2019	446	412	69	405
2020	447	399	55	362
2021	447	415	51	374
2022	446	362	46	405

Fonte: Eurostat (2024)

Ao longo de oito anos, a União Europeia teve algumas mudanças consideráveis no que diz respeito à sua relação com o gás natural. Na tabela acima, buscou-se iniciar uma série histórica de números desde o firmamento do Acordo de Paris até os dados mais atualizados. Vê-se primeiramente que o bloco europeu vem ensaiando, por exemplo, o encerramento de sua produção própria de gás (queda de cerca de 52% em 2022 em relação a 2015). Contudo, ao mesmo tempo que sua produção diminuiu, sua importação aumentou em 12% em 2022 em relação a 2015 (ano de adoção do Acordo de Paris).

De lá pra cá, pouco mudou no que diz respeito ao consumo de gás no âmbito regional. Tal constatação denota que não houve êxito em realizar uma mudança para substituir o produto. Ou ainda, evidencia que não houve esforços envidados para tanto.

6 Tabela elaborada pelo autor reunindo 4 informações extraídas de diferentes bases de dados do Eurostat, o Gabinete de Estatísticas da União Europeia.
7 Eurostat, 2024b.
8 Trata-se de uma unidade de medida. Bcm = Bilhões de metros cúbicos.
9 Eurostat, 2024c.
10 Eurostat, 2024d.
11 Eurostat, 2024a.

Concomitante a estas estatísticas, é possível inferir que há um interesse persistente do mercado do gás natural e de outros combustíveis fósseis em manter a alta presença dessas fontes energéticas no comércio internacional. Há uma disputa de narrativas no direito internacional (nível de *soft law*) que mostra como inteligível é essa hipótese. De um lado, tem-se aprovação da resolução A/RES/76/300 da Assembleia Geral das Nações Unidas que, em 2022, declarou que meio ambiente saudável é um direito humano. Quando se trata do direito mencionado, o próprio texto da resolução conclama a necessidade de que as Partes devem intensificar os esforços para garantir que todos tenham acesso ao meio ambiente saudável.

O *think tank Energy Institute*, que além de classificar o gás natural como combustível fóssil (diferente da UE), realizou uma análise estatística da energia mundial reportando que o mundo ultrapassou a emissão de 40 giga toneladas de dióxido de carbono equivalente em 2023 (Energy Institute, 2024, p. 12).

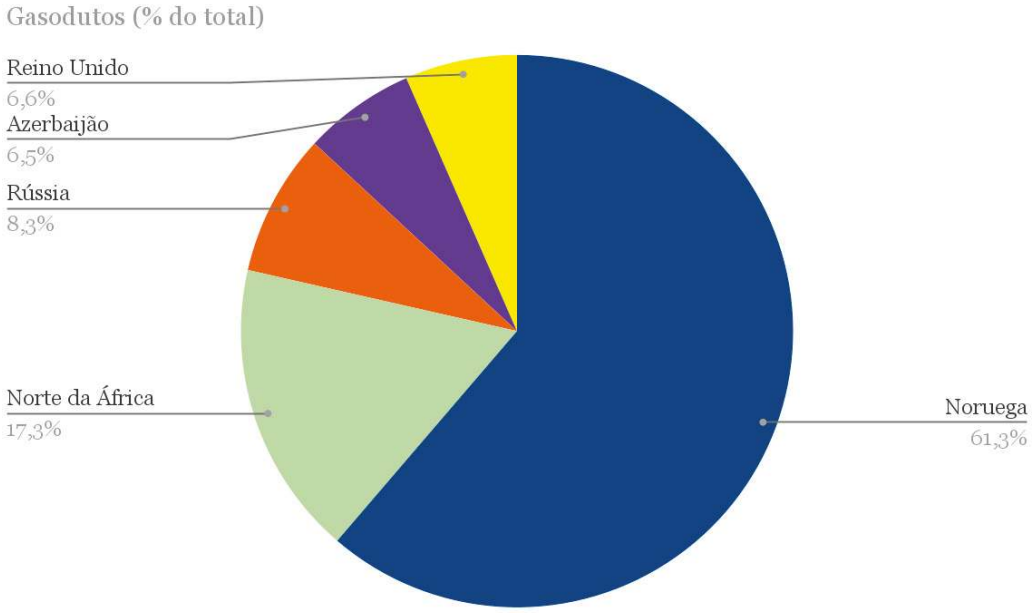
À vista disso, a realização da última Conferência das Partes (COP) (o órgão supremo da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês)) nos Emirados Árabes Unidos por si só já foi motivo de indignação. Isto porque trata-se de um Petro-Estado. Mas não parando nisso, a presidência do evento foi designada ao chefe de uma estatal petrolífera. O acordo final do evento não trouxe medidas para mensurar metas para a transição energética (Harvey, 2024).

A ingerência de petro-empresas na pauta climática é presente mesmo na construção de um acordo internacional de tamanha relevância. De fato, para se alcançar um bom caminho para a transição energética exequível, é necessária a cooperação de todos os atores, inclusive dos representantes do mercado de combustíveis fósseis. A história se repetiu em 2024 com a realização da COP no Azerbaijão, tendo como presidente uma figura ligada à indústria petrolífera (McGrath, 2024).

A resolução da ONU sobre um meio ambiente saudável estabelece um ideal urgente, mas o documento mais recente da Conferência das Partes, embora não a contradiga, fica aquém ao não demonstrar o mesmo senso de urgência. Essa falta de acompanhamento se manifesta na ausência de ações concretas capazes de produzir os efeitos desejados pela resolução.

A UE se vê então nesta encruzilhada que pode lhe render contradições com suas próprias metas climáticas e seu Pacto Verde pelo clima. Sua relação com o Azerbaijão, um petro-estado que desempenha agora um papel crucial no fornecimento de gás natural para o continente, foi realçada mediante a um acordo de energia firmado em 2022, inserindo o país como um dos maiores exportadores para o bloco.

Gráfico 1: Fornecedores de gás para a UE em 2024[12]



Fonte: European Network of Transmission System Operators for Gas (2025).

O Azerbaijão figura como o quinto maior exportador de gás para o continente europeu em 2024, ficando atrás do Reino Unido, da Rússia (uma contradição está ainda estar ranqueada), pelos países do Norte da África, e pela Noruega, que vem em primeiro lugar. O gráfico considerou os dados apenas do fluxo de gás transportados via gasodutos, não considerando, portanto, o volume de Gás Natural Liquefeito (GNL) que é resfriado até a forma líquida possibilitando o transporte por navio.

Tal como rotular gás e energia nuclear como fontes renováveis e sustentáveis, a iniciativa da UE em costurar um acordo comercial de fornecimento massivo de gás com o Azerbaijão se mostra como uma escolha eminentemente política. Isto porque o próprio histórico do Azerbaijão fala por si. O país é notoriamente alvo de ações por violações de direitos humanos. Além de ter uma baixa taxa de julgamentos encerrados e muitos casos em aberto, também figura na lista dos dez países do Conselho da Europa com o maior número de processos sob supervisão reforçada, em razão de questões complexas e estruturais sobre direitos humanos (Remezaite, 2019, p. 177).

12 Norte da África: São os fluxos de gás canalizados da Argélia (incluindo fluxos através da Tunísia e de Marrocos) e da Líbia para os Estados-Membros da UE. Note-se que o agrupamento denominado "Norte da África" é utilizado pela associação ENTSO-G agrupando os países citados, sendo parte de sua metodologia de apresentação dos dados (European Network of Transmission System Operators for Gas (ENTSO-G), 2025).

O caso mais recente ocorreu em 2023, quando o governo azeri realizou uma ofensiva relâmpago contra o território de Nagorno-Karabakh, uma região reconhecida internacionalmente como parte do Azerbaijão, mas habitada majoritariamente por pessoas de etnia armênia (ERTL, 2023). Esta ação foi objeto de preocupação para a agência das Nações Unidas para refugiados (United Nations, 2023), além de ser amplamente condenada pelo Parlamento Europeu, que aprovou uma resolução classificando a ofensiva como uma limpeza étnica (European Parliament, 2023). A brutalidade da operação militar e a subsequente crise humanitária que se eclodiu evidenciam as graves violações dos direitos humanos cometidas pelo governo azeri.

Apesar do Pacto Verde Europeu enfatizar a transição para energias renováveis, a UE agora depende do gás natural do Azerbaijão para garantir sua segurança energética. Esta dependência cria um dilema ético, onde os objetivos econômicos e de segurança entram em conflito com os princípios de respeito pela dignidade humana e pelos direitos humanos (European Union, 2007a)[13], e o objetivo de favorecer o desenvolvimento sustentável (European Union, 2007b)[14]. O dilema é ainda maior quando se analisa que os referidos princípios são parte da Carta de Direitos Fundamentais da UE, produzindo uma reflexão: quais os limites de defesa e importação dos valores europeus para o bloco?

O próprio acordo com o Azerbaijão firmado em 2021 teve uma revisão em 2022 onde a Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, anunciou que, a partir de 2023, o fornecimento de mais de 8 bilhões de metros cúbicos de gás por ano seria expandido para 20 bilhões de metros cúbicos dentro de alguns anos (Leyen, 2022). O anúncio feito pela Comissária já traz uma alternativa ao uso do gás, projetando que haverá um direcionamento no futuro para as energias renováveis: o investimento em energia eólica *offshore* e hidrogênio verde (Leyen, 2022).

Firmar acordos comerciais com um país que perpetua tantas violações representa uma contradição significativa para a União Europeia. Por um lado, a UE compromete-se com a promoção de direitos humanos, a sustentabilidade ambiental e a justiça climática através do Pacto Verde Europeu. Por outro lado, ao depender de um petro-estado como o Azerbaijão para garantir sua segurança energética, a UE arrisca comprometer seus valores fundamentais.

A União Europeia é o maior parceiro comercial do Azerbaijão, respondendo por aproximadamente 52% do comércio total do país (Placzek; Jiráček, 2024). Só em 2022, foram €15.6 bilhões em exportação de gás do Azerbaijão para a UE, o que representa quase 40% do montante do ano (Pécout, 2023).

13 Artigos 1, 2 e 3 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (European Union, 2007a).
14 Objetivo definido de acordo com o artigo 3º do Tratado de Lisboa, também conhecido como Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) (European Union, 2007b).

A situação é ainda mais paradoxal quando se considera que o gás natural, apesar de ser uma fonte de energia menos poluente em comparação com o carvão e o petróleo, ainda é um combustível fóssil que contribui para as mudanças climáticas (Borunda, 2020). A transição para uma economia verde e sustentável requer a redução da dependência de combustíveis fósseis, e o acordo com o Azerbaijão não segue esse caminho. Além disso, a rentabilidade gerada para este país, que tem realizado ações militares controversas, pode ser interpretada como legitimação indireta dessas ações, pondo a credibilidade da UE em suas políticas externas e de direitos humanos em xeque.

Dentro desse panorama, o *The Southern Gas Corridor*, um ambicioso projeto de infraestrutura de energia, foi construído pelo Azerbaijão em parceria com a União Europeia para transportar gás natural para o sul da Europa (European Commission, 2024a). Este corredor de gás, que se estende do Mar Cáspio até a Itália, tem sido aclamado pelos responsáveis como uma medida para fortalecer a segurança energética da Europa, reduzindo a dependência do gás russo.

Figura 1: The Southern Gas Corridor (SGC)



Fonte: Azerbaijan (2024)

Apesar de ser visto como uma solução estratégica para a diversificação das fontes de energia europeias (*in casu*, apenas o gás), o investimento nessa obra exemplifica como as corporações de gás enriquecem com a Guerra na Ucrânia. Isto é, a indústria do gás tem capitalizado com a invasão russa à Ucrânia e ajudado a estabelecer o atual cenário de resiliência da Europa em combustíveis fósseis (Donaghy; Ghiotto; Preaux, 2023, p. 3). Em termos práticos, 2022 foi considerado o ano mais rentável da história das cinco maiores empresas de petróleo e gás (ExxonMobil, Chevron, Shell, BP e TotalEnergies) (Donaghy; Ghiotto; Preaux, 2023, p. 33).

Projetos de corredores que promovem um anúncio centrado em desenvolvimento estão sujeitos a mascarar outras nuances para além do fato de que o corredor busca transportar gás.

Tais projetos padecem de objetivos econômicos não atingidos, desarticulações políticas, e deficiências ambientais e sociais (Scholvin, 2021, p. 444).

Existe um caráter geopolítico abundante em relação ao SGC, englobando questões de mercado, concorrência econômica, e disponibilidade de gás (Siddi, 2017, p. 133). A localização do corredor expõe uma fraqueza geopolítica difícil de ser ignorada. Por ser próxima entre Armênia e Azerbaijão, a escalada de conflitos pode colocar um alvo nos tubos do gasoduto. Tal possibilidade traz à tona o receio de uma tragédia ambiental equiparada ao ocorrido com o Nordstream 1 em 2022.

Tem-se aí uma mudança de paradigma no que tange à segurança energética na UE. A Comissão Europeia classifica o gás natural como fonte de energia sustentável, e o uso do mesmo como objeto de sanção/procura considerando o grau de dependência na matriz energética elevam a complexidade do problema. Isto é, o que antes se vislumbrava como segurança energética centrava-se no aprovisionamento de petróleo, mas agora, o gás natural é ocupante do mesmo espaço sendo negociado em proporções continentais (Hasanov et al, 2020, p. 4).

Sem falar que, o projeto é uma das principais fontes de receita do governo azeri. De 2022 pra cá, o Azerbaijão galgou um crescimento contínuo em matéria de comércio energético. Sendo a União Europeia o principal importador do gás produzido pelo país. De acordo com a Organização Mundial do Comércio - OMC, o Azerbaijão quase duplicou seu faturamento em exportações mundiais de mercadorias em 2022 (ano do firmamento do acordo de gás com a UE) em relação a 2021.

Tabela 2: Exportações mundiais de mercadorias por região e economia selecionada

Azerbaijão	**2021**	**2022**	**Crescimento %**
	US$ 22.207 mi	US$ 41.794 mi	88,22%

Fonte: World Trade Organization (2023).

Assim, o The Southern Gas Corridor simboliza um dilema complexo: enquanto fortalece a segurança energética europeia a curto prazo, potencialmente compromete os esforços de longo prazo para combater a crise climática. A controvérsia em torno do projeto reflete a tensão entre as necessidades imediatas de segurança energética e os imperativos urgentes de proteção ambiental. Sendo assim um fator crucial para entender que a mudança de paradigma europeia está no limiar entre esses dois pontos, ainda que a crise climática seja, ano após ano, objeto do debate público internacional.

A diminuição das emissões de carbono seria viável economicamente com tecnologias que o próprio setor de petróleo e gás tem capacidade de implementar (Climate & Clean Air Coalition, 2024). Essa mesma indústria conseguiria reduzir suas emissões globais em 75%, e até 40% essa redução seria atingível sem custo líquido adicional (International Energy Agency, 2024a).

A Comissão Europeia já havia definido como meta para reforçar seus resultados ambiciosos para o clima em 2030 que iria procurar alianças que fossem benéficas com condições de concorrência para tecnologias sustentáveis. De forma explícita, foi apontado destaque para o hidrogênio verde, a energia solar, e a energia eólica (European Commission, 2020).

O hidrogênio verde já é apontado como uma das mais promissoras fontes de energia. No longo prazo de transição, ele poderá ter maior atuação no setor de transportes e aviação, gerando eletrocombustíveis (*e-fuels*)[15]. Sua integração no setor de energia será factível mediante a oportunidade de se utilizar para armazenamento, consolidando uma descarbonização quase que absoluta do setor (Oliveira et al, 2021, p. 3).

Tomar medidas mais intensas em matéria de energia que compactuam com o reforço da ambição climática não apenas trará estabilidade no monitoramento e avaliação do Pacto Verde, como de fato produzirá resultados muito melhores para a redução de emissão de carbono.

Projetando um futuro sustentável e renovável, anseia-se pela baixa emissão de carbono que poderá ser vislumbrada mediante à qualidade do clima e do meio ambiente e seu impacto na vida das pessoas. Mesmo que isso signifique, provavelmente, que emissões pelo uso de combustíveis fósseis como gás poderão sim continuar a ser utilizados, embora em menor escala (Oliveira et al, 2021, p. 5). Logo, o investimento nas tecnologias de fato verdes, como o hidrogênio renovável, produz exatamente os resultados esperados para a neutralidade climática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atingir os objetivos estabelecidos pela União Europeia no Pacto Ecológico envolve um processo complexo, que ocorre em um período de desafios relacionados à crise climática.

A busca por diversificação energética com foco em fontes limpas representa um desafio. A implementação dessa transição requer o uso de instrumentos de planejamento e a consideração dos princípios de direitos humanos e ambientais.

15 Os e-fuels (eletrocombustíveis) são combustíveis de hidrocarbonetos sintetizados a partir de hidrogênio e CO_2 (captura e utiliza o carbono), em que o hidrogênio é produzido a partir de eletricidade e água e o CO_2 é capturado a partir de fontes fósseis (por exemplo, instalações industriais) ou da atmosfera (biomassa ou captura direta do ar). Os eletrocombustíveis podem assim aproveitar o vasto potencial global de baixo custo da energia eólica e solar fotovoltaica com baixo teor de carbono (Ueckerdt, 2021, p. 2).

A aceleração da transição energética é um ponto de discussão, e a elaboração de políticas que considerem a extensão da devastação ambiental, reconhecida como transfronteiriça em suas causas e consequências, é um fator a ser considerado.

O envolvimento em acordos internacionais de energia pode incorporar um enfoque sustentável e ético, com o objetivo de buscar o respeito à vida e aos direitos humanos tanto dentro do território europeu quanto em relação aos seus parceiros.

A relação entre a União Europeia e o Azerbaijão em acordos energéticos demonstra interconexões complexas. Uma abordagem que considere as necessidades de segurança energética da UE e os compromissos com os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental é uma consideração.

Isso abrange a exploração de alternativas energéticas, o fortalecimento de políticas de direitos humanos em acordos internacionais e a promoção da transição para uma economia de baixo carbono. Dessa forma, a União Europeia pode buscar a harmonização de interesses econômicos com valores éticos e ambientais.

O respeito e o compromisso com as metas climáticas podem gerar resultados para a continuidade da vida humana. A não consecução das metas estabelecidas para este século tem sido associada a implicações para a vida humana e os direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIMURA, Toshi H.; SUGINO, Makoto. Implications of deglobalization on energy and carbon neutrality in Asia and the Pacific region. *Asian Economic Policy Review*, v. 19, n. 1, p. 105-124, 2024.

AZERBAIJAN. *The Southern Gas Corridor (SGC)*. Disponível em: https://www.sgc.az/en. Acesso em 25 de junho de 2024.

BORUNDA, Alejandra. Natural gas is a much 'dirtier'energy source than we thought. *National Geographic*, v. 19, 2020.

BRADSHAW, Mike. *Global energy dilemmas: Energy Security, Globalization, and Climate Change*. Cambridge: Polity Press, 2013.

CIUTÀ, Felix. Conceptual notes on energy security: total or banal security?. *Security dialogue*, v. 41, n. 2, p. 123-144, 2010.

CLIMATE & CLEAN AIR COALITION. *Fossil Fuels Hub:* Helping tackle one of the biggest and most solvable contributors to the climate crisis. Disponível em: https://www.ccacoalition.org/hubs/fossil-fuels-hub. Acesso em 23 de julho de 2024.

CONSELHO EUROPEU. *Sanções da UE contra a Rússia explicadas*. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions-against-russia/sanctions-against-russia-explained/. Acesso em 08 de Julho de 2024.

COOK, J.; SUPRAN, G.; LEWANDOWSKY, S.; ORESKES, N.; MAIBACH, E. *America Misled: How the fossil fuel industry deliberately misled Americans about climate change*. George Mason University Center for Climate Change Communication. Fairfax, VA: 2019.

DONAGHY, T.; GHIOTTO, A.; PREAUX, C. *Who Profits From War: How Gas Corporations Capitalise on War in Ukraine*. A report by Greenpeace International. 2023.

EMAAR PROPERTIES. Facts and Figures. *Burj Khalifa - The Tower*. Disponível em: https://www.burjkhalifa.ae/en/the-tower/facts-figures/. Acesso em 18 de julho de 2024.

ENERGY INSTITUTE. *Statistical Review of World Energy 2024*. 73rd edition. 2024. Disponível em: https://www.energyinst.org/__data/assets/pdf_file/0006/1542714/EI_Stats_Review_2024.pdf. Acesso em 21 de julho de 2024.

ERTL, Michael. *Nagorno-Karabakh: Conflict between Azerbaijan and Armenians explained*. BBC News World. 28 September 2023. Disponível em: https://www.bbc.com/news/world-europe-66852070. Acesso em 25 de junho de 2024.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal*. Brussels: 11.12.2019. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em 05 de maio de 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Diversification of gas supply sources and routes*. 2024a. Disponível em: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/diversification-gas-supply-sources-and-routes_en. Acesso em 22 de julho de 2024.

EUROPEAN COMMISSION. *Germany - Update of the integrated national Energy and climate plan*. 2023b. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/c589deb5-9494-4984-9ef5-8e2ee711aaf2_en?filename=GERMANY-%20DRAFT%20UPDATED%20NECP%202021-2030%20EN.pdf&prefLang=pt. Acesso em 17 de julho de 2024.

EUROPEAN COMMISSION. *National energy and climate plans*. 2024b. Disponível em: https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en?prefLang=pt. Acesso em 17 de julho de 2024.

EUROPEAN COMMISSION. *National Energy Climate-Plan - France - Update*. June 2024. 2024c. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/ab4e488b-2ae9-477f--b509-bbc194154a30_en?filename=FRANCE%20%E2%80%93%20FINAL%20UPDATED%20NECP%202021-2030%20%28English%29.pdf&prefLang=pt. Acesso em 17 de julho de 2024.

EUROPEAN COMMISSION. *National Energy Climate-Plan of France - Draft Update*. October 2023a. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/e160e0b8-2ac9-4731-bcad-5024ce97bcc9_en?filename=FRANCE%20-%20DRAFT%20UPDATED%20NECP%202021-2030_EN.pdf&prefLang=pt. Acesso em 17 de julho de 2024.

EUROPEAN COMMISSION. *REPowerEU - Affordable, secure and sustainable energy for Europe*. 2024d. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy--europe_en. Acesso em 19 de julho de 2024.

EUROPEAN COMMISSION. *Stepping up Europe's 2030 climate ambition*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 17.9.2020. COM(2020) 562 final. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0562. Acesso em 23 de julho de 2024.

EUROPEAN COMMISSION. *The European Green Deal - Striving to be the first climate-neutral continent*. 2024e. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en. Acesso em 23 de Julho de 2024.

EUROPEAN NETWORK OF TRANSMISSION SYSTEM OPERATORS FOR GAS (ENTSO-G). *Gas Flow Dashboard: Overview of physical gas flows to Europe*. Disponível em: https://gasdashboard.entsog.eu/#map-flows. Acesso em: 12 de janeiro de 2025.

EUROPEAN PARLIAMENT. *European Parliament resolution of 5 October 2023 on the situation in Nagorno-Karabakh after Azerbaijan's attack and the continuing threats against Armenia (2023/2879(RSP))*. 5 October 2023 - Estrasburgo. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0356_EN.html. Acesso em 22 de julho de 2024.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Taxonomia: Parlamento não veta a inclusão das atividades de gás e nucleares*. Comunicado de imprensa. 06 de julho de 2022. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20220701IPR34365/taxonomia-parlamento-nao-veta-a--inclusao-das-atividades-de-gas-e-nucleares. Acesso em: 11 de Julho de 2024.

EUROPEAN UNION. *Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007/C 303/01), C 303/1, 14 December 2007*. 2007a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT. Acesso em 22 de Julho de 2024.

EUROPEAN UNION. *Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010*. Official Journal of the European Union. 28 October 2017. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1938/oj. Acesso em 17 de julho de 2024.

EUROPEAN UNION. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007*. 2007b. Disponível em: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0018.02/DOC_19. Acesso em 22 de julho de 2024.

EUROSTAT. *Imports of natural gas by partner country*. Last update: 21/06/2024. 2024a. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_ti_gas__custom_12223205/default/table?lang=en. Acesso em 21 de julho de 2024.

EUROSTAT. *Population on 1 January by age and sex*. Last update: 10/07/2024. 2024b. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_pjan/default/table?lang=en&category=demo.demo_pop. Acesso em 21 de julho de 2024.

EUROSTAT. *Supply, transformation and consumption of gas: inland consumption*. 2024c. Last update: 17/07/2024. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_cb_gas__custom_12223291/default/table?lang=en. Acesso em 21 de julho de 2024.

EUROSTAT. *Supply, transformation and consumption of gas: production*. Last update: 17/07/2024. 2024d. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_cb_gas__custom_12223367/default/table?lang=en. Acesso em 21 de julho de 2024.

GRAAF, Thijs Van de. *The politics and institutions of global energy governance*. Nova York: Palgrave, 2013.

GREENPEACE. *Greenpeace files lawsuit against the European Commission to end gas and nuclear greenwashing*. Luxemburgo, 18 April 2023. Disponível em: https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/climate-energy/46630/greenpeace-files-lawsuit-against-the-european-commission-to-end-gas-and-nuclear-greenwashing/. Acesso em 21 de julho de 2024.

HARVEY, Fiona. *'The future is renewable': How a huge gamble sealed Cop28 deal*. The Guardian, 15 December 2023. Disponível em: https://www.theguardian.com/environment/2023/dec/15/fossil-fuels-how-a-huge-gamble-sealed-cop28-deal. Acesso em 21 de julho de 2024.

HASANOV, F. J.; MAHMUDLU, C.; DEB, K.; ABILOV, S.; HASANOV, O. The role of Azeri natural gas in meeting European Union energy security needs. *Energy Strategy Reviews*, v. 28, p. 100464, 2020.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *After slight rise in 2023, methane emissions from fossil fuels are set to go into decline soon*. Press release, 13 March 2024a. Disponível em: https://www.iea.org/news/after-slight-rise-in-2023-methane-emissions-from-fossil-fuels-are-set-to-go-into--decline-soon. Acesso em 23 de julho de 2024.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Azerbaijan energy profile: overview*. 2024b. Disponível em: https://origin.iea.org/reports/azerbaijan-energy-profile/overview. Acesso em: 08 de Julho de 2024.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Climate change and financing a just transition*. 09 de julho de 2024. Disponível em: https://www.ilo.org/resource/other/climate-change-and-financing-just-transition. Acesso em: 06 de maio de 2025.

International Renewable Energy Agency. *Just and Inclusive Energy Transition*. Disponível em: https://www.irena.org/How-we-work/Collaborative-frameworks/Just-and-Inclusive-Energy--Transition. Acesso em: 06 de maio de 2025.

LEYEN, Ursula von der. *Statement by President von der Leyen with Azerbaijani President Aliyev*. Baku, 18 July 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_4583. Acesso em 22 de julho de 2024.

MATLARY, Janne Haaland. *Energy policy in the European Union*. Basingstoke: Macmillan, 1997.

MCGRATH, Matt. *Climate change: Former oil executive Mukhtar Babayev to lead COP29 talks in Azerbaijan*. BBC News, 5 January 2024. Disponível em https://www.bbc.com/news/science-environment-67895068. Acesso em 21 de julho de 2024.

NIFTIYEV, Ibrahim. *A comparison of institutional quality in the South Caucasus: Focus on Azerbaijan*. In: Proceedings of the European Union's Contention in the Reshaping Global Economy. Szeged: University of Szeged, Faculty of Economics and Business Administration, Doctoral School in Economics, 2022. p. 146-175.

OLIVEIRA, Alexandra M.; BESWICK, Rebecca R.; YAN, Yushan. A green hydrogen economy for a renewable energy society. *Current Opinion in Chemical Engineering*, v. 33, p. 100701, 2021.

PÉCOUT, Adrien; VINCENT, Faustine. *Rising gas imports from Azerbaijan embarrass Europe*. Le Monde. 09 October 2023. Disponível em: https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2023/10/08/rising-gas-imports-from-azerbaijan-embarrass-europe_6157430_19.html. Acesso em 25 de junho de 2024.

PLACZEK, Joanna; JIRÁČEK, Michal. *Três vizinhos da Parceria Oriental no Cáucaso Meridional: Azerbaijão*. Parlamento Europeu: Fichas temáticas sobre a União Europeia. Abril de 2024. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/172/tres-vizinhos-da-parceria-oriental-no-caucaso-meridional. Acesso em 25 de junho de 2024.

POURSANIDIS, Kostas; SHARANIK, Jumana; HADJISTASSOU, Constantinos. World's largest natural gas leak from nord stream pipeline estimated at 478,000 tonnes. *Iscience*, v. 27, n. 1, 2024.

REMEZAITE, Ramute. Challenging the Unconditional: Partial Compliance with ECtHR Judgments in the South Caucasus States. *Israel Law Review*, v. 52, n. 2, p. 169-195, 2019.

SCHOLVIN, Sören. Getting the territory wrong: The dark side of development corridors. *Area Development and Policy*, v. 6, n. 4, p. 441-450, 2021.

SCHWALLER, Fred. Nord Stream leaks release methane into environment. Science, Deutsche Welle. 28 September 2022. Disponível em: https://www.dw.com/en/what-does-the-nord-stream-pipeline-gas-leak-mean-for-the-environment/a-63268348. Acesso em 18 de julho de 2024.

SIDDI, Marco. The EU's Botched Geopolitical Approach to External Energy Policy: The Case of the Southern Gas Corridor. *Geopolitics*, v. 24, n. 1, p. 124-144, 2017.

UECKERDT, F.; Bauer, C.; DIRNAICHNER, A.; EVERALL, J.; SACCHI, R.; LUDERER, G. Potential and risks of hydrogen-based e-fuels in climate change mitigation. *Nature Climate Change*, v. 11, n. 5, p. 384-393, 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. *What is just transition? And why is it important?* 03 de novembro de 2022. Disponível em: https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/what-just-transition-and-why-it-important. Acesso em: 06 de maio de 2025.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Facts about Methane*. Disponível em: https://www.unep.org/explore-topics/energy/facts-about-methane. Acesso em 17 de julho de 2024.

UNITED NATIONS. *UNHCR increasingly concerned for refugees fleeing Karabakh region*. 26 September 2023. Disponível em: https://news.un.org/en/story/2023/09/1141457. Acesso em 22 de julho de 2024.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *World Trade Statistical Review 2023*. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtsr_2023_e.pdf. Acesso em 21 de julho de 2024.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19338

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

As migrações internacionais contemporâneas sob a ótica da fronteirização no contexto europeu: entre muros e práticas

Thiago de Souza Modesto
Universidad de Salamanca
Salamanca, Castilla y León, Espanha
Email: thiagomodesto.adv@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3841-0801

Resumo: A problematização desta investigação tem como objetivo geral identificar de que forma a fronteirização das migrações internacionais no âmbito europeu reverbera no rechaço aos imigrantes. Para tanto, adota-se uma abordagem analítica, com base em revisão bibliográfica e documental, sob método dedutivo e em perspectiva interdisciplinar. Os objetivos específicos consistem em: apresentar um panorama histórico das migrações no contexto europeu; analisar a prática da fronteirização como expressão de uma política anti-migratória contemporânea, com destaque para alguns contextos sociogeográficos onde tal prática foi implementada; e identificar retóricas que fomentam a geopolítica da fronteirização. Os resultados apontam que a prática da fronteirização contribui para a estigmatização, vulnerabilização e seletividade no acolhimento de migrantes e refugiados. O tema se justifica ao considerarmos o fenômeno migratório e sua resistência como realidade persistente nas sociedades europeias, desafiando assim a governança global e regional na condução de uma gestão migratória condizente com a condição humana do imigrante. Conclui-se que a prática da fronteirização no contexto europeu, ao invés de garantir a segurança e a coesão interna dos Estados, reafirma lógicas de

segregação e violam direitos fundamentais, demarcando que o acesso a determinados países é seletivo e se contrapõe à hospitalidade.

Palavras-chave: Migrações internacionais; fronteirização; Europa.

Contemporary international migration from the perspective of borders in the European context: between walls and practices

Abstract: The general objective of this research is to identify how the frontierization of international migrations in the European context affects the rejection of immigrants. To this end, an analytical approach is adopted, based on a bibliographic and documentary review, using a deductive method and an interdisciplinary perspective. The specific objectives consist of: presenting a historical overview of migrations in the European context; analyzing the practice of frontierization as an expression of a contemporary anti-migration policy, highlighting some socio-geographical contexts where such practice has been implemented; and identifying rhetorics that foster the geopolitics of frontierization. The results indicate that the practice of borderization contributes to the stigmatization, vulnerability and selectivity in the reception of migrants and refugees. The theme is justified when we consider the migratory phenomenon and its resistance as a persistent reality in European societies, thus challenging global and regional governance in conducting migration management consistent with the human condition of the immigrant. It is concluded that the practice of borderization in the European context, instead of guaranteeing the security and internal cohesion of States, reaffirms logics of segregation, violates fundamental rights, demarcates that access to certain countries is selective and contradicts hospitality.

Keywords: International migrations; frontierization; Europe.

Migraciones internacionales contemporáneas desde la perspectiva de fronterización en el contexto europeo: entre muros y prácticas

Resumén: El objetivo general de esta investigación es identificar cómo la fronterización de las migraciones internacionales en el contexto europeo afecta el rechazo a los inmigrantes. Para ello, se adopta un enfoque analítico basado en una revisión bibliográfica y documental, utilizando un método deductivo y una perspectiva interdisciplinar. Los objetivos específicos consisten en: presentar un panorama histórico de las migraciones en el contexto europeo; analizar la práctica de la fronterización como expresión de una política antimigratoria contemporánea, destacando algunos contextos sociogeográficos donde se ha implementado dicha práctica; e identificar retóricas que fomentan la geopolítica de la fronterización. Los resultados indican que la práctica de la fronterización contribuye a la estigmatización, la vulnerabilidad y la selectividad en la recepción de migrantes y refugiados. El tema se justifica al considerar el

fenómeno migratorio y su resistencia como una realidad persistente en las sociedades europeas, lo que desafía la gobernanza global y regional para gestionar la migración de forma coherente con la condición humana del inmigrante. Se concluye que la práctica de la fronterización en el contexto europeo, en lugar de garantizar la seguridad y la cohesión interna de los Estados, reafirma lógicas de segregación, viola derechos fundamentales, establece que el acceso a ciertos países es selectivo y contradice la hospitalidad.

Palabras clave: Migraciones internacionales; borderización; Europa.

Recebido em: 06/12/2024
Aceito em: 29/07/2025

INTRODUÇÃO

O ato humano de migrar não é exclusivo da contemporaneidade. A história nos revela que a mobilidade humana foi responsável pelo povoamento e pela formação da diversidade étnica e cultural das civilizações, tendo diversos acontecimentos fomentado as migrações internacionais, como a globalização, as guerras e as perseguições de determinados grupos étnicos (Modesto, 2023). Para além da questão demográfica com o consequente aumento populacional, os avanços tecnológicos – principalmente o desenvolvimento do transporte marítimo e ferroviário - serviram de combustível para o incremento dos fluxos internacionais de pessoas, desenvolvimento este que coincidiu com uma das maiores ondas de migrações entre os anos de 1815 e 1914, período em que foi contabilizada a emigração de 60 milhões de pessoas ao redor do mundo (Villa, 1999).

Referindo-se ao século XX, Castles e Miller (2004) aduzem que os movimentos migratórios internacionais têm sido cruciais a partir da globalização – especialmente no período pós-Guerra Fria – resultando no crescimento dos fluxos interfronteiriços, como o comércio, os produtos culturais, as ideias e, também, as pessoas. A partir de então, ante a supremacia do capitalismo, a transnacionalidade tornou-se uma tônica crescente com a ascensão de um mundo multipolar.

Ante o expressivo contingente de imigrantes e os desdobramentos de uma sociedade globalizada e plural, "já não é possível distinguir, de modo claro e definitivo, lugar de partida e lugar de chegada. De repente, um mesmo país pode ser a um só tempo lugar de imigração, de trânsito, de emigração" (Di Cesare, 2020, p. 126). Esta citação é o prenúncio da realidade que acomete, ainda que de forma assimétrica, as diferentes regiões da Europa.

De certo que a reação aos fluxos migratórios reproduz variadas retóricas e práticas que se modificam a depender do contexto. Em que pese vivamos em um mundo cada vez mais multicultural, a hospitalidade tem cedido espaço à hostilidade, conforme pode ser percebido pelas políticas anti-migratórias. No cenário europeu, destaca-se que a crise econômica de 2008 agudizou o esgotamento do projeto neoliberal, resvalando em práticas contrárias à acolhida e à gestão pautada nas boas práticas do Direito Internacional dos Direitos Humanos dos imigrantes.

No contexto do fim da Guerra Fria, a queda do Muro de Berlim representou o fim da barreira física entre Leste e Oeste. No entanto, ainda que a construção de barreiras seja inimaginável no cenário contemporâneo, a Europa é palco do recrudescimento desta geopolítica segregacionista. Assim, observa-se que variadas retóricas são utilizadas a fim de legitimar a construção de muros e barreiras físicas que repelem a chegada do imigrante, situação que repercute na vida dos autóctones e sobremaneira dos pretensos imigrantes.

Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo geral identificar de que forma a fronteirização das migrações internacionais no âmbito europeu reverbera no rechaço aos imigrantes. Para tanto, conta com três objetivos específicos, a saber: (1) apresentar uma abordagem analítica do panorama histórico das migrações internacionais na Europa, sendo apontado o comportamento de acolhida/rechaço aos imigrantes ao longo dos tempos; (2) compreender o fenômeno da fronteirização como política (anti) migratória no contexto da globalização, apontando situações que demonstram o pleno vigor no levantamento de muros nas últimas décadas, e por fim, (3) identificar algumas retóricas que fomentam a geopolítica da fronteirização numa Europa com cariz multicultural e segregacionista.

Analiticamente, a presente investigação se ancora no pensamento de autores clássicos, como Donatella Di Cesare (2020), Zygmunt Bauman (2017), Wendy Brown (2015), Saskia Sassen (2001), Abdelmalek Sayad (1998), Stephen Castles e Mark J. Miller (2004), além de Suzana Velasco (2013; 2014) e João Carlos Jarochinski Silva (2018). Soma-se a esse arcabouço teórico a análise do Relatório *Levantando Muros: políticas del miedo y securitización en la Unión Europea* (2018), que oferece dados estatísticos e diagnósticos atuais sobre o recrudescimento das políticas migratórias e a construção de barreiras físicas na Europa. Esses referenciais permitem compreender criticamente o fenômeno da fronteirização sob diversas perspectivas — filosófica, sociológica, política e jurídica — evidenciando as implicações do controle migratório sobre a dignidade humana e os direitos fundamentais.

Quanto à metodologia empregada, esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa e analítica, com base em revisão bibliográfica e documental. Utiliza-se o método dedutivo, partindo de uma problematização teórica sobre o fenômeno das migrações internacionais e a prática da fronteirização no contexto europeu. O estudo estrutura-se a partir da análise de conteúdos acadêmicos, relatórios institucionais e documentos oficiais que tratam da temática migratória, especialmente no tocante à formulação de políticas de contenção e segurança. A escolha por fontes secundárias permite compreender os aspectos históricos, políticos e sociais envolvidos na construção da fronteirização, bem como identificar padrões discursivos e práticas que alimentam o rechaço aos imigrantes. A pesquisa se sustenta em uma perspectiva interdisciplinar, essencial para captar a complexidade do tema e suas múltiplas implicações na contemporaneidade, sem que se tenha a pretensão de esgotamento do tema.

O assunto se justifica já que a gestão migratória e os fluxos de imigrantes e refugiados são uma realidade global, afetando todas as regiões com maior ou menor intensidade. Ademais, considerando a reação da Europa frente às migrações, sobretudo após o ano de 2015, há necessidade de reflexão quanto ao tema, objetivando analisar criticamente quais são os argumentos que retroalimentam a governança regional na agenda migratória.

PANORAMA MIGRATÓRIO NO CONTEXTO EUROPEU

Historicamente, os países europeus estavam acostumados com a emigração de sua população para os países colonizados, tendo como marco inicial a expansão marítima a partir do século XV. Inclusive, a interação entre a África e a Europa se deu com o impacto da expansão mercantilista, situação que desencadeou a diáspora africana para o tráfico de escravos, sendo a América o continente destinatário desta forçada migração exploratória (Modesto, 2023). Percebe-se que a constatação de uma Europa emigrante e impulsionadora de êxodos em outras regiões do que atualmente conhecemos como Sul Global inegavelmente subjugou e impôs a outros povos seus hábitos e tradições, trazendo reflexos no eurocentrismo que ainda ecoa para além das fronteiras europeias.

Segundo Okólski (2012), no século XIX, a Europa vivenciou uma emigração expressiva impulsionada pela expansão do capitalismo e da modernização experimentada pelos avanços promovidos pela Revolução Industrial. Assim, devido à acentuada mobilidade de pessoas em busca de progresso, empregos e melhores condições de vida, passou-se a observar grande fluxo migratório intrarregional, especialmente das populações periféricas para os grandes centros urbanos.

Santamaría, Tintori e Vespe (2021), ao colaborarem com o Portal de Datos sobre Migración: una perspectiva global, apresentam um panorama acerca das tendências passadas e atuais das migrações na Europa. Inicialmente, o estudo feito corrobora a premissa de que durante o século XIX e a primeira metade do século XX a Europa se consolidou como um continente de emigração, com massivas saídas de europeus no contexto da expansão colonial. Já durante o século XX, especialmente a partir dos anos 1950, a região passou a ser caracterizada pela imigração. Buscando partir de uma análise dos fluxos migratórios pós-Segunda Guerra Mundial, o Portal de Datos aponta três marcos migratórios: (1) Entre 1950 e 1970; (2) De 1970 a 1990 e (3) De 1990 aos anos 2000, contendo cada período suas características próprias que serão contextualizadas e abordadas.

O primeiro período, compreendido entre as décadas de 1950 e 1970, caracterizou-se pelos intensos fluxos de refugiados oriundos da Segunda Guerra Mundial; pela migração intrarregional com os fluxos de trabalhadores do sul da Europa para os centros industriais e pela imigração de trabalhadores originários de países africanos e da Turquia. De certo que os eventuais benefícios que os imigrantes poderiam gerar à Europa se constituíram em umas das justificativas para a formalização de acordos bilaterais de migração laboral nas décadas de 1950 e 1960 numa espécie de política de "trabalhadores convidados", até porque boa parte destes imigrantes eram provenientes de regiões mais pobres e agrícolas do próprio continente europeu (Mol; Valk, 2016).

Sartoretto (2018) aponta que no período pós-Segunda Guerra Mundial os imigrantes intrarregionais eram, de certa forma, bem recebidos, pois por serem europeus e migrarem para regiões europeias, além da afinidade étnica para onde se dirigiam, sua força de trabalho era valiosa nas regiões fortemente atingidas por guerras. Corroborando, Velasco (2014) aponta que o incentivo à emigração em direção à Europa durante os anos 1950 se deu em virtude da necessidade de mão-de-obra para fins de reconstrução da região. Sob esta perspectiva de utilização do imigrante como força de trabalho, em tom de crítica, Di Cesare (2020, p. 97) expõe que "migrantes em busca de trabalho nunca faltaram. A Europa os conhece bem. Sempre tirou vantagem deles, em muitos sentidos. Também por isso teria responsabilidades extras".

Quanto ao contingente de deslocados forçados, a Segunda Guerra Mundial gerou massivos fluxos de refugiados, situação que foi o estopim para que houvesse a mobilização da sociedade internacional em prol destes imigrantes forçados, podendo ser citadas a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a promulgação da Convenção de Genebra de 1951. Além disso, não é demais destacar que é posterior aos horrores perpetrados na referida guerra que surge a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948.

Quanto ao segundo período de análise, segundo Mol e Valk (2016), ante o impacto da crise do petróleo em 1973-1974 no cenário econômico europeu, houve uma brusca redução da necessidade de mão de obra na região. Logo, o período de 1970 a 1990 foi marcado pelo fim do fomento às migrações laborais. À conta desta realidade, iniciaram-se na Suíça e na Suécia, respectivamente, em 1970 e 1972, as políticas para frear os fluxos migratórios internacionais, tendo tal realidade se alastrado para outros países, como Alemanha e França, ainda nos anos 1970. Entretanto, em que pese este tipo de migração não mais interessasse à Europa, o continente já contava com imigrantes que não desejavam retornar aos seus países de origem, sobretudo os provenientes do Norte da África e da Turquia. Assim, decididos a permanecerem em definitivo e valendo-se do direito fundamental ao reagrupamento familiar, os Estados não tiveram grande êxito em impedir os familiares dos imigrantes de também migrarem e se reestabelecerem na Europa, apesar da tentativa de frear estes contingentes.

Até o final da década de 1980, Mol e Valk (2016) aduzem que o aumento do desemprego alimentou a hostilidade, o racismo e a xenofobia contra certos grupos, ocorrendo levantes contrários aos estrangeiros. Noutro giro, apesar do descontentamento com as migrações, os Estados europeus passaram a perceber a necessidade de construir políticas de integração, pois muitos dos não europeus haviam chegado para ficar em caráter definitivo. Acerca da integração em meio à diversidade cultural que forma as sociedades cada vez mais multiculturais, Eco (2020, p. 90-91) nos faz refletir que "a compreensão mútua entre culturas diversas não significa avaliar a que o outro deve renunciar para se tornar igual, mas compreender mutuamente o

que nos separa e aceitar essa diversidade". A forma de acolhida, sem dúvida, ainda é um dos grandes desafios na pauta migratória contemporânea, sobretudo no continente europeu.

Referente aos anos de 1990 a 2000, o marco característico da imigração na Europa se funda na consolidação e expansão do regime de livre circulação na União Europeia (UE), fator que diversificou os fluxos migratórios. Além disso, neste período, houve sucessivas alterações geopolíticas no Oriente Médio e na África, acontecimentos que incrementaram o número de solicitantes de refúgio na Europa. As migrações de pessoas originárias da África aumentaram consideravelmente a partir de 1990, sucedendo-se a chegada de asiáticos e latino-americanos ainda no início do século XXI (Mol; Valk, 2016).

Nesse contexto pós-Guerra Fria e de constituição da UE, destacam-se os migrantes econômicos, aqueles que se dirigiram aos países europeus em busca de melhores condições de emprego e renda. De certo modo, o desenvolvimento econômico dos países do bloco europeu serviu de atrativo aos imigrantes provenientes do Sul Global (Salgado, 2018). Referente ao aumento de solicitações de refúgio a partir da década de 1990, este se deu de forma acentuada após a queda do Muro de Berlim, podendo ser exemplificada a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a ocorrência dos conflitos interétnicos na extinta lugoslávia como fatores propulsores da diáspora de migrantes forçados oriundos do Leste.

Já no início do século XXI, os atentados do 11 de setembro de 2001 complexificaram e contribuíram para a ideia de que políticas anti-migratórias eram necessárias, sobretudo aquelas dirigidas contra os povos árabes. A invasão do Afeganistão pelos estadunidenses, o recrudescimento das guerras civis na Síria e na Líbia, sobretudo em decorrência dos levantes da população no movimento conhecido como Primavera Árabe no Oriente Médio e no Norte da África, desencadearam uma "crise humanitária" que gerou massivos fluxos migratórios em direção à Europa, situação que atingiu seu ápice em 2015. Segundo Marshall (2021), em que pese os governos tenham sido inicialmente receptivos e acolhedores com aqueles que chegavam, ao perceberem que o fluxo aumentava e que consequentemente a UE não estava preparada para a acolhida dos imigrantes, as fronteiras passaram a se tornar ainda mais rigorosas. Destaca o autor que apenas em 2015 o influxo de imigrantes na Europa superou a cifra de 1 milhão de pessoas.

Denota-se que o rechaço às migrações dos não europeus é fruto de um processo histórico e da realidade que se apresentava, isto é, o olhar europeu é o de que os fenômenos migratórios, para serem bem-vindos, deveriam trazer alguma espécie de benefício à região, como ocorrera nos anos 1950 e 1960. Nesta linha de pensamento, após o fim da conveniência, as políticas contrárias à chegada de imigrantes despontaram na região.

Referente aos dados acerca da mobilidade espacial de cunho internacional, o *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*, divulgado pela OIM, apontou que em 2020 havia cerca

de 281 milhões de migrantes internacionais, totalizando 3,6% da população mundial. Quanto às regiões de acolhida, tem-se que a Europa é o continente que mais conta com migrantes internacionais, tendo 30,9% de sua sociedade constituída por esta população. Somente na Europa, em 2020, viviam cerca de 87 milhões de imigrantes internacionais, quase 16% a mais que em 2015 – ano em que foi apontado o auge da "crise migratória" no continente (Mcauliffe; Triandafyllidou, 2021). Logo, a tendência de crescimento das migrações internacionais é uma realidade na contemporaneidade.

Dentre as principais características e novidades em 2020 na região, sintetiza-se, com base no Informe citado, as seguintes percepções: (1) Os efeitos da pandemia do COVID-19 endureceram as políticas migratórias e geraram o retorno de grandes quantidades de trabalhadores migrantes a seus países de origem: quanto ao primeiro aspecto, o Relatório aponta que a Hungria foi um dos países que aprovou medidas restritivas no campo migratório, inclusive contra solicitantes de refúgio, situação que acaba expondo-os ao risco de devolução ao território que abandonaram, o que violaria o Princípio do *Non-Refoulement*[1]. Destaca-se, ainda, que houve o expressivo aumento do retorno de imigrantes sérvios, búlgaros e romenos aos seus países de origem. (2) Os países dos Balcãs Ocidentais (Bósnia e Herzegovina, Macedônia do Norte e Albânia) são importantes zonas de trânsito de imigrantes procedentes da África e da Ásia a caminho da Europa Ocidental. (3) A migração irregular ainda é uma característica marcante na Europa Setentrional, Ocidental e Meridional. Com isso, Espanha, Itália, Malta e Grécia pedem solidariedade dos demais Estados para aliviar a pressão que as migrações irregulares provocam em suas regiões costeiras. (4) Erigem propostas controversas de alteração da política de asilo: Dinamarca e Reino Unido são citados como países que tentam reduzir a proteção aos refugiados estampada na Convenção de Genebra de 1951, ao estabelecerem condições segregacionistas para o reconhecimento do refúgio.

Considerando a multiplicidade e complexidade dos fatores que impulsionaram as ondas migratórias em direção à Europa, deixando este continente de ser uma região de emigração para imigração, cabe pontuar que a análise acerca dos fluxos migratórios contemporâneos no cenário europeu revela inúmeras possibilidades de investigação. Esta constatação encontra respaldo no pensamento de Sayad (1998), ao considerar que o tema migrações é um "fato social completo", implicando nas mais diversas searas, tais como política, social, jurídica e moral.

1 Também conhecido como Não Devolução, o mencionado princípio é a pedra angular do Direito Internacional dos Refugiados. Segundo Modesto, 2023, p. 116: "O Princípio do Non-Refoulement está expressamente previsto no artigo 33 (1) da Convenção de 1951, sendo reputado como basilar à proteção do refugiado, indo ao encontro da aspiração da normativa internacional, pois de nada adiantaria a previsão de concessão do refúgio se houvesse a possibilidade do Estado requerido, discricionariamente, devolver o indivíduo vítima de perseguição a seu algoz".

O breve apanhado histórico sinaliza que os movimentos migratórios internacionais têm sido fortemente incrementados pela globalização. Contudo, observa-se que, paradoxalmente, os Estados se movimentam no sentido de mundializar o comércio e o fluxo de mercadorias, situação reversa à da mobilidade humana que, apesar de sua tendência de crescimento, tem sido cerceada por rígidos controles fronteiriços (Sassen, 2001), como a prática da construção de muros e barreiras físicas que visam impedir a mobilidade humana.

Assim, considerando o panorama das migrações no contexto europeu, e que o tema migrações suscita uma análise crítica, cabe a transcrição das palavras da filósofa italiana Di Cesare (2021, p. 102): "O *jus migrandi* foi apresentado como justificativa para a violenta usurpação por parte dos colonizadores europeus, os mesmos que, após terem percorrido e devastado o mundo [...] gritam hoje contra a invasão". Logo, o cenário migratório na Europa contemporânea nos sinaliza para práticas que dificultam e rechaçam o direito de migrar, tal como a política (anti) migratória da fronteirização para repelir a chegada de imigrantes e potenciais refugiados.

A FRONTEIRIZAÇÃO COMO PRÁTICA DE RECHAÇO ÀS MIGRAÇÕES NA EUROPA

O papel das fronteiras tem sido ressignificado ao longo da história. Durante o Império Romano e o Chinês, "a demarcação de fronteiras visava a consolidação dos territórios imperiais e a exclusão territorial dos povos bárbaros" (Góis, 2018, p. 43). Porém, foi com o Tratado de Westphalia, em 1648, que as fronteiras dos Estados se tornaram mais claras e passaram a demonstrar a expressão de sua soberania (Silva, 2008). Assim, podendo ser compreendida como um elemento definidor do Estado-nação, a fronteira delimita sua extensão territorial.

Walters (2002) expõe que até o século XIX as barreiras para evitar os fluxos migratórios eram mínimas, tendo este paradigma se alterado após a Primeira Guerra Mundial, momento no qual as fronteiras passaram a protagonizar um local em que era exercido o controle da mobilidade. Os Estados, impulsionados pela preocupação com a defesa nacional, criaram mecanismos de exercício de controle de entrada e saída de pessoas, podendo ser citados o passaporte e o visto. Tal situação restaria ainda mais pungente após a Guerra Fria.

Especialmente no final dos anos 1990, já no século XX, a fronteira se prestou ao desempenho de dois papéis opostos: barrando e regulando os fluxos migratórios, e permitindo a plena abertura ao trânsito de mercadorias (Benedicto; Brunet, 2018). Neste sentido, a globalização restou marcada pelo seu perverso caráter excludente e de proeminência da lógica capitalista em detrimento do valor humano. No contexto europeu, a não receptividade do imigrante já era uma realidade que vinha sendo implementada pelos Estados desde a década de 1970, momento no qual o continente não mais necessitava dos ditos imigrantes laborais.

O século XXI, marcado pelos atentados terroristas de 11 de setembro, ficou caracterizado pelo crescente discurso político e também por práticas que visavam a segurança nacional, maximizando as políticas anti-migratórias em desfavor dos desvalidos. Benedicto e Brunet (2018, p. 12) sintetizam o referido período apontando que: "o terrorismo atingiu um nível desconhecido até então pelo Ocidente, globalizado e transnacional, acompanhado de uma retórica política de medo e insegurança que desatou um estado de alarme: qualquer ataque era possível, em qualquer lugar e em qualquer momento, contra qualquer sujeito da nação"[2]. Para Vallet, coautora da obra *Borders, Fences and Walls: State of Insecurity*, o medo tornou-se o espectro nas relações internacionais no pós 11 de setembro, ressurgindo o paradigma bipolar do "nós" x "eles" (Lopes, 2019).

Nessa senda, as temáticas das migrações internacionais, das fronteiras e da securitização têm sido a tônica das políticas de amuralhamento e fronteirização na "Europa Fortaleza", especialmente por parte da UE. O Relatório *Levantando Muros: políticas del miedo y securitización en la Unión Europea,* de autoria de Benedicto e Brunet (2018), demonstra que desde os anos 1990, os Estados-membros da UE e do Espaço Schengen ergueram mais de 1.000 km de muros em suas fronteiras, número seis vezes superior ao famigerado Muro de Berlim. Dentre os dados apresentados, destaca-se que em 2015 – ano do pico migratório em direção à Europa – o quantitativo de muros fronteiriços na região saltou de 5 para 12. A título de comparação, na década de 1990, logo após o fim da Guerra Fria, apenas 2 muros haviam sido construídos.

Imagem 1: Muros fronteiriços construídos na Europa entre 1990-2017

Tabla 3. Muros de los países de los estados miembros de la Unión Europea, Schengen y Macedonia 1990-2017*

País constructor	País contra el que se hace	Año de inicio	Razones
España (1)	Marruecos (Ceuta)	1993	Inmigración
España (2)	Marruecos (Melilla)	1996	Inmigración
Grecia (3)	Turquía	2012	Inmigración
Eslovaquia (4)	Ciudades internas: Kosice, Velka Ida, Ostrovany	2013-en construcción	Segregación, seguridad
Bulgaria (5)	Turquía	2013	Inmigración
Hungría (6)	Croacia	2015	Inmigración
Hungría (7)	Serbia	2015	Inmigración
Macedonia (8)	Grecia	2015	Inmigración
Austria (9)	Eslovenia	2015	Inmigración
Eslovenia (10)	Croacia	2015	Inmigración
Reino Unido (11)	Francia (puerto de Calais)	2015	Inmigración
Letonia (12)	Rusia	2015	Seguridad, tensión territorial, contrabando, inmigración
Noruega (13)	Rusia	2016	Seguridad, Inmigración
Estonia (14)	Rusia	2016-2017	Seguridad, tensión territorial, inmigración
Lituania (15)	Rusia	2017	Seguridad, tensión territorial, inmigración

*Se incluye la República de Macedonia a pesar de no ser miembro de la UE ni de Schengen por ser parte esencial de la Ruta de los Balcanes que atraviesa los países de la UE. Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes: (1) (2) (3) (5) (7) Economist, The (2015), (4) Herrera, Manuel (9-2-2017)(6) JAKEŠEVIĆ, R. y TATALOVIĆ, S. (2016), (8) (9) (10) (11) (13) ACNUR (2017) (12) (14) (15) Jones, (2017: 87)

Fonte: Relatório "Levantando Muros: políticas del miedo y securitización en la Unión Europea" (2018, p. 23).

2 "el terrorismo a un nivel desconocido hasta entonces por occidente, globalizado y transnacional, vino acompañado de una retórica política de miedo e inseguridad que desató un estado de alarma: cualquier ataque era posible, en cualquier lugar y en cualquier momento, contra cualquier sujeto de la nación" no original. Tradução nossa.

Cita-se que em agosto de 2021, com a retomada do poder pelo Talibã no Afeganistão, vários cidadãos tentaram deixar o país. Porém, com o receio da chegada destes imigrantes, a Grécia finalizou a construção de um muro para impedir a entrada dos migrantes em seu solo[3]. Considerando que os dados do Relatório de onde foi extraída a tabela acima compreendem o período de 1990 a 2017, o muro entre a Grécia e a Turquia não foi contabilizado. A construção em pleno século XXI demarca a não receptividade daqueles que necessitam fazer a travessia forçada em decorrência dos conflitos que assolam o território afegão, demonstrando que a velha prática de contenção e rechaço recrudesce na contemporaneidade.

Observa-se que a construção de muros e barreiras físicas anti-imigração se iniciou nos anos 1990 pela Espanha (Ceuta e Mellila), e que a partir de 2015 a construção se viu acelerada pelos demais Estados da União Europeia. Inclusive, no começo de 2021, o sofrimento humano despontou no enclave espanhol de Ceuta, pois quando milhares de marroquinos tentaram chegar à Espanha, as autoridades deste país empregaram o uso do exército para devolver os migrantes à sua terra de origem. Este exemplo contemporâneo não deixa dúvidas de que a situação das migrações irregulares ainda se constitui como um desafio de grandes proporções aos países membros da UE (Mcauliffe; Triandafyllidou, 2021, p. 99). Ademais, há o avanço crescente de políticas extraterritoriais em face dos imigrantes marroquinos por parte da Espanha (Silva; Malheiros; Carvalho, 2018).

Brancante e Reis (2009, p. 75) atestam que há uma tendência na UE "de se lidar com a questão da imigração no mesmo grupo de trabalho que discute narcotráfico, crime organizado e terrorismo, sob a rubrica genérica de ameaça transnacional". Inclusive, a ideia de uma Europa sem fronteiras para o livre trânsito intracomunitário almejada pelo Acordo de Schengen, e a criação da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX) para atuar na securitização das fronteiras externas ao Espaço Schengen revela que:

> A lógica era direta: a abolição de fronteiras internas, com a permissão da livre circulação de pessoas na comunidade, exigia medidas compensatórias, pois a liberdade na área comum só seria garantida com a segurança interna, ou seja, com a regulação do excesso de liberdade pelo reforço dos controles de fronteiras externas, para que os não autorizados permanecessem fora – como os inimigos sem documentos e indivíduos com pedidos de asilo não aceitos. Ao tratar de segurança, a convenção novamente instituiu um vínculo entre imigração e asilo com criminalidade (Velasco, 2014, p. 68).

3 Diversos veículos de comunicação passaram a divulgar essa antecipação na construção do muro entre Grécia e Turquia, dado os acontecimentos no Afeganistão. O assunto pode ser mais explorado em jornais internacionais, como no jornal português Sapo, disponível eletronicamente em: https://eco.sapo.pt/2021/08/21/grecia-erguemuro-na-fronteira-com-turquia/.

Segundo Benedicto e Brunet (2018), a União Europeia tem tido um discurso contraditório, pois apesar de proferir uma retórica que rechaça a política dos muros e de se apoiar na causa humanitária que as migrações desafiam, suas práticas vão ao encontro da criminalização e securitização dos fenômenos migratórios. Para Salgado (2018), dois problemas são centrais na governança regional dos fluxos migratórios na Europa: um de vertente humanitária e outro de segurança interna.

Nesse cenário, não se pode perder de vista que, muitos daqueles que tentam fazer a travessia pelo Mediterrâneo – como na fronteira entre Espanha e Marrocos - são pessoas que estão em busca de refúgio. Ao estabelecer uma política altamente criminalizadora das migrações – sobretudo dos mais vulneráveis – se está a negar a possibilidade de garantir o instituto de refúgio àqueles que necessitam da proteção. À conta disso, há de se considerar que as práticas promovidas pela FRONTEX acabam violando o Princípio do *Non-Refoulement,* pois as devoluções em massa promovidas negam mais que o direito ao refúgio, mas a própria existência humana de poder coabitar no mesmo território que os cidadãos europeus.

A expansão da concepção de fronteira para além da limitação territorial e de soberania do Estado se materializa, ainda, nos diferentes acordos com países terceiros, principalmente africanos, numa espécie de parcerias para codesenvolvimento, prática na qual a UE compartilha a função do controle fronteiriço com estes países, investindo recursos financeiros em troca destes auxiliarem na contenção de seus nacionais a migrarem rumo aos países europeus (Silva; Malheiros; Carvalho, 2018). Desta feita, os acordos, com nítido caráter violador de direitos humanos e de desrespeito ao reconhecimento da condição de refugiados daqueles que fazem jus à proteção internacional, revelam a velha prática europeia de se valer do seu poder de barganha com os países periféricos. Assim, os fluxos migratórios contemporâneos revelam que as fronteiras já não mais possuem apenas um caráter estanque com vistas a estabelecer os limites físicos de um determinado espaço geográfico. A concepção de fronteiras porosas demonstra a dificuldade dos Estados em conterem os fluxos de pessoas, mercadorias e até mesmo ideias (Newman, 2003), o que impulsiona os Estados que rechaçam os fluxos migratórios a valerem-se de outras múltiplas práticas para atingir seu desiderato.

O crescente aumento dos muros e cercas nas fronteiras de vários países europeus revelam que além da demarcação do Estado-Nação, tal política (anti)migratória massifica a obsessão pela blindagem do continente, tendo o condão de rechaçar e segregar o imigrante, não sendo este bem-vindo ao continente. Nesta ótica, "pode-se dizer que as fronteiras são um espaço geográfico onde se reforça a lei interna do Estado e a integridade da nação baseada na legalidade das pessoas segundo sua origem" (Benedicto; Brunet, 2018, p.12)[4].

4 "es decir, las fronteras son un espacio geográfico donde se refuerza la ley interna del Estado y la integridad de la nación basada en la legalidad de las personas según su origen" no original. Tradução nossa.

Assim, a constatação de Marshall (2021, p. 259) de que "cercas, muros e divisões são agora parte da vida na Europa" expressa o ressurgimento da construção de barreiras contra os imigrantes e refugiados. A prática de erguer muros é criticada por Di Cesare (2020, p. 136), ao dizer que "(...) depois do de Berlim, deveriam ser inimagináveis". Se para alguns, como Francis Fukuyama, a queda do Muro de Berlim em 1989 e o fim da Guerra Fria sinalizariam o fim das hostilidades ante a vitória do modelo capitalista, infere-se que a prática da fronteirização pelos países europeus revela que a globalização não avançou quanto à flexibilização do ato humano de migrar – assim como o fez com o trânsito de bens – ato que se posto em prática corroboraria com a ideia cosmopolita kantiana de compartilhamento da posse terrena por seus habitantes.

RETÓRICAS QUE RETROALIMENTAM A GEOPOLÍTICA DA FRONTEIRIZAÇÃO NA EUROPA

Os muros e contenções físicas objetivam, por motivos políticos e ideológicos, restringir o acesso de determinadas pessoas a determinados países (Albuquerque Junior, 2016), indo ao encontro da afirmativa de que a fronteira é um, "fato sociológico que se forma espacialmente" (Simmel, 2013, p. 81). À conta disso, com as crescentes ondas migratórias, e a sensação crescente de xenofobia, inúmeras "retóricas" são expostas como motivações para erigir os muros e outros tipos de barreiras terrestres nas fronteiras. Na contramão das escusas a favor, sólidos argumentos demonstram que os discursos falaciosos visam imputar aos imigrantes o estigma de "bodes expiatórios", acusando-lhes de todos os males que acometem a sociedade de destino.

Se a queda do Muro de Berlim representou o fim da divisão dos povos e da polaridade que marcava o mundo, o rápido retorno da geopolítica dos muros indica que suas funções sempre estiveram bem demarcadas, visando, segundo Zuin e Silva (2016, p. 99) "separar, proteger, controlar o ingresso e o egresso das pessoas, formar a identidade local e a nacional (...)". Os autores expõem ainda que, na era globalizada, o muro possui diversas funções: (1) controlar os movimentos migratórios internacionais, (2) combater a imigração "ilegal", (3) selecionar e filtrar os imigrantes "bons" e necessários para a força laboral e impedir o acesso dos identificados como "maus" e potencialmente causadores de problemas, (4) revigorar o debilitado prestígio do Estado-nação como força soberana que controla e vigia, contém e expulsa os imigrantes "ilegais", os criminosos, os aproveitadores do sistema social e os terroristas, (5) legitimar o uso da força do Estado contra os imigrantes como sendo justa e imperativa para a contenção da "invasão" da sociedade nacional e (6) produzir no imaginário coletivo o senso do espaço social controlado e ordenado, mediante as promessas de retorno à ordem e à segurança, ao emprego, aos valores comuns dos autóctones e a identidade nacional (Zuin; Silva, 2016, p. 99).

Alegações para transmitir a ideia de que os muros são necessários para a defesa identitária e da segurança nacional não faltam. Observa-se o paradoxo dos discursos na era globalizada: se de um lado a globalização preza pela livre circulação de comércio, mercadorias e bens, de outra reacende os debates sobre o nacionalismo, a manutenção de uma identidade nacional e o poder estatal em exercer sua soberania frente a concretude dos direitos humanos internacionalmente conquistados. Neste contexto, nota-se que boa parte dos Estados agem amparados na clássica ideia de soberania. E em havendo conflito com os direitos humanos, acabam superando estes, vilipendiando a noção de dignidade humana independentemente da nacionalidade ou origem do imigrante (Pereira, 2019), resvalando, sobretudo, na proteção das pessoas refugiadas.

Acrescenta-se, ainda, que o discurso da securitização pode ser apontado como oposição à transnacionalidade, e que "(...) o imigrante, como significante de alteridade, é hoje inserido numa política do medo que influi na construção da identidade de uma comunidade por meio da insegurança" (Velasco, 2013, p. 152).

Di Cesare (2020) diferentemente de Walzer - que apoia a autoridade estatal no controle da política de imigração para frear grandes fluxos -, sustenta que em que pese está prática possa ser justa no campo jurídico, não o seria do ponto de vista moral. A assimetria entre a imigração controlada e a emigração livre segrega e abre campo para o racismo (Di Cesare, 2020), bem como para a xenofobia. Ademais, há de se ressaltar que:

> As sucessivas crises econômicas e políticas no século XXI e a escalada da guerra produziram múltiplos efeitos em todo o tecido social, mas, sobretudo, a hegemonia do discurso político do medo e da insegurança que impactou profundamente o sentido da ordem social e da democracia nas principais potências ocidentais. (Zuin; Silva, 2016, p. 102).

No contexto europeu, o discurso político do medo e da insegurança é mais abertamente exposto pelos países da Europa do Leste a partir da chegada de milhares de refugiados. Muitos destes preferem utilizar argumentos anti-imigração por questões culturais, étnicas e religiosas (Marshall, 2021). Para tanto, valem-se de discursos xenofóbicos, racistas e islamofóbicos, inclusive trazendo pânico ao comparar os atentados terroristas às populações refugiadas de mulçumanos na Europa. Esta comparação, sob o pretexto da securitização, segundo Bauman (2017), faz com que muitas pessoas se sintam confortáveis em agir de forma impiedosa e sem compaixão com os imigrantes. A sensação é de sequer existir uma repreensão moral dos pensamentos discriminatórios em desfavor destas pessoas, dada sua posição de "culpados" pelos males que um pequeno grupo extremista cometeu. A difusão do medo com os discursos políticos e de setores reacionários contra os imigrantes, bem como a mídia, contribuem para o

que Bauman (2017) aponta como "pânico moral", causando a falsa percepção nos autóctones de que os estrangeiros são culpados por todas as mazelas sociais que se sucedem.

Segundo Brown (2015) a retórica para a construção dos muros se sustenta em três fantasias: a "fantasia da contenção", a "fantasia da impermeabilidade" e a "fantasia da pureza". Há uma exaltação na construção de nações amuralhadas, que na prática se traduzem num mero efeito visual de contenção do indesejável. Logo, servem mais como contenção psicológica do que propriamente dos fluxos transnacionais e clandestinos de pessoas, mercadorias e terrorismo. A autora sustenta ainda que a ineficácia dos muros na contenção das migrações se deve ao fato de que os migrantes buscam outras rotas e maneiras pelas quais possam cumprir seu intento. À conta disso, o levantamento de barreiras nas fronteiras revela um Estado em declínio e sem meios de gerir adequadamente as vicissitudes da economia neoliberal e da violência transnacional.

Em complemento, Di Cesare (2020, p. 252) compreende que a construção dos muros "(...) apesar de todo o aparente sentido de segurança, é sempre também autossegregação". Inclusive, na visão do filósofo esloveno Žižek (2011, p. 418) os muros e as favelas simbolizam "as novas formas de apartheid", o que corrobora com a segregação daqueles mais vulneráveis. Portanto, o discurso da securitização encobre preconceitos, ora ocultos, ora declaradamente bravatas.

Dentre os políticos europeus que abertamente são anti-imigração, destaca-se Viktor Orbán, pimeiro-ministro da Hungria. As obras *Estranhos à nossa porta* de Zygmunt Bauman (2017) e *A era dos muros* de Tim Marshall (2021) expõem argumentos que demonstram a atuação do político em declarar os imigrantes como os inimigos da nação e dos valores que julga corretos e defensáveis. Ainda no campo político, Todorov (2012) aponta que o populismo e a xenofobia crescem, o que garante o enaltecimento de partidos radicais e extremistas. Cita-se como exemplo recente o caso italiano, no qual Giorgia Meloni, líder do partido de extrema direita *Fratelli d'Italia* foi vencedora das eleições naquele país. Com discurso veementemente contrários às migrações, o potencial estigmatizador e de afastamento da inclusão dos imigrantes numa Europa reconstruída com a força do trabalho do imigrante, esta é uma das inúmeras ascensões de partidos e políticos que se valem do discurso chauvinista e xenofóbico em detrimento dos imigrantes.

Inclusive, para Yuval-Davis, Wemyss e Cassidy (2019), as políticas de construção e enaltecimento de muros fronteiriços como tática eleitoral – especialmente após a "crise de refugiados de 2015" – com o claro objetivo de impedir que imigrantes indesejáveis entrem e permaneçam em determinado território foi crucial para a ascensão de Trump nos Estados Unidos e Orbán na Hungria. Nestes casos, os autores pontuam que os direitos humanos são mencionados como retórica, havendo notório discurso nacionalista excludente.

Para além da construção dos muros fronteiriços, destaca-se que o acordo entre União Europeia e Turquia, firmado em 2016, com objetivo de limitar o número de chegadas de requerentes de asilo em solo europeu e assim arrefecer o contingente de migrantes oriundos da Primavera Árabe. Em que pese seja questionável e impacte diretamente nos direitos humanos dos migrantes, tem fomentado a securitização externa da UE e a externalização da gestão migratória, incitando outras práticas – tal como o Memorando de Entendimento entre Itália e Líbia de 2017 – constituindo-se como prática que reforça a lógica de exclusão e seletividade no acolhimento migratório (Terry, 2021).

Em relação aos países da extinta Iugoslávia, a fronteirização parece ser, ao mesmo tempo, uma exigência para a incorporação de novos atores no bloco, bem como uma imposição simbólica de soberania, que ressignifica as políticas internas de migração a partir do enquadramento europeu de segurança, gerando impactos diretos sobre a gestão territorial, a seletividade no acolhimento e a própria identidade política dos Estados envolvidos (Geddens; Taylor, 2015).

Em arremate, Cançado Trindade (2006, p. 424) adverte que "(...) a própria 'globalização' da economia gera um sentimento de insegurança humana, além da xenofobia e dos nacionalismos, reforçando os controles fronteiriços e ameaçando potencialmente a todos os que buscam ingresso em outro país". Esta reflexão, apesar de não se dirigir a uma região geográfica específica, parece sintetizar o contexto europeu, sobretudo pós-Guerra Fria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As migrações internacionais são uma realidade no contexto europeu, desafiando a boa governança regional. A fronteirização é uma contraposição ao direito à livre circulação das pessoas, tratando-se de um paradoxo da globalização. Como forma de materialização, a construção dos muros e barreiras físicas revelam o caráter segregador das fronteiras. Contudo, para além da concepção de fronteiras estáticas, e ante ao insucesso da geopolítica dos muros que não é capaz de conter os fluxos migratórios, as práticas da fronteirização são remodeladas, tal como resta caracterizado pela extraterritorialidade das fronteiras e a construção de barreiras burocráticas nos procedimentos de refúgio.

A construção do Espaço Schengen, ao forjar a ideia de interior seguro e exterior perigoso, reascendeu, em plena era pós-Guerra Fria, a distinção entre o "nós" e o "eles". Portanto, muito além da noção de soberania, há inúmeros discursos que visam validar e almejar a política anti-imigratória da fronteirização, tais como: o suposto efeito nocivo das migrações no

campo econômico e nas relações laborais; o medo e a insegurança com a cultura, a religião e os valores dos imigrantes; a crescente onda de discursos ultranacionalistas de valorização da pátria e da identidade nacional; a utilização da figura do imigrante como "bode expiatório" para todos os males que afligem a sociedade. Tais retóricas, de certo, contribuem como a xenofobia na Europa e na diferenciação entre os cidadãos nacionais e os imigrantes.

Aqueles europeus que bradam pela fronteirização e pelos rígidos controles fronteiriços demonstrando aversão à acolhida dos imigrantes olvidam-se que as sociedades multiétnicas, multirraciais e multiculturais já fazem parte irremediável do mundo contemporâneo, e que outrora foi a Europa uma região de emigração. Nesta linha de pensamento, os muros constituem verdadeiras "falácias" que procuram imputar aos estrangeiros as consequências nocivas do mundo globalizado, sem que os governantes tenham que assumir suas responsabilidades e até mesmo suas vulnerabilidades em solucionar as mazelas sociais. Torna-se mais fácil e sedutor lançar a responsabilidade pelo caos socioeconômico àqueles que chegam em busca de refúgio ou melhores condições de vida, pois este indivíduo é palpável, podendo ser objeto de ataques atrozes.

Por fim, a prática da fronteirização reverbera que o espaço geográfico europeu não é de todos, mas sim dos próprios europeus e de eventuais convidados que tragam benefícios à região, atitude que resvala na ética de acolhimento e de hospitalidade incondicionada – tal como proposta pelo filósofo franco-magrebino Jacques Derrida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE JR., Durval Diniz de. Xenofobia: medo e rejeição ao estrangeiro. São Paulo: Cortez, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BENEDICTO, Ainhoa Ruiz; BRUNET, Pere. *Levantando muros:* políticas del miedo y securitización en la Unión Europea. Centre Delàs d'Estudis per la Pau: Barcelona, 2018.

BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. A "securitização da imigração": mapa do debate. *Lua Nova*, 77, 2009, p. 73-104.

BROWN, Wendy. Estados *amurallados, soberanía en declive*. 1ª edição. Barcelona: Herder Editorial, 2015.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. In: *XXXIII Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20oea%20cji%20%20.def.pdf. Acesso em: 07 de ago. 2024.

CASTLES, Sthephen; MILLER, Mark J.. *La era de la migracion*: movimientos internacionales de población en el mundo moderno. Tradução: Luis Rodolfo Morán Quiroz. 1. ed. México: Universidad Autonoma de Zacatecas, 2004.

DI CESARE, Donatela. *Estrangeiros residentes*. Tradução por: Cézar Tridapalli. Belo Horizonte: Âyiné, 2020.

ECO, Umberto. *Migração e intolerância*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

GEDDENS, Andrew; TAYLOR, Andrew. In the shadow of fortress Europe? Impacts of European migration governance on Slovenia, Croatia and Macedonia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42, n. 4, 2015, p. 587–605. https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1102041.

GÓIS, Pedro. Do ruir do muro de Berlim a uma Europa com fronteiras. *In*: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro. (org.). *Migrações Fronteiriças*. Campinas: Nepo/Unicamp, p. 41-55, 2018.

LÍDER da Frontex demite-se devido a acusações de más práticas contra imigrantes. *RFI,* Portugal, 30 abr. 2022. Imigração. Disponível em: https://www.rfi.fr/pt/mundo/20220430-l%C3%A-Dder-da-frontex-demite-se-devido-a-acusa%C3%A7%C3%B5es-de-m%C3%A1s-pr%C3%A-1ticas-contra-imigrantes. Acesso em: 13 set. 2024.

LOPES, Margarida Santos. *Élisabeth Vallet e David Frye:* o que significa um muro? [S.l.], 2019. Disponível em: https://margaridasantoslopes.com/2019/11/09/elisabeth-vallet-e-david-frye--o-que-significa-um-muro/. Acesso em: 06 dez. 2024.

MCAULIFFE, Marie; TRIANDAFYLLIDOU, Anna. (org.) Informe sobre las migraciones en el mundo 2022. *Organización Internacional para Migraciones* (OIM), Genebra, 2021. Disponível em: https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022. Acesso em: 07 out. 2024.

MARSHALL, Tim. *A era dos muros*: por que vivemos em um mundo dividido. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MODESTO, Thiago de Souza. *Non-refoulement*: alcance e reflexos na proteção aos refugiados. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

MOL, Christof van; VALK, Helga de. Migration and immigrants in Europe: a historical and demographic perspective. In: GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca; PENNINZ, Rinus (org.). *Integration processes and policies in Europe: contexts, levels and actors*. IMISCOE Research Series, Cham, Switzerland, p. 31-55, 2016, https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_3. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-21674-4_3. Acesso em: 22 set. 2024.

NEWMAN, D. Boudaries. In: AGNEW, J. A.; MITCHELL, K.; TOAL, G.. (org.). *A companion to political geography*. Malden, MA: Blackwell Publishers, 2003, p. 123-137.

OKÓLSKI, Marek. Transition from Emigration to Immigration: is it the destiny of modern european countries? In: *European Immigrations*. Trends, Structures and Policy Implications, p. 23–44. Amsterdam, Netherlands: Amsterdam University Press, 2012.

PEREIRA, Gustavo de Lima. *Direitos humanos e migrações forçadas:* introdução ao direito migratório e ao direito dos refugiados no Brasil e no mundo. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019.

SALGADO, Maria Hylma Alcaraz. Los flujos migratórios y el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea. In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro. (org.). *Migrações Fronteiriças*. Campinas: Nepo/Unicamp, p. 72-80, 2018.

SANTAMARÍA, C.; TINTORI, G.; VESPE. M. *Datos sobre migración en Europa.* Disponível em: https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/europe#tendencias-pasadas-y-actuales. Acesso em: 09 out. 2024.

SARTORETTO, Laura Madrid. *Direito dos refugiados*: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

SASSEN, Saskia. *¿Perdiendo el control?* La soberanía en la era de la globalización. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2001.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SILVA, Gutemberg de Vilhena. A fronteira política: alguns apontamentos sobre este tema clássico da geografia política. *Revista Acta Geográfica*, vol. 2, n 4º, 2008, p. 07-15.

SILVA, João Carlos Jarochinski; MALHEIROS, Jorge Silva Macaista; CARVALHO, Daniel Campos de. As ações europeias no mediterrâneo no sentido da construção de novas fronteiras para migrantes e refugiados. In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro. (org.). *Migrações Fronteiriças*. Campinas: Nepo/Unicamp, p. 56-71, 2018.

SIMMEL, Georg. Sociologia do espaço. Estudos Avançados, v. 27, n. 79, 2013. pp. 75-112.

TERRY, Kyilah. O acordo UE-Turquia, cinco anos depois: um projeto desgastado e controverso, mas duradouro. *Migration Policy Institute,* 2021. Disponível em: https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on. Acesso em: 28 de jun. 2025.

TODOROV, Tzvetan. *Muros caídos, muros erigidos.* Buenos Aires: Katz, 2011.

VELASCO, Suzana de Souza Lima. *Imigração na União Europeia:* uma leitura crítica a partir do nexo entre securitização, cidadania e identidade transnacional. Campina Grande: EDUEPB, 2013.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional.* São Paulo: Annablume, 1999.

WALTERS, William. Mapping Schengenland: denaturalizing the border. environment and planning. *Society and Space*, vol. 20, n. 5, pp. 561–580. https://doi.org/10.1068/d274t.

YUVAL-DAVIS, Nira; WEMYSS, Georgie; CASSIDY, Kathryn. *Bordering*. Cambridge, UK; Medford, MA: Polity, 2019.

ŽIŽEK, Slavoj. *Em defesa das causas perdidas*. Tradução: Maria Beatriz de Medina. São Paulo: Boitempo, 2011.

ZUIN, João Carlos Soares; SILVA, Laís Barreto da. O retorno dos muros na era global. Revista Sem Aspas, [S. l.], v. 5, 2016, p. 98–119.https://doi.org/10.29373/sas.v5i0.8879.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19585

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

O avanço da "nova direita" e a cruzada antigênero na Europa do século XXI

Janiffer Tammy Gusso Zarpelon
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil
E-mail: janifferzarpelon@ufgd.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0009-0004-2591-114X

Resumo: Os consistentes aumentos nas taxas de desemprego na Europa, combinados à diluição de percepções de identidade nacional como resultado de intensos fluxos migratórios, têm gerado descontentamentos que têm fortalecido grupos de "nova direita" na região. Para além de mobilizar discursos em defesa da soberania e da identidade nacional dos países, uma das estratégias da "nova direita" tem sido a "cruzada antigênero", utilizada como "cola simbólica" que permite a diferentes atores trabalharem juntos contra um inimigo comum: a "ideologia de gênero". Diante desse cenário, este artigo busca compreender como essa dinâmica tem impactado políticas de igualdade de gênero tanto na União Europeia (UE) quanto em seus membros. Para tal, empreende-se uma análise qualitativa dedutiva para, a partir de fontes bibliográficas acadêmicas e jornalísticas, discutir as origens e as características da "nova direita" na Europa, e seus usos discursivos da cruzada antigênero. Argumenta-se que essa ofensiva, articulada transnacionalmente, tem gerado dificuldades e retrocessos na promoção da igualdade de gênero tanto

no bloco europeu como nas políticas domésticas adotadas pelos membros da UE relacionadas aos direitos humanos das mulheres.

Palavras-chave: União Europeia; "nova direita"; antigênero; Igreja Católica; direitos humanos

The advance of the "new right" and the anti-gender crusade in 21st century Europe

Abstract: The sustained increase in unemployment rates in Europe, combined with the dissolution of perceptions of national identity as a result of intense migration flows, has produced a discontent that has been strengthening groups of the "new right" in the region. In addition to mobilizing discourses in defense of state's sovereignty and national identity, one of the strategies of the "new right" has been the "anti-gender crusade", used as a "symbolic glue" allowing different actors to work together against a common enemy: the "gender ideology". Given this scenario, this article seeks to understand how such dynamic has impacted gender equality policies both within the European Union (EU) and its members. To do that, the article develops a deductive qualitative analysis based on academic and newspaper references to discuss the emergence and the characteristics of the "new right" in Europe, as well as its discursive uses of the anti-gender crusade. I argue that this transnationally articulated movement has generated difficulties and setbacks in the promotion of gender equality both in the European bloc and in the domestic policies regarding women's human rights in the EU's members.

Keywords: European Union; "new right"; anti-gender; Catholic Church; human rights

El avance de la "nueva derecha" y la cruzada anti-género en la Europa del siglo XXI

Resumen: Los aumentos sostenidos en las tasas de desempleo en Europa, combinados a la disolución de percepciones de identidad nacional como resultado de los intensos flujos migratorios, han generado insatisfacciones que vienen fortaleciendo grupos de "nueva derecha" en la región. Más allá de movilizar discursos en defensa de la soberanía y de la identidad nacional de los países, una de las estrategias de la "nueva derecha" ha sido la "cruzada antigénero", utilizada como "pegamento simbólico" que permite a diferentes actores trabajar juntos en contra un enemigo común: la "ideología de género". Ante este escenario, este artículo busca comprender cómo dicha dinámica ha impactado políticas de igualdad de género tanto en la Unión Europea (UE) como en sus miembros. Para ello, se realiza un análisis cualitativo deductivo para, partiendo de fuentes académicas y periodísticas, discutir los orígenes y las características de la "nueva derecha" en Europa, así como sus usos discursivos de la cruzada antigénero. Se argumenta que esa ofensiva, articulada transnacionalmente, ha generado dificultades y retrocesos en

la promoción de la igualdad de género tanto en el bloque europeo como en las políticas domésticas relacionadas con los derechos humanos de las mujeres de los miembros de la UE.

Palabras clave: Unión Europea; "nueva derecha"; antigénero; Iglesia Católica; derechos humanos

Recebido em: 30/01/2025
Aceito em: 29/07/2025

INTRODUÇÃO[1]

Diante das atrocidades humanitárias que ocorreram durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os anos seguintes foram marcados pela busca pelo aprofundamento dos laços de solidariedade entre os países e pela implementação de mecanismos a fim de ordenar o ambiente internacional e evitar novos conflitos. Na Europa Ocidental, as ideologias de extrema-direita — caracterizadas por forte nacionalismo, superioridade racial e autoritarismo — predominantes no início do século XX perderam protagonismo com o aumento da interdependência e a recuperação econômica. Organizações regionais passaram a ser criadas na região, com três sistemas regionais de proteção dos direitos humanos (interamericano, europeu e africano) e um sistema universal, representado pela Declaração dos Direitos Humanos, assinada pelos membros das Nações Unidas em 1948.

No contexto regional, a União Europeia (UE) é atualmente o bloco com maior grau de integração entre seus membros, grande parte dos quais pertence ao mundo desenvolvido. Criado pelo Tratado de Maastricht (1992), o bloco definiu regras para a livre circulação de pessoas, mercadorias e serviços (mercado comum) e para sua integração monetária. Atualmente, a UE possui 27 países membros e conta com a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho da UE como suas principais instituições internas. O bloco é guiado por princípios como a defesa da dignidade humana; da liberdade (de circulação e residência aos cidadãos europeus dentro da UE, como liberdades individuais como o respeito à vida privada, a liberdade de pensamento, religião, reunião, expressão e informação); da democracia; da igualdade; do Estado de Direito[2]; e da proteção e promoção dos direitos humanos – expressos no artigo 3º do Tratado de Lisboa (2007) e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (2000).

A despeito do compromisso normativo da UE com a democracia e os direitos humanos, os países do bloco têm testemunhado a ascensão de movimentos e partidos da "nova direita" em seus cenários políticos domésticos. Esse fenômeno, que se manifesta em escala global, é alimentado por um descontentamento crescente com os impactos socioeconômicos da globalização e pela crítica à erosão da soberania do Estado (Brandalise, 2005; Löwy, 2015). A "nova direita" tem capitalizado essa insatisfação, propondo narrativas que buscam o fortalecimento da identidade nacional, em oposição aos valores supranacionais da integração europeia.

1 Este artigo faz parte dos resultados de pesquisa do pós-doutorado realizado no Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

2 Por "Estado de Direito", entende-se que todas as ações da UE e de seus membros devem estar em conformidade com os tratados, a legislação europeia e os princípios da legalidade, segurança jurídica, e acesso à justiça (UE, 2025a).

CC BY NC SA

Desde o final dos anos 1980, movimentos sociais criticam os impactos negativos causados pelo aprofundamento da globalização econômica, política e cultural. A partir de 2010, entretanto, a direita populista passou a ganhar novo protagonismo político, principalmente no continente europeu. Mais precisamente, partidos de extrema direita, tanto antigos como novos, passaram a circular concepções ideológicas fascistas e nazistas, a avançar lideranças carismáticas contra o sistema político e a assumir posições de poder na região (Brandalise, 2005; Drolet; Williams, 2018). Segundo Grzebalska, Kováts e Petö (2017), o sucesso da revolução populista iliberal (como caracterizam essa retomada da direita) possui uma longa história, vinculada ao "legado sombrio" de ideologias e práticas excludentes e marginalizadoras na Europa, que a ordem mundial liberal pós-1945 esperava ter domado para sempre.

Segundo Canovan (1981, p. 290), "o populismo enfatiza uma perspectiva moral, e não um programa definido; eles precisam de líderes em contato místico com o povo (...) o populismo é um movimento e não um partido, é anti-intelectual e com uma ideologia imprecisa". Para Nancy Fraser (2017), o fenômeno mais recente do "populismo reacionário" ocorreu a partir da frustração crescente com o modelo econômico predominante, produzindo uma reação por parte de setores excluídos. Em meio a esse quadro, problemas sociais e econômicos como o avanço da imigração na Europa e a crise na zona do euro conduziram ao fortalecimento de ideias conservadoras até então adormecidas na região, ou sem força suficiente para desafiar *o status quo*.

Um dos instrumentos utilizados pela "nova direita" no contexto mais recente tem sido a ofensiva antigênero[3], que, ao juntar diferentes atores contra temas relacionados à defesa dos direitos humanos e à igualdade de gênero[4], tem funcionado como "cola simbólica" na luta contra um inimigo comum: o combate à "ideologia de gênero". Essa narrativa tem associado significados, sentimentos e temores para desempenhar um papel central na ligação entre diferentes grupos políticos, religiosos e sociais na cruzada antigênero (Grzebalska; Kováts; Petö, 2017; Corrêa, 2020; Biroli; Machado; Vaggione, 2020; Graff; Korolczuk, 2022). Essa aliança tem gerado enorme pressão sobre as políticas de igualdade de gênero, contexto que pode ser verificado tanto nos países-membros da UE quanto no próprio bloco. Diante desse cenário, emergem questionamentos fundamentais sobre a capacidade da UE de sustentar e fortalecer seus compromissos com a igualdade de gênero em um ambiente político cada vez mais polarizado e sob a influência crescente de forças conservadoras transnacionais.

3 Neste trabalho os termos "ofensiva antigênero", "cruzada antigênero" e "movimento antigênero" serão utilizados em referência às ações articuladas pelo Vaticano contra os estudos de gênero, movimento posteriormente absorvido por outros grupos conservadores religiosos e políticos.

4 Entre os principais exemplos desses temas, encontram-se: a educação em gênero e sexualidade, o casamento entre pessoas do mesmo sexo, os direitos das pessoas trans, os direitos reprodutivos das mulheres, as questões LGBTQIA+ e a integração da perspectiva de gênero.

Assim, este artigo trabalha com a seguinte pergunta norteadora: como a apropriação da "cruzada antigênero" por parte de grupos da "nova direita" europeia tem afetado as políticas de igualdade de gênero tanto na UE quanto em seus membros? Para tal, empreende-se uma pesquisa qualitativa dedutiva sobre a ascensão da "nova direita" na Europa do século XXI, partindo de fontes jornalísticas e bibliográficas (principalmente as contribuições de Brandalise, 2005; Lowy, 2015; Drolet; Williams, 2018; e Mudde, 2022). Sobre a origem da "cruzada antigênero" e sua gradativa apropriação pela extrema direita contemporânea como uma "cola simbólica" para unir diferentes atores contra um "inimigo comum" (a "ideologia de gênero"), o estudo utilizou principalmente as contribuições de Biroli et. al. (2020); Garbagnoli (2014, 2016); Grzebalska, Kováts e Petö (2017); Miskolci e Campana (2017); Corrêa (2018, 2020, 2022a, 2022b); Junqueira (2018); Paternotte e Kuhar (2018); Sales (2021); e Graff e Korolczuk (2022).

O artigo está estruturado em três partes analíticas. A primeira trata sobre a ascensão da "nova direita" europeia e suas características; a segunda examina as origens do movimento antigênero, destacando a construção do instrumental da Igreja Católica na cruzada contra a "teoria/ideologia de gênero" e seu avanço na Europa; e a terceira analisa as mobilizações políticas antigênero e seus impactos na UE e nas políticas domésticas quanto aos direitos humanos das mulheres e de grupos minoritários dos países membros do bloco. O argumento aqui defendido é de que a articulação transnacional da ofensiva antigênero, utilizada como "cola simbólica" pela "nova direita", tem gerado retrocessos, estagnação e desafios na condução de políticas voltadas à igualdade de gênero no âmbito do bloco e nos países que o integram.

A ASCENSÃO DA "NOVA DIREITA" NA EUROPA DO SÉCULO XXI

Vários rótulos têm sido empregados para caracterizar o avanço transnacional da extrema direita no século XXI: "onda neoconservadora", *alt-right*, "nova direita", extrema direita, trumpização da política, populismos de direita, crise das esquerdas (Solano, 2018). Este trabalho utiliza o termo "nova direita" para ressaltar a ascensão de um movimento político que se caracteriza por forte discurso nacionalista, conservador, xenófobo e crítico das bases democráticas, e que se utiliza de estratégias de comunicação como as redes sociais para atingir e mobilizar novos adeptos.

A diversidade é um traço da "nova extrema direita", com partidos abertamente neonazistas – como o Aurora Dourada, na Grécia; e o Partido Nacional Democrata, na Alemanha – e partidos que não possuem origens fascistas, mas compartilham da hostilidade aos estrangeiros, da retórica anti-imigrante e da islamofobia – como o Partido da Liberdade, na Holanda; e o Partido dos Verdadeiros Finlandeses. Lowy (2015) observa que, apesar das diferenças, a "nova

extrema direita" apresenta pontos em comum, como o nacionalismo chauvinista que se opõe à globalização "cosmopolita", o caráter xenófobo e racista, a forte hostilidade aos imigrantes, a islamofobia e o anticomunismo. Para Brandalise (2005, p. 72),

> A rejeição ao 'outro' é metamorfoseada em direito à diferença intergrupal. No discurso da extrema direita, a oposição à assimilação dos imigrados se justifica na celebração da disparidade cultural e de raças. Em nome do respeito às identidades nacionais, elabora-se um discurso eficaz de marginalização social.

Explicar as características e o avanço da "nova direita" na Europa não é uma tarefa fácil. Apoiando-se na periodização estabelecida por Klaus Von Beyme, Brandalise (2005) destaca três etapas evolutivas na configuração da direita na Europa: a primeira fase ocorreu no início do segundo pós-guerra (1945-1950); a segunda caracterizou-se por um extremismo de direita do tipo *pujadista* (1950-1980); e a terceira fase foi marcada pela entrada da extrema direita nos parlamentos, processo impulsionado pela crise econômica e migratória de finais da década de 1990. Mudde (2022) destaca ainda uma quarta fase, caracterizada pela naturalização e consolidação da extrema direita como força política relevante nas primeiras décadas do século XXI devido a crises econômicas, migratórias e de segurança.

Na primeira fase, fatores como as reminiscências da antiga direita na Europa, o controle exercido pelos Aliados e os problemas socioeconômicos, especialmente na Alemanha, colaboraram para a tentativa de novas movimentações por parte da direita. No entanto, a restauração econômica a partir dos anos 1950, juntamente com "a tomada de consciência de boa parcela da população sobre os horrores da guerra dificultou, senão obstaculizou, qualquer possível ameaça de restauração fascista" (Brandalise, 2005, p. 56).

A segunda fase caracterizou-se pela reação de grupos da pequena burguesia contra a possível perda de seu status. Esse movimento de contestação das classes médias na França criou, em 1953, a União de Defesa dos Comerciantes e Artesãos (UDCA), sob a liderança de Pierre Poujade, movimento que se declarava anticapitalista, antiparlamentar e contra o dirigismo burocrático, por vezes utilizando a violência contra seus adversários. Essa direita extremista também se manifesta em outros países da Europa nos anos 1960, como ilustra a fundação do Partido Nacional Democrático da Alemanha (NPD, sigla em alemão), que defendia "o retorno à Alemanha dos territórios perdidos a leste, a construção de um Estado forte, o primado do coletivo sobre o individual, a revisão da História, a imposição de ideais educativos novos à juventude" (Poidevin; Schirmann, 1992, p. 352); e o Movimento Social Italiano (MSI), partido de inspiração neofascista, fundado em 1946, mas que passa a ganhar expressão eleitoral no país em finais da década de 1960. No entanto, as divisões e rupturas internas desses partidos, bem como a retomada da prosperidade econômica nos países da Europa Ocidental, contribuíram para que a extrema direita não avançasse nesse período (Drolet; Wiliams, 2018).

CC BY NC SA

A terceira fase da extrema direita na Europa passa a ocorrer a partir de meados dos anos 1980, com o aprofundamento da globalização econômica, política e cultural, e o sentimento da redução das barreiras fronteiriças. Conforme destaca Bedin (2001), a globalização, juntamente com o aparecimento de novos atores internacionais e o aumento da interdependência, foi fundamental para a crescente complexidade das relações internacionais. Além disso, diversos problemas econômico-sociais se agravam na Europa, como o aumento do desemprego, contribuindo para um crescente descontentamento. Como sustenta Rydgren (2005), essa insatisfação criou uma oportunidade para que partidos políticos passassem a combinar, em seus programas, um populismo anti-*establishment* e a procura para retornar ao *status quo*, tendo como prioridade a preservação da identidade nacional. Mesmo partidos que não eram da extrema direita, como a União Democrática do Centro na Suíça, passaram a defender um discurso xenófobo e anti-migratório (Brandalise, 2005).

Na Alemanha, o partido Os Republicanos (REPs), criado em 1983 e liderado por Franz Schönhuber (ex-SS), renegava a ideologia nazista, defendia o respeito à Constituição e a defesa da Reunificação alemã, mas rejeitava o aprofundamento da integração europeia. Na Itália, após décadas de governo Democrata Cristão e Socialista, o veterano partido de extrema direita MSI alcança 16,4% dos votos nacionais nas eleições de 1993. O famoso empresário Silvio Berlusconi então cria o *Forza Italia* em 1994, absorvendo o MSI como parte de seus quadros e vence as eleições para primeiro-ministro no mesmo ano, tornando a Itália o primeiro país da Europa a contar com ministros neofascistas em um governo do pós-guerra (Brandalise, 2005, p. 69). Na França, o Frente Nacional (FN), criado em 1972 por um grupo de neofascistas e veteranos da Guerra da Argélia, ganha mais espaço nos anos 1980, sob a liderança de Jean-Marie Le Pen, com um discurso de forte oposição às políticas de abrandamento quanto à imigração e de "defesa da nação francesa contra a invasão estrangeira", que atraiu outros blocos como os católicos fundamentalistas e outros militantes (Lapeyronnie, 1993).

Já a quarta fase é marcada pela articulação política de diferentes grupos contra a ampliação dos direitos das mulheres, negros, indígenas, entre outros (Finchelstein, 2019), e contra as políticas econômicas de austeridade adotadas pela UE no contexto da crise financeira de 2008. Esse cenário de desaprovação favoreceu a retomada do protagonismo político da extrema direita na Europa, avanço que tem levantado preocupações significativas entre especialistas acerca do futuro da integração europeia e das políticas de direitos humanos, que visam promover a diversidade e a inclusão de grupos minoritários (Chopin et al., 2019).

O caso mais emblemático da ascensão da extrema direita no século XXI ocorreu em junho de 2012 na França, com o FN obtendo um recorde histórico de 17,9% dos votos, agora sob a liderança de Marine Le Pen, filha de um dos fundadores do partido. Além do discurso anti-imigração, o FN já defendeu pautas como o retorno à pena de morte, o islamofobismo e a defesa da soberania frente às organizações internacionais, principalmente com relação à

UE (Costa, 2012). Em 2017, Marine Le Pen disputou as eleições para a presidência da França, chegando ao segundo turno com 21,3% dos votos, mas foi derrotada por Emanuel Macron (centrista). Mesmo assim, em 2022, Marine obteve 42% dos votos no segundo turno, aumento representativo do eleitorado alinhado ao partido. Em junho de 2024, a Rassemblement National (RN), antiga FN rebatizada em 2018, teve vitória histórica, elegendo duas vezes mais eurodeputados que o grupo de Macron (DW, 2024).

Uma das reivindicações da "nova direita" é a recuperação da autonomia decisória dos Estados em relação à interferência das organizações internacionais nas questões domésticas dos países. Um dos fatos mais marcantes dessa insatisfação foi a saída do Reino Unido do bloco europeu, efetivada em 2020. Conhecida como Brexit, a campanha organizada em 2016 pelo antigo líder do partido conservador britânico, David Cameron, acabou movendo a vitória do "*leave*" no referendo sobre a permanência do país na UE. Segundo Niblett (2016), entre as razões mais significativas para a defesa da saída do Reino Unido do bloco europeu está a questão da imigração, a alta contribuição do país para o orçamento da UE e, principalmente, a defesa da soberania britânica.

A "nova direita" europeia também tem defendido a "restauração" dos costumes, da família, da autoridade paternal e masculina, com o objetivo de criar uma sociedade orgânica, supostamente harmônica, distante dos conflitos de classe (Milza, 1992). Nessa linha, os direitos humanos são vistos pela "nova direita" como parte de uma estratégia da globalização cultural liberalizante, que suprime a legitimidade das ações domésticas e/ou os direitos de parte específica da população (Drolet; Wiliams, 2018).

Em meio ao aprofundamento dos problemas econômicos e sociais, a extrema direita europeia tem alcançado uma parcela cada vez maior da população, para a qual a modernidade trouxe consequências negativas na região, como a miscigenação cultural, considerada degradante e uma ameaça à manutenção da identidade europeia. Como destaca Brandalise (2005), além das classes médias baixas, a extrema direita europeia tem conquistado os eleitores das camadas populares que geralmente votavam na esquerda. Assim, a ascensão da "nova direita" europeia é marcada por um forte discurso racista e conservador, sustentado por visões nacionalistas e críticas do que consideram ser a dissolução da homogeneidade cultural e social.

Uma das formas de atuação da "nova direita" é produzir e reproduzir os pânicos de identidade (*identity panics*): "a obsessiva procura por fontes e raízes que leva a formas chauvinistas de religião[5], formas religiosas de nacionalismo, além de alimentar conflitos étnicos e confessionais" (Lowy, 2015, p. 656-657). Por meio de narrativas nacionalistas, autoritárias e

5 O termo chauvinismo tem sido utilizado para designar a crença exagerada em defesa da própria nação. No contexto religioso, caracteriza-se pela identificação de determinada religião com a nação, vista como superior em relação às outras levando a uma defesa agressiva e a um orgulho excessivo pela própria identidade religiosa e nacional.

ultraconservadoras estes movimentos desvendam relações complexas e multifacetadas entre a direita política e questões religiosas.

A partir de um discurso baseado no retorno dos valores tradicionais da família e na manutenção da ordem moral da sociedade, impulsionado por valores morais religiosos, as pautas sobre direitos humanos – consequentemente, também a questão de gênero – têm sido combatidas pelo movimento transnacional da "nova direita". Com efeito, a confrontação à chamada "ideologia de gênero", vista como uma doutrina "mais opressiva e perigosa do que o marxismo, camuflada em discursos sobre emancipação, liberdade e igualdade" (Junqueira, 2018, p. 462-463), tem ganhado cada vez mais força no debate político e nas agendas dos governos nacionais, gerando grande retrocesso na defesa dos direitos das mulheres.

Essa ofensiva ultraconservadora e pró-família, formada por atores religiosos e seculares, passa a culpar o movimento feminista e os estudos acadêmicos de gênero e sexualidade pelas transformações nos valores, costumes e morais associados à família tradicional (Corrêa, 2022a; 2022b). É nesse sentido que a próxima seção analisa o movimento antigênero da direita europeia e seus impactos sobre os direitos humanos das mulheres.

A APROPRIAÇÃO DA CRUZADA ANTIGÊNERO COMO "COLA SIMBÓLICA" PELA "NOVA DIREITA"

Conforme destacado acima, a "nova direita" absorve a ofensiva antigênero como estratégia na articulação entre diferentes atores conservadores, descontentes com o avanço das políticas voltadas à igualdade de gênero e defensores da narrativa da "ideologia de gênero" como uma ameaça à família tradicional e aos valores morais. Esta seção analisa as origens dessa ofensiva antigênero e discute como passa gradualmente a ser utilizada como "cola simbólica" pelo movimento da "nova direita" do século XXI.

O movimento antigênero foi construído com afinco pela Igreja Católica, a partir da combinação de noções simplistas das ciências naturais e uma linguagem teológica (Bracke; Paternotte, 2014). Entre os objetivos desse processo, estava a desqualificação dos estudos de gênero[6], que ganhavam força junto aos movimentos feministas desde os anos 1970 (Pinto, 2010), e segundo os quais as diferenças e desigualdades entre homens e mulheres são articuladas

6 Nas Ciências Sociais, o termo "estudos de gênero" é utilizado em referência a um campo interdisciplinar voltado à análise da construção social e cultural do gênero, suas relações com outras categorias sociais como raça, sexualidade e classe, e seu impacto nas estruturas de poder e nas práticas sociais.

por relações de poder e, portanto, vão além das características biológicas (Scott, 1995; Tickner, 2008). Nas palavras de Scott (1995, p. 75),

> O termo gênero torna-se uma forma de indicar "construções culturais" – a criação inteiramente social de ideias sobre os papéis adequados aos homens e às mulheres. Trata-se de uma forma de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas de homens e de mulheres; "gênero" é, segundo esta definição, uma categoria social imposta sobre um corpo sexuado. Com a proliferação dos estudos sobre sexo e sexualidade, gênero tornou-se uma palavra particularmente útil, pois oferece um meio de distinguir a prática sexual dos papéis sexuais atribuídos às mulheres e aos homens.

Ainda que tenham em comum a desconstrução das ordens de gênero e sexualidade e defendam a equidade de direitos e o ativismo feminista e das pessoas LGBTQIA+, os estudos de gênero são caracterizados por uma ampla variedade de pesquisas, reflexões e debates, mobilizadas por diferentes disciplinas, matrizes teóricas e políticas e que, portanto, não podem ser reduzidos a uma só "teoria" (Favier, 2012; Carnac, 2014). Assim, termos como "teoria de gênero" e "ideologia de gênero" não são meras expressões de linguagem, e sim sintagmas neológicos que têm servido como categorias de referência para a atuação de diferentes grupos (Garbagnoli, 2014, 2016).

Segundo Corrêa (2020), o marco da ofensiva antigênero pode ser identificado na IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Beijing (1995), quando se aprovou a Plataforma de Ação de Pequim, que substituiu o termo "mulher" (utilizado nas outras conferências) por "gênero", estabelecendo que "todas as políticas e instituições econômicas [dos governos e da comunidade internacional], assim como aqueles encarregados de conceder recursos devem adotar uma perspectiva de gênero" (ONU Mulheres, 1995, p. 265).

A inclusão do termo "gênero" em documentos oficiais de organizações internacionais como as Nações Unidas e a UE, bem como em legislações dos Estados, associada ao aprofundamento dos debates sobre saúde reprodutiva, educação sexual, divórcio, aborto, igualdade salarial das mulheres no mercado de trabalho e o casamento homoafetivo, passaram a desafiar valores em torno de temas como família, mulher, maternidade, paternidade e divisão de tarefas, papéis entendidos como tradicionais e naturais por parte da sociedade machista e patriarcal (Corrêa, 2018; Biroli et al, 2020).

Essas mudanças e os questionamentos em torno das relações desiguais em matéria de sexualidade e gênero estimularam alianças entre setores religiosos e ultraconservadores, com o objetivo de evitar o avanço das conquistas relacionadas aos direitos humanos das mulheres advindos de lutas sociais desde o século XIX (Buss; Herman, 2003; Miskolci; Campana, 2017; Biroli et al., 2020).

Como já mencionado, a oposição da Igreja Católica a essas temáticas adquiriu mais força com a crescente difusão do vocabulário de "gênero" a partir das Nações Unidas, intensificada após a IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Beijing. De fato, a declaração adotada naquele encontro significou um forte revés para o Vaticano, que vinha defendendo que tais questões não fossem reconhecidas por instâncias internacionais. Após a referida Conferência, o Vaticano publicou, no próprio ano de 1995, a *Encíclica Evangeliun Vitae*, na qual definiu as bases e diretrizes do posicionamento do Vaticano sobre bioética, especialmente em temas relacionados ao início e fim da vida. Esse documento manifesta a oposição da Igreja Católica a qualquer intervenção ou interrupção não "natural" da vida humana, abrangendo temas como aborto, eutanásia, uso de células embrionárias e reprodução assistida (Sales, 2021).

No ano seguinte à publicação da *Encíclica*, o Vaticano instituiu a Pontifícia Academia para a Vida, que reunia diversos cientistas e juristas alinhados com as convicções doutrinárias da Igreja Católica sobre bioética e reprodução humana. Posteriormente, foram criados Institutos de Bioética em todas as Universidades Pontifícias na Europa e na América Latina (Irrazábal, 2010), os quais foram encarregados de construir um tom acadêmico para o discurso teológico do Vaticano – papel em que se destacou o Instituto Universitário Campo Biomédico, de Roma, e o Instituto de Bioética da Universidade de Navarra (Sales, 2021).

Cabe ressaltar, entretanto, que as raízes do discurso sobre a "ideologia de gênero" na Igreja Católica remetem às décadas de 1970 e 1980, uma vez que a catequese "Teologia do Corpo", desenvolvida pelo Papa João Paulo II (1978-2005), já buscava cristalizar uma justificativa para a diferença e a complementaridade dos sexos (Favier, 2014; Garbagnoli, 2014, 2016). O cardeal Ratzinger, que seria nomeado anos depois como Papa Bento XVI, também desempenhou um papel fundamental nessa estratégia enquanto atuou como prefeito da Congregação para a Doutrina da Fé, a partir de 1981 (Paternotte; Kuhar, 2018).

Esse processo é intensificado em inícios do século XXI, quando, em 2003, o Pontifício Conselho para a Família publica o *Lexicon: termos ambíguos e discutidos sobre a vida familiar e questões éticas*, desenvolvido em formato de dicionário e incluindo temas sobre gênero. No ano seguinte, o Vaticano também publica a Carta aos Bispos da Igreja sobre Colaboração de Homens e das Mulheres na Igreja e no Mundo (Sales, 2021).

No que passou a constituir uma estratégia global da Igreja Católica, noções progressistas como "gênero" ou "feminismo" passaram a ser utilizadas com significado alterado, criando confusão no entendimento das pessoas (Paternotte; Kuhar, 2018). Esse empreendimento, embora concebido pelos papas João Paulo II e Bento XVI, foi propagado pelo Papa Francisco, que se referia ao termo "gênero" como uma forma de "colonização ideológica" (Corrêa; Paternotte; Kuhar, 2018). Como vimos, essa estratégia global também foi revestida de um verniz científico, com a mobilização de acadêmicos como médicos, juristas e teólogos em campanhas antigênero e contrárias à proteção de direitos reprodutivos. A disseminação dessas ideias ocorreu em

todas as instâncias do catolicismo, constituindo tema de conferências episcopais nacionais e internacionais, de agendas de trabalho nos institutos de bioética e/ou de estudos da família ligados às universidades católicas, além de outros movimentos que incluem novas comunidades eclesiais, como Opus Dei, Renovação Carismática ou Caminho Neocatecumenal (Sales, 2021).

Nos anos 2000, outras instâncias religiosas cristãs, como as protestantes, pentecostais e neopentecostais (Corrêa, 2022a), bem como atores não associados diretamente a uma religião, se alinharam a movimentos de direita e a discursos antigênero. Exemplo desse contexto é o movimento pró-vida e pró-família, que tem sido bastante ativo na divulgação dos "perigos sociais" que a "ideologia de gênero" tem trazido à estrutura da família tradicional e à ordem natural da relação entre homens e mulheres. Subsidiado pelo arcabouço doutrinário da Igreja Católica, esse movimento tem realizado mobilizações e manifestações em todo o mundo contra temas relacionados à sexualidade e à reprodução da vida, como aborto, união homoafetiva, educação sexual em escolas, eutanásia, uso de células embrionárias e reprodução assistida (Sales, 2021).

Ao abranger múltiplas agendas, o combate à "ideologia de gênero" opera como uma "cola simbólica" que une diferentes atores para trabalharem juntos contra o que entendem como um inimigo comum (Grzebalska; Kováts; Petö, 2017). Segundo Grzebalska, Kováts e Petö (2017, p. 6),

> 'ideologia de gênero' passou a significar o fracasso da representação democrática, e a oposição a essa ideologia tornou-se um meio de rejeitar diferentes facetas da atual ordem socioeconômica, desde a priorização da política de identidade em detrimento de questões materiais, e o enfraquecimento da segurança social, cultural e política das pessoas, até o distanciamento das elites sociais e políticas e a influência de instituições transnacionais e da economia global sobre os Estados-nação.

O uso do termo "ideologia de gênero" como "cola simbólica" busca dar destaque a três efeitos. Primeiramente, a manipulação e demonização do termo "gênero" transformou-o em ideia ameaçadora, evocando medos coletivos, como a dissolução da família tradicional, a perda da identidade nacional e a ameaça de uma hegemonia cultural ocidental. De fato, como ressaltam Graff e Korolczuk (2022, p. 16), o termo "gênero" passou a ser um "grito de guerra da direita, permitindo a identificação coletiva ao vincular questões relativas à família, ao parentesco, à sexualidade e à nação em uma única cadeia de equivalência".

Um segundo efeito dessa "cola simbólica" diz respeito à substituição da retórica baseada no gênero (e de políticas públicas na promoção da igualdade de gênero) por uma agenda centrada nos valores tradicionais da família e da nação. Ainda, o descontentamento gerado pelos impactos negativos da globalização econômica foi capitalizado discursivamente por gru-

pos de direita, que passaram a conectar a decadência dos valores morais à crise econômica global. Sob essa narrativa, a agenda de gênero tem sido utilizada para unificar preocupações materiais derivadas da crise econômica com preocupações culturais e morais mais diretamente associadas à "crise da família".

Por meio das duas dinâmicas mencionadas acima, a "cola simbólica" possui também um terceiro efeito importante: permitir a articulação transnacional de grupos antigênero (Grzebalska; Kováts; Petö, 2017), mesmo em meio a discursos cujos contornos nacionalistas sejam tão fortes. Para Graff e Korolczuk (2022), embora não compartilhem os mesmos objetivos, a colaboração entre grupos antigênero com projeção transnacional e novos governos de direita tem trazido benefícios para tais atores, fazendo com que haja uma "sinergia oportunista" nessa dinâmica. Essa colaboração tem operado em dois níveis: no nível ideológico/discursivo, os partidos de direita se beneficiam ao usar narrativas e argumentos promovidos pelas campanhas antigênero, atraindo eleitores mais tradicionais e transformando os conflitos econômicos (elite vs. povo) em uma luta moral; e, no nível estratégico/organizacional, os novos partidos de direita, ao governar, abrem portas para que os atores antigênero obtenham financiamento e participem de processos de formulação de políticas.

MOBILIZAÇÕES ANTIGÊNERO E SEUS EFEITOS PARA AS POLÍTICAS DE GÊNERO NA EUROPA

Uma das primeiras manifestações de rua antigênero de grandes proporções ocorreu em 2012 e 2013 na França[7], quando milhares de pessoas foram protestar contra o projeto de lei "Casamento para todos", que buscava autorizar o casamento entre pessoas do mesmo sexo, proposto pelo governo de François Hollande (BBC Brasil, 2013). Conhecidos como "Manifestação para Todos" (*Manif pour Tous*), esses protestos antigênero rapidamente se espalharam para países como Itália, Croácia, Eslovênia, Alemanha, Eslováquia e Finlândia (Paternotte; Kuhar, 2018).

Essa mobilização massiva não se circunscreve ao contexto nacional respectivo de cada um desses países, mas sim a articulações transnacionais entre grupos que compartilham semelhanças ideológicas. Como já vimos, tais manifestações também extrapolam caracterizações religiosas ou políticas, não raro combinando modalidades de um e outro. Ao mesmo tempo,

7 Antes disso, países como Croácia, Eslovênia, Espanha e Itália já haviam sido palco de manifestações antigênero, mas com mobilizações mais modestas e efeitos de articulação transnacional menos expressivos (Paternotte, 2023).

estão longe de constituir um fenômeno regional: trata-se de uma complexa rede antigênero de alcance global (Paternotte; Kuhar, 2018).

A Associação para a Defesa da Liberdade, por exemplo, foi originalmente criada nos Estados Unidos, mas também atuava na Europa, tendo desenvolvido, desde o princípio, conexões com ativistas antigênero em países como Espanha, Itália e Reino Unido, assim como esteve envolvida em protestos realizados em 2016, no México, contra a união homoafetiva (Paternotte; Kuhar, 2018). Outro caso é o Instituto extremista Ordo Iuris, criado em 2013 na Polônia pelo movimento Tradição, Família e Propriedade e que, durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), buscou criar uma célula do Instituto no Brasil (Chade, 2021).

Nesse sentido, movimentos antigênero em diferentes partes do mundo vêm desenvolvendo maneiras variadas de articulação transnacional, passando por manifestações de apoio a iniciativas empreendidas em outros rincões, ou mesmo conexões mais diretas, como campanhas conjuntas e/ou provisão de financiamento. O Ordo Iuris, por exemplo, tem promovido diversas ações de caráter transnacional pró-família, como o Congresso Mundial da Família, em 2019 (Drumond; Rebelo, 2023, p. 6), além de ter alcançado incidência doméstica para que a Polônia viesse a integrar a aliança internacional "Parceria pela Família" e se retirasse da Convenção de Istambul (Curanovic, 2021, p. 14), como veremos mais adiante. Ainda, segundo investigações empreendidas pela Reporter's Foundation, o Ordo Iuris transferiu, ao longo de vários anos, em torno de € 10 milhões para organizações católicas radicais (UOL Notícias, 2020). Desse montante, desde 2004, foram destinados anualmente € 500 mil somente para Brasil e França (UOL Notícias, 2020).

Vemos, portanto, que a cruzada antigênero contemporânea tem se articulado como uma rede transnacional, utilizando novas tecnologias de comunicação a fim de propagar informações e gerar conectividade. A diversidade de agendas em meio a essa complexa rede de articulação transnacional de movimentos antigênero sugere que esse fenômeno talvez esteja mais próximo do que Melucci (2001, p. 97) chamou de "redes submersas": "os movimentos nas sociedades são redes submersas de grupos, de pontos de encontro, de circuitos de solidariedade que diferem profundamente da imagem do ator coletivo politicamente organizado".

Outra importante modalidade de articulação transnacional da ofensiva antigênero tem sido a organização de congressos internacionais, como no caso do I Congresso Internacional de Ideologia de Gênero, realizado em 2011 na Universidade de Navarra (Espanha). Outra iniciativa de destaque nesse sentido é o Congresso Mundial da Família (CMF), organizado desde 1997 pela Organização Internacional pela Família (IOF, sigla em inglês), coalizão internacional que reúne ultraconservadores da Igreja Católica ocidental e da Igreja Ortodoxa, e grupos anticomunistas de países ex-soviéticos, com o objetivo de "unir e equipar líderes em todo o mun-

do para promover a família natural [na agenda política e social contemporânea]"[8]. A 13ª edição do CMF, realizada em Verona em 2019, reuniu uma rede transnacional de ativistas antigay, antiaborto e antifeministas (The Guardian, 2019); e contou com painéis que discutiam "desde ecologia humana integral à mulher na história; crescimento e declínio demográfico; dignidade e saúde da mulher; defesa jurídica da vida e da família; políticas de promoção da natalidade e das famílias" (Amaral, 2023, p. 24).

Na Itália, que desde 2022 está sob a liderança do partido radical de direita Irmãos da Itália, com a primeira-ministra Giorgia Meloni, tem havido uma profusão de conferências, congressos, vigílias, manifestações de rua, programas de rádio e TV de corte antigênero. Compondo uma ofensiva geral, tais iniciativas têm representado a "teoria de gênero" como uma ideologia anticristã que visa destruir a família natural e difundir a perversão, a homossexualidade e a transexualidade, principalmente aos jovens por meio da educação sexual nas escolas. Um dos porta-vozes da campanha antigênero na Itália, o jornalista Mario Adinolfi, editor-chefe do jornal *La Croce*, fundou, em 2016, o partido político O Povo da Família, cujo *slogan* é "Escolas Sem Gênero". Outros partidos italianos da direita também têm apoiado a cruzada antigênero, como a Liga Norte e o partido neofascista Força Nova (Bernini, 2018).

Os frutos do movimento antigênero na Itália são surpreendentes. Medidas em prol da família foram adotadas em todo o país: Verona aprovou, em 2014, um conjunto de medidas em defesa da família natural; nesse mesmo ano, a região de Vêneto instituiu o "Dia da Família Natural", que deve ser comemorado nas escolas na véspera das férias de Natal; em Veneza, livros que disseminavam a "teoria do gênero" foram retirados em 2015 das bibliotecas das escolas públicas infantis.

Dado o amplo apoio que discursos antigênero têm encontrado no tecido social, grupos políticos têm capitalizado esses ataques aos direitos sexuais e de gênero para se consolidarem em cargos de poder (Paternotte; Kuhar, 2018). Como destacam Graff e Korolczuk (2022, pp. 122-123), para congregar cada vez mais apoio, lideranças da "nova direita" têm feito adaptações em seu discurso:

> adotar cada vez mais um discurso secular, se valendo da gramática progressista dos direitos humanos em uma tentativa de ressignificá-los, tanto para garantir uma retórica ajustada ao contexto social e cultural atual quanto para minimizar e realizar o que é efetivamente uma agenda ultraconservadora religiosa radical, convencendo o público de que o movimento não deve ser temido, mas sim apoiado, neste caso através da família.

8 Ver: https://profam.org/mission/

Weiss e Bosia (2013) chamam de "homofobia política" esse fenômeno segundo o qual ativismos locais, que podem preceder ao governo, passam a fazer parte das estratégias políticas das elites estatais para reafirmar sua posição no poder. Um caso emblemático é a Rússia, onde a defesa de "valores tradicionais" tem sido mobilizada por Vladimir Putin para reforçar seu poder e restabelecer o *status* internacional de seu país (Moss, 2017).

Outro exemplo da capitalização interna de discursos antigênero pode ser encontrado na Hungria, que, desde 2010, é liderada pelo primeiro-ministro de extrema direita Viktor Orbán, quem se apresenta como protetor da identidade cultural do país e defensor dos valores cristãos contra a "ideologia de gênero". Sob seu mandato, a Constituição húngara foi reformulada, de maneira a caracterizar o casamento como a união entre um homem e uma mulher. Além disso, seu governo restringiu a adoção de crianças por homossexuais, reduziu direitos dos transexuais e aprovou medidas anti-imigração (Ferreira, 2021). Devido à deterioração do Estado Democrático de Direito no país, a Comissão Europeia iniciou, em 2021, procedimentos legais contra a Hungria por violações do artigo 2º do Tratado da UE e da Carta dos Direitos Fundamentais do bloco (Comissão Europeia, 2021).

De modo similar à Hungria, a Polônia, governada pelo partido de extrema direita Lei e Justiça desde 2015, sob a liderança do presidente Andrzej Duda e do primeiro-ministro Mateusz Morawiecki, também adotou várias medidas contra os direitos das mulheres e de sexualidade. Uma dessas ações foi tornar inconstitucional, em 2021, o aborto em casos de anomalia fetal grave e irreversível, que representavam cerca de 96% dos abortos legais realizados no país (The Guardian, 2020, 2021). Assim, o aborto na Polônia passou a ser legal apenas em casos de violência sexual ou de risco à saúde ou vida da grávida. Além disso, no artigo 39 da Lei das Profissões Médicas da Polônia, permite que médicos se recusem a realizar qualquer tratamento que atente contra suas crenças pessoais ou religiosas (Margolis, 2014).

No contexto da UE, um dos reflexos mais significativos dessa cruzada antigênero foi a forte oposição de alguns países membros do bloco à chamada Convenção de Istambul, cujo objetivo é criar um quadro jurídico de proteção das mulheres contra todas as formas de violência na Europa. Inspirando-se na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979), a Convenção de Istambul reconhece a existência da discriminação contra as mulheres e todos os atos de violência, com base em gênero, que resultam ou são passíveis de resultar, em danos ou sofrimento de natureza física, sexual, psicológica ou econômica para as mulheres (UE, 2025b). Adotada em 2011 no Conselho da Europa[9], a Convenção somente foi assinada pela UE seis anos depois, em 2017.

9 O Conselho da Europa é uma organização internacional europeia, fundada em 1949, com vistas a atuar na defesa dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito na região. É composta atualmente por 46 Estados, incluindo os 27 países que integram a UE e sua sede fica em Estrasburgo (França). Desde 2022, a Rússia não faz mais parte da Organização.

Contudo, Bulgária, Croácia, Eslováquia, Hungria, Polônia e República Tcheca acabaram não ratificando a Convenção de Istambul, pois sustentam que o referido instrumento fere valores cristãos e princípios caros à "família tradicional". Ainda, para o governo húngaro, a Convenção apoia a migração ilegal por prever a proteção de mulheres migrantes e refugiadas (Anistia Internacional, 2020). Com o apoio de grupos religiosos e de extrema direita domésticos, o governo polonês foi mais longe em suas críticas, ao ameaçar se retirar da Convenção de Istambul e defender a criação de outra convenção, centrada nos "Direitos da Família" (Ciobanu, 2020). A própria Turquia, que não integra a UE, mas foi o país sede da Convenção, se retirou do acordo em 2021 (Acegis, 2025).

Nesse contexto de demora na ratificação da Convenção de Convenção de Istambul por parte de alguns membros da UE, o Tribunal de Justiça do bloco emitiu um parecer, em outubro de 2021, sobre a possibilidade de que a UE prosseguisse com a ratificação mesmo com a objeção de alguns de seus membros. O bloco europeu então finalmente ratificou a Convenção, que entrou em vigor em outubro de 2023. Bulgária, Eslováquia, Hungria, Letônia, Lituânia e República Tcheca acabaram não a ratificando, podendo aplicar suas políticas nacionais quanto ao tema.

Outro impacto do avanço da "nova direita" na UE foi o aumento da bancada conservadora no Parlamento Europeu. Enquanto os grupos de extrema direita, como o Conservadores e Reformistas Europeus (ECR, sigla em inglês) e o Identidade e Democracia (ID), obtiveram um total de 118 eurodeputados nas eleições de 2019, o cenário de 2024 se mostrou ainda mais fragmentado. Além do fortalecimento do ECR, que elegeu 78 eurodeputados, a extrema direita se reorganizou em novas coalizões: o Grupo Patriotas pela Europa, com 84 eurodeputados; e o Europa das Nações Soberanas (ESN, sigla em inglês), com 25 eurodeputados (Nexo Jornal, 2024). Mesmo com esse crescimento em sua representação, esses grupos políticos ainda não compõem a maioria no Parlamento Europeu: o Partido Popular Europeu (PPE) e a Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas (S&D) permaneceram com a maior representação, com 188 e 136 eurodeputados, respectivamente (UE, 2025c).

De todo modo, o aumento significativo na representação de partidos de extrema direita no Parlamento Europeu tem trazido enormes desafios ao bloco, principalmente no que toca à defesa dos valores estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (2000) e do Tratado de Lisboa (2007). Além dos exemplos já vistos aqui com relação a Hungria e Itália, discursos de ódio contra pessoas LGBTQIA+ na Polônia desembocaram na criação, em diversas cidades do país, de "zonas livres de LGBT+" (Fonseca-Sourander, 2021). Em resposta, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução em 2021 para que a UE se tornasse uma "Zona de liberdade LGBTQIA+", mas os encaminhamentos ainda não foram formalizados pelo bloco. Outra iniciativa foi a adoção, por parte da Comissão Europeia, da "Estratégia para a Igualdade de Gênero 2020-2025". O avanço político da extrema direita no bloco lança uma sombra sobre esses

esforços, entretanto. Esse quadro tem levantado preocupações sobre possíveis retrocessos e a capacidade da UE de preservar seus valores fundamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão da "nova direita" no século XXI é um fenômeno político e social global, que se manifesta de forma heterogênea entre os países, mas compartilha algumas características centrais. De modo geral, a "nova direita" é frequentemente marcada pela fusão de elementos neoliberais e neoconservadores, o que resulta em um discurso fortemente populista e identitário (Löwy, 2015; Mudde, 2022). Fatores como o sentimento de perda do controle das fronteiras nacionais; as incertezas relacionadas ao aumento dos problemas sociais e econômicos; e o impacto das organizações internacionais nas políticas domésticas dos países têm gerado descontentamento em uma parcela crescente da população em todo o mundo.

Os contornos específicos desses processos na Europa fizeram com que, ali, a "nova direita" tenha ganhado apoio político por meio de narrativas que conectam esses problemas à suposta ameaça de agendas progressistas, à globalização e à perda da identidade nacional. Esse movimento avança discursos de rechaço ao comunismo, aos imigrantes e aos estrangeiros; e confronta agendas progressistas, como direitos de minorias e igualdade de gênero, partindo em defesa de políticas anti-imigração, bem como de medidas de proteção da identidade nacional, e dos princípios morais da família (Biroli et al, 2020; Mudde, 2022). Os termos desses discursos da "nova direita" têm gerado uma forte polarização política na atualidade, definindo um "nós" (defensores da família e da nação) contra "eles" (defensores das agendas progressistas).

Como vimos, a cruzada antigênero, que teve origem na mobilização da Igreja Católica contra a proeminência dos estudos de gênero, foi gradativamente absorvida por grupos conservadores de agendas cada vez mais variadas, compondo o fenômeno da "nova direita". É nesse sentido que se buscou aqui argumentar que a ofensiva antigênero tem sido utilizada como "cola simbólica" pelo movimento, a fim de angariar o apoio político de diferentes grupos que se sentem excluídos diante de mudanças geradas pela globalização.

A cruzada antigênero tem gerado importantes retrocessos em alguns países, empreendendo mudanças nas políticas de proteção aos direitos humanos das mulheres bem como de outros grupos minoritários, como a anulação do direito ao aborto e a desregulamentação do casamento homoafetivo. Apesar de seu caráter progressista quanto à defesa dos direitos humanos, a própria UE tem enfrentado dificuldades na condução dessa agenda. Ainda há seis países europeus que não ratificaram a Convenção de Istambul – e cabe ressaltar que essa agenda,

relevante para a defesa dos direitos humanos das mulheres, foi incluída muito tardiamente nos mecanismos jurídicos do bloco: somente em 2023.

Como estratégia política para frear a "nova direita" e fortalecer a democracia, Mouffe (2018) propõe o "populismo de esquerda", compreendido como um meio discursivo de construção de fronteiras políticas entre "povo" e "oligarquia" (Mouffe, 2018, p. 4). No entanto, é importante que esse populismo seja claro, baseado em valores igualitários e na justiça social, para que não ocorra o efeito contrário, como a criação de regimes autoritários. É imprescindível estabelecer uma nova proposta política, que possibilite uma rearticulação dos partidos sociais e democráticos europeus a fim de conter o avanço da "nova direita" na região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Tatiane Moura. *Ofensivas antigênero e extrema direita: encontros, desencontros e inquietações feministas.* Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2023. Disponível em: https://www.encontro2023.abri.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjM4MTQiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiYWM2ZDAxOGExZjlhNmFlY2EyY2UxOTlhNDI0YThmM2UiO30%3D. Acessado em 16 de setembro de 2025.

ANISTIA INTERNACIONAL. Hungary: Blocking of domestic violence treaty further exposes women during COVID-19 crisis. 05 mai. 2020. Disponível em: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/05/hungary-blocking-of-domestic-violence-treaty-further-exposes-women/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

ASSOCIAÇÃO PARA A CIDADANIA, EMPREENDEDORISMO, GÊNERO E INOVAÇÃO SOCIAL [ACEGIS]. *Violência contras as mulheres: Parlamento Europeu aprova ratificação da União Europeia à Convenção de Istambul*. 2025. Disponível em: https://www.acegis.com/2023/05/parlamento-europeu-vota-adesao-da-ue-a-convencao-de-istambul/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

BBC BRASIL. Em meio a protestos, Parlamento francês inicia debate sobre casamento gay. 29 jan. 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/01/130129_franca_casamentogay_pai_df. Acessado em 16 de setembro de 2025.

BEDIN, Gilmar Antônio. *A Sociedade Internacional e o Século XXI*. Ijuí: Unijuí, 2001.

BERNINI, Lorenzo. A "teoria do gender" na Itália: um posicionamento circunstanciado sobre um significante flutuante. *Revista Psicologia Política,* v. 18, n. 43, p. 543-556, 2018.

BIROLI, Flávia; MACHADO, Maria das Dores Campos; VAGGIONE, Juan Marco. *Gênero, neoconservadorismo e democracia*. São Paulo: Boitempo, 2020.

BRACKE, Sarah; PATERNOTTE, David. Desentrañando el pecado del género. In: BRACKE, Sara; PATERNOTTE, David (eds.). ¡Habemus Género! La Iglesia Católica y Ideología de Género. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2014.

BRANDALISE, Carla. Europes des patries: histórico da extrema direita europeia. *Revista Cena Internacional*, v. 7, n. 1, p. 50-82, 2005.

BUSS, Doris; HERMAN, Didi. *Globalizing Family Values. The Christian Right In International Politics*. Mineápolis: University of Minnesota, 2003.

CANOVAN, Margaret. *Populism*. Nova York: Harcourt Brace Janovitz, 1981.

CARNAC, Romain. L'Église catholique contre "la théorie du genre": construction d'un objet polémique dans le débat public français contemporain. *Synergies Italie*, n. 10, p.125-143, 2014.

CHADE, Jamil. País faz diplomacia paralela com extrema-direita, Opus Dei e negacionistas. *UOL Notícias*, 29 set. 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/09/29/diplomacia-paralela-do-brasilmira-extrema-direita-opus-e-negacionistas.htm. Acessado em 16 de setembro de 2025.

CHOPIN, Thierry; FRACCAROLI, Nicolo; HERNBORG, Nils; JAMET, Jean-François. *The battle for Europe's future: the next European Parliament will be more fragmented independently of Brexit*. 25 mai. 2019. Disponível em: https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2019/05/25/the-battle-for--europes-future-the-next-european-parliament-will-be-more-fragmented-independently-of--brexit/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

CIOBANU, Claudia. *Poland begins push in region to replace Istanbul Convention with "Family Rights" Treaty*. 06 out. 2020. Disponível em: https://balkaninsight.com/2020/10/06/family-rights-treaty/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. EU founding values: Commission starts legal action against Hungary and Poland for violations of fundamental rights of LGBTIQ people. 14 jul. 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3668. Acessado em 16 de setembro de 2025.

CONECTAS. Entrevista com Sônia Corrêa: a ofensiva antigênero como política de Estado. 07 mar. 2020. Disponível em: https://conectas.org/noticias/ofensiva-antigenero-politica-estado/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

CORRÊA, Sonia. A "política do gênero": um comentário genealógico. *Cadernos Pagu*, n. 53, p. 1-16, 2018.

CORRÊA, Sonia. É importante entender o alcance histórico, a longevidade da mobilização conservadora. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos,* v. 32, n.19, p. 17-35, 2022a.

CORRÊA, Sonia. "Ideología de género". Una genealogía de la hidra. In: FERNÁNDEZ, Marta Cabezas; SOLÍS, Cristina Vega (eds.). *La reacción patriarcal. Neoliberalismo autoritario, politización religiosa y nuevas derechas.* Barcelona: Bellaterra, 2022b.

CORRÊA, Sonia; PATERNOTTE, David; KUHAR, Roman. A globalização das campanhas antigênero. *Sexuality, Policy e Watch*, 2018. Disponível em: https://sxpolitics.org/ptbr/a-globalizacao--das-campanhas-anti-genero/8513. Acessado em 11 de janeiro de 2025.

COSTA, Lucas Valente da. Ascensão da extrema-direita na Europa e a questão migratória. *TRAVESSIA -Revista do Migrante,* v. 25, n. 71, p. 61-80, 2012.

CURANOVIĆ, Alicja. The International Activity of Ordo Iuris. The Central European Actor and the Global Christian Right. *Religions*, v. 12, n. 12, p. 1-20, 2021.

DROLET, Jean-François; WILLIAMS, Michael. Radical conservatism and global order: international theory and the new right. *International Theory*, v. 10, n. 3, p. 285-313, 2018.

DRUMOND, Paula; REBELO, Tamya. Norm spoiling, gender washing and the pushback against women's rights in Brazilian foreign policy. *Globalizations*, v. 21, n. 1, p. 20-38, 2023.

DW. Como a extrema direita francesa chegou às portas do poder. 07 jul. 2024. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/como-a-extrema-direita-francesa-chegou-às-portas-do-poder/a-69562126. Acessado em 16 de setembro de 2025.

FAVIER, Anthony. *La réception catholique des études de genre*. 29 set. 2012. Disponível em: https://shs.hal.science/halshs-00765786. Acessado em 16 de setembro de 2025.

FAVIER, Anthony. Les catholiques et le genre: une approche historique. In: BERENI, Laure; TRACHMAN, Mathieu (eds.). *Le genre, théories et controverses*. Paris: Presses Universitaires de France, 2014.

FERREIRA, Letícia Figueiredo. A investida "anti-gênero" da extrema direita polonesa e húngara: retrocessos domésticos e atrasos para a agenda social europeia. *Observatório de Regionalismo,* 17 ago. 2021. Disponível em: https://observatorio.repri.org/2021/08/17/a-investida-anti-genero-da-extrema-direita-polonesa-e-hungara/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

FINCHELSTEIN, Federico. *Do fascismo ao populismo na história*. São Paulo: Almedina, 2019.

FONSECA-SOURANDER, Letícia. União Europeia adota resolução visando tornar o bloco um lugar de liberdade para pessoas LGBTQIA+. *Uol Notícias,* 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2021/03/11/uniao-europeia-adota-resolucao-visando-tornar-o-bloco-um-lugar-de-liberdade-para-pessoas-lgbtqia. Acessado em 25 de janeiro de 2025.

FRASER, Nancy. Progressive neoliberalism versus reactionary populism: a Hobson's choice. In: GEISELBERGER, Hans (ed.). *The great regression*. Cambridge: Polity, 2017.

GARBAGNOLI, Sara. "L'ideologia del genere": l'irresistibile ascesa di un'invenzione retorica vaticana contro la denaturalizzazione dell'ordine sessuale. *AG About Gender*, v. *3*, n. 6, p. 250-263, 2014.

GARBAGNOLI, Sara. Against the heresy of immanence: Vatican's 'gender' as a new rhetorical de-vice against the denaturalization of the sexual order. *Religion and Gender*, v. 6, n. 2, p. 187-204, 2016.

GARBAGNOLI, Sara; PREARO, Maxime. *La croisade anti-genre:* du Vatican aux manifs pour tous. Paris: Textual, 2017.

GRAFF, Agnieszka; KOROLCZUK, Elżbieta. *Anti-gender politics in the populist moment*. Londres: Routledge, 2022.

GRZEBALSKA, Weronika; KOVÁTS, Eszter; PETÖ, Andrea. Gender as symbolic glue: how "gender" became an umbrella term for the rejection of the (neo)liberal order. *Political Critique*, 13 jan. 2017. Disponível em: https://politicalcritique.org/long-read/2017/gender-as-symbolic-glue-how-gender-became-an-umbrella-term-for-the-rejection-of-the-neoliberal-order/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea.; TABAK, Jana. *Organizações Internacionais: história e práticas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HUMAN RIGHTS WATCH. Dispatches: abortion and the 'conscience clause' in Poland. 22 out. 2014. Disponível em: https://www.hrw.org/news/2014/10/22/dispatches-abortion-and-conscience-clause-poland. Acessado em 16 de setembro de 2025.

IRRAZÁBAL, Gabriela. Bioética y catolicismo. Dificultades en torno a la constitución de una identidad colectiva. *Religião & Sociedade*, v. 30, n. 1, p. 101-116, 2010.

JUNQUEIRA, Rogério Diniz. A invenção da "ideologia de gênero": a emergência de um cenário político-discursivo e a elaboração de uma retórica reacionária antigênero. *Revista Psicologia Política,* v. 18, n. 43, p. 449-502, 2018.

KOVÁTS, Eszter; PÕIM, Maari (eds.). *Gender as Symbolic Glue: The Position and Role of Conservative and Far Right Parties in the Anti-Gender Mobilization in Europe*. Berlim: Friedrich Ebert-Stiftung/Bruxelas: Fondation for European Progressive Studies, 2015.

LAPEYRONNIE, Didier. *L'individu et les minorités: la France et la Grande Bretagne face à leur immigrés*. Paris: PUF, 1993.

LÖWY, Michael. Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, v. 00, n. 124, p. 652-664, 2015.

MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas.* Petrópolis: Vozes, 2001.

MILZA, Pierre. Le Front national: droite extreme ou national-populisme? *I*n: SIRINELLI, Jean François (ed.). *Histoires des droites en France,* v. 1. Paris: Gallimard, 1992.

MISKOLCI, Richard; CAMPANA, Maximiliano. "Ideologia de gênero": notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. *Revista Sociedade e Estado*, v. 32, n. 3, p. 725-747, 2017.

MOSS, Kevin. Russia as the savior of European civilization: gender and the geopolitics of traditional values. In: KUHAR, Roman; PATERNOTTE, David. (eds.) *Anti-gender campaigns in Europe:* mobilizing against equality. Londres: Rowman & Littlefield International, 2017.

MOUFFE, Chantal. *For a Left Populism*. Londres: Verso, 2018.

MUDDE, Cass. *A extrema direita hoje*. Rio de Janeiro: UERJ, 2022.

NEXO JORNAL. O crescimento da direita populista nas eleições europeias. 12 jun. 2024. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/grafico/2024/06/11/crescimento-da-direita-europa-eleicao-politica. Acessado em 16 de setembro de 2025.

NIBLETT, Robin. The sovereignty argument for Brexit is a myth. *Newsweek*, 11 jun. 2016. Disponível em: https://www.newsweek.com/brexit-eu-sovereignty-argument-myth-457816. Acessado em 16 de setembro de 2025.

ONU MULHERES. *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher*. Pequim, 1995. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/declaracao_pequim1.pdf. Acessado em 16 de setembro de 2025.

PATERNOTTE, David. Victor Frankenstein and his creature: the many lives of "gender ideology". *International Review of Sociology*, v. 32, n. 1, p. 80-104, 2023.

PATERNOTTE, David; KUHAR, Roman. "Ideologia de gênero" em movimento. *Revista Psicologia Política,* v. 18, n. 43, p. 503-523, 2018.

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, história e poder. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 15-23, 2010.

POIDEVIN, Raymond; SCHIRMANN, Sylvain. *Histoire de l'Allemagne*. Paris: Hatier, 1992.

RYDGREN, Jens. Is extreme right-wing populism contagious? Explaining the emergence of a new party family. *European Journal of Political Research,* v. 44, n. 3, p. 413-437, 2005.

SALES, Lilian. O ativismo católico: bioética, direitos reprodutivos e gênero. *Revista Estudos Feministas*, v. 29, n.3, p. 1-14, 2021.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*, v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995.

SOLANO, Esther. Crise da Democracia e Extremismos de Direita. *Friedrich Ebert Stiftung (FES) Brasil Análise*, n. 42, mai. 2018. Disponível em: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14508.pdf. Acessado em 16 de setembro de 2025.

THE GUARDIAN. Christian right summit in Verona draws massive protest. 30 mar. 2019. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2019/mar/30/christian-right-summit-in-verona-drawsmassive-protest. Acessado em 16 de setembro de 2025.

THE GUARDIAN. Pro-choice supporters hold biggest-ever protest against Polish government. 30 out. 2020. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2020/oct/30/pro-choice-supporters-hold-biggest-ever-protest-against-polish-government. Acessado em 16 de setembro de 2025.

THE GUARDIAN. Poland to implement near-total ban on abortion imminently. 27 jan. 2021. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2021/jan/27/poland-to-implement-near--total-ban-on-abortion-imminently. Acessado em 16 de setembro de 2025.

TICKNER, Ann. Gender in world politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. Oxford: Oxford University, 2008.

UOL NOTÍCIAS. Os milhões enviados da Polônia a conservadores da TFP no Brasil e no mundo. 28 out. 2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2020/12/28/os-milhoes-enviados-da-polonia-para-radicais-da-tfp-no-brasil-e-pelo--mundo.htm. Acessado em 16 de setembro de 2025.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. *União Europeia: valores e objetivos*. 2025a. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_en#:~:text=Os%20objetivos%20da%20UE%20no,estrita%20observ%C3%A2ncia%20do%20direito%20internacional. Acessado em 16 de setembro de 2025.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. *Adesão da União Europeia à Convenção de Istambul*. 2025b. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:4301302. Acessado em 16 de setembro de 2025.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. *Os grupos políticos do Parlamento Europeu*. 2025c. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/organisation-and-rules/organisation/political-groups Acessado em 16 de setembro de 2025.

ZARPELON, Janiffer Tammy Gusso. Os movimentos de resistência das mulheres diante do avanço da "onda neoconservadora" na América Latina sob o olhar da perspectiva feminista decolonial. *Revista Plural,* v. 31, n. 1, p. 322-350, 2024.

WEISS, Meredith L.; BOSIA, Michael J. (eds.) *Global Homophobia*: states, movements, and the politics of oppression. Urbana: University of Illinois, 2013.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19234

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Estratégias de desenvolvimento da Amazônia brasileira: uma análise do projeto Rotas de Integração Sul-Americana

Paula Gomes Moreira
Universidade Federal de Roraima (UFRR)
Boa Vista, Roraima, Brasil
E-mail: paula.moreira@ufrr.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7618-6783

Resumo: O projeto Rotas de Integração Sul-Americana, uma iniciativa interministerial do governo federal brasileiro, visa retomar a integração regional nos estados fronteiriços da Amazônia, mediante o fortalecimento das políticas comerciais e de redução de desigualdades. O artigo analisa essa política pública de forma detalhada, a partir de uma metodologia de revisão documental, de forma a traçar seu arcabouço histórico desde a formulação até a implementação, com foco nas rotas Ilha das Guianas, Amazônica e Quadrante Rondon. A pesquisa explora as contradições entre as metas econômicas e socioambientais do projeto, bem como suas similaridades com iniciativas integracionistas anteriores, como a IIRSA e a UNASUL, evidenciando a persistência de um paradigma que submete a agenda socioambiental a vantagens de âmbito comercial.

Palavras-chave: integração regional; políticas públicas; Amazônia; desenvolvimento regional; rotas de integração sul-americana.

Development strategies for the Brazilian Amazon: an analysis of the South American Integration Routes project

Abstract: The South American Integration Routes project, an interministerial initiative of the Brazilian federal government, aims to resume regional integration in the border states of the Amazon by strengthening trade policies and reducing inequalities. The article analyses this public policy in detail, using a document review methodology to trace its historical framework from formulation to implementation, focusing on the Guiana Islands, Amazon, and Rondon Quadrant routes. The research explores the contradictions between the project's economic and socio-environmental goals, as well as its similarities with previous integrationist initiatives, such as IIRSA and UNASUL, highlighting the persistence of a paradigm that subordinates the socio-environmental agenda to commercial opportunities.

Keywords: regional integration; public policies; Amazon; regional development; south american integration routes.

Estrategias de desarrollo de la Amazonía brasileña: un análisis del proyecto Rutas de Integración Sudamericana

Resumen: El proyecto Rutas de Integración Sudamericana, una iniciativa interministerial del Gobierno federal brasileño, tiene como objetivo retomar la integración regional en los estados fronterizos de la Amazonía, mediante el fortalecimiento de las políticas comerciales y de reducción de las desigualdades. El artículo analiza esta política pública de forma detallada, a partir de una metodología de revisión documental, con el fin de trazar su marco histórico desde su formulación hasta su implementación, centrándose en las rutas Isla de las Guayanas, Amazónica y Cuadrante Rondon. La investigación explora las contradicciones entre los objetivos económicos y socioambientales del proyecto, así como sus similitudes con iniciativas integracionistas anteriores, como la IIRSA y la UNASUR, poniendo de manifiesto la persistencia de un paradigma que somete la agenda socioambiental a ventajas de ámbito comercial.

Palabras clave: integración regional; políticas públicas; Amazonía; desarrollo regional; rutas de integración suramericana.

Recebido em: 05/11/2024
Aceito em: 22/07/2025

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

O pós-pandemia marcou uma virada quanto aos temas principais que regulam os processos de integração regional na América do Sul, com foco no crescimento econômico e na redução das desigualdades regionais, destacando o protagonismo da Amazônia brasileira.

Nesse contexto, o presente artigo examina o projeto Rotas de Integração Sul-Americana, posto em prática em 2023 após o Consenso de Brasília (Governo Federal, 2023), como alternativa para impulsionar o comércio e o desenvolvimento regional, através da integração da infraestrutura brasileira com a de outros países sul-americanos. No entanto, apesar dos objetivos declarados, nota-se uma lacuna considerável na atual proposta em relação aos riscos socioambientais documentados em ações integracionistas anteriores. Assim, esta pesquisa busca responder à seguinte pergunta: Quais são as contradições entre as metas econômicas e socioambientais do projeto Rotas de Integração Sul-Americana e suas similaridades com iniciativas de integração anteriores, conforme o discurso e o conteúdo dos documentos oficiais?

Para respondê-la, o estudo concentra-se nas rotas Ilha das Guianas, Amazônica e Quadrante Rondon, que abrangem a porção de floresta brasileira. A escolha desses eixos é justificada por sua importância geopolítica (MPO, 2023a) e por simbolizarem diferentes formas de integração: logística portuária, fluvial e rodoviária, respectivamente. E, apesar da ideia de infraestrutura como vetor de integração (Bielschowsky; Stumpo, 1996) estar presente nas rotas selecionadas, nota-se uma lacuna considerável na atual proposta, com relação aos riscos socioambientais documentados em ações integracionistas anteriores, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (Hecht *et al.*, 2025).

Assim, a pesquisa utilizou o modelo de Secchi (2020) para a análise documental de políticas públicas, com vistas a examinar as contradições entre as metas econômicas e socioambientais do projeto; analisar as similaridades com iniciativas de integração de fases e/ou gerações anteriores; e o discurso e o conteúdo contemplados nos documentos oficiais. A pesquisa evidencial foi conduzida com o auxílio do software NVivo 12 Plus, para processar relatórios governamentais, atas de reuniões e normativas oficiais (MPO, 2023a; PR, 2024), no qual se comprovou um predomínio de indicadores econômicos em detrimento de elementos socioambientais, nos documentos levantados. Esta desigualdade evidencia a persistência de um paradigma de integração regional já tradicional no cenário público, que tende a subordinar a agenda socioambiental a interesses comerciais (Acosta, 2013).

REFERENCIAL TEÓRICO

Sobre as políticas públicas, não há uma formulação única ou consensual para defini-las. As principais dizem que ela é: um campo de estudo que examina o governo em relação à grandes questões públicas; um conjunto de ações governamentais destinadas a produzir efeitos específicos; a soma das atividades governamentais, sejam diretas ou delegadas e que impactam a vida dos cidadãos e aquilo que o governo decide fazer ou não fazer (Souza, 2006). É um campo de estudos que surgiu no contexto estadunidense, durante a Guerra Fria, quando a tecnocracia se estabeleceu como um paradigma decisório, por agentes estatais, utilizada no enfrentamento de novos desafios sociais, ocasionados por um período de intensa modernização, como o crescimento das cidades, ondas migratórias do campo para os aglomerados urbanos e os movimentos que reivindicavam a ampliação dos direitos civis e políticos. Posteriormente, a aplicação de métodos científicos nas formulações e decisões governamentais sobre questões sociais, foi expandida para outras áreas da administração governamental, incluindo as políticas públicas (Secchi, 2013).

No contexto brasileiro, o modelo mais adotado é aquele que pretende uma coordenação sistêmica entre políticas públicas, setores governamentais e diferentes níveis de atuação entre as esferas federal, estadual e municipal, com o propósito de enfrentar problemas complexos. De acordo com Howlett *et al.* (2020), esse tipo de metodologia de *policy integration* transcende modelos mais estáticos, visto que busca reformular a política pública como um processo iterativo de melhoria contínua. É uma visão compatível com os paradigmas contemporâneos de governança multinível, onde a eficácia das ações governamentais é condicionada a uma coordenação entre diferentes agentes, em todas as suas etapas.[1] Porém, há desafios no uso desse instrumental, tais como a adequada coordenação entre ministérios e diferentes níveis de governo; os conflitos ou sobreposições entre os arranjos de governança multinível e os próprios interesses dos seus autores (idem).

De um lado, Weiss (1999) defende uma abordagem de ações estatais que se utiliza do conhecimento construído nas universidades, para a formulação das políticas, enfatizando que a pesquisa e a evidência empírica desempenham o papel de informar os decisores sobre as melhores práticas e potenciais impactos das políticas. Cuja visão é aprimorada por Lotta (2019), ao apresentar uma perspectiva mais participativa e colaborativa, ressaltando que a inclusão de múltiplos atores no processo de formulação de políticas públicas pode sim, resultar em soluções mais eficazes e sustentáveis. A autora argumenta que a compreensão das interações entre diferentes níveis de governo e sociedade civil pode aumentar a eficácia e a durabilidade das políticas.

1 Essa interpretação entende a política pública como um ciclo, que abrange diferente etapas, iniciando-se na construção da agenda, passando em seguida para a formulação, decisão, implementação e, finalmente, avaliação.

Dentre os novos modelos de ação estatal da contemporaneidade, destacam-se aqueles com um foco mais próximo à "ideia de governança, de instrumentos de ação pública, a relação entre atores estatais e não estatais, os novos arranjos institucionais, os processos multiníveis, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação entre outros (idem, p. 17). Sendo que, a formulação e implementação aparecem, portanto, não mais como fases distintas, mas, como processos dentro de uma cadeia decisória, que perpassam diferentes atores.

Por outro lado, Dunn (2015) propõe um modelo igualmente iterativo, porém não linear, centrado na produção de conhecimento útil para a tomada de decisão e, ainda mais sistemático para a análise de políticas. Ele enfatiza, em especial, a importância de entender como os *policy-makers* e *policy-takers* interpretam problemas e respostas (idem)[2]. Ao passo que Secchi (2013, 2020) expande essa corrente ao advogar por uma análise holística que leve em conta tanto os aspectos técnicos quanto os políticos na análise de políticas públicas. Segundo o autor, uma análise abrangente deve incorporar a avaliação de impactos socioeconômicos e ambientais, bem como a viabilidade política das propostas. Em outras palavras, ela deve incorporar elementos técnicos, como a viabilidade operacional e o custo-benefício de sua realização; dimensões políticas, para evitar conflitos de interesse e seus efeitos multidimensionais, sobretudo, nas áreas social, econômica e ambiental.

Nesse contexto, a análise de políticas públicas é configurada como uma disciplina aplicada das ciências sociais, que utiliza diferentes métodos na produção de evidências, avaliação de resultados e geração de conhecimento sobre as ações do governo. Ou seja, são informações que podem ser aplicadas em contextos políticos visando solucionar problemas relacionados às políticas públicas, tendo que lidar com o duplo desafio de preservar a precisão metodológica, enquanto atende às demandas complexas e voláteis do contexto político (Secchi, 2020).

Feita a apresentação das diferentes abordagens de políticas públicas que têm pautado a construção de iniciativas no Brasil, mostra-se fundamental analisar agora, o atual contexto das políticas de integração regional, do ponto de vista de seu estado da arte. Segundo Virga e Marques (2020), a integração física da Amazônia e da América do Sul em geral possui uma trajetória histórica definida, principalmente, por uma infraestrutura voltada para a exportação, com escassa articulação intrarregional e modos de transporte pobres, sobretudo na Amazônia. Iniciativas como a IIIRSA e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) tentaram suplantar esta restrição por intermédio de eixos transnacionais e projetos intermodais, logrando alguns avanços entre os anos de 2000 e 2016. Porém, a partir de 2016, a desarticulação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a instabilidade política e a dependência de investimentos externos e privados comprometeram a continuidade desses esforços.

2 Os *policy-makers* são os atores com poder para criar, modificar ou implementar políticas públicas, representados por governos, agências reguladoras e legisladores, entre outros. Ao passo que, os *policy-takers* são os cidadãos, grupos ou instituições afetadas por essas políticas.

Apesar dos avanços pontuais, há desafios persistentes com relação às ações de integração econômica, política e sociais na região, que ainda não foram superados. Para Virga e Costa (2021), o primeiro deles é o da primazia de infraestruturas voltadas para a exportação de *commodities*, lideradas por investimentos estrangeiros, em detrimento de redes de circulação intrarregionais. Os autores também destacam a precariedade do transporte fluvial, cada vez mais acentuada devido ausência de regulação supranacional e por motivo de restrições geográficas, contrastando com a proibição da acessibilidade local.

Por fim, eles identificaram a existência de uma fraqueza institucional dos mecanismos de cooperação regional, casos nos quais persiste a dificuldade de alinhar interesses nacionais com uma agenda de desenvolvimento integrado (idem). Há que se destacar que em se tratando da Amazônia brasileira "... sem a integrar, dificilmente o subcontinente pode ser rearticulado no presente, tanto em relação a seus respectivos desenvolvimentos social e econômico, como à própria preservação de um dos biomas mais importantes do mundo" (Virga; Neves, 2022, p. 177). Em outras palavras, a integração sul-americana e sua ligação com outras partes do mundo dependem, fundamentalmente, da própria integração da Amazônia.

Logo, o quadro teórico apresentado ressaltou a complexidade das políticas públicas e de integração regional, no qual se observa a necessidade de métodos analíticos que liguem elementos técnicos, políticos e socioambientais. As diferentes visões apresentadas neste cenário, que vão desde os modelos tradicionais de ciclos políticos até as análises contemporâneas ao modelo integracionista na Amazônia sul-americana, fornecem a base conceitual para uma análise do projeto Rotas de Integração Sul-Americana, em sua vertente amazônida. No entanto, a efetividade dessa avaliação depende de uma metodologia que permita a implementação desses conceitos, transformando-os em instrumentos tangíveis para a investigação. Neste contexto, a opção por uma estratégia investigativa combinada se justifica, pois, além de uma análise documental sistemática, incorpora também perspectivas qualitativas, cujos métodos e critérios são apresentados a seguir.

METODOLOGIA

A complexidade inerente aos problemas públicos demanda abordagens capazes de apreender sua multidimensionalidade. Nesse sentido, a revisão sistemática de documentos configura-se como uma ferramenta metodológica privilegiada, permitindo reconstituir tanto o contexto de formulação das políticas públicas quanto os processos de sua implementação (Secchi, 2013, 2020). Conforme Weiss (1999) e Lotta (2019), essa abordagem transcende as limitações das análises puramente quantitativas, ao articular rigor técnico com as especificida-

CC BY NC SA

des do contexto amazônico, oferecendo assim uma compreensão mais abrangente e contextualizada dos fenômenos investigados.

A estrutura de análise utilizada neste artigo, que é explicada no Quadro 1, atua em três níveis que se complementam. A primeira diz respeito à análise temporal, realizada a partir da reconstrução da trajetória do projeto desde suas origens, com a assinatura do Consenso de Brasília, até as ações recentes. Em seguida, tem-se a análise crítica de conteúdo e de discursos, identificando contradições entre metas declaradas e expressões empregados em documentos oficiais; e, finalmente é realizada uma triangulação metodológica, integrando fontes diretas, como relatórios, atas, regulamentos; e indiretas, a exemplo de estudos acadêmicos e dados socioeconômicos, de forma a fortalecer a base empírica.

Quadro 1: Estrutura de análise conforme dimensão, objetivo, questões orientadoras e instrumentos de revisão documental

Dimensão da análise	Objetivo	Questões orientadoras	Instrumentos
Temática	Identificar padrões discursivos e núcleos conceituais	Quais categorias temáticas predominam? Como os conceitos-chave se relacionam semanticamente? Que evidências sustentam as proposições centrais?	Software NVivo 12 Plus para análise de conteúdo e mapas de associação entre termos
Autoria	Analisar a construção social e política do discurso	Quem são os atores envolvidos na produção? Como seus interesses e posições influenciam o conteúdo? Há vieses institucionais ou ideológicos identificáveis?	Rede de atores e análise crítica do discurso
Contextual	Situar documentos em seu marco histórico-estrutural	Qual contexto socioeconômico e político os permeia? Como eventos críticos moldaram sua elaboração? Existe correlação com indicadores macroestruturais?	Análise da evolução ao longo do tempo e triangulação com bases históricas
Relacional	Mapear intertextualidade e evolução conceitual	Como os documentos dialogam ou se contradizem? Há padrões de citação ou influência entre eles? Que mudanças paradigmáticas são observáveis?	Modelagem de tópicos a partir do conteúdo e análise comparativa

Fonte: Adaptado de Secchi (2020).

A abordagem adotada no artigo integra a análise crítica do discurso e a análise de conteúdo, permitindo tanto a desconstrução das estruturas de poder inscritas na linguagem, quanto a emergência de categorias analíticas a partir dos dados. Esse método viabiliza a identificação de núcleos temáticos centrais e suas relações de coocorrência, revelando a estrutura semântica subjacente às falas (Bardin, 1977), padrões que também foram identificados em pesquisas sobre a Amazônia (Becker, 2005). Dessa forma, a combinação dessas técnicas busca examinar a dimensão textual dos documentos à luz das questões orientadoras, mas também resgatar seu contexto sócio-histórico de produção, oferecendo uma compreensão mais profunda e contextualizada dos fenômenos investigados.

Na fase de escolha dos documentos, seguiram-se os critérios de importância, que se refere à relação direta com os temas em análise; atualidade, no qual foram priorizados os documentos lançados entre 2020 e 2024; e credibilidade, de forma a garantir que as informações tenham validação institucional. Para aplicar esses critérios, utilizou-se uma matriz de inclusão e exclusão, garantindo que as fontes analisadas fossem representativas e confiáveis.

No processo de análise, foi utilizado o software NVivo 12 Plus, com o objetivo de mapear o material, resultando na identificação de categorias temáticas principais e criação de uma matriz de correlação (QSR Internacional, 2020). Em seguida, foi feita uma análise quantitativa do conteúdo, observando a frequência de palavras, combinada a uma análise qualitativa para entender como a política evoluiu, buscando identificar os principais atores participantes e os espaços de tomada de decisão. Por fim, os dados socioeconômicos foram integrados para análise crítica das falas políticas, com vistas à avaliação da consistência interna dos documentos.

Finalmente, é importante destacar que o estudo se concentrou nas rotas da Ilha das Guianas, Amazônica e Quadrante Rondon, representando as rotas dos onze estados amazônicos fronteiriços, dentro do escopo do projeto, nas respectivas fases de elaboração e implementação dessa política pública.

DA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA À SUA IMPLEMENTAÇÃO: LEVANTAMENTO DE ANTECEDENTES E ESTADO DA ARTE NOS DOCUMENTOS-CHAVE

O processo de conformação da política pública tem início em meados de 2023, quando representantes das nações sul-americanas se encontraram em Brasília para intercâmbio de ideias e discutir a cooperação e a integração na América do Sul, como parte da agenda de política externa brasileira. O evento deu origem ao Consenso de Brasília, no qual os países

reconheceram a importância de manter um diálogo regular sobre os processos de integração do continente, além de acordar que a integração regional deveria ser parte das soluções para enfrentamento de desafios compartilhados. Sendo eles: a construção de um mundo pacífico; o fortalecimento da democracia; promoção do desenvolvimento econômico e social; o combate à pobreza, à fome e a todas as formas de desigualdade e discriminação; a promoção da igualdade de gênero; gestão ordenada, segura e regular das migrações e o enfrentamento da mudança do clima (Governo Federal, 2023, s.p.).

Após a cúpula, foi criado o Subcomitê de Integração e Desenvolvimento Sul-Americano (SIDSA) [3]. Esse órgão técnico encontra-se ligado ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com o objetivo de "articular políticas sustentáveis de integração que conectassem o Brasil aos países vizinhos por meio de investimentos estratégicos" (MPO, 2023a, s. p.). O SIDSA apontou que o principal desafio histórico de união no subcontinente é aquele do "paradoxo fronteiriço", referindo-se ao fato de que, enquanto o Brasil focou na demarcação do território, não realizou outros esforços para criar laços físicos e sociais com os países vizinhos (MPO, 2023b, p. 11).

Ainda de acordo com a resolução de criação do SIDSA, a integração e desenvolvimento sul-americano são vistas como "um conjunto de políticas, ações e iniciativas sustentáveis que promovam o progresso regional em várias dimensões e incentivem investimentos que conectem o Brasil aos países da América do Sul". Sendo que, um de seus objetivos principais, é o de analisar as chances de apoiar a integração e desenvolvimento na região por meio de planos, programas, estudos e iniciativas de cooperação internacional, ligando o MPO a fontes externas de financiamento (MPO, 2023a, s. p.).

Como resultado do trabalho do Subcomitê, os técnicos, gestores e demais atores, identificaram as principais iniciativas já formuladas e/ou implementadas para a integração na região, além do estado atual do processo integracionista. O relatório inicial divulgado, reforçou que "independente do ponto de partida, um obstáculo comum a esses projetos é a falta de infraestrutura para integração" (MPO, 2023b, p. 17). Além disso, afirmou que, mesmo que a fronteira brasileira seja extensa, a prioridade foi "definir os limites, sem, entretanto, unir os países" (idem, p. 11), considerando a melhoria da infraestrutura regional como uma meta secundária. No entanto, reconheceu que a integração econômica e social na América do Sul não pode mais se limitar a questões de infraestrutura, mas deve "alinhavar a agenda do governo, que historicamente se concentrava no Atlântico, à realidade das pessoas que precisam da integração com nossos vizinhos" (ibidem, p. 11-12).

Também são elencados antecedentes dos modelos de integração atuais, como as propostas que surgiram no começo do século XXI. Por meio de uma análise histórica, o SIDSA deli-

3 Conforme a Resolução nº 1/2023-GM/MPO.

neou três fases distintas de iniciativas de integração regional na América do Sul. A primeira fase abrangeu o estabelecimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, que posteriormente evoluiu para a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980, caracterizada, sobretudo, por um foco sobre a liberalização comercial. A segunda fase tem como marcos a formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, com o início da IIRSA, em 2000, refletindo uma mudança estratégica para a integração física e logística na região. A terceira fase é exemplificada mediante o projeto Rotas de Integração Sul-Americana, que visa abordar as limitações inerentes às gerações anteriores, defendendo uma abordagem integrativa multidimensional que vai além de meras considerações de infraestrutura.

Contudo, como foi mencionado nos relatórios técnicos, a IIRSA assume um papel central no momento da formulação, tendo deixado como principal ensino para ações futuras que, "projetos de integração que se baseiam apenas em infraestrutura tendem a reproduzir desigualdades regionais" (MPO, 2023b, p. 17). Essa lição fundamentou a nova abordagem do projeto atual, que incorpora aspectos sociais, ambientais e produtivos na agenda de integração. No Quadro 2, estão listadas as principais referências encontradas no relatório.

Quadro 2: Resumo de marcos integracionistas de referência na formulação da política pública identificados no SIDSA/MPO (2023)

Ano	Marco institucional	Natureza da integração	Impacto no Projeto Rotas	Aprendizados adquiridos
1950	Expansão ferroviária brasileira	Integração física doméstica	Base para eixos logísticos atuais	Necessidade de articulação transfronteiriça
1960	Criação da ALALC	Comercial setorial	Referência para acordos comerciais	Limitações da abordagem setorial
1973	Tratado de Itaipu	Energética	Modelo para cooperação energética	Importância de parcerias estratégicas
1980	Transição para ALADI	Comercial regional	Base para mecanismos atuais	Flexibilidade institucional necessária
1988	Constituição Federal brasileira	Marco jurídico-doméstico	Fundamentação legal para políticas	Necessidade de harmonização legal
1991	Criação do MERCOSUL	Comercial e política	Experiência em governança regional	Desafios das assimetrias regionais
1999-2002	Crises econômicas regionais	Instabilidade macroeconômica	Ênfase atual em resiliência econômica	Riscos da descoordenação monetária

continua

Ano	Marco institucional	Natureza da integração	Impacto no Projeto Rotas	Aprendizados adquiridos
2000	Lançamento da IIRSA	Infraestrutura física regional	Base técnica para rotas atuais	Limitações do enfoque puramente físico
2008-2009	UNASUL/COSIPLAN	Política e infraestrutura	Modelos de governança regional	Importância da articulação política
2023	Consenso de Brasília	Multidimensional	Marco conceitual diretor	Superação de abordagens fragmentadas

Fonte: Elaboração da autora com base em MPO (2023a; 2024) e análise documental.

A criação do projeto Rotas de Integração Sul-Americana levou em conta, ainda, o cenário atual da geopolítica global, especialmente a mudança do centro econômico mundial para a região da Ásia-Pacífico, o que exigiu novas perspectivas logísticas dos países sul-americanos, para a inserção internacional (CEPAL, 2023). Nesse contexto, os chamados "estados articuladores" surgiram como peças-chave no contexto de maior inserção internacional do Brasil, para resolver as históricas desconexões territoriais que caracterizam as fronteiras nacionais (MPO, 2023b). Esses estados são aqueles constituídos por um conjunto de Unidades da Federação (UFs) não atlânticas e que formam a faixa fronteiriça entre o Brasil e os vizinhos sul-americanos, mais especificamente: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Acre e Roraima.

Além disso, o processo de elaboração da política sob a liderança do Subcomitê, realizado de junho a setembro de 2023, foi marcado por encontros estratégicos com diferentes setores. Ao longo de quatro meses, foram realizados vinte e dois encontros técnicos com representantes de oito ministérios, incluindo Relações Exteriores, Transportes, Minas e Energia, Comunicações, Integração e Desenvolvimento Regional, e Turismo. Igualmente, ocorreram reuniões com gestores dos onze estados fronteiriços da Amazônia brasileira, órgãos regulatórios, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO); instituições financeiras do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e especialistas em integração regional, da Receita Federal (RF), da Polícia Federal (PF) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (MPO, 2023b).

Durante as reuniões do SIDSA, os participantes debateram a necessidade de avanços na institucionalização de um modelo de governança internacional, nacional e subnacional para a integração regional. As discussões abrangeram temas setoriais como questões regulatórias e fitossanitárias e preservação ambiental e patrimonial. Ao final, se definiu o desenho da po-

lítica, com a definição de cinco rotas de integração, cuja proposta se baseou em sete das dez rotas de integração e desenvolvimento originais da IIRSA/COSIPLAN, nomeadamente: Ilha das Guianas, Amazônica, Quadrante Rondon, Bioceânica de Capricórnio e Porto Alegre Coquimbo, conforme o Quadro 3.

Quadro 3: Comparativo dos eixos/rotas, países e unidades da federação correspondentes aos projetos Rotas de Integração Sul-Americana e IIRSA/COSIPLAN

Categorias	Rotas de Integração Sul-Americana	IIRSA/COSIPLAN
Eixos/Rotas	Rota 1: Ilha das Guianas	Eixo 3: Eixo do Escudo das Guianas
	Rota 2: Amazônica	Eixo 2: Eixo do Amazonas
	Rota 3: Quadrante Rondon	Eixo 7: Eixo Interoceânico Central
	Rota 4: Bioceânica de Capricórnio	Eixo 4: Eixo de Capricórnio
	Rota 5: Bioceânica do Sul	Eixo 5: Eixo MERCOSUL-Chile
	-	Eixo 1: Eixo Andino Eixo 6: Eixo do Sul Eixo 8: Peru-Brasil-Bolívia Eixo 9: Hidrovia Paraguai-Paraná Eixo 10: Eixo Andino do Sul
Países	Brasil, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Equador, Bolívia, Chile, Paraguai, Argentina, Uruguai	Brasil, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Equador, Bolívia, Chile, Paraguai, Argentina, Uruguai
	Guiana Francesa	-
UFs	AM, RR, MT, MS, RS, SC, PR, AC, RO	AM, RR, MT, MS, RS, SC, PR, AC, RO
	PA, AP	-

Fonte: elaboração da autora.

Assim, o diagnóstico resultante dos estudos e avaliação do Subcomitê apontou uma série de desafios estruturais e oportunidades de crescimento para os onze estados fronteiriços do Brasil. Tendo as análises iniciais de formulação do projeto atual indicado três áreas de atuação prioritárias, respectivamente: capacidade logística e infraestrutura física, perfil de produção e comércio, e estrutura regulatória e institucional. A partir da constatação inicial de que o Rotas de Integração Sul-Americana têm abrangência maior no Norte do Brasil, enquanto o IIRSA se voltava aos eixos centrais e sulinos, foi feita a elaboração de uma matriz comparativa das três rotas prioritárias do estudo em tela, para a região amazônica. Ela mostra diferentes padrões de especialização econômica e potencial de integração regional, conforme os estudos feitos pelos formuladores, apresentadas no Quadro 4.

Quadro 4: Síntese das características identificadas no SIDSA para as rotas Ilha das Guianas, Amazônica e Quadrante Rondon

Rota	Ilha das Guianas	Amazônica	Quadrante Rondon
UFs	Amapá, Roraima, partes do Amazonas e Pará	Amazonas, partes de Roraima, Pará e Amapá	Acre, Rondônia, oeste de Mato Grosso
Países conexos	Guiana, Guiana Francesa, Suriname, Venezuela	Colômbia, Peru, Equador	Bolívia, Peru e Chile
Exportações	Óleo de soja, açúcar, carnes, arroz	Embarcações, polpas de frutas, produtos da Zona Franca de Manaus	Automóveis, máquinas agrícolas, soja
Importações	Cimento, minérios de estanho, energia	Peças industriais, têxteis	Fertilizantes, gás natural
Potencialidades	Bioeconomia, turismo, integração energética	Bioeconomia, indústria naval, comércio asiático	Agroindústria, turismo, integração energética
Projetos rodoviários	Restauração da BR-174, construção da BR-156	Não há	Duplicação da BR-364, Contorno de Brasiléia
Projetos hidroviários	Ponte sobre rio Jari	Sinalização e dragagem do rio Solimões	Ponte Guajará-Mirim, dragagem do rio Madeira
Outros projetos	Linhão de Tucuruí, Porto de Santana	Recinto aduaneiro em Tabatinga	Infovia em MT
Foco econômico	Bioeconomia e energia	Indústria e comércio asiático	Agroindústria e fertilizantes
Principal modal	Rodoviário/Hidroviário	Hidroviário	Rodoviário
Desafios	Isolamento logístico	Regulação fronteiriça	Infraestrutura precária

Fonte: MPO, 2023b; 2024.

Conforme o Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, a rota Ilha das Guianas foi priorizada no projeto para promoção da "integração produtiva com países do Escudo da Guiana" (Brasil, 2020, s.p.). Sua base econômica em *commodities* agrícolas e mineração reflete um dos eixos estratégicos do Rotas de Integração Sul-Americana, que prevê o maior desenvolvimento da logística local com foco na manutenção de "corredores de desenvolvimento econômico para a integração regional" (MPO, 2024, p. 18), sobretudo os portos e os corredores de exportação do Arco Norte. Por sua vez, a Rota Amazônica caracteriza-se pelo dinamismo do polo industrial de Manaus, cuja pauta exportadora abrange produtos eletrônicos e embarcações, além de apresentar oportunidades de expansão nos segmentos naval e de biotecnologia. Também o Quadrante Rondon se apresenta como um eixo estratégico para a exportação, sobretudo como corredor de manufaturados e cujo desenho foi idealizado após exercícios de

escuta ativa aos países vizinhos sul-americanos e plenárias de escuta social em estados brasileiros (idem, p. 26).

Finalizada a etapa de articulação federativa, em 6 de novembro de 2023, houve a entrega deste relatório ao presidente, com a rota Amazônica ainda denominada Manta-Manaus, cuja nomenclatura foi posteriormente alterada (EBC, 2023). No que tem sido considerada a segunda fase de implementação da política, foram realizadas reuniões com ministros de setores estratégicos, como aquele dos portos e aeroportos. À mesma época, se iniciaram os diálogos sul-americanos, ou seja, a fase de apresentação do projeto aos líderes econômicos de países vizinhos e de organizações financeiras multilaterais, mediante reuniões bilaterais ou trilaterais e que ganhou forte impulso, durante a Assembleia Anual dos Governadores do BID, realizada em Punta Cana, na República Dominicana, em março de 2024 (MPO, 2023b).

O passo seguinte foi a institucionalização da Comissão Interministerial para a Infraestrutura e o Planejamento da Integração da América do Sul, por meio de decreto da presidência da República (PR, 2024). Entre as principais atribuições dos ministérios para a região estão: acompanhar o andamento dos projetos de integração de infraestrutura física e digital; articular a adoção das medidas necessárias à implementação e à gestão dos projetos e promover o recebimento e o tratamento de demandas de Estados e Municípios localizados na faixa de fronteira.

Essa entidade de governança, analisada com base no trabalho de Weiss (1999) e Lotta (2019) possui uma estrutura que, de fato, reúne ministérios setoriais, desempenhando papéis importantes de coordenação política e técnica, articulação entre níveis de governo e execução das iniciativas. Contudo, a revisão de documentos mostra que, apesar desse modelo ser um grande passo para superar as divisões tradicionais entre os ministérios, ainda persistem desafios a serem superados na coordenação, com relação aos objetivos e expectativas dos formuladores, de diferentes níveis de governos e, em especial o alinhamento das agendas dos órgãos federativos (MPO, 2023b).

Em 02 de julho de 2024, ocorreu a audiência pública conjunta no Senado, das comissões de Infraestrutura (CI) e de Desenvolvimento Regional (CDR), em que o projeto foi apresentado dentro do escopo das obras previstas no novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) (PR, 2024). A estrutura institucional também incluiu mecanismos de prestação de contas, como relatórios trimestrais de progresso com indicadores financeiros e físicos, um sistema de alerta para atrasos nas obras e ouvidorias especializadas para cada eixo de integração. A partir daí não foram lançados novos documentos relativos à iniciativa, mas antes, seguiram-se uma série de encontros com a sociedade civil organizada em cidades localizadas na faixa de fronteira, a exemplo de Boa Vista, em Roraima; Rio Branco, no Acre e Cáceres, no Mato Grosso.

A apreciação crítica do processo de formulação da política pública de interesse do estudo, fundamentada em Secchi (2020), permite identificar avanços em sua estruturação da governança multinível, na integração com instrumentos de planejamento e na implementação de mecanismos formais de transparência.

ANÁLISE DAS INTERRELAÇÕES ENTRE ASPECTOS SOCIAIS, POLÍTICOS E ECONÔMICOS NA PRODUÇÃO DOCUMENTAL

A trajetória das iniciativas de união regional na América do Sul passa por diferentes estágios ou fases de desenvolvimento, marcados por mudanças significativas nas maneiras de ver os processos e nas táticas políticas para atingimento de objetivos. Desde os primeiros esforços no começo do século XX, focando em grandes projetos de infraestrutura, até as atuais políticas que abrangem várias áreas, os modelos de integração no subcontinente têm-se modificado ao longo dos anos (Bielschowsky; Stumpo, 1996).

No início, a abordagem era principalmente voltada para a política e o comércio, mas, a partir dos anos 2000, mudou para um modelo que priorizou a integração física do território, conforme identificado no SIDSA. Nessa segunda fase, a IIRSA, consolidada a partir dos anos 2000, impulsionou a projeção do conceito de corredores bioceânicos. Segundo Myers (2018), o redirecionamento das rotas comerciais sul-americanas para a Ásia exigiu uma reestruturação da logística de transportes no continente, voltando-se para o Pacífico, visando à possível redução de custos e tempo, em parte das exportações da região. Com isso, os corredores bioceânicos tornaram-se ainda mais estratégicos na América do Sul por estarem inseridos na iniciativa chinesa *One Belt, One Road* (Um Cinturão, Uma Rota), conhecida como "Nova Rota da Seda".

Apesar dos avanços registrados no período, em termos da integração sul-americana, o Subcomitê identificou desafios que persistiram. Primeiro, a dependência financeira com as organizações multilaterais controlando mais da metade dos recursos destinados aos projetos integracionistas, resultando em decisões sobre prioridades sem uma comunicação adequada com os Estados nacionais (MPO, 2023b). Em segundo lugar, observou-se a adoção de um modelo importado, caracterizado por abordagens de desenvolvimento baseadas em experiências de outros países, como China, Estados Unidos e União Europeia, sem a devida adaptação às particularidades da América do Sul. Por último, os relatórios apontaram a existência de um desequilíbrio setorial, onde os investimentos em infraestrutura física superaram em muito aqueles direcionados a questões sociais e ambientais (Hecht *et al.*, 2025).

Essa fase representou uma pausa na consolidação da união regional, com o mínimo dos projetos da IIRSA permanecendo ativos, e, cujo foco estava em mitigar os efeitos dos projetos anteriores. A partir da última fase identificada no SIDSA, a integração voltou a ser uma prioridade política. Além disso, houve uma transição para um modelo que abrange diversas dimensões, incluindo aspectos econômicos, sociais e ambientais. Outro ponto positivo foi a melhoria no equilíbrio das fontes de financiamento, com a maioria dos recursos sendo então provenientes de fontes locais (MPO, 2023b).

Como mostra Virga (2020), esse novo ciclo vai além da visão estreita de integração física, aprendendo com os erros do passado e criando formas de governança compartilhada. A análise de documentos oficiais e de estudos especializados aponta para uma grande transformação nos modelos de integração regional, acompanhada por mudanças na economia global. De acordo com a CEPAL (2016), surgiu um novo modelo de desenvolvimento que combinou a criação de bens públicos globais com políticas nacionais setoriais, onde a própria união regional passou a ser vista como um bem público. Las Casas (2015, p. 27) defende que até instituições originalmente voltadas para a liberalização comercial podem se transformar em mecanismos para fornecer outros bens públicos, impactando de forma mensurável o crescimento econômico e a diminuição da pobreza regional, efeitos que são especialmente importantes na América do Sul, em que a integração representa uma estratégia ao desenvolvimento.

Nesse cenário, o espaço marítimo brasileiro ganhou crescente importância, na chamada "terceira era da inserção do Brasil na economia global, em que a "emergência de novos centros de escoamento na Amazônia num contexto de dinamismo das exportações de produtos primários se destaca" (Mallas, 2009, p. 13). De maneira que, a abordagem moderna tem se mostrado além da divisão histórica entre políticas de fronteira terrestre e estratégias costeiras, propondo uma visão unificada que conecta corredores de fronteira terrestre, hidrovias internas, áreas portuárias e espaço marítimo territorial em um único sistema logístico e produtivo.

Frente a uma nova economia mundial, cada vez mais interconectada e globalizada, ganhou força a proposta de integrar o território continental e marítimo como um único espaço social. Assim, as regiões de fronteira terrestre, os municípios interiores, a faixa de fronteira litorânea e o mar territorial se constituiriam como uma oportunidade para a criação de políticas públicas, que visam, principalmente, o desenvolvimento e o aproveitamento de vantagens econômicas específicas de cada uma dessas áreas (Gutierrez, 2023).

A análise dos fluxos econômicos regionais mostra que as economias sul-americanas estão passando por mudanças significativas em seus padrões de integração ao mercado internacional. Além disso, com a reconfiguração da geoeconomia global e a mudança do centro dinâmico global para a região da Ásia-Pacífico, que é atualmente a maior responsável por impulsionar o crescimento do comércio global após 2020, surgiram novas demandas para a integração regional da América do Sul. Tais mudanças foram incentivadas por quatro fatores

principais: a revolução tecnológica liderada por países asiáticos; a reorganização das cadeias de valor globais; a transição energética e os novos padrões de consumo; e o aumento das pressões ambientais transnacionais (CEPAL, 2023).

No entanto, esse processo de maior interdependência econômica apresenta desafios estruturais que exigem ajustes nas políticas públicas regionais, destacando-se: a necessidade de alinhar as políticas macroeconômicas, especialmente em relação às taxas de câmbio e tributação, para enfrentar a volatilidade do mercado global; a urgência de modernizar os sistemas de produção em resposta à pressão competitiva da revolução tecnológica asiática; e a gestão eficaz das externalidades negativas associadas aos novos fluxos comerciais, particularmente no que diz respeito a impactos ambientais e sociais (Acosta, 2013; 2017).

Nesse contexto, o projeto Rotas de Integração Sul-Americana surgiu como uma estratégia multidimensional fundamentada em três eixos estruturantes. Inicialmente, objetiva-se a otimização de sinergias regionais mediante a institucionalização de mecanismos de governança multinível, abarcando escalas federais, estaduais e municipais, conforme proposto na abordagem de *policy integration* (Howlett *et al*., 2020). Em seguida, a iniciativa visa mitigar assimetrias competitivas através da integração sistêmica de infraestruturas física e digital, alinhando-se assim aos princípios das cadeias globais de valor (CGVs)[4].

Conforme Lima (2021), a constituição de CGVs é uma das tendências da dinâmica do comércio mundial, que se acentuaram no pós-covid-19. Entretanto, é um processo que tem se constituído de forma assimétrica, com regiões avançando substancialmente em sua inserção no comércio internacional mediante esta estratégia, como é o caso da Ásia, Europa e América do Norte, enquanto outros países de regiões como África e América Latina ficam à margem desse processo, como é o caso do Brasil.

A proposta do Rotas de Integração Sul-Americana, conforme apresentado nos documentos levantados, é o de superar essa assimetria, possibilitando que as nações em desenvolvimento possam se integrar a uma rede de colaboração transfronteiriça, compartilhando a produção e se especializando em uma ou poucas etapas do processo produtivo necessário para criar um bem final. O projeto incorporou ainda uma perspectiva de desenvolvimento sustentável baseada no nexo entre crescimento econômico, preservação ambiental e inclusão social, o mesmo que vem sendo utilizado como principal alicerce para a convergência de políticas públicas na região (CEPAL, 2016).

4 As cadeias globais de valor relacionam-se a redes de fornecedores, à divisão da produção, a estratégias de especialização vertical, processos multifásicos, terceirização, realocação, *offshoring* e *outsourcing*. Elas representam uma fragmentação produtiva, com atividades distribuídas em diferentes países e regiões, formando redes internacionais que redefinem a divisão do trabalho na economia global.

A região amazônica, que abrange três das cinco rotas principais, desempenha um papel central nessa estratégia devido às suas características únicas. Em termos de potencial bioeconômico, a Amazônia abriga cerca de 40% da diversidade de vida no planeta, podendo gerar produtos resultantes de sua sociobiodiversidade, além de possuir 25% das reservas de água doce do mundo. No que diz respeito à infraestrutura logística, a região conta com 12.000 km de rios navegáveis, oito principais estradas de transporte e eixos fundamentais para a interconexão de energia (Brasil, 2021).

Adicionalmente, a Amazônia possui uma experiência histórica em processos de integração. Desde 1970, os planos de desenvolvimento da região já contemplaram projetos de infraestrutura, como a construção da estrada Transamazônica, da Hidrelétrica de Tucuruí e o Eixo multimodal do Rio Madeira (Souza, 2019). Igualmente, devido sua relevância geoestratégica foi palco da assinatura de acordos de cooperação entre os países da região, a exemplo do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e o Acordo de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. Além de ser alvo de programas de desenvolvimento regional, como a própria IIRSA/COSIPLAN, o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (PDA) e o ProAmazônia (Alvares *et al.*, 2023).

A comparação dos modelos de aproveitamento econômico regional revela uma evolução significativa nas estratégias de integração ao longo do tempo. Entre 1970 e 2000, o foco predominante foi no modelo de integração física, com ênfase nas estradas. No período de 2000 a 2020, observou-se uma transição para os corredores de exportação, com uma maior participação dos rios, abarcando a maior parte dos investimentos.

O modelo atual, que se estabeleceu após 2023, incorporou inovações importantes, como a adoção da multimodalidade, com a distribuição dos investimentos em sua maioria para as rodovias, seguido por hidrovias e para ferrovias. Além disso, destaca-se a implementação de uma governança multinível, um foco no desenvolvimento sustentável e a meta de redução das desigualdades regionais (Fontgalland; Brito, 2024). Dessa forma, os documentos analisados trazem os seguintes modelos de aproveitamento, como no Quadro 5:

Quadro 5: Modelos de aproveitamento econômico-regional para as rotas Ilha das Guianas, Amazônica e Quadrante Rondon

Dimensão	Período 1970-2000	Período 2000-2020	Modelo atual (2023-)
Estratégia	Integração física	Corredores exportadores	Desenvolvimento sustentável
Foco	Rodovias	Hidrovias	Multimodalidade distribuída entre rodovias, hidrovias e ferrovias

contínua

Dimensão	Período 1970-2000	Período 2000-2020	Modelo atual (2023-)
Governança	Nacional	Bilateral	Multinível
Impacto	Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)	Aumento das exportações	Redução da desigualdade

Fonte: Elaboração da autora com base em MPO (2023) e CEPAL (2023).

A revisão da lista de projetos do Rotas de Integração Sul-Americana demonstrou uma estratégia de transporte com a maior parte do investimento em projetos de hidrovias, especialmente nos corredores da Amazônia e Quadrante Rondon. Essa carteira de projetos é seguida, principalmente, por investimentos em estradas, portos e, em menor escala, criação de infraestrutura de informação, além de uma linha de transmissão no eixo Ilha das Guianas.

A seleção das obras a serem realizadas no âmbito do projeto deveu-se a uma atualização da carteira de projetos do COSIPLAN, que substituiu o Comitê de Direção Executiva da IIRSA. A atualização técnica do Comitê envolveu uma revisão dos projetos históricos entre 2010 e 2022, com a reavaliação de projetos da era IIRSA, em que menos da metade destes foram incorporados à nova política. Para a priorização dos projetos, foram estabelecidos critérios que incluem o potencial para reduzir custos logísticos, o impacto na produção integrada, a sustentabilidade ambiental e a viabilidade técnica. Além disso, percebe-se mediante a análise dos documentos que, de fato, há maior ênfase na integração física e digital, em especial, nas regiões de fronteira, conforme acordado, após o Consenso de Brasília (MPO, 2023a).

Os documentos analisados também revelaram uma mudança significativa nos conceitos de integração em comparação com políticas anteriores, destacando-se três aspectos principais. Primeiro, a adoção da multimodalidade substitui o modelo centrado em rodovias, que recebia a quase totalidade dos investimentos na IIRSA, por abordagens intermodais que integram hidrovias, infraestrutura digital e integração de energia. Em segundo lugar, a governança evoluiu de um sistema tecnocrático para um modelo de múltiplos níveis, que inclui a participação de governos locais, consultas a comunidades e grupos técnicos setoriais. Por fim, a sustentabilidade é agora uma prioridade, com a inclusão de medidas socioambientais em todos os projetos, em contraste com o que havia no período anterior (MPO, 2024).

Em suma, a análise dos documentos revelou uma transformação substancial na abordagem da integração regional e econômica, refletindo mudanças nas dinâmicas globais e domésticas. O projeto emergiu como uma resposta estratégica para enfrentar esses desafios, promovendo a coesão regional através de investimentos em infraestrutura física e digital. A integração das regiões de fronteira, especialmente as amazônicas, não só potencializou as vantagens comparativas dessas áreas, mas também criou uma plataforma para um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo, com foco em potencialidades locais.

ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA PARA AS ROTAS SELECIONADAS: IMPLEMENTAÇÃO FRENTE ÀS PERGUNTAS NORTEADORAS

O exame detalhado dos documentos, realizado por meio de análise de conteúdo com o programa NVivo 12 Plus, permitiu responder às questões orientadoras iniciais e revelou a interconexão de ideias e temas nos materiais avaliados. A metodologia adotada nessa seção consistiu em três etapas: na fase de pré-processamento, foram codificados os documentos oficiais, padronizadas as palavras e tratados os sinônimos. Por fim, foram calculadas as frequências das palavras, analisadas as coocorrências e mapeadas as conexões de significado.

As descobertas, sintetizadas na Tabela 1, revelaram a presença de quatro temas principais nos documentos selecionados. Sendo o primeiro o da "integração regional", com uma densidade de 3,0%, abrangendo subtemas como "cooperação entre fronteiras", "alinhamento de regulamentos" e "governança em múltiplos níveis", além de termos relacionados como "colaboração entre instituições" e "complementaridade na produção".

O segundo tema, "desenvolvimento sul-americano", apresentou densidade de 2,5%, e incluiu subtemas voltados para a "redução de desigualdades" e "cadeias de valor regionais", com termos associados como "convergência estrutural" e "políticas setoriais". O terceiro tema, "comércio e investimentos", apresentou uma densidade de 2,2% e abrangeu subtemas como "facilitação do comércio" e "financiamento internacional", além de termos relacionados a "custos de logística" e "atração de investimento estrangeiro direto". Por fim, o tema "infraestrutura", com 2,0% de densidade, abordou subtemas como "conectividade física e digital" e "corredores biocêntricos", incluindo termos relacionados a "projetos estruturantes" e "integração de modos de transporte" (Análise no Nvivo 12 Plus, 2024).

Tabela 1: Distribuição temática nos documentos analisados

Categoria temática	Densidade (%)	Termos-chave	Similaridade semântica
Integração regional	3,0	Cooperação, governança	Articulação institucional
Desenvolvimento regional	2,5	Assimetrias, cadeias produtivas	Convergência estrutural
Comércio e investimentos	2,2	Fluxos comerciais, financiamento	Custos logísticos
Infraestrutura	2,0	Conectividade, multimodalidade	Projetos estruturantes

Fonte: Elaboração própria com base em análise NVivo12 Plus (2024).

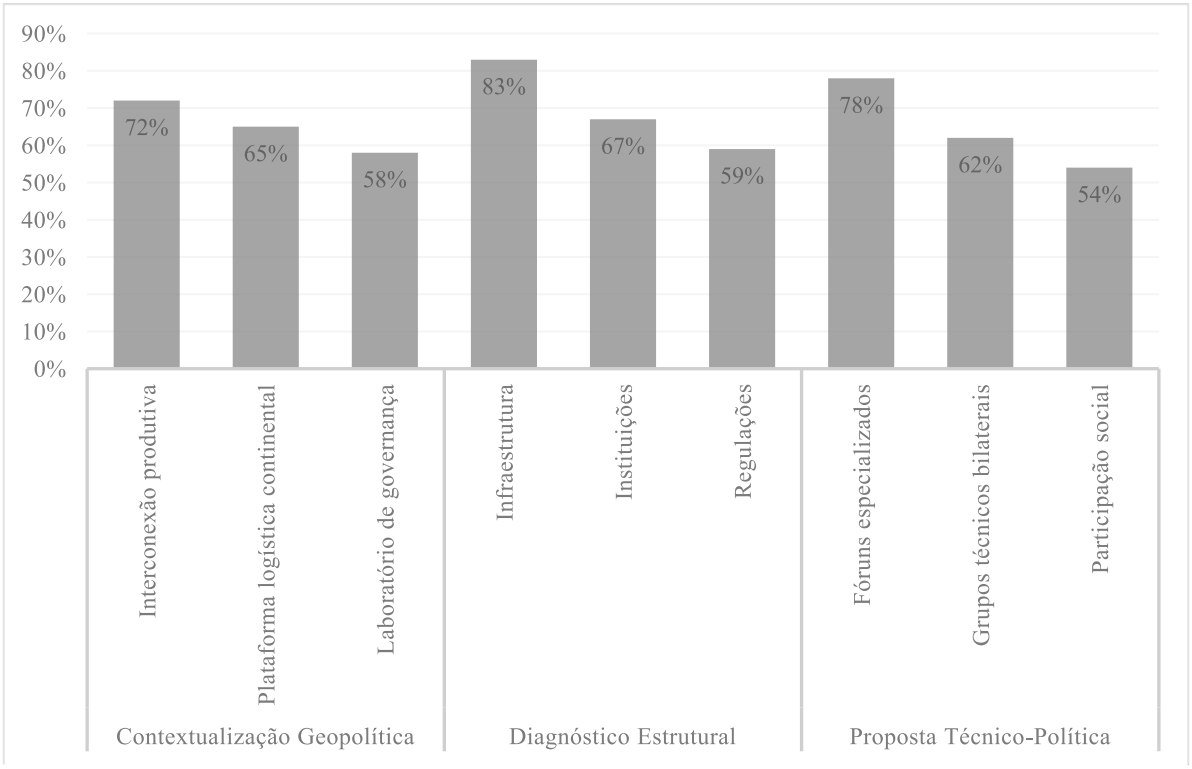
A análise de conteúdo (Bardin, 1977), identificou dois padrões significativos nos documentos examinados. O primeiro padrão, identificado por meio de classificação hierárquica, demonstrou que a integração regional se configura como categoria nuclear (p. 112). Essa hierarquia indica que a integração regional não é apenas uma ideia isolada, mas sim um elemento nuclear que influencia e conecta subtemas correlatos, discutidos nos materiais. O segundo padrão, detectado via análise de coocorrência (p. 148), evidenciou uma interdependência conceitual entre os termos "infraestrutura" e "desenvolvimento". Essa recorrência sugere uma relação simbiótica (p. 135), na qual a infraestrutura é retratada como condicionante estrutural do desenvolvimento, alinhando-se à perspectiva de que investimentos materiais sustentam progresso socioeconômico. A convergência dessas descobertas revela uma estrutura discursiva coerente (p. 160), onde os temas não apenas coexistem, mas se reforçam mutuamente.

Com relação ao discurso, três padrões adicionais se destacam. O primeiro é o predomínio de conceitos territoriais, com "América do Sul" e "regiões de fronteira" surgindo como unidades de análise centrais, refletindo uma abordagem geopolítica que valoriza a dimensão espacial da integração (Becker, 2005). Por exemplo, durante discurso no lançamento do Consenso de Brasília o presidente do Brasil propôs "atualizar a carteira de projetos do COSIPLAN, reforçando a multimodalidade e priorizando os de alto impacto para a integração física e digital, especialmente nas regiões de fronteira" (Lula da Silva, 2023, s. p.).

Já o segundo padrão destacou a incorporação de uma agenda socioambiental, manifesta através de temas como "sustentabilidade ambiental" e "direitos humanos", como apresentado no relatório do SIDSA em que se menciona o fortalecimento das estruturas produtivas locais "por meio de projetos sustentáveis, capazes de gerar empregos formais e renda para a população, em torno das rotas de integração e suas áreas de influência" (MPO, 2023b, p. 12). Esta perspectiva dialoga com o marco conceitual proposto por Acosta (2017), particularmente com sua noção de justiça ambiental como eixo estruturante de modelos alternativos de desenvolvimento. A recorrência desses temas sugere uma crescente influência de movimentos ambientais na redefinição dos paradigmas de integração regional, que guiaram a formulação e implementação do projeto.

Sobre temas transversais, estes foram observados com menos frequência, incluindo "estabilidade institucional", "igualdade de gênero" e "transição energética", destacando-se a presença de questões mais estratégicas no discurso envolvendo a integração regional. Como evidenciado no Gráfico 1, perspectivas geopolíticas e econômicas emergiram como as estratégias mais frequentes no discurso oficial dos formuladores da política, presentes em 72% do corpus documental. Neste eixo dominante, destacou-se a representação da região a partir das narrativas de: espaço de interconexão produtiva, plataforma logística continental (65%) e laboratório de governança multinível (58%), conforme categorizado na análise de conteúdo (Análise no Nvivo 12 Plus, 2024).

Gráfico 1: Distribuição percentual das estratégias de representação presentes no discurso de formulação da política pública



Fonte: Análise no NVivo 12 Plus (elaboração própria).

A análise dos padrões discursivos e de seus atores, revelou ainda uma participação assimétrica na construção da política pública, em que governos estaduais foram os principais contribuintes, seguidos por técnicos, universidades e setor privado, corroborando a perspectiva de Acosta (2017) sobre a marginalização de vozes não-estatais nos processos decisórios regionais. E, no que tange a correlação entre temas centrais dos documentos analisados e os atores envolvidos, percebe-se que o tema da integração física, é o mais citado nos documentos, sendo mencionado, principalmente, as obras de infraestrutura contempladas no âmbito do Novo PAC, para cada estado das rotas amazônicas (MPO, 2025). Em seguida, aparece o tema da harmonização regulatória, sendo frequentemente abordada por agências especializadas, como Anvisa/Vigiagro e, finalmente, as questões relacionadas à sustentabilidade, citadas por comunidades locais, demonstrando menor influência desses grupos, nos textos correspondentes à formulação e implementação da política pública.

Os documentos analisados fornecem ainda evidências na defesa dos principais argumentos da política de integração regional que apoiam os princípios fundamentais dessa po-

lítica de integração regional (MPO, 2023a, 2024; Brasil, 2023; Governo Federal, 2023; Lula Da Silva, 2023; Presidência da República, 2024). Elas abrangem dados econômicos e comerciais, incluindo a progressão histórica do comércio intrarregional, indicadores logísticos, por exemplo, os custos de transporte em rotas integradas, e dados do PIB regional, com destaque para a implementação de projetos estruturantes. Além disso, o *corpus* documental incorporou estudos de caso emblemáticos, como o aquele do Corredor Bioceânico do Mato Grosso do Sul, juntamente com estudos comparativos antes e depois dos projetos da IIRSA.

Os materiais apresentaram ainda análises comparativas que abrangeram as fases de pré e pós-implementação da política pública, juntamente com avaliações de viabilidade técnica e econômica e de impactos socioambientais. A base empírica que emergiu dessa análise sugere que, a integração regional tem sido construída sobre os pilares materiais da infraestrutura e comércio e institucional, mediante a governança e participação. Entretanto, se faz necessário reconhecer que há variações na ênfase dada a cada dimensão ao longo de sua formulação e implementação.

Já a análise do discurso oficial evidenciou eixos estratégicos que orientam a autoria. Nesse caso, destaca-se uma trajetória focada em cenários prospectivos, na implementação de variáveis de adaptação às mudanças globais e, posteriormente, no desenvolvimento de sistemas de alerta precoce para riscos (idem). Os interesses e perspectivas da autoria quanto ao projeto estão apresentados no Quadro 6:

Quadro 6: Interesses e perspectivas da autoria quanto ao projeto Rotas de Integração Sul-Americana

Interesses e perspectivas	Objetivos	Descrição
Promoção da integração regional	Promover a integração econômica e social entre os países sul-americanos	Integração não apenas como uma necessidade econômica, mas também como uma oportunidade para fortalecer laços culturais e sociais entre as nações.
Desenvolvimento sustentável	Executar de forma responsável de projetos de integração, considerando as potencialidades locais e a responsabilidade fiscal.	Integração deve ser planejada de forma a maximizar os benefícios socioeconômicos, minimizando impactos negativos.
Articulação institucional	Promover um diálogo contínuo e a colaboração entre diferentes atores.	Governança necessária para a integração mediante a articulação entre diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e entre setores públicos e privados.

contínua

Interesses e perspectivas	Objetivos	Descrição
Análise baseada em evidências	Medir o impacto das políticas e iniciativas de integração.	Adoção de uma perspectiva analítica, fundamentada em dados e evidências.
Identificação de desafios e oportunidades	Identificar tanto os desafios quanto as oportunidades que a integração regional apresenta.	Abordagem com foco em questões como infraestrutura, regulamentação e logística, na busca por soluções práticas para superar os obstáculos.
Fortalecimento da cooperação internacional	Enfrentar desafios globais de maneira colaborativa, a partir da integração regional.	Perspectiva de que a integração regional pode fortalecer a cooperação internacional, não apenas em termos econômicos, mas também em áreas como segurança, meio ambiente e cultura.
Valorização da diversidade regional	Valorizar a diversidade para garantir que as políticas sejam eficazes e inclusivas.	Reconhecimento da diversidade das realidades locais e regionais, adaptando as iniciativas de integração às especificidades de cada estado e região.

Fonte: Elaboração da autora, conforme dados da pesquisa.

A fundamentação documental empregada na formulação da política pública em análise, em especial em seus documentos fundadores, preconiza uma abordagem governamental transversal e multinível (Secchi, 2013; 2020), estruturada em três eixos centrais de atuação.

O primeiro eixo se dá em torno da coordenação federativa, que articula iniciativas do governo federal com ações estaduais e políticas municipais, promovendo uma estrutura de governança coesa; seguido por colaboração internacional, que enfatiza parcerias com organismos multilaterais, países vizinhos e investidores privados globais, ampliando o alcance e a eficácia da política em escala transnacional; e, finalmente, por um desenvolvimento com base na territorialidade, no qual a integração regional é concebida como estratégia multidimensional, abarcando simultaneamente crescimento econômico, projetos sociais e uma dimensão geopolítica (MPO, 2023a; 2023b; 2024). O exame demonstrou, assim, que os planos ultrapassam uma visão orientada apenas para o econômico, incorporando um olhar para as assimetrias regionais, adaptação às pressões ambientais e inovações na participação cidadã. A Tabela 2 apresenta a análise comparativa entre os documentos:

Tabela 2: Análise comparativa dos documentos orientadores do projeto Rotas de Integração Sul-Americana

Dimensão	Consenso de Brasília	Relatório do SIDSA	Grau de alinhamento entre os documentos
Objetivos	Desenvolvimento sustentável	Crescimento econômico	78%
Governança	Multilateralismo	Articulação federativa	65%
Sustentabilidade	Foco no meio ambiente	Viabilidade econômica	58%
Participação	Sociedade civil	Especialistas técnicos	45%

Fonte: Análise no NVivo 12 Plus (elaboração própria).

Igualmente, a apreciação dos documentos base de formulação do Rotas ressaltou tanto as tensões quanto as complementaridades entre seus formuladores. Destes, destacam-se as seguintes convergências: a articulação da integração como catalisadora do desenvolvimento, a importância estratégica de aumentar a conectividade física e o imperativo da resiliência econômica. No entanto, permanecem percepções divergentes em relação ao equilíbrio entre crescimento econômico e sustentabilidade, ao grau adequado de envolvimento social e à priorização das iniciativas de investimento, conforme apresentado no Quadro 7.

Quadro 7: Convergências, complementaridades e contradições identificadas nos documentos-guia de formulação da política pública

Pauta	Tema	Consenso de Brasília	Relatório do SIDSA e Normativas
Convergências	Objetivos comuns de integração	Integração que considere aspectos sociais e ambientais, para um desenvolvimento mais equilibrado.	Iniciativas de infraestrutura e desenvolvimento econômico.
	Articulação institucional	Abordagem colaborativa que inclua múltiplos *stakeholders* e integração como um esforço conjunto.	Mecanismos de governança entre ministérios e estados para sinergia nas políticas de integração.
	Foco em sustentabilidade e inclusão	Integração deve promover a equidade e a justiça social, com benefícios distribuídos de forma justa entre as populações.	Utilização de novas fontes de recursos e garantir a viabilidade fiscal dos projetos.
	Avaliação e monitoramento de resultados	Defesa da transparência e da responsabilidade na implementação de políticas públicas.	Proposta de análises de políticas públicas para medir o impacto das iniciativas.
	Desenvolvimento de redes de cooperação	Proposta de criação de grupos de trabalho e mecanismos de governança que facilitem a colaboração entre estados e ministérios.	Necessidade de construir relações baseadas em solidariedade e respeito mútuo.

contínua

Pauta	Tema	Consenso de Brasília	Relatório do SIDSA e Normativas
Complementaridades	Visão holística da integração	Perspectiva ampla, com foco na inclusão social, sustentabilidade e equidade no processo de integração.	Aspectos práticos da integração, como infraestrutura, rotas de comércio e desenvolvimento econômico.
	Articulação entre políticas	Colaboração e a participação de múltiplos stakeholders, incluindo comunidades locais e grupos marginalizados.	Necessidade de articulação institucional e a harmonização de planejamentos entre diferentes níveis de governo.
	Equilíbrio entre crescimento e sustentabilidade	Crescimento econômico deve ser acompanhado de considerações sociais e ambientais	Propostas que visam aumentar a competitividade e a eficiência econômica.
Contradições	Abordagem de integração	Integração como um processo inclusivo e que respeite as particularidades de cada país.	Iniciativas que priorizam a eficiência econômica e a competitividade.
	Prioridades de investimento	Investimentos direcionados para áreas que promovam a inclusão social e a redução das desigualdades.	Foco na necessidade de infraestrutura e otimização do comércio.
	Articulação institucional	Abordagem colaborativa e multilateral, onde todos os países e partes interessadas têm voz nas decisões.	Implementação de grupos técnicos e fóruns, em uma abordagem mais burocrática.
	Foco em resultados econômicos	Desenvolvimento para além do crescimento econômico, com sustentabilidade e equidade.	Otimização do fluxo de comércio e competitividade, com prioridade para resultados econômicos imediatos.

Fonte: Elaboração da autora.

Por fim, o estudo da documentação que é base de formulação da política pública, indicou uma coerência substancial de ideias entre esses vários textos, embora existam discrepâncias em sua implementação. Por um lado, os acordos internacionais destacaram a importância das dimensões sociais e ambientais, como áreas prioritárias. Por outro lado, os planos operacionais para a implementação de políticas públicas frequentemente mostraram priorizar metas objetivas e cronogramas de implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo evidenciou que o programa Rotas de Integração da América do Sul teve um avanço importante nas políticas de integração regional, ao adotar uma abordagem multidimensional alicerçada em infraestrutura, desenvolvimento sustentável e redução das desigual-

dades, em comparação a iniciativas anteriores. A governança em múltiplos níveis e a inclusão de diferentes atores, inclusive governos locais e da sociedade civil (Secchi, 2020; Lotta, 2019), tem sido determinante para a superação das limitações das iniciativas anteriores, como a IIRSA, que se limitava a recomendações voltadas, sobretudo, para a integração física.

Contudo, as dificuldades persistem, como a prevalência de indicadores econômicos em detrimento de aspectos socioambientais (Acosta, 2013; Hecht *et al*., 2025). Os documentos analisados comprovaram que, apesar dos progressos na governança, existem tensões entre os objetivos assumidos em termos do discurso oficializado no Consenso de Brasília e a sua real operacionalização. Este acaba por refletir um paradigma histórico no qual as políticas públicas destinadas à Amazônia se subordinam, frequentemente, às questões ambientais e sociais e aos interesses comerciais (Virga; Marques, 2020).

Igualmente, os documentos levantados demonstraram a presença de temas nucleares dessa política púbica nas rotas selecionadas, respectivamente: integração regional, sendo seu tema prioritário; seguido por desenvolvimento sul-americano, comércio, investimentos e infraestrutura. Igualmente na análise de conteúdo a integração regional apareceu com centralidade, com forte interdependência entre temas de infraestrutura e desenvolvimento.

Além disso, identificou-se uma predominância de discursos geopolíticos e econômicos em mais da metade dos documentos-base analisados, com menor destaque para questões transversais como igualdade de gênero e sustentabilidade. Apesar da coerência temática, persistem contradições entre os objetivos socioambientais declarados no Consenso de Brasília e a implementação prática, a partir das normativas e relatório final do SIDSA, com a priorização de indicadores econômicos (QSR International, 2020).

Por fim, o estudo realizado mostrou que o projeto pode transformar a Amazônia em um eixo de desenvolvimento regional, caso sejam superadas as assimetrias estruturais. Para isso, é fundamental a adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação contínuos, que monitorem os resultados e avanços dessa política pública (Weiss, 1999). De forma que, se possa garantir que as dimensões social e ambiental sejam contempladas de maneira equitativa, além de fazer com que este se torne um modelo de integração sustentável válido para todo o subcontinente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto. Otra economía para otra civilización. *Temas*, n. 75, p. 21-27, 2013.

ACOSTA, Alberto. Post-extractivism: from discourse to practice: reflections for action. In: *Alternative pathways to sustainable development: Lessons from Latin America*. Leida: Brill Nijhoff, p. 77-101, 2017.

ALVARES, Taddei de Alvarenga *et al*. A geopolítica da Amazônia e a integração latino-americana. *Revista USP*, n. 136, p. 83–102, 2023.

BARDIN, Laurence. *L'analyse de contenu*. França: Presses Universitaires de France, 1977.

BECKER, Bertha. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, v.19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; STUMPO, Giovanni. A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura. In: BAUMANN, Renato. (org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Sobeet, 1996, p. 167-193.

BRASIL. Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020. Aprova o Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ed. 124, seção 1, p. 1, 1º jul. 2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.410-de-30-de-junho-de-2020-264002972. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Bioma Amazônia*. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/biomas/amazonia. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Gabinete do Ministro. Resolução nº 1, de 7 de junho de 2023. Institui o Subcomitê de Integração e Desenvolvimento Sul-Americano. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ed. 107, seção 1, p. 10, 8 jun. 2023. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-7-de-junho-de-2023-483223665. Acesso em: 19 jun. 2025.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2023. El financiamiento de una transición sostenible: inversión para crecer y enfrentar el cambio climático* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago, 2023. Disponível em: https://hdl.handle.net/11362/67989. Acesso em: 10 out. 2024.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016. Disponível em: https://hdl.handle.net/11362/40161. Acesso em: 10 out. 2024.

DUNN, William N. *Public policy analysis*. Abingdon: Routledge, 2015.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). Tebet entrega a Lula relatório do Subcomitê de Integração e Desenvolvimento Sul-Americano. *Agência Gov*. Economia. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202311/ministra-simone-tebet-entrega-ao-presidente-lula-relatorio-do-subcomite-de-integracao-e-desenvolvimento-sul-americano. Acesso em: 7 out. 2024.

FONTGALLAND, Iana; BRITO, H. (org). *Desenvolvimento regional e políticas públicas: abordagens interdisciplinares e soluções integradas*. Campina Grande: Amplla, 2024.

GOVERNO FEDERAL. Consenso de Brasília – 30 de maio de 2023. *Nota à Imprensa Nº 217*. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasilia-2013-30-de-maio-de-2023. Acesso em: 4 set. 2024.

GUTIERREZ, A. A fronteira oriental: a nova geopolítica sul-americana sob a perspectiva do brasil. In: PÊGO, B. (coord). *Fronteiras do Brasil: o litoral em sua dimensão fronteiriça*. Brasília: Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 197-218, 2023.

HECHT, Susanna *et al*. Amazonia in motion: changing politics, development strategies, peoples, landscapes and livelihoods. *Acta Amazonica*, v. 54, p. 1-50, 2025.

HOWLETT, Michael *et al*. Policymakers, policy-takers and policy tools: dealing with behavioral issues in policy design. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*, v. 22, n. 6, p. 487-97, 2020.

LAS CASAS, Tinoco. A integração regional como mecanismo para provisão de bens públicos: uma análise comparativa da agenda de segurança pública no MERCOSUL e na Comunidade Andina de Nações. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 1, n. 58, p. 23-41, 2015.

LIMA, Ubiraci de Mello. Tendências da dinâmica do comércio mundial pós-covid-19. *Revista Princípios*, n. 160, p. 60-87, 2021.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela. (org). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso na reunião de Presidentes da América do Sul*. Brasília, 30 de maio de 2023. Pronunciamento oficial.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (MPO). *Assuntos. Articulação Institucional. Rotas de Integração Sul-Americana*, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/articulacao-institucional/rotas-de-integracao-sul-americana. Acesso em: 7 out. 2024.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (MPO). *Relatório 2024: Rotas de integração Sul-Americana*. Secretaria de Articulação Institucional. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional, 2024.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (MPO). *Resolução GM/MPO nº 1, de 7 de junho de 2023*. Institui o Subcomitê de Integração e Desenvolvimento Sul-Americano, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/comite-ministerial-de-governanca/subcomite-de-integracao-e-desenvolvimento-sul-americano-1/arquivos/resolucao_cmg_01-1.pdf. Acesso em: 4 out. 2024.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (MPO). *Subcomitê de Integração e Desenvolvimento Sul-Americano*. Releases Rotas de Integração Sul-Americana, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/comite-ministerial-de-governanca/subcomite-de-integracao-e-desenvolvimento-sul-americano-1/releases-rotas-de-integracao-sul-americana-1. Acesso em: 17 jun. 2025.

MYERS, Margaret. China's Belt and Road Initiative: What Role for Latin America? *Journal of Latin American Geography*, v. 17, n. 2, p. 239-243, 2018.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA (PR). *Decreto Nº 12.034, de 28 de maio de 2024*. Institui a Comissão Interministerial para a Infraestrutura e o Planejamento da Integração da América do Sul. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12034.htm. Acesso em: 7 out. 2024.

QSR INTERNATIONAL. *NVivo 12*. Software de análise qualitativa, 2020. Disponível em: https://www.qsrinternational.com. Acesso em: 4 out. 2024.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações e soluções*. São Paulo: Cengage Learning: 2020.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Márcio. *História da Amazônia: do período pré-colombiano aos desafios do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2019.

VIRGA, Tassia; COSTA, Wanderley. A Gran Amazônia no século 21: infraestruturas e desafios da integração em múltiplas escalas. *Confins. Revista franco-brasilera de geografia*, v. 50, s. p., 2021.

VIRGA, Tassia; MARQUES, Thales. A integração física sul-americana no período recente (2000-2020): situação, continuidade, inflexão e reversão. *Revista Tempo do Mundo*, n. 23, p. 149-180, 2020.

VIRGA, Tassia; NEVES, Breno. Infraestrutura de transportes e o papel brasileiro na Amazônia sul-americana, uma concertação necessária: governar, integrar, preservar. *Revista Tempo do Mundo*, n. 30, p. 163-200, 2022.

WEISS, Carol. The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, v. 5, n. 4, p 468-486, 1999.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19630

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e o regionalismo superficial brasileiro em dois tempos

Rafael Assumpção Rocha
Universidade Federal de Pelotas (UFPel)
Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: rocha.rafael@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0507-8881

Demetrius Cesário Pereira
Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e
Centro Universitário Belas Artes de São Paulo
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: demetriuscesario@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0004-6840-2142

Luciene Patricia Canoa de Godoy
Centro Universitário Belas Artes de São Paulo
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: luciene.godoy@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3871-2794

Resumo: O presente artigo busca caracterizar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como um exemplo concreto de regionalismo superficial assimétrico brasileiro em relação à Amazônia. A justificativa para o estudo reside na necessidade de entender as dinâmicas que moldam as políticas regionais brasileiras, principalmente em um momento de crescente internacionalização das questões ambientais. A Amazônia, com sua importância geopolítica, ecológica e econômica, tem sido objeto de constantes pressões, tanto no âmbito diplomático quanto nas esferas econômica e ambiental. Compreender essas pressões e como elas afetam as ações do Brasil na OTCA é crucial para avaliar a eficácia e as limitações da política externa brasileira na região. Nesse sentido, faz-se primeiramente uma abordagem teórico-conceitual sobre como o regionalismo superficial pode explicar as ações do Brasil para a integração e defesa da região no âmbito da OTCA. Combinando revisão bibliográfica, pesquisa documental e método histórico-comparativo, o texto analisa de que forma as políticas externas brasileiras durante os governos de Geisel e a primeira metade de Lula III para a região amazônica, bem como a relevância da cooperação internacional horizontal entre países do Sul Global na pauta do Itamaraty, convergem no sentido de promover avanços institucionais à OTCA devido às pressões externas. O artigo argumenta que, embora tenham sido formuladas em contextos internos e internacionais distintos, tais governos apresentam similaridades notáveis, principalmente no que diz respeito à busca por autonomia e à diversificação de parcerias.

Palavras-chave: Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; regionalismo superficial; Política Externa Brasileira; Amazônia

The Amazon Cooperation Treaty Organization and the Brazilian shallow regionalism in two periods

Abstract: This article seeks to characterize the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) as a concrete example of Brazilian asymmetrical superficial regionalism in relation to the Amazon region. The justification for this study lies in the need to understand the dynamics shaping Brazilian regional policies, particularly at a time of increasing internationalization of environmental issues. With its geopolitical, ecological, and economic significance, the Amazon has been subjected to constant pressures, both diplomatically and within the economic and environmental spheres. Understanding these pressures and how they affect Brazil's actions within ACTO is crucial for evaluating the effectiveness and limitations of Brazilian foreign policy in the region. In this context, the article first provides a theoretical-conceptual approach to how superficial regionalism can explain Brazil's actions toward the integration and defense of the region within ACTO. Combining bibliographic review, documentary research, and a historical-comparative method, we analyze how Brazilian foreign policy towards the Amazon region was conducted during the Geisel and the first half of the third Lula administrations, as well as the relevance of horizontal international cooperation among Global South countries on the agenda of the Ministry of Foreign Affairs, converge to promote institutional advancements for ACTO due to external pressures. We

argue that, although formulated in distinct domestic and international contexts, these policies reveal notable similarities, particularly concerning the pursuit of autonomy and the diversification of partnerships.

Keywords: Amazon Cooperation Treaty Organization; shallow regionalism; Brazilian Foreign Policy; Amazon

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y el regionalismo superficial brasileño en dos tiempos

Resumen: Este artículo caracteriza a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) como un ejemplo del regionalismo superficial asimétrico brasileño respecto a la Amazonía. La relevancia del estudio se justifica por la necesidad de comprender las dinámicas que moldean la política regional brasileña, especialmente ante la creciente internacionalización de los temas ambientales. Por su importancia geopolítica, ecológica y económica, la Amazonía enfrenta presiones constantes en los ámbitos diplomático, económico, y ambiental. Analizar cómo estas presiones influyen en la actuación de Brasil en la OTCA es, por lo tanto, clave para evaluar los límites y alcances de su política exterior en la región. El texto parte de un enfoque teórico-conceptual sobre el regionalismo superficial para explicar las acciones brasileñas en la integración y defensa amazónica dentro de la OTCA. Combinando revisión bibliográfica, análisis documental y método histórico-comparativo, se examinan las políticas exteriores de los gobiernos de Geisel y la primera mitad de Lula III, destacando la cooperación internacional horizontal entre países del Sur Global como elemento central en la agenda del Itamaraty. Se argumenta que, a pesar de sus contextos distintos, ambas gestiones comparten la búsqueda de autonomía y diversificación de alianzas.

Palabras clave: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica; regionalismo superficial; Política Exterior Brasileña; Amazonía

Recebido em: 31/01/2025
Aceito em: 01/08/2025

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

Por meio de um estudo de caso qualitativo e exploratório, este artigo analisa a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como um exemplo concreto de "regionalismo superficial assimétrico" na política externa brasileira. Mais especificamente, nosso objetivo é compreender como a política brasileira para a OTCA, sob a influência de distintas pressões ambientais externas nos governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e Luiz Inácio Lula da Silva (2023-presente; Lula III), exemplifica o conceito de "regionalismo superficial assimétrico".

A investigação parte de um referencial teórico para, em seguida, aplicá-lo a processos históricos e eventos contemporâneos (método dedutivo). Esse referencial foi estabelecido por meio de uma revisão bibliográfica, com especial atenção aos conceitos de "regionalismo superficial" (a preferência por cooperação sem aprofundar a supranacionalidade), de "assimetria de poder" (a resistência a mecanismos que limitem a soberania) e de "cooperação Sul-Sul" (a busca por autonomia pela diversificação de parcerias). Por sua vez, a coleta de evidências empíricas baseou-se em uma pesquisa documental, abrangendo fontes primárias e secundárias como tratados, protocolos da OTCA, documentos governamentais e fontes da mídia. O núcleo da análise empreende o método histórico-comparativo, que examina a política externa para a Amazônia no governo Geisel e na primeira metade do atual mandato Lula, com foco em três casos recentes: a Cúpula da Amazônia (2023), a Presidência brasileira do G20 (2024) e a conclusão do acordo assinado em 2024 entre o Mercado Comum do Sul e a União Europeia (Acordo Mercosul-UE). Com isso, nosso objetivo é identificar as continuidades e similaridades na estratégia brasileira, demonstrando como o regionalismo é utilizado para defender a soberania e responder a pressões externas, independentemente do regime político vigente. Em outras palavras, nossa análise corrobora a hipótese de que o modelo em questão é uma característica persistente da política externa do país.

O REGIONALISMO SUPERFICIAL ASSIMÉTRICO

O regionalismo pode ser considerado uma espécie de cooperação internacional dentro de uma certa região do globo. A aceleração da interdependência (Keohane; Nye, 1998) tem sido destacada como uma das causas do aprofundamento da regionalização, especialmente com a evolução dos meios de transporte e comunicação no pós-Guerra Fria, fazendo com que problemas nacionais passassem a ter um caráter mais internacional. Apesar disso, a preservação da soberania estatal por vezes figura como um obstáculo à regionalização e ao seu aprofundamento, particularmente em casos de acentuada assimetria, levando Estados mais poderosos a resistirem ao aprofundamento regional – o que chamamos de "regionalismo superficial assimétrico".

CC BY NC SA

Segundo Herz e Hoffmann (2004, p. 168), a integração regional seria "um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional". As autoras ressaltam, ainda, que alguns processos de regionalismo podem dar origem a organizações internacionais, por meio do que chamam de institucionalização "conduzida por governos nacionais de Estados" (Herz; Hoffmann, 2004, p. 169). O que elas aqui chamam de "institucionalização" é também tratado como aprofundamento, podendo ser denominado "supranacionalização" no caso de organismos internacionais (Pereira, 2012). Já para Silva e Costa (2013, p. 27), "o conceito de regionalismo, por seu turno, refere-se tanto aos acordos de integração como às organizações internacionais".

Historicamente, pode-se falar em duas ondas de regionalismo: durante e após a Guerra Fria. Na região, "a nova onda regionalista que ocorreu na América Latina parecia romper com a retórica neofuncionalista de integração, uma vez que salvaguardava a soberania dos estados latino-americanos" (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 3). Além disso, "a manutenção do Estado como propulsor e decisor da integração não permitiu a criação de estruturas institucionais com certa autonomia e alcance supranacional" (Mariano, 2013, p. 4). Para Mariano (2013, p. 5), o contexto atual pode ser considerado um momento de "regionalismo líquido". Embora essa concepção se refira a um momento histórico específico, nossa concepção de "regionalismo superficial" perpassa a historicidade, sendo uma característica própria de processos de integração com acentuada assimetria entre os Estados.

Teóricos do regionalismo de vertente intergovernamental, como Moravcsik (2013), defendem que os processos de regionalização são, em grande medida, controlados pelos Estados mais fortes. Analisando as negociações do Tratado de Maastricht, que deu origem à UE, o autor destaca o papel de Alemanha, França e Reino Unido nas negociações, enfatizando que o resultado teria sido capitaneado pelo poder econômico alemão, em acordo com a força geopolítica francesa. Receosos de serem excluídos, os britânicos teriam aceitado o resultado, mas não antes de pedir para ficar de fora da zona do euro (Pereira, 2012). Nesse caso, temos três Estados em equilíbrio, sendo dois favoráveis ao aprofundamento da integração, especialmente para corrigir suas fragilidades: a França buscava mais segurança econômica na Alemanha, enquanto os alemães acenavam a um maior protagonismo geopolítico com o apoio francês.

Tal visão dialoga com a perspectiva realista das relações internacionais, especialmente a tese do balanço de poder (também conhecido como "equilíbrio de poder", ou mesmo "balança de poder") como influência relevante para a formação de alianças contra um ator poderoso, que pode ser utilizada para compreender o regionalismo (Pereira, 2005). Nesse caso, além de condicionantes sistêmicas para a cooperação, como o equilíbrio de poder para enfrentar ameaças externas, os Estados mais poderosos seriam os mais resistentes ao regionalismo. Outro conceito que ajuda a reforçar a ideia seria aquele de "autoajuda", segundo o qual os Estados

CC BY NC SA

devem buscar autonomia: quanto mais forem independentes, menos tendentes à cooperação. Além disso: "Uma vez que existem muitas semelhanças entre a formação de alianças e os processos de integração regional, considera-se que as condições que levam os Estados a formarem alianças de acordo com a teoria do equilíbrio de poder são as mesmas que interferem no regionalismo" (Pereira, 2005, p. 7).

No caso da cooperação regional envolvendo o Brasil, seu poder assimétrico em relação aos demais Estados da região levaria ao *shallow regionalism* ("regionalismo superficial" ou "raso", em tradução livre). Saraiva (2013, p. 7) sustenta que

> um ator regional que leve adiante os custos e incentivos para uma iniciativa de integração, destaca a importância que o Brasil exerça o papel de *paymaster* absorvendo os custos da integração e provendo o coletivo de bens públicos necessário para o sucesso de um processo de integração.

Para Giacalone (2018, p. 165), "na ausência de mecanismos corretivos, o regionalismo sempre cria tensões entre seus membros devido à sua natureza assimétrica", ressaltando, ainda, que "o Brasil enfatiza a soberania nacional sobre os acordos regionais, pois desde o início do século XX sua constituição e sua política externa têm apoiado elaborações conceituais do direito internacional que favorecem a soberania" (Giacalone, 2018, p. 178). Segundo a autora, os países vizinhos do Brasil não resistiram a seu poder material, "mas sim à forma como o Brasil usou seu poder para organizar a região em seu benefício" (Giacalone, 2018, p. 184). Embora a autora defenda que a assimetria possa ocasionar a resistência dos Estados menores, isso não seria um padrão, mas sim uma dinâmica provocada justamente pela manipulação do regionalismo por parte da potência dominante.

Desse modo, o presente artigo debruça-se sobre a tese do regionalismo superficial assimétrico para argumentar que quanto maior a disparidade de poder dentro de uma região, maior a tendência de que a potência regional defenda um regionalismo mais superficial. Além disso, uma das causas mais relevantes do aprofundamento nesses casos seria o enfrentamento a atores e ameaças externas. A seguir, aplicam-se as teorias e conceitos aqui discutidos à política externa brasileira para a região da Amazônia, mais especificamente à OTCA.

O REGIONALISMO AMAZÔNICO

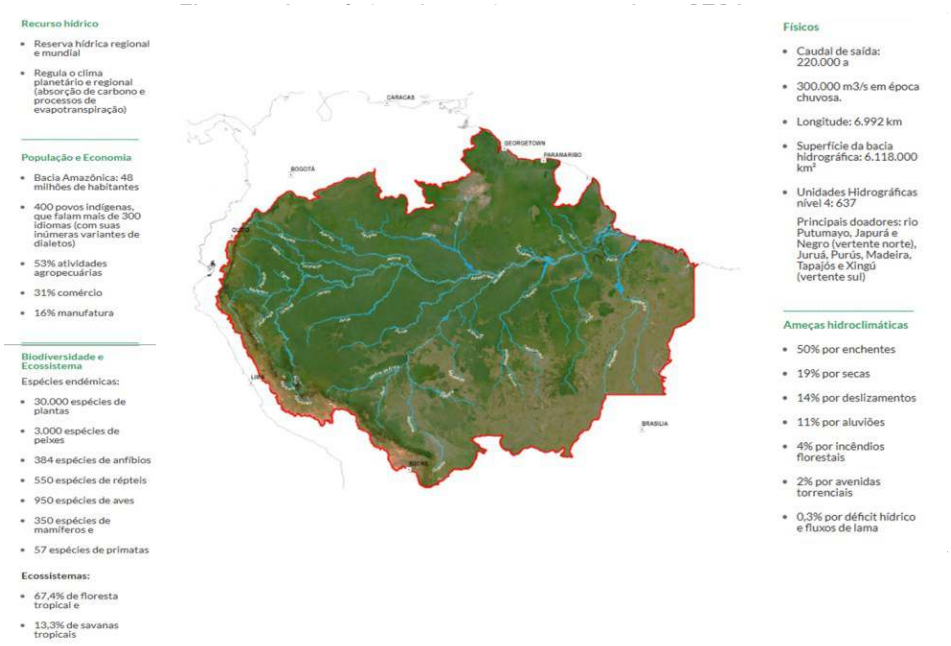
A multiplicidade de iniciativas de integração e a superficialidade desse processo, abordados na seção anterior, impulsionam os países sul-americanos a concertarem arranjos coo-

CC BY NC SA

perativos quando identificam um determinador comum[1]. O fato gerador pode ser alguma demanda nacional – quando um país procura atribuir uma importância regional para uma agenda nacional – ou por pressão internacional, quando os países se unem para enfrentar uma ameaça externa. A Amazônia é um bom exemplo disso.

Floresta tropical mais extensa do planeta, a Amazônia abriga a maior bacia hidrográfica do mundo e é compartilhada por oito países sul-americanos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e a Guiana Francesa (Departamento Ultramarino). Dos seus mais de 7,5 milhões de km², aproximadamente 70% encontram-se em território brasileiro (ver Figura 1). Isso confere um protagonismo ao Brasil quando se discute internacionalmente a Amazônia, pois esse é o país a que todos se referem para questionamentos e cobranças.

Figura 1: Amazônia sul-americara-membros OTCA



Fonte: https://otca.org/pt/a-amazonia/

Do ponto de vista geográfico, a Amazônia não é homogênea, mas, em termos geopolíticos, há denominadores comuns entre os países, o que coloca essa região como um vetor natural de integração regional. A baixa ocupação populacional que caracteriza a Amazônia, a dificuldade de monitoramento das fronteiras, a existência de ilícitos transfronteiriços, a pres-

1 Para maiores informações sobre esse processo, ver Godoy (2022, cap. 1).

são internacional para a preservação desse bioma e a porosidade das fronteiras são desafios compartilhados pelos países amazônicos.

No que se refere aos aspectos fronteiriços, há uma convergência entre esses países sobre os ilícitos e as dificuldades de monitoramento das fronteiras. A floresta impõe desafios para que as autoridades nacionais controlem o fluxo de entrada e saída pelas fronteiras amazônicas. Muitas delas são demarcadas por extensos rios, que exigem uma forma de monitoramento de difícil execução por parte de alguns Estados da região. Outras fronteiras estão localizadas em áreas de densidade florestal ou próximas a reservas indígenas; em outros casos, as fronteiras são avenidas em cidades, como no caso das "cidades-gêmeas" de Letícia e Tabatinga. Tais características exigem ações coordenadas entre os países amazônicos, visto que o crime organizado se aproveita dessa diversidade e fragilidade para transportar drogas, animais e pessoas entre os países da região, configurando uma rota para ilícitos que conecta a Amazônia com mercados dos Estados Unidos e da Europa (Becker, 2005).

O desenvolvimento sustentável também se configura como um denominador comum que poderia impulsionar o processo de integração entre os países amazônicos. Buscando contornar o estímulo que a baixa densidade territorial oferece à proliferação de atividades ilícitas, diferentes governos brasileiros criaram programas de incentivo ao povoamento na Amazônia, mas tal esforço se viu dificultado pela baixa oferta de atividades econômicas como atrativo à migração para aquela região. Desde que os debates ambientais ganharam força, os países amazônicos perceberam essa agenda como limitadora do processo de desenvolvimento econômico e, consequentemente, também do desenvolvimento populacional da Amazônia. Ainda, à medida que o mundo busca por fontes renováveis de energia, produtos sustentáveis, biofármacos e biossintéticos, a Amazônia se torna um componente econômico estratégico para os países amazônicos, que precisarão lidar com pressões ampliadas de diversos grupos econômicos e devem, portanto, procurar soluções concertadas entre si a fim de protegerem seus interesses nacionais (Godoy, 2022).

Outra característica importante da Amazônia brasileira diz respeito à existência de reservas indígenas próximas ao perímetro das fronteiras nacionais. Para além de serem frequentemente vistas como ameaças à segurança nacional, as reservas indígenas são afetadas pelas atividades ilícitas que marcam a região amazônica, em especial no caso do garimpo e do desmatamento. A violência contra os povos indígenas tem imposto ao Brasil uma pressão internacional intensa por ações efetivas de proteção. Ainda que esta seja uma pauta mais brasileira, também pode constituir um fator de impulsão à integração, principalmente tendo como base o que foi apresentado na seção anterior, que aponta para a força da potência regional em uma integração de perfil raso.

Ao mesmo tempo, não é possível pensar o monitoramento da Amazônia sem investimentos maciços em tecnologia e no compartilhamento de informações entre os países, seja

CC BY NC SA

para fins de proteção ambiental, combate à criminalidade, ou proteção dos povos originários. Desta forma, a criação de uma instituição de caráter regional seria fundamental para dar coesão ao discurso dos países que integram a Amazônia frente às pressões internacionais.

Como já foi dito, com a intensificação dos debates internacionais sobre o meio ambiente a partir da Conferência de Estocolmo em 1972, a diplomacia brasileira percebeu a importância de unir os países amazônicos, a fim de, regionalmente, combater o discurso de "internacionalização" da Amazônia. O Brasil marcou uma posição soberanista e defensiva naquela ocasião, momento em que o país era governado pelo general da linha dura e ex-chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), Emílio Garrastazú Médici (1969-1974). Sua política externa foi marcada pela diplomacia do interesse nacional, cunhada pelo chanceler Mário Gibson Barboza, que preconizava o projeto "Brasil Grande Potência", afastando-o da denominação de país de terceiro mundo (Souto, 2003). Tal projeto entendia que as pressões ambientais internacionais acerca da Amazônia vinham para impedir o crescimento industrial brasileiro.

Na época, acreditava-se que a floresta era o "pulmão" do mundo e deveria ser preservada a qualquer custo, mesmo que isso ferisse a soberania dos países amazônicos. Para combater essa ideia, em 1978, a diplomacia brasileira uniu oitos países no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), deixando apenas a Guiana Francesa de fora, visto que a inclusão de um país europeu no Tratado não era vista como alinhada aos interesses desse projeto. Essa iniciativa de estreitamento de relações com países vizinhos e a assinatura do acordo foi uma característica da política externa do governo Geisel (Cardoso; Miyamoto, 2012).

O TCA foi importante para consolidar a Amazônia enquanto região geopolítica, garantindo a navegabilidade dos rios entre os países membros e determinando que propostas e ações para a Amazônia deveriam partir dos países que circunscrevem esse bioma. Adicionalmente, o Tratado construiu as vias políticas para a criação, vinte anos depois, da OTCA, mantendo vigentes todas as concertações jurídicas estabelecidas no TCA como pilares norteadores da nova organização (Godoy, 2022).

Cabe destacar que o dilema existente entre a pressão internacional para a preservação ambiental e a necessidade regional de desenvolvimento econômico-social foi a motivação central para transformar o TCA em OTCA. Com efeito, uma análise temporal mostra que ambas iniciativas surgem em momentos de forte mobilização internacional sobre a questão ambiental, e ambos são reflexos das pressões advindas de importantes conferências internacionais, como a Conferência de Estocolmo (1972) e a ECO-92 (1992). Nesse sentido, a motivação para a integração desta parte da América do Sul é externa, e a resposta a essa pressão corrobora os objetivos de desenvolvimento de uma política externa brasileira pautada na cooperação horizontal entre países do Sul Global. Como argumenta Silva (2013, p. 540), nesse contexto,

> renova-se o interesse pela Amazônia como uma fronteira de expansão para as atividades econômicas, uma ampla oportunidade para a promoção do desenvolvimento, agora justificado pelo viés da sustentabilidade. Então, como resultado da renovação do compromisso político, os países ativaram e ampliaram as ações das Comissões Especiais da Amazônia, e iniciaram o estabelecimento de canais de cooperação entre órgãos dos governos amazônicos, como também com agências internacionais, aumentando a troca de experiências e captando apoio financeiro.

Na OTCA, a questão ambiental é tratada como um assunto soberano para os países amazônicos e subordinado a seus interesses geopolíticos. A Organização possui um caráter eminentemente intergovernamental, estando impedida de criar qualquer projeto ou ação sem o consentimento das oito nações que a integram (OTCA, 2013). Tal característica alinha-se àquilo que anteriormente chamamos de "regionalismo superficial", isto é: não há intenção de que a OTCA seja uma porta-voz da Amazônia, mas sim um fórum para que seus membros discutam seus interesses para a região.

Isso nos permite compreender a pouca profundidade da Organização, que passou os últimos anos atuando de forma complementar às estruturas governamentais dos países na catalogação da flora e fauna da região, bem como no suporte às comunidades indígenas e no monitoramento dos recursos hídricos amazônicos, sem conectá-los com o desenvolvimento sustentável da região como um todo. São ausentes, portanto, os debates e as ações conjuntas para rebater as críticas internacionais no que toca ao gerenciamento ambiental da Amazônia. De modo similar, não foram articulados, no âmbito da OTCA, planos coordenados para combater o desmatamento e os crimes ambientais da região. Esse quadro nos transmite uma imagem internacional de que a referida Organização não é funcional e que não constitui uma instância de debates e encaminhamentos para os problemas amazônicos (Godoy, 2022).

Observar mais atentamente a história da OTCA nos permite, contudo, identificar importantes contribuições políticas. Para Simões (2012), há cinco grandes marcos nessa trajetória. Se o primeiro (1979-1989) é considerado embrionário, de caráter predominantemente defensivo, a segunda fase (1989-1994) é vista como uma etapa de fortalecimento político, quando seus membros retomam suas atenções para o Tratado, impulsionados pela ECO-92 e toda a pressão internacional que a região sofreria.

Já no período compreendido entre 1995 e 2002, os países decidem criar uma organização a partir do Tratado para fortalecer sua implementação, assinando o acordo constitutivo da OTCA em 1998 e instituindo a Secretaria Permanente em 2002. Assim, embora a Organização tenha formalmente "nascido" nessa fase, a relação orgânica entre o TCA e a OTCA faz com que o primeiro seja interpretado como fase embrionária da segunda. De 1995 até 2003, os esforços se concentraram na institucionalização da Organização, em uma agenda que abarcava definições sobre sede, orçamento, atribuições da Secretaria Permanente e outras questões buro-

cráticas que pouco impactavam a Amazônia em si, mas que eram entendidas como condições indispensáveis ao avanço da cooperação amazônica (Silva, 2013).

A quarta fase (2002-2009) dessa trajetória histórica corresponde à intensificação dos acordos diplomáticos que buscavam criar uma identidade amazônica a partir de projetos compartilhados em matéria de educação, meio ambiente, infraestrutura de transporte, questões indígenas e saúde. É nesta fase também que a Organização começa a atuar de forma mais supranacional, a partir das ações da secretária-geral equatoriana Rosalía Arteaga Serrano (2002-2007). Sob sua gestão, os diversos compromissos ambientais assumidos pela OTCA desagradaram os países membros, por não terem sido previamente consultados. O caráter mais marcadamente supranacional que a equatoriana conferiu à Organização levou ao seu afastamento e ao início do que Simões identifica como uma quinta fase (2009-2014), conhecida como o relançamento da OTCA. O que se esperava nesta etapa era o resgate de seus princípios originais, com especial destaque para a subordinação da Organização aos interesses de seus membros. Dito de outro modo, o relançamento da OTCA encerra qualquer perspectiva de maior supranacionalidade, na medida em que a coloca como fórum de discussão de questões amazônicas entre os países que a integram (Silva, 2013).

À luz do exposto, a criação de uma instituição de caráter regional como a OTCA mostra-se fundamental para consolidar a região geopoliticamente e unificar o discurso frente às pressões externas. Como vimos, tanto o TCA quanto a OTCA surgiram em momentos de intensa mobilização internacional sobre questões ambientais, gerando a necessidade de coordenação entre os países-membros para se contraporem aos discursos de "internacionalização" da Amazônia e afirmarem sua soberania.

Essa dinâmica será explorada em detalhes na próxima seção, dedicada a analisar a política externa brasileira de Geisel e Lula III, correspondentes à primeira, quarta e quinta fases discutidas acima. Como veremos, apesar de contextos políticos nacionais distintos, tais administrações enfrentaram pressões internacionais semelhantes e buscaram fortalecer o regionalismo amazônico sob a égide da cooperação Sul-Sul (CSS), sem, no entanto, renunciar ao controle sobre a agenda e as decisões da OTCA.

POLÍTICA EXTERNA E REGIONALISMO AMAZÔNICO EM DOIS TEMPOS: OS GOVERNOS GEISEL E LULA III

A transição entre os contextos da política externa brasileira nos governos Médici e Geisel reflete uma continuidade na busca por afirmação da soberania nacional e na construção de

uma identidade regional na América do Sul. Durante a gestão Médici, a ênfase estava na defesa dos interesses brasileiros contra as pressões internacionais em relação à Amazônia, o que culminou na criação do TCA em 1978. Este Tratado não apenas uniu os países amazônicos em torno de uma agenda comum, mas também estabeleceu as bases para uma atuação geopolítica da região.

Quando Geisel chega à Presidência em 1974, ainda no contexto da ditadura militar, e se dedica à abertura política "lenta, gradual e controlada", empreende uma política externa universalista, sem deixar de lado a importância do regionalismo sul-americano (Pinheiro, 2004). O próprio presidente batizou a política externa de seu governo de "pragmatismo ecumênico e responsável" para se referir à busca dos objetivos de desenvolvimento do país de modo desvinculado de princípios ideológicos no âmbito da Guerra Fria ("pragmatismo"), a partir da concertação dos interesses de diversos setores da sociedade e da diversificação de parcerias nas relações internacionais do Brasil ("ecumênico" de alcance universalista) (Cardoso; Miyamoto, 2012).

À época, o chanceler Antônio Francisco Azeredo da Silveira defendia que o Brasil, por ser o país mais forte da América do Sul, poderia impor sua visão política na região aos países de menor projeção internacional. Ao mesmo tempo, entendia que o país se beneficiaria da promoção de uma percepção de inclusão entre esses países menores (Spektor, 2004). A proposição do TCA representou, nesse sentido, uma contraposição a essa lógica de "equilíbrio de poder sul-americano em favor do Brasil" (Spektor, 2004, p. 209).

Essa estratégia confere contornos ao conceito de "regionalismo superficial assimétrico", dinâmica em que o Estado mais poderoso da região (Brasil) resistiria a um aprofundamento da integração que pudesse limitar sua soberania ou poder. Ao invés de impor sua vontade, o Brasil optou por uma cooperação que, embora superficial, buscava o desenvolvimento integrado da região amazônica, visando afastar a então crescente ideia de uma "internacionalização da Amazônia" (Moreira Lima, 2018, p. 26). O TCA também buscou aproximar o Brasil do Pacto Andino, criado em 1969 (Moreira Lima, 2018, p. 31).

Com efeito, o TCA visava superar a dependência do eixo vertical Norte-Sul, promovendo relações mais horizontais entre os países em desenvolvimento. Como instrumento da política externa brasileira, o Tratado buscava "criar um quadro de referência formal e dar um impulso político à cooperação entre os países amazônicos para o desenvolvimento dos recursos da região" (Souto Maior, 2018, p. 227). Ainda que o Brasil tenha buscado incluir a integração física entre seus vizinhos da parte setentrional da América do Sul nos objetivos do TCA, essa proposta não foi aceita pelos demais signatários.

A política externa de pragmatismo ecumênico e responsável, aliada à disposição de fomentar a cooperação para o desenvolvimento entre os países amazônicos, pode ser interpre-

tada como um conjunto de políticas e ações inseridas no arcabouço conceitual da cooperação internacional para o desenvolvimento entre os países do Sul Global, também conhecida como CSS. Segundo Pino (2014), a origem da CSS remonta à Conferência de Bandung, realizada na Indonésia em 1955, quando 29 países asiáticos e africanos desenvolveram princípios pautados no respeito aos direitos humanos, à soberania e integridade territorial, à não intervenção, à solução pacífica de controvérsia e à solidariedade dos povos do Sul, entre outros.

Nos anos seguintes, a ideia de cooperação entre os países do Sul foi sendo cada vez mais instrumentalizada, com destaque à Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês), bem como por outras agrupações de países em desenvolvimento, como o Movimento dos Não Alinhados (MNA) ou o Grupo dos 77 (G-77) (Pino, 2014). Em 1970, a Conferência de Lusaka resultou na adoção do conceito de "autossuficiência coletiva", que repousava no "reconhecimento de que o Sul não poderia aguardar mais a benevolência e a sensibilidade dos países ricos" em uma eventual nova ordem econômica internacional (Pino, 2014, p. 63). Para Pino, a criação, em 1974, da Unidade Especial de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, ligada ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), fez desta um ponto focal para a CSS no âmbito das Nações Unidas. Em 1978, mesmo ano da assinatura do TCA, a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada em Buenos Aires, consagrou "novo conceito de cooperação técnica baseado na horizontalidade e no intercâmbio de informações e perícia entre países em desenvolvimento" (Pino, 2014, p. 65).

Esse recorte temporal revela o contexto internacional no qual foi desenvolvida, internamente no Brasil, a política externa de pragmatismo responsável e ecumênico. É nesse sentido que a proposta de criação do TCA se insere no âmbito da CSS, retomada no centro da estratégia do primeiro mandato de Lula, que teve início em 2003. Nessa ocasião, foi dada prioridade à América do Sul, ao regionalismo e ao desenvolvimento, dentro de uma agenda assertiva para o Sul Global. Celso Amorim, chanceler brasileiro também naquela administração, classificou a política externa do período como "altiva e ativa", na medida em que perseguia a ampliação e o fortalecimento das relações com países do Sul Global, dando ênfase à diversificação de parcerias (Cardoso; Miyamoto, 2012), esperando, com isso, expandir a capacidade de negociação do Brasil (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 275).

Essa política externa "ativa e altiva" dos dois primeiros mandatos de Lula "reuniu desde o início três elementos: a tentativa de ganhar a confiança dos mercados globais, intensa atividade diplomática e a exploração do forte apelo simbólico da figura de Lula" (Villa, 2005, p. 15). Para Vigevani e Cepaluni (2007, p. 275), Lula utilizava "uma estratégia que poderia ser batizada de 'autonomia pela diversificação', enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte". Já Villa (2005, p. 17) considera que a política externa desse primeiro mandato Lula seria mais precisamente classificada como "autonomia pela afirmação

soberana dos interesses nacionais, inclusive, se necessário, com o incremento do *hard power* brasileiro". Isso fica claro quando analisamos o empenho do Brasil em se consolidar como um *global player* no cenário internacional, como revela o protagonismo de Lula ao propor uma reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas e ao avançar o Brasil como líder da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), sob a reformulação conceitual do princípio da "não-indiferença".

Durante os dois primeiros mandatos do governo Lula (2003-2010), "as questões ambientais se tornaram parte importante da agenda de política externa; a ciência e a política climática tiveram então o seu maior desenvolvimento" (Miguel, 2022, p. 298). Pode-se afirmar que Lula sempre encontrou nas Conferências do Clima das Nações Unidas uma oportunidade de representar os países em desenvolvimento, buscando conciliar o desenvolvimento sustentável no âmbito multilateral com a afirmação da soberania nacional na proteção da Amazônia. Já no final do segundo mandato, pode-se destacar a performance do Brasil em relação à proteção do meio ambiente nas Conferências das Partes (COP, sigla em inglês) das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas realizadas em 2007, em Bali (COP 13); e em 2009, em Copenhague (COP 15); bem como no discurso de Lula na 64ª Assembleia Geral, também em 2009. Como será visto mais adiante, no início do mandato Lula III, a pauta ambiental e climática seguiu como prioridade na agenda de política externa.

Neste período, a OTCA era vista como uma ponte estratégica para a construção do regionalismo na América do Sul e para a aproximação com os países amazônicos. Porém, na prática, esses objetivos sempre esbarraram no descaso dos demais países que integram a Organização. O caráter intergovernamental desta dificulta avanços institucionais quando há rivalidades entre seus membros. Desta forma, fica claro o interesse do governo Lula III pela regionalização nesse entorno, o que pode ser visto em outras iniciativas apoiadas por essa administração, como no caso da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) e da União Sul-americana (Unasul) (Neves; Honório, 2024). Em todas essas instituições, existe o receio de que aprofundar sua autonomia frente a seus países membros possa levar a um processo de cessão da soberania. Nesse sentido, a política externa brasileira prefere, assim como preferiu em 1978, se associar mais a um processo de cooperação do que a um processo de integração. Aqui, mais uma vez, vemos uma ilustração do que vem sendo chamado de regionalismo superficial assimétrico, uma vez que o Brasil, por ser o país mais poderoso da região, teria mais a perder com a cooperação.

Em relação especificamente à OTCA, no período que se estende de 2003 até 2009, o Itamaraty ofereceu amplo apoio operacional às atividades da Secretaria Permanente, manifestando com frequência seus agradecimentos à então secretária-geral Rosalía Arteaga Serrano (Costa, 2011, p. 17). Cabe destacar, entretanto, que foi apenas em 2003 que houve a efetivação da Comissão Nacional Permanente no Brasil, que seria responsável pela aplicação interna dos

dispositivos do TCA e das decisões advindas das reuniões dos ministros de Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônico (Costa, 2011). Ao mesmo tempo, Costa (2011, p. 7) ressalta que esse mesmo período foi marcado por "uma ampla capacidade e vontade do Brasil em controlar a OTCA, sua agenda e suas decisões, chegando ao ponto de imprimir-lhe retardamento de ações" – oferecendo-nos mais uma ilustração de regionalismo superficial assimétrico.

Após vencer as eleições de 2022, Lula voltou a intensificar em seus discursos nacionais e internacionais a importância da pauta ambiental, incluindo-a entre os principais temas da agenda de política externa brasileira. Entre os exemplos dessa disposição, Lula III retomou a demarcação de terras indígenas e nomeou líderes diretos do movimento para o Ministério dos Povos Indígenas, criado em 2023, e para a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI). Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) rejeitou o marco temporal, que limitava direitos territoriais indígenas, mas cabe sublinhar que o Congresso aprovou, nessa mesma época, um projeto que contraria essa decisão e derrubou vetos presidenciais. Além disso, o governo Lula III ampliou o nível de ambição das metas de redução de emissões de gases estufa do país e submeteu o Acordo de Escazú ao Congresso, visando proteger defensores ambientais e promover participação pública nessa temática (Human Rights Watch, 2024).

Com tais movimentos, Lula III buscava marcar a contraposição com o descaso de seu antecessor Jair Bolsonaro (2019-2023) em relação à pauta de proteção do meio ambiente e dos povos amazônicos. Com efeito, naquela administração, foram registrados diversos alertas sobre violências sofridas pelos Yanomami, levando a recomendações de entidades como as Nações Unidas e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O antecessor de Lula III desrespeitou uma decisão do STF que ordenava a retirada de garimpeiros das terras Yanomami, especialmente durante a pandemia. Denúncias de desobediência também apontaram o cancelamento de operações governamentais contra o garimpo pela contestada alegação de falta de recursos. Há, inclusive, diversas evidências de que o próprio governo Bolsonaro tenha sido agente fomentador de crimes ambientais e de crimes como o genocídio Yanomami (Rocha; Pereira 2023; Steiner; Pereira, 2023).

Essa reorientação, marcada pelo distanciamento da política externa do governo anterior, visa à reinserção do Brasil como uma potência emergente que busca autonomia (Lima, 2023). Desde o início do mandato Lula III, observa-se um retorno a uma política externa altiva e ativa, ou uma inserção ainda mais audaciosa se comparada aos dois primeiros mandatos, o que fica evidente pela nomeação de Mauro Vieira como chefe do Itamaraty e o ex-chanceler Celso Amorim para uma função de assessoria internacional diretamente vinculada à Presidência da República.

O programa de governo da Coligação Brasil Esperança para o período de 2023 a 2026, liderado por Lula e Alckmin, apresenta diretrizes voltadas à reconstrução e transformação do Brasil em vários eixos temáticos – entre eles, clima, meio ambiente, direitos humanos e inte-

gração regional. No que toca aos dois primeiros, o programa propõe metas para a redução de emissões de gases estufa e para a transição rumo a energias renováveis, além de avançar a proteção da Amazônia e de outros ecossistemas como uma prioridade (Lima, 2023; Belém Lopes, 2024; Lima, 2023), com ênfase na promoção de práticas agrícolas sustentáveis, da educação ambiental e da participação da sociedade civil.

No que tange os direitos humanos, o programa reafirma o compromisso com a promoção da igualdade e a proteção de todos os cidadãos, sendo a implementação de políticas públicas voltadas à justiça social e à equidade um ponto central da agenda. Nessa seara, o plano destaca o respeito e a valorização dos povos originários como fundamentais, propondo a proteção dos territórios indígenas, o reconhecimento de seus direitos e a promoção de sua participação nas decisões políticas que os afetam.

Por fim, o plano de governo Lula III busca fortalecer laços com países vizinhos e promover a cooperação em diversas áreas, como comércio, cultura e meio ambiente. A OTCA é mencionada, nessa seara, como um espaço estratégico para concertar ações de desenvolvimento sustentável e preservação ambiental, destacando a necessidade de um esforço conjunto para enfrentar desafios comuns na região amazônica. Assim, a nova diretriz de integração regional do governo Lula III é evidenciada pelo anúncio da realização de uma cúpula de países amazônicos, juntamente com a revitalização da OTCA (Lima, 2023). Além disso, chama atenção que o Brasil tenha se candidatado para sediar a COP 30 em 2025, bem como priorizado a agenda climática durante sua Presidência do G20. Essas iniciativas refletem um compromisso renovado com a cooperação regional e a sustentabilidade ambiental desde o início de seu terceiro mandato. Para Belém Lopes (2024), "o Brasil que despontou diante dos nossos olhos em 2023 é revisionista, mas de um tipo suave".

Assim, em termos de cooperação regional, em contraste com o foco dos mandatos anteriores, marcados pela ênfase em integração política, defesa, energia e infraestrutura, a política externa de Lula III confere forte centralidade à agenda climática e ambiental. Isso não implicou, contudo, que o perfil geral de integração regional perseguido pelo Brasil tenha sofrido mudanças significativas. No caso amazônico, o regionalismo superficial assimétrico permaneceu como traço preponderante.

A análise desenvolvida até aqui sobre a política externa dos governos Geisel e Lula III revela que ambos demonstram uma constante preocupação com a soberania brasileira sobre a Amazônia e o uso do regionalismo como ferramenta para responder a pressões externas. Como vimos, os dois governos buscaram intensificar as relações com países em desenvolvimento, com escolhas estratégicas que visam fortalecer o país no diálogo Norte-Sul e criar esferas de relações diversificadas. Geisel procurou manter-se mais autônomo em relação aos Estados Unidos, enquanto Lula buscou uma mudança para dissolver o unilateralismo e fortalecer o multilateralismo (Cardoso; Miyamoto, 2012).

Dessa forma, eventos como a Cúpula da Amazônia em Belém (2023), a atuação do Brasil na Presidência do G20 (2024) e a conclusão do Acordo Mercosul-UE (2024) podem ser interpretados como a materialização das estratégias de longo prazo da política externa brasileira, que busca fortalecer a cooperação regional e sua posição em debates ambientais globais, sem renunciar à sua autonomia.

CÚPULA DA AMAZÔNIA, G-20 E O ACORDO MERCOSUL-UE

Nesta seção, analisaremos com mais detalhes três eventos que nos mostram como os debates ambientais internacionais, especialmente aqueles relacionados à Amazônia, atuam como propulsores da integração entre os países amazônicos, fortalecendo a OTCA, mas sempre em linha com um regionalismo superficial assimétrico. Esses três eventos são: a Cúpula de Belém de 2023, que reuniu membros da OTCA para discutir o desenvolvimento sustentável da Amazônia e resultou na Declaração de Belém; a Cúpula do G-20, na qual o Brasil, como anfitrião, deu prioridade ao tema das mudanças climáticas; e a assinatura, em 2024, do Acordo Mercosul-UE, que reforçou compromissos ambientais e a proteção da Amazônia.

Em agosto de 2023, Belém do Pará foi sede da Cúpula da Amazônia, que tinha como objetivo retomar, após 14 anos, o diálogo regional entre os países que compartilham a floresta amazônica. A ideia da Cúpula foi proposta por Lula durante a COP 27, realizada no Egito, com a ambição de que os membros da OTCA pudessem discutir de forma conjunta e soberana o futuro da região (G1, 2022). Segundo a página oficial do Itamaraty, a Cúpula buscava fortalecer a OTCA para que pudesse apoiar seus membros "na realização das iniciativas e dos projetos necessários ao desenvolvimento sustentável da região" (MRE, 2023a).

A Declaração de Belém, resultante do referido encontro, manifesta a decisão conjunta dos países amazônicos de combinar esforços de cooperação para promover o desenvolvimento sustentável da região e o fortalecimento da OTCA (MRE, 2023b). No documento, a soberania dos países da região é constantemente reforçada, deixando clara a crítica a qualquer ingerência por parte da comunidade internacional na Amazônia. A Declaração enfatiza, ainda, que a OTCA é um foro de discussão entre seus membros, e entre estes e setores específicos da sociedade civil, com o objetivo de criar condições políticas para que os programas defendidos possam ser implementados. Entre as iniciativas citadas na Declaração está o compromisso com o desmatamento zero, a proteção das comunidades indígenas, o combate aos crimes transfronteiriços (inclusive aqueles de caráter ambiental) e a promoção de ações que visem ao desenvolvimento econômico sustentável da região.

Nesse sentido, uma análise inicial da Declaração de Belém aponta para a continuidade da posição da OTCA como foro de discussão, mas em uma versão ampliada de sua agenda, passando a abarcar também temas de relevância internacional, como o desmatamento, a proteção dos direitos humanos dos povos originários e os crimes transfronteiriços. Percebe-se, também, que não foram estabelecidas metas concretas para nenhum dos tópicos debatidos, o que fragiliza a imagem de comprometimento com a defesa da Amazônia. Se, por um lado, existiam altas expectativas de que a Cúpula de Belém resultaria em compromissos e ações concretas, a estrutura da organização (fórum de discussão) e as características do processo de integração sul-americano (regionalismo superficial assimétrico) inviabilizaram qualquer avanço nessa direção.

Por sua vez, a 19ª Cúpula do G-20, realizada no Rio de Janeiro em novembro de 2024, sob a Presidência do Brasil, foi a primeira vez que o país sediou um encontro anual dos líderes das principais economias do mundo. Isso simboliza um momento histórico, refletindo a crescente relevância do país no cenário econômico global, bem como um redirecionamento em sua inserção internacional. Sob a liderança brasileira, o G-20 adotou o lema "Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável", com três temas prioritários: combate à fome, pobreza e desigualdade; transição energética e desenvolvimento sustentável; e reforma da governança global (G20 Rio, 2024).

Para Alberto do Amaral Júnior, a Presidência brasileira do G20 demonstrou excepcional habilidade diplomática ao priorizar temas fundamentais para sua política externa (Jornal da USP, 2024). Um dos resultados mais concretos deste mandato foi o lançamento de duas forças-tarefas: a Mobilização Global contra a Mudança do Clima, acompanhada por uma iniciativa voltada à Bioeconomia; e a Aliança Global de Combate à Fome e à Pobreza. Em relação à pauta financeira, a agenda abrange temas como financiamento para combater as mudanças climáticas, renegociação de dívidas nacionais e progressividade de tributos (G20 Rio, 2024). A Declaração expressa consenso do Grupo quanto ao compromisso de garantir que o aumento da temperatura média global permaneça abaixo de 2ºC; e quanto à taxação sobre as grandes fortunas (Jornal da USP, 2024). Percebe-se, assim, que a relevância dada aos temas ambientais na Cúpula do G20 reforça os assuntos debatidos na OTCA.

Por fim, a conclusão do Acordo Mercosul-UE em 2024, após décadas de negociações, marca um momento crucial para a política externa brasileira e a inserção internacional do Mercosul. O Acordo, que se arrastava desde 1999 e havia sido anunciado em 2019, só pôde ser finalizado após o Brasil demonstrar um fortalecimento de sua posição em questões ambientais, especialmente em relação à Amazônia (Souza; Koboyama, 2025).

No início de 2023, a UE havia condicionado o avanço das negociações a compromissos ambientais mais rígidos, penalizando o Brasil devido à preocupação com o desmatamento na Amazônia (CNN Brasil, 2023). A confiança renovada nas políticas ambientais brasileiras foi

fundamental para que a UE estivesse mais disposta a fechar o Acordo. O próprio texto salienta a possibilidade de suspensão de seus termos em caso de violação grave ou abandono do Acordo de Paris, com foco na importância da região amazônica e na promoção de produtos que não envolvam desmatamento (European Commission, 2024).

Pesquisadores apontam que a concretização do Acordo nesse contexto específico se inscreve em um quadro de instabilidades políticas e econômicas na Europa, como as dificuldades na Alemanha e França, e de busca por uma maior aproximação com o Mercosul em meio a um futuro incerto diante de um possível isolacionismo dos Estados Unidos sob a Presidência de Donald Trump (Souza; Koboyama, 2025). O governo brasileiro, por sua vez, ressaltou o equilíbrio do Acordo, considerando-o mais favorável em relação às exigências ambientais europeias. Para Lula, os compromissos ambientais expressados no texto mostram as "credenciais ambientais do Mercosul", ao mesmo tempo em que as partes signatárias rejeitam barreiras desnecessárias ao comércio (Presidência da República, 2025).

Se, por um lado, o tema ambiental foi um dos motivos pelos quais o Acordo com a UE foi adiado para 2024, por outro, o Brasil fortaleceu sua posição em relação à Amazônia por meio de uma maior cooperação em torno da OTCA. Ao mesmo tempo, a Cúpula de Belém de 2023 reforçou a posição brasileira e sul-americana no sentido de que as decisões a respeito da região devem ser tomadas pelos países amazônicos. Em uma espécie de balança de poder, o Brasil buscou uma aliança contra os europeus, melhorando sua capacidade negociadora e permitindo, em certa medida, a conclusão do Acordo com a UE de uma forma mais equilibrada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa brasileira para a Amazônia apresenta várias frentes, dentre as quais a utilização da OTCA como ferramenta de regionalização dos debates e iniciativas para a região. Como um exemplo prático de análise do processo de regionalização superficial assimétrica da América do Sul, a OTCA se configura como um importante fórum de discussão para os países membros concertarem ações para a Amazônia. Apesar da sua pouca capacidade de colocar em prática ações para a região, encontros como aquele realizado em Belém em agosto de 2023 criam uma imagem de coesão e comprometimento regional com as pautas internacionais do aquecimento global, preservação da flora e fauna das florestas, bem como a proteção dos direitos humanos para os povos originários. Tal imagem tem o potencial de alavancar o papel do Brasil em debates internacionais sobre o meio ambiente, liderar países em torno desta pauta, além de minimizar as críticas internacionais à condução brasileira no combate do desmatamento e queimadas na Amazônia.

CC BY NC SA

O ambiente internacional parece favorecer o regionalismo superficial assimétrico para, de um lado, responder às pressões internacionais na proteção ambiental e, por outro, reconhecer os limites da Organização no que tange a integração mais profunda, favorecendo assim uma perspectiva intergovernamental para essa agenda. A preferência brasileira, na primeira metade da administração Lula III, por um regionalismo raso e de fortalecimento da CSS nos remete ao que foi analisado em períodos anteriores.

Como vimos, tanto no governo Geisel como em Lula III, o Brasil destacou-se como principal ator nos debates para a região amazônica. Embora tais mandatos se insiram, tanto nacional como internacionalmente, em contextos históricos e políticos diferentes, nos parece adequado afirmar que demonstraram posicionamento e ações similares em relação à temática apresentada. Assim, ambos os governos, Geisel e Lula III, compartilham uma visão de protagonismo brasileiro na América do Sul e na promoção de uma política externa independente. Essa visão é traduzida em um interesse comum na cooperação regional e no desenvolvimento da Amazônia.

Frente às recentes agendas ambientais internacionais, o posicionamento brasileiro reflete, de forma contundente, como a política externa do país pretende lidar estrategicamente com esta pauta. Desse modo, o Brasil, que em geral tende a apoiar um regionalismo superficial, passa a defender o aprofundamento da cooperação amazônica (Cúpula de Belém) e dos debates ambientais internacionais (G-20), em uma espécie de equilíbrio de poder com as discussões lideradas pelos europeus nesta temática. A conclusão das negociações entre o Mercosul e o bloco europeu em 2024 de uma forma mais balanceada aparece, em certa medida, como consequência do fortalecimento do regionalismo amazônico. Mesmo que as ações concretas demorem ou não apareçam, a imagem de uma região unida em torno de um tema tão contemporâneo tende a trazer benefícios para o país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Bertha Koiffmann. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BELÉM LOPES, Dawisson. A política exterior no ano inaugural do governo Lula III. *CEBRI-Revista*, v. 3, n. 9, p. 80-103, 2024.

CARDOSO, Sandra Aparecida.; MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 11, n. 21, p. 33-50, 2012.

CNN Brasil. *Entenda por que Lula critica União Europeia sobre acordo com o Mercosul*. 24 jun. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/entenda-por-que-lula-critica-uniao-europeia-sobre-acordo-com-o-mercosul/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

COSTA, Rogério Santos da. A América do Sul do Governo Lula. In: 3° Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, 2011, São Paulo. *3° Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI*. Belo Horizonte: ABRI, 2011.

EUROPEAN COMMISSION. EU-Mercosur: Text of the agreement. 2024. Disponível em: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en. Acessado em 16 de setembro de 2025.

G1. *Veja íntegra do discurso de Lula na COP 27*. 16 nov. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/16/veja-integra-do-discurso-de-lula-na-cop-27.ghtml. Acessado em 16 de setembro de 2025.

G20 RIO. Sobre o G20. 2025. Disponível em: https://www.g20.rio/pt/sobre. Acessado em 16 de setembro de 2025.

GIACALONE, Rita. El regionalismo asimétrico como eje de la resistencia sudamericana a Brasil (2000-2013). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad,* v. 13, n. 1, p. 163-192, 2018.

GODOY, Luciene Patricia Canoa. *Segurança e defesa na Amazônia:* um enfoque na gestão das ações e operações empreendidas pelas Forças Armadas. Tese de Doutorado em Geografia Humana, Universidade de São Paulo (USP), 2022.

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HUMAN RIGHTS WATCH. Brasil: Inconsistências em direitos humanos no primeiro ano do governo Lula. 11 jan. 2024. Disponível em: https://www.hrw.org/pt/news/2024/01/11/brazil-mixed-rights-record-lulas-first-year. Acessado em 16 de setembro de 2025.

JORNAL DA USP. Cúpula do G20 no Brasil destaca avanços em temas econômicos e climáticos. 21 nov. 2024. Disponível em: https://jornal.usp.br/radio-usp/cupula-do-g20-no-brasil-destaca-avancos-em-temas-economicos-e-climaticos/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

KEOHANE, Robert; NYE JR, Joseph. Power and interdependence in the information age. *Foreign Affairs*, v. 77, n. 5, p. 81-94, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. A dialética da política externa de Lula 3.0. *CEBRI-Revista,* ano 2, n. 5, p. 79-95, jan-mar. 2023.

MARIANO, Karina Pasquariello. *Um Modelo para Avaliação de Integração Regional e a Experiência do Mercosul*. Tese de Livre Docência em Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), campus Araraquara), 2013.

MARIANO, Karina Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 2, p. e004, p. 1-19, 2021.

MIGUEL, Jean Carlos Hochsprung. A "meada" do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*, v. 37, n. 1, p. 293-315, 2022.

MORAVCSIK, Andrew. *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Londres: Routledge, 2013.

MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (org.). *O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia*. Brasília: FUNAG, 2018.

NEVES, Bárbara Carvalho, HONÓRIO, Karen dos Santos. Infrastructure as a Geopolitical Lever: strategic dynamics in Latin America's global power struggle. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 67, n. 2, e021, p. 1-19, 2024.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES [MRE]. Cúpula da Amazônia. Nota de Imprensa n. 325, 04 ago. 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/cupula-da-amazonia. Acessado em 16 de setembro de 2025.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES [MRE]. Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica. Nota de Imprensa n. 331, 08 ago. 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasiao-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica. Acessado em 16 de setembro de 2025.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA [OTCA]. *Base Jurídica Del Tratado De Cooperación Amazónica Actualización Resumida 2003-2012*. 2013. Disponível em: https://otca.org/wp-content/uploads/2021/02/Base-Juridica-2003-2012.pdf. Acessado em 16 de setembro de 2025.

PEREIRA, Demetrius Cesário. *União Europeia: a Política Externa e de Segurança Comum em um mundo unipolar.* Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Campinas (Unicamp), 2005.

PEREIRA, Demetrius Cesário. *A política externa e de segurança comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa: a caminho da supranacionalidade?* Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo (USP), 2012.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PINO, Bruno Ayllón. Evolução histórica da cooperação Sul-Sul (CSS). In: SOUZA, André de Mello e (org.). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, p. 57-86, 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Governo Federal divulga íntegra do acordo de parceria entre Mercosul e União Europeia. Brasil, Brasília, 11 dez. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/12/governo-federal-divulga-integra-do-acordo-de-parceria-entre-mercosul-e-uniao-europeia. Acessado em 16 de setembro de 2025.

ROCHA, Rafael Assumpção; PEREIRA, Demetrius Cesário. The Possibility of Applying the Responsibility to Protect: The Case of Genocide of the Yanomami Population in Brazil During the Bolsonaro Government (2019-2022). *27th IPSA World Congress of Political Science*. Buenos Aires, IPSA, 2023.

SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, v. 8, n. 1, p. 3-21, 2013.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. *Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL*. Florianópolis: UFSC, Fundação Boiteux, 2013.

SILVA, Rodolfo Ilário. Multilateralismo Amazônico, entre Êxitos Geopolíticos e Entraves Executivos: trajetória do processo de cooperação de 1978 a 2012. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 2, n. 3, p. 533-359, 2013.

SIMÕES, Antonio José Ferreira Simões. *Eu sou da América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2012.

SOUTO, Cíntia Vieira. *A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto Pereira. O "Pragmatismo Responsável". In: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (org.). *O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia*. Brasília: FUNAG, 2018.

SOUZA, Renato; KOBOYAMA, Bárbara. Entre blocos e interesses: a política externa brasileira em meio ao Acordo Mercosul-União Europeia. *Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil*, ano VI, n. 93, 23 jan. 2025. Disponível em: https://opeb.org/2025/01/23/entre-blocos-e-interesses-a-politica-externa-brasileira-em-meio-ao-acordo-mercosul-uniao-europeia/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 2, p. 191-222, 2004.

STEINER, Sylvia Helena; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. Extermínio do povo Yanomami e repercussões no direito penal internacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 03 fev. 2023. Disponível em: https://diplomatique.org.br/exterminio-do-povo-yanomami-e-repercussoes-no-direito-penal-internacional. Acessado em 16 de setembro de 2025.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VILLA, Rafael Duarte. Política Externa do Governo Lula: Continuidades e Rupturas. *Revista Adusp*, n. 34, p. 12-19, mai. 2005.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19624

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Decisão CMC nº 32/00 e dinâmicas de mudança institucional gradual no Mercosul

Talita Ângulo Eredia Marchão
San Tiago Dantas
São Paulo, São Paulo, Brasil
Email: talita.marchao@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0007-5950-8852

Resumo: Este artigo investiga como as propostas de alteração da Decisão CMC nº 32/00, que regula as negociações comerciais conjuntas do Mercosul, podem ser interpretadas à luz da teoria da mudança institucional gradual. A análise mapeia e examina as iniciativas apresentadas pelos Estados Partes desde a institucionalização da norma, nos anos 2000, até a Cúpula do Mercosul realizada em dezembro de 2024. Embora a decisão tenha sido concebida para reforçar a união aduaneira e a coesão do bloco, sua aplicação tem gerado debates sobre eficácia, flexibilidade e obrigatoriedade jurídica. Com base em análise documental e na literatura acadêmica, o estudo mostra como os Estados Partes utilizam as ambiguidades institucionais para propor ajustes normativos sem romper com o *status quo*. Conclui-se que essas iniciativas refletem os impasses e dilemas próprios de um bloco de natureza intergovernamental.

Palavras-chave: mudança institucional gradual; Mercosul; agenda externa; integração regional; decisão CMC nº 32/00

CMC Decision No. 32/00 and the dynamics of gradual institutional change in Mercosur

Abstract: This article investigates how the proposed amendments to CMC Decision No. 32/00, which regulates Mercosur's joint trade negotiations, can be interpreted through the lens of the theory of gradual institutional change. The analysis maps and examines the initiatives presented by the Member States from the institutionalization of the norm in the early 2000s to the Mercosur Summit held in December 2024. Although the decision was designed to strengthen the customs union and the bloc's cohesion, its implementation has sparked debates on legal effectiveness, flexibility, and binding force. Based on document analysis and academic literature, the study shows how Member States leverage institutional ambiguities to propose regulatory adjustments without breaking with the status quo. It concludes that these initiatives reflect the deadlocks and dilemmas inherent to an intergovernmental integration bloc.

Keywords: gradual institutional change; Mercosur; external agenda; regional integration; CMC decision no. 32/00

Decisión CMC nº 32/00 y las dinámicas de cambio institucional gradual en el Mercosur

Resumen: Este artículo investiga cómo las propuestas de modificación de la Decisión CMC N.º 32/00, que regula las negociaciones comerciales conjuntas del Mercosur, pueden interpretarse a la luz de la teoría del cambio institucional gradual. El análisis mapea y examina las iniciativas presentadas por los Estados Parte desde la institucionalización de la norma, en los años 2000, hasta la Cumbre del Mercosur celebrada en diciembre de 2024. Aunque la decisión fue concebida para reforzar la unión aduanera y la cohesión del bloque, su aplicación ha generado debates sobre eficacia jurídica, flexibilidad y obligatoriedad. Con base en análisis documental y en la literatura académica, el estudio muestra cómo los Estados Parte aprovechan las ambigüedades institucionales para proponer ajustes normativos sin romper con el statu quo. Se concluye que dichas iniciativas reflejan los impasses y dilemas propios de un bloque de naturaleza intergubernamental.

Palabras clave: cambio institucional gradual; Mercosur; agenda externa; integración regional; decisión CMC n.º 32/00

Recebido em: 31/01/2025
Aceito em: 15/07/2025

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

O relacionamento externo do Mercado Comum do Sul (Mercosul) é regulamentado pela Decisão nº 32/2000 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que estabelece a obrigatoriedade de negociações comerciais conjuntas entre os Estados Partes com países extrazona, especialmente em questões relacionadas às preferências tarifárias (Mercosul, 2000). Essa medida teve como objetivo reforçar a união aduaneira e consolidar a atuação conjunta do bloco no cenário internacional, promovendo a integração intrabloco como elemento estratégico nas relações comerciais (Carvalho; Salles, 2023).

Apesar de sua relevância normativa, a Decisão CMC nº 32/00 tem sido alvo de controvérsias, refletindo tensões entre os Estados Partes em torno da obrigatoriedade de negociações conjuntas e da busca por maior flexibilidade para atender às suas necessidades políticas e econômicas. Essas divergências refletem a complexidade de equilibrar os interesses nacionais no contexto de uma união aduaneira e levantam questionamentos sobre as dinâmicas sobre a capacidade do Mercosul de sustentar uma agenda externa coerente.

Diante desse cenário, este trabalho busca responder como as propostas de alteração da Decisão CMC nº 32/00 podem ser compreendidas à luz da teoria da mudança institucional gradual (Mahoney; Thelen, 2009; Streeck; Thelen, 2005). Para isso, examina-se o conjunto de iniciativas apresentadas pelos Estados Partes desde a institucionalização da norma, nos anos 2000, até a Cúpula do Mercosul realizada em dezembro de 2024. A abordagem adotada permite explorar como lacunas normativas e ambiguidades institucionais na Decisão nº 32/00 são mobilizadas para justificar ajustes normativos que reflitam interesses políticos e econômicos de cada país.

A análise é fundamentada no arcabouço teórico do Institucionalismo Histórico, que sustenta a literatura sobre a teoria da mudança institucional gradual. Esse marco conceitual destaca a capacidade das instituições de gerar constrangimentos ao mesmo tempo em que oferece margens de manobra que podem ser exploradas estrategicamente pelos atores (Thelen; Steinmo, 1992 *apud* Mariano; Ferreira; Neves, 2023). O conceito de dependência de trajetória (*path dependence*), por sua vez, permite entender os impactos de decisões passadas sobre o desenvolvimento futuro das instituições.

O trabalho adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise documental, e tem como base documentos oficiais do Mercosul, literatura acadêmica especializada e reportagens. Esse conjunto permite examinar tanto as posições formais dos Estados Partes quanto as estratégias políticas que moldam suas estratégias. A estrutura do trabalho está organizada em quatro seções. A primeira apresenta o referencial teórico que orienta a análise; a segunda discute o contexto histórico e os fatores que levaram à adoção da Decisão CMC nº 32/00; a

CC BY NC SA

terceira examina as propostas de alteração formuladas pelos Estados Partes[1] com base na teoria da mudança institucional gradual; por fim, as considerações finais sintetizam os principais achados e discutem como essas iniciativas refletem os dilemas próprios de um bloco intergovernamental.

A hipótese central é que as propostas de alteração da decisão 32/00 não configuram uma ruptura institucional, mas sim tentativas de adaptação progressiva às demandas políticas e econômicas dos Estados Partes. A partir da perspectiva da mudança institucional gradual, este trabalho demonstra como lacunas e ambiguidades normativas são exploradas para flexibilizar a aplicação da regra, sem romper com o marco jurídico do bloco, e reforça o papel dos mecanismos institucionais na preservação da coesão do Mercosul.

BASES TEÓRICAS DA MUDANÇA INSTITUCIONAL NO MERCOSUL

A literatura sobre mudança institucional define as instituições como conjuntos de regras formais que regulam comportamentos, direitos e deveres. Quando essas regras são violadas, espera-se uma resposta externa que restabeleça a ordem e assegure o cumprimento das expectativas coletivamente compartilhadas (Streeck; Thelen, 2005). A legitimidade das instituições decorre tanto na obediência dos atores quanto em sua capacidade de impor sanções a desvios.

As instituições são estruturas dinâmicas, compostas por criadores e seguidores de regras (Streeck; Thelen, 2005; Thelen, 2004), e possuem flexibilidade suficiente para permitir modificações graduais, mesmo diante de interesses divergentes. Essa flexibilidade, combinada às ambiguidades normativas, abre espaço para que atores adaptem as instituições às suas estratégias. A ambiguidade, nesse contexto, não constitui uma falha, mas sim um elemento essencial da mudança, ao permitir a exploração de lacunas interpretativas que podem levar à reconfiguração institucional (Mahoney; Thelen, 2009). O dinamismo das instituições reside justamente na possibilidade de mudanças que ocorrem de forma gradual e contínua, em vez de resultarem de rupturas repentinas ou de choques exógenos (Thelen, 2004).

Na perspectiva do Institucionalismo Histórico, o desenvolvimento das instituições é entendido a partir das configurações estabelecidas ao longo do tempo, considerando os impactos

1 A análise considera os Estados fundadores do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Venezuela, suspensa desde 2017 por ruptura da ordem democrática e sem registros relevantes sobre a Decisão nº 32/00 antes dessa data, foi excluída. A Bolívia, embora formalmente admitida em 2024, também não foi incluída, uma vez que está em fase de adaptação às normas do bloco, conforme previsto no processo de adesão.

CC BY NC SA

e consequências de escolhas passadas, o aprendizado acumulado pelos atores e a resiliência das normas (Pierson, 2004 *apud* Ferreira, 2021; Thelen, 2004). Para Mahoney e Thelen (2009), é fundamental também observar como certos atores e estruturas internas podem provocar mudanças graduais e endógenas. Nesse sentido, a teoria da mudança institucional gradual emerge como um desdobramento do conceito de dependência de trajetória (*path dependence*), e constitui um referencial teórico para compreender transformações que ocorrem de maneira progressiva. Embora aparentem estabilidade, as instituições são suscetíveis a mudanças constantes, impulsionadas por atores que exploram ambiguidades e lacunas normativas em seu desenho institucional. Para Streeck e Thelen (2005), a dependência de trajetória não é estática: constitui um processo dinâmico, no qual mudanças graduais podem consolidar-se por meio da atuação estratégica dos atores e do uso intencional dessas ambiguidades institucionais.

Aplicada ao Mercosul, a teoria da mudança institucional gradual permite compreender de que forma as ambiguidades nas regras têm sido exploradas. Enquanto bloco intergovernamental de perfil hiperpresidencialista (Malamud, 2003), no qual os presidentes dos países possuem papel decisório central, o Mercosul é fortemente influenciado pelas preferências políticas dos governos em exercício. Nesse contexto, os Estados Partes atuam como agentes de mudança que operam dentro das margens institucionais disponíveis, buscando moldá-las segundo suas preferências nacionais (Mahoney; Thelen, 2009). O contexto político e a existência de poderes de veto exercem influência direta sobre o ritmo e a viabilidade das mudanças institucionais graduais. No Mercosul, onde as decisões dependem de consenso unânime, o poder de veto dos Estados Partes é um elemento determinante.

A tipologia desenvolvida por Mahoney e Thelen (2009) identifica quatro mecanismos de mudança institucional gradual: deslocamento *(displacement)*, no qual as regras vigentes são substituídas por novas; adição em camadas *(layering)*, quando novas regras são sobrepostas à lacunas institucionais em benefício próprios existentes, o que resulta em camadas no sistema institucional; deriva *(drift)*, que ocorre quando o efeito prático das regras é alterado em razão de mudanças no contexto de aplicação; e conversão *(conversion)*, quando as regras são reinterpretadas para atender a novos objetivos. A escolha por uma ou outra via de mudança depende, em grande parte, da distribuição de poder institucional. Em instituições com alto poder de veto, como o Mercosul, prevalecem transformações mais discretas e graduais, por camadas ou deriva; em contextos de menor bloqueio institucional, predominam mudanças mais rápidas, como o deslocamento e a conversão.

Mahoney e Thelen (2009) também propõem uma tipologia dos agentes de mudança institucional com base em suas estratégias. Os insurrecionários estão associados a alterações rápidas e confrontos diretos, que frequentemente levam à substituição de regras existentes por deslocamento. Já os simbiontes adaptam-se às instituições de maneira parasitária ou mutualista, ao explorar lacunas e promover mudanças graduais por meio do processo de deriva.

Os subversivos, por sua vez, utilizam os próprios mecanismos institucionais para implementar modificações de forma incremental, ao adicionar novas camadas às regras vigentes. Por fim, os oportunistas exploram ambiguidades e lacunas para reinterpretar as normas conforme seus próprios interesses, operando por meio da conversão institucional.

Essas categorias, no entanto, não são rígidas nem excludentes. Mahoney e Thelen (2009) argumentam que os tipos de mudança gradual frequentemente combinam elementos de diferentes categorias, o que reflete a complexidade dos processos envolvidos. Os próprios agentes tendem a ajustar suas estratégias conforme as oportunidades e os níveis de resistência que enfrentam.

Ao analisar o debate sobre a efetividade e aplicação da Decisão CMC nº 32/00 à luz das categorias propostas por Mahoney e Thelen (2009), é possível identificar padrões distintos de atuação entre os Estados Partes do Mercosul. Tal abordagem revela as estratégias de contestação e adaptação adotadas pelos sócios do bloco, e evidencia o papel das ambiguidades normativas, dos contextos políticos e dos interesses nacionais na condução das mudanças. Além disso, possibilita uma leitura mais aprofundada das dinâmicas institucionais do Mercosul enquanto bloco intergovernamental, marcado por tensões entre estabilidade e transformação, onde os atores exploram as margens de manobra para promover ajustes graduais.

A DECISÃO 32/00 E A POLÍTICA COMERCIAL DO MERCOSUL

O Tratado de Assunção, que estabeleceu a criação de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 1991, já previa que o Mercosul adotasse uma "política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais" (Mercosul, 1991). O Protocolo de Ouro Preto (Mercosul, 1994), que confere personalidade jurídica ao bloco para assinatura de tratados, atribui à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) a responsabilidade pela aplicação e revisão dos instrumentos de política comercial comum dos Estados Partes.

Antes da Decisão CMC nº 32/00, o Mercosul, enquanto união aduaneira, já conduzia diálogos com outros blocos econômicos no modelo 4+1, como nas tratativas realizadas com a União Europeia (UE) e os Estados Unidos (EUA) (Andrade Júnior, 2017; Caetano; Pose, 2024). A Decisão nº 32/00 surgiu como uma resposta aos desafios enfrentados pelo bloco no início dos anos 2000, desencadeados pela mudança do regime cambial brasileiro em janeiro de 1999. A desvalorização do real desestabilizou o já frágil consenso político na Argentina sobre as vantagens de integrar o Mercosul, ao intensificar os debates entre grupos favoráveis e contrários à integração regional em um contexto de grave crise econômica (Araújo, 2008).

No primeiro semestre de 2000, a 32/00 foi implementada no contexto do programa de ação conhecido como Relançamento do Mercosul (Mercosul, 2000), que buscava fortalecer a união aduaneira e sua agenda externa diante dos principais impasses do processo de integração (Caetano; Pose, 2024). Sob a liderança do Brasil, a iniciativa incluiu a reafirmação do compromisso com negociações conjuntas, formalizada pela Decisão nº 32/00.

Além de reafirmar que os integrantes do Mercosul "entendem que é necessário priorizar as negociações como bloco" (Mercosul, 2000), a norma determinou que, a partir de 30 de junho de 2001, nenhum Estado Parte poderia firmar acordos bilaterais de natureza comercial com países fora da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) sem que as tratativas fossem conduzidas pelo Mercosul. Como parte do esforço para alinhar as negociações externas do bloco, a Decisão CMC nº 28/03 introduziu um tratamento diferenciado ao Paraguai, reconhecendo sua condição de economia menor. A medida visava reduzir as assimetrias intrabloco que o desfavoreciam e promover maior equilíbrio nas relações comerciais (Carvalho; Salles, 2023). A partir de 2011, a coordenação das negociações externas passou a ser responsabilidade do Grupo de Relacionamento Externo do Mercosul (Grelex), instância subordinada ao Grupo Mercado Comum (GMC) e voltada ao fortalecimento da estrutura institucional voltada à condução da agenda externa do bloco.

É possível considerar que a própria implementação da Decisão CMC nº 32/00, assim como as decisões subsequentes, representou uma tentativa de evitar um processo de deriva *(drift)*, ao reforçar as regras já estabelecidas no Tratado de Assunção e evitar sua negligência gradual. Ainda que o tratado não tenha sido formalmente alterado, a norma buscou preservar seu impacto normativo em um cenário de mudanças e conter a erosão progressiva da política de negociação conjunta do bloco (Hacker, 2005 *apud* Mahoney; Thelen, 2009).

De acordo com Mahoney e Thelen (2009), o processo de deriva ocorre quando uma norma ou instituição deixa de produzir os efeitos esperados devido à falta de adaptação ao novo contexto político e econômico. No caso do Mercosul, a necessidade de explicitar o compromisso com as negociações conjuntas evidencia as ameaças à coesão interna, intensificadas durante as tratativas da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), uma vez que os EUA exerceram forte pressão sobre os países latino-americanos para que firmassem acordos de livre comércio bilaterais, estratégia que poderia enfraquecer a unidade do bloco (Araújo; Gonçalves, 2021).

O Brasil temia o chamado "efeito Chile" (Andrade Júnior, 2017, p. 4), uma referência à decisão do país andino[2] de concluir um acordo de livre comércio com os EUA enquanto negociava a adesão plena ao Mercosul. Um telegrama da embaixada brasileira em Washington ao Itamaraty, citado por Andrade Júnior (TEL 2381 *apud* Andrade Júnior, 2017), revela a preocupa-

2 O Chile é um Estado Associado do Mercosul e mantém com o bloco um Acordo de Complementação Econômica (ACE) firmado no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

ção brasileira de que a Argentina buscasse um acordo bilateral com os EUA, o que enfraqueceria ainda mais o processo de integração regional.

Na implementação da Decisão nº 32/00, o Brasil, principal defensor da medida, atuou como um agente simbionte mutualista, ao buscar preservar o *status quo* institucional do Mercosul. Como observam Mahoney e Thelen (2009), agentes desse tipo tendem a se beneficiar das regras vigentes e a utilizá-las em prol de seus interesses, sem comprometer a eficácia das normas ou a continuidade da instituição. No caso brasileiro, a preservação da política de negociação conjunta se alinha à estratégia da política externa do país, que buscava consolidar sua liderança regional por meio da expansão do bloco, sem necessariamente aprofundar o processo de integração intrabloco (Lima, 2005; Mariano, 2015).

Portanto, a implementação da Decisão CMC nº 32/00 pode ser vista como um instrumento de contenção da erosão institucional. A norma não implicou em uma transformação profunda, mas reafirmou os princípios fundadores do bloco. Ao evitar que a ausência de regulamentação específica sobre as negociações externas abrisse caminho para ações unilaterais, a norma protegeu a coerência normativa do Mercosul e contribuiu para sua resiliência institucional.

DINÂMICAS E PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA DECISÃO 32/00

Embora a Decisão CMC nº 32/00 tenha como objetivo conferir ao Mercosul maior poder de barganha em negociações comerciais externas, os Estados Partes têm argumentado que a norma restringe a autonomia para negociar acordos bilaterais. Essas críticas refletem a busca por maior inserção no comércio internacional e nos acordos regionais. Desde sua implementação, a 32/00 tem suscitado controvérsias em torno de sua interpretação, com entendimentos divergentes que variam conforme os contextos políticos e econômicos dos Estados Partes (Carvalho; Salles, 2023).

Apesar das divergências em torno da Decisão nº 32/00, os sócios mantiveram alinhamento em relação a temas estratégicos da agenda externa (Pena et al., 2023) No entanto, a norma tem sido mobilizada, sobretudo pelo Brasil, maior economia do bloco, como fundamento jurídico para rejeitar demandas por maior flexibilidade para negociações bilaterais fora do Mercosul (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016). Na seção a seguir, o trabalho detalha as propostas apresentadas pelos Estados Partes e analisa de que forma atuam para implementar modificações institucionais graduais.

Brasil

O Brasil desempenhou um papel central na implementação da Decisão CMC nº 32/00, mas começou a cogitar sua flexibilização durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016). A proposta surgiu no contexto de retomada das negociações do acordo entre o Mercosul e a UE, estagnadas desde 2004, e diante de crescentes divergências internas no bloco, especialmente com a Argentina sob a liderança de Cristina Kirchner (2007-2015). Naquele período, Kirchner priorizava a proteção da indústria nacional como uma das principais bandeiras de seu governo, o que dificultava avanços em negociações externas conjuntas com os europeus. Nesse cenário, a flexibilização passou a ser considerada uma estratégia para permitir que os Estados Partes conduzissem acordos de forma independente nas tratativas com a UE.

Com o *impeachment* de Rousseff e a posse do vice-presidente Michel Temer (PMDB), o Brasil adotou uma posição mais explícita em defesa do conceito de "Mercosul de duas velocidades" (Brasil, 2017, p. 13). Um relatório da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos apontou que o país se encontrava "amarrado à estrutura do Mercosul e excessivamente deferente às opções de seus sócios" (Brasil, 2017, p. 13), o que limitava sua capacidade de firmar novos acordos de livre comércio. Temer alinhou-se ao presidente argentino Mauricio Macri (2015-2019), opositor de Kirchner e defensor da reforma do bloco, embora nenhuma proposta formal de flexibilização tenha sido apresentada. Em dezembro de 2016, quando o Uruguai solicitou o debate sobre a flexibilização das negociações externas, o Brasil expressou preocupação com os possíveis impactos que um acordo bilateral entre Uruguai e China teria sobre o comércio intrabloco, destacando a sensibilidade do setor produtivo diante de negociações com o país asiático (Mercosul, 2016).

Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), o Brasil apresentou sinais contraditórios quanto à flexibilização do Mercosul. Enquanto o Ministério da Economia defendia maior abertura comercial para impulsionar a competitividade (Marchao, 2019), o Itamaraty mantinha oposição à flexibilização (Burian, 2022; Caetano; Pose, 2024). Apesar disso, Bolsonaro fez declarações públicas de apoio às demandas uruguaias por maior autonomia nas negociações comerciais (Brasil, 2021; Niebieskikwiat, 2021; Uruguai, 2021a). Com o terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2023, Brasil e Argentina voltaram a alinhar-se na defesa da unidade do Mercosul e da manutenção da Decisão nº 32/00, posição reforçada pelo governo de Alberto Fernández, cuja vice-presidente era Cristina Kirchner. Contudo, em 2023, a posse de Javier Milei, presidente alinhado à ultradireita (Colombo, 2023), trouxe uma mudança significativa, já que, pela primeira vez, um dos principais Estados Partes formalizou uma proposta de flexibilização. Embora o Brasil tenha adotado uma retórica favorável à flexibilização da Decisão nº 32/00, sua atuação revelou traços de um agente oportunista, ao explorar as ambiguidades do Mercosul para alcançar objetivos específicos, como destravar as negociações do acordo com a UE, sem ultrapassar os limites das regras institucionais nem comprometer a preservação do bloco.

CC BY NC SA

Segundo Mahoney e Thelen (2009, p. 26, tradução nossa), "como se opor ao *status quo* institucional tem um custo elevado, oportunistas também não tentam alterar as regras. Em vez disso, exploram as possibilidades existentes no sistema vigente para alcançar seus objetivos". Nesse contexto, a atuação de agentes oportunistas tende a reforçar a inércia institucional, uma vez que esses atores preferem tirar proveito das oportunidades já existentes no sistema, em vez de mobilizar esforços para promover mudanças significativas. Quando assumem o papel de agentes de transformação, esses atores recorrem a estratégias de conversão institucional, utilizando as ambiguidades nas regras para reinterpretá-las e reconfigurá-las conforme seus objetivos. Neste caso, no entanto, a tentativa de mudança não se concretizou.

Apesar de haver convergência entre os interesses do Brasil e da Argentina em relação à abertura comercial, o período de alinhamento foi insuficiente para viabilizar a coordenação necessária para promover a mudança. Entre 2016 e 2019, período que compreendeu os governos de Temer e Bolsonaro no Brasil e de Macri na Argentina, além das demandas uruguaias pela flexibilização da Decisão CMC nº 32/00, o Mercosul concentrou esforços na crise envolvendo a Venezuela. Considerado um entrave à reforma liberal do bloco e detentor de poder de veto, o país foi suspenso por descumprimento das normas do Mercosul em 2016 e por ruptura democrática em 2017 (Araújo; Silva, 2019; Mercosul, 2017).

Uruguai

As demandas do Uruguai por maior flexibilização nas negociações externas do bloco surgiram pouco depois da Decisão CMC nº 32/00, mesmo com o apoio do país à agenda de Relançamento do Mercosul. Essas demandas mantiveram-se consistentes ao longo das décadas, independentemente da orientação política dos governos uruguaios. Ao longo desse período, o Uruguai ajustou suas estratégias de ação, alternando entre os papéis de agente simbionte parasitário, subversivo e oportunista, conforme o contexto político e econômico. O país priorizou a busca por acordos bilaterais fora do âmbito do Mercosul ao explorar ambiguidades e lacunas institucionais em benefício próprio.

Durante as negociações do Mercosul para a Alca, o Uruguai expressou frustração com a lentidão do processo e buscou um acordo bilateral com os EUA (Caetano; Pose, 2024). Após o fracasso da Alca, o governo de Tabaré Vázquez (2005-2010) propôs aos EUA um acordo bilateral em 2006. Embora amplamente apoiada por setores empresariais e partidos de oposição, a proposta enfrentou forte resistência interna e foi retirada diante das preocupações com eventuais retaliações dentro do Mercosul (Porzecanski, 2010 *apud* Caetano; Pose, 2024), além da oposição de centrais sindicais e de parte da base governista.

Em 2016, a China superou o Brasil como principal destino das exportações uruguaias e passou a representar uma parcela maior do que todo o Mercosul na balança comercial do

país (Caetano; Pose, 2024). Diante desse reposicionamento externo, o Uruguai apresentou sua primeira proposta formal de flexibilização da Decisão nº 32/00 (Barceló, 2023; Uruguai, 2016). Segundo declarações de representantes diplomáticos uruguaios, o objetivo não era revogar a norma, mas viabilizar a celebração de acordos-quadro que permitissem negociações em velocidades diferentes. Destacava-se, porém, que acordos bilaterais com países extrazona continuariam condicionados à aprovação unânime dos demais membros do bloco (El País, 2016). Em seu segundo mandato (2015-2020), Vázquez viajou à China em 2016 para discutir a possibilidade de negociações bilaterais e, segundo declarações, acreditava que as mudanças políticas no Brasil e na Argentina criavam um ambiente favorável à flexibilização (Uruguai, 2016). Apesar do apoio inicial de Temer e Macri, a prioridade do Mercosul passou a ser a crise venezuelana.

Sob o governo de Lacalle Pou (2020-2025), o Uruguai renovou suas tentativas de flexibilização com o Plano de Negociações Externas, lançado em 2021, e reiterou a necessidade de negociações em diferentes velocidades (Uruguai, 2021b). A proposta previa a possibilidade de conduzir acordos bilaterais em caso de impasse no bloco, desde que o Grupo Mercado Comum (GMC) fosse previamente informado (Caetano; Pose, 2024). Como estratégia para obter apoio à proposta, o Uruguai sugeriu reformar a Tarifa Externa Comum (TEC), tentando atrair o respaldo do governo Bolsonaro (Caetano; Pose, 2024; Niebieskikwiat, 2021; Uruguai, 2021b). Naquele momento, o governo argentino, liderado por Fernández, se opunha às pressões do Brasil – apoiado pelo Paraguai e pelo Uruguai – para reduzir a TEC. Bolsonaro sinalizou apoio às demandas uruguaias, mas não apresentou ações concretas (Brasil, 2021). Sem obter êxito, o Uruguai comunicou aos demais Estados Partes sua intenção de conduzir negociações bilaterais, argumentando que a Decisão nº 32/00 não teria validade jurídica por não ter sido internalizada pelos Legislativos nacionais (Pena; Gayá; Svarzman, 2022; Uruguai, 2021b).

No fim de 2021, Brasil e Argentina chegaram a um consenso sobre a redução da TEC. Contudo, o Uruguai condicionou seu apoio à flexibilização da Decisão nº 32/00 – sem sucesso. O veto uruguaio durou apenas seis meses, o que evidenciou as limitações de sua estratégia sem apoio significativo dos demais sócios (Caetano; Pose, 2024). Desde então, o Uruguai tem reiterado suas demandas por flexibilização e adotado estratégias de pressão, como a recusa em assinar declarações conjuntas do bloco.

Em 2022, o país anunciou a intenção de iniciar negociações para um acordo bilateral com a China e formalizou um pedido de ingresso ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP[3], na sigla em inglês). Em resposta, Argentina, Brasil e Paraguai emitiram uma nota advertindo sobre a possibilidade de adotar medidas para proteger seus interesses jurídicos e comerciais caso Montevidéu avançasse com as tratativas unilaterais

3 Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, formado por Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura, Reino Unido e Vietnã.

(Argentina, 2022; Pena; Gayá; Svarzman, 2022). Em 2024, as demandas uruguaias ganharam novo fôlego com o apoio da Argentina sob a liderança de Milei, que apresentou sua própria proposta de flexibilização, intensificando o debate sobre o futuro da política de negociação conjunta do bloco.

A busca por acordos fora do bloco caracteriza o Uruguai como um agente simbionte parasitário na medida em que preserva sua presença no bloco, mas se vale de ambiguidades institucionais para ampliar sua margem de ação. Mahoney e Thelen (2009) observam que esse tipo de agente prospera em ambientes com possibilidades de veto e margem significativa para reinterpretações das regras, como ocorre no caso do Mercosul.

As tentativas de negociar bilateralmente com Estados Unidos e China também podem ser interpretadas como tentativas de provocar mudanças por meio da deriva (*drift*), nas quais a omissão em enfrentar ambiguidades institucionais leva a mudanças não intencionais. Nesses casos, as normas não são formalmente alteradas, mas reinterpretadas para legitimar objetivos estratégicos – obter aval para negociações bilaterais fora do bloco.

Ao formalizar uma proposta de mudança institucional, contudo, o Uruguai passou a agir como um agente subversivo, ao propor novas regras que enfraquecem as vigentes. A estratégia configura um caso de sobreposição de camadas (*layering*), em que a proposta uruguaia reinterpreta a Decisão nº 32/00 sem revogá-la, mas permite que acordos bilaterais ocorram com o aval do bloco, adicionando novas regras ao regime original, sem romper formalmente com a estrutura do Mercosul.

No entanto, quando o Uruguai declarou não reconhecer a validade jurídica da norma, sob o argumento de que não fora aprovada pelos Legislativos nacionais, o país assumiu o comportamento de um agente oportunista. A justificativa explora tanto a ambiguidade da decisão quanto à necessidade de internalização. Essa reinterpretação reflete uma tentativa de conversão institucional (*conversion*), na qual as regras permanecem, mas são aplicadas com novos significados (Thelen, 2004). Aqui, a diferença entre o que está previsto nas regras e o modo como elas operam na prática não decorre de negligência, como no caso da deriva, mas da ação intencional de atores que se aproveitam das ambiguidades para reorientar o regime conforme seus interesses (Mahoney; Thelen, 2009).

Argentina

Desde a implementação da Decisão CMC nº 32/00 até o governo de Mauricio Macri, a Argentina manteve-se favorável às negociações em bloco. No entanto, com a ascensão de governos de centro-direita tanto na Argentina quanto no Brasil, as duas maiores economias do Mercosul passaram a defender a flexibilização da norma, com o objetivo de avançar nas tratativas com a UE. A política externa de Macri priorizava uma inserção internacional alinhada

ao Ocidente e ao livre mercado, com foco nos EUA (Busso; Zelicovich, 2016). Essa orientação envolveu discursos em defesa da flexibilização do Mercosul e da Decisão nº 32/00, além de uma aproximação com a Aliança do Pacífico – a Argentina obteve o status de Estado observador em 2016.

Sob os governos de Macri e Bolsonaro, o acordo entre o Mercosul e a UE foi anunciado em 2019, o que representou o início de uma nova etapa de negociações sobre temas pendentes. Para evitar que a implementação dependesse da aprovação simultânea de todos os Legislativos dos Estados Partes, o que tornaria o processo ainda mais moroso, optou-se por um modelo de entrada em vigor bilateral, como já ocorrido no acordo com Israel (Granato, 2021). O governo de Alberto Fernández (2019-2023) se valeu desse recurso ao assumir o compromisso de negociar em velocidades diferentes dos demais sócios do Mercosul quando retirou-se, em 2020, da mesa de negociações de novos acordos comerciais, em especial com a Coreia do Sul. Mas revisou sua posição, propondo compromissos diferenciados que permitissem ao país continuar no processo negociador em um formato 3+1 (Carvalho; Salles, 2023), em uma reinterpretação dos termos da Decisão CMC nº 32/00.

Até esse momento, a atuação da Argentina apresentava paralelismos com a do Brasil e pode ser interpretada como a de um agente oportunista, ao explorar as ambiguidades do Mercosul para alcançar objetivos específicos. Nesse caso, o foco argentino não se limitava ao acordo com a UE, mas também incluía a possibilidade de firmar acordos bilaterais como estratégia para mitigar os impactos da crise econômica que se aprofundou durante o governo Macri (Marchao, 2018). No entanto, as prioridades domésticas, sobretudo a tentativa de reeleição em meio à recessão, dificultaram a articulação de mudanças institucionais relevantes no bloco. Com a derrota de Macri, qualquer tentativa de promover mudanças por meio da conversão, ainda que com o apoio brasileiro, tornou-se inviável.

A eleição de Javier Milei em 2023 marcou uma mudança significativa na postura argentina em relação ao Mercosul, com ênfase maior na flexibilização das negociações externas. Durante a reunião do Grelex, em agosto de 2024, o país apresentou uma proposta preliminar para redefinir as modalidades de negociação no bloco. O documento sugeria a adoção de procedimentos sequenciais para negociações externas. Entre as possibilidades destacadas, incluíam-se o aval para negociações individuais ou plurilaterais em casos de ausência de consenso sobre tratativas conjuntas dentro de um prazo estabelecido, desde que os demais Estados Partes fossem previamente informados e pudessem aderir aos acordos (Mercosul, 2024a).

No entanto, a proposta formal levada ao Conselho do Mercado Comum, em dezembro de 2024, rompeu com os princípios da Decisão CMC nº 32/00. O texto previa a possibilidade de firmar acordos de livre comércio de forma individual ou em grupos, sem a necessidade de falta de consenso entre os Estados Partes (Mercosul, 2024b). Os demais membros poderiam aderir aos acordos posteriormente, de forma unilateral. A proposta evidenciou as divisões

entre os Estados fundadores. Enquanto a Argentina recebeu apoio do Uruguai, defensor histórico da flexibilização, Brasil e Paraguai posicionaram-se contra, reafirmando que, como união aduaneira, o bloco deve conduzir negociações externas de maneira coordenada, sobretudo em acordos com terceiros países ou blocos regionais (Mercosul, 2024c).

A guinada promovida por Milei ao apresentar uma proposta de reforma da Decisão nº 32/00 caracteriza a Argentina como um agente subversivo, semelhante ao Uruguai. Ao propor a introdução de novas regras sobrepostas às existentes, o país atua dentro do marco institucional, mas com o intuito de reconfigurá-lo. Embora o Tratado de Assunção estabeleça a obrigatoriedade de políticas comerciais comuns entre os Estados Partes, a estratégia argentina busca alterar essa lógica sem romper formalmente com o regime. Trata-se de uma tentativa de mudança institucional por adição de camadas (*layering*), em que novas disposições enfraquecem o núcleo normativo original e comprometem sua estabilidade (Mahoney; Thelen, 2009). A proposta argentina, ao permitir negociações extrabloco, fragiliza a centralidade da Decisão nº 32/00. Ainda que formalmente compatível com as regras vigentes, essa forma de atuação subverte a coerência do bloco e pode reduzir seu poder de barganha no cenário internacional.

Embora Milei tenha adotado uma retórica crítica ao Mercosul, ao descrevê-lo como "uma prisão que não permite que os países membros possam aproveitar nem suas vantagens comparativas, nem seu potencial exportador" (Figueiredo, 2024), a Argentina ainda não pode ser considerada como um agente insurrecionário. Esse tipo de agente rejeita integralmente o *status quo* institucional e busca substituí-lo por um novo regime normativo, o que não se verifica até o momento no governo argentino. A proposta de reformar a Decisão nº 32/00 foi apresentada nos marcos institucionais do bloco, o que sinaliza respeito ao procedimento vigente. De acordo com Mahoney e Thelen (2009), a mudança por camadas, diferentemente do deslocamento (*displacement*), não elimina a norma existente, mas modifica, revisa ou adiciona regras ao conjunto existente. Essa sobreposição permite que a estrutura institucional permaneça em funcionamento, ainda que transformada pelas novas normas. O deslocamento, por sua vez, envolve a substituição direta de uma norma: a regra anterior é formalmente removida e outra é instaurada em seu lugar. Em ambos os casos, há transformações que preservam a estrutura formal, mas alteram de modo substantivo o modo como ela opera na prática (Mahoney; Thelen, 2009).

Paraguai

O Paraguai, menor economia do Mercosul, tem buscado ampliar o acesso a mercados externos e assegurar condições preferenciais para a comercialização de principais produtos de exportação (Pena; Gayá; Svarzman, 2022). No contexto das negociações externas, o país se beneficia da Decisão CMC nº 28/03 (Mercosul, 2003), que estabelece um tratamento diferenciado com o objetivo de mitigar as assimetrias econômicas internas e reconhece as limitações

estruturais de sua economia. A adesão paraguaia ao bloco foi motivada, em grande parte, pela oportunidade de integrar as negociações comerciais conjuntas (Scavone Yegros; Brezzo, 2013).

Com setores produtivos pouco competitivos em mercados extrarregionais, o Paraguai depende significativamente das condições preferenciais de comércio intrabloco, que desempenham um papel central na sustentação de suas exportações (Rios et al., 2020). Apesar de sua postura geralmente favorável às iniciativas de negociações externas do bloco (Carvalho; Salles, 2023), o país tem oscilado entre o apoio às negociações conjuntas e a defesa de maior autonomia para firmar acordos bilaterais. Ainda que tenha mantido uma aliança estratégica com os EUA nos anos 2000, incluindo aportes financeiros para ações de combate ao narcotráfico, o Paraguai rejeitou a implementação da Alca (Lambert, 2011; Toledo, 2015). Durante a suspensão no Mercosul, em 2012[4], o país intensificou os esforços de diversificação econômica. Em janeiro de 2013, solicitou e obteve, em maio do mesmo ano, o status de observador da Aliança do Pacífico (Heduvan, 2020).

Um aspecto particular da política externa paraguaia é o reconhecimento de Taiwan como país independente, o que lhe garante apoio econômico para projetos de desenvolvimento social e institucional. Um exemplo emblemático é a nova sede do Congresso Nacional paraguaio, inaugurada em 2003, com financiamento de Taiwan (Heduvan, 2020). Apesar dessa relação, o país não descarta a possibilidade de conduzir negociações comerciais com a China no âmbito do Mercosul. Em agosto de 2024, o presidente Santiago Peña declarou que o Paraguai estava aberto à celebração de acordos de livre comércio com a China, mesmo mantendo relações diplomáticas com Taiwan (Desantis; Elliott, 2024).

O pragmatismo do Paraguai também se reflete nos debates sobre a Decisão nº 32/00. Durante visita ao Uruguai, em fevereiro de 2021, o chanceler paraguaio Euclides Acevedo afirmou que o país apoiava as negociações em bloco, mas considerava necessário revisar os limites da flexibilização (La Diaria, 2021). Na ocasião, declarou à imprensa que "os 30 anos da assinatura do Tratado de Assunção merecem uma análise retrospectiva (...) e uma projeção maior para o futuro, pois, sem unidade na região, o desenvolvimento continental será muito difícil" (Paraguai, 2021). Em 2022, entretanto, o Paraguai foi signatário de uma nota conjunta com Argentina e Brasil, alertando para possíveis medidas jurídicas e comerciais caso o Uruguai avançasse com negociações fora do âmbito do Mercosul (Argentina, 2022). Em 2024, diante da proposta argentina de flexibilização, o Paraguai se alinhou à posição brasileira e manifestou oposição (Mercosul, 2024c).

O Paraguai pode ser caracterizado como um agente oportunista, uma vez que sua atuação não reflete um compromisso ideológico consistente com a manutenção ou a transformação do *status quo* institucional, mas responde pragmaticamente aos cenários mais vantajosos.

4 O Paraguai foi suspenso por ruptura da ordem democrática com base no Protocolo de Ushuaia.

Frequentemente, a manutenção das negociações em bloco representa a opção mais estratégica. Ao evitar confrontos diretos com as instituições do Mercosul, o país se posiciona como aliado natural daqueles que sustentam o *status quo* (Mahoney; Thelen, 2009).

Essa lógica é particularmente evidente na forma como o Paraguai acompanha a posição majoritária do bloco, independentemente de ser favorável ou contrária à flexibilização. No caso da proposta argentina, a aliança paraguaia com o Brasil pode ser interpretada à luz da tradição histórica da política externa brasileira, que busca integrar o país vizinho à sua esfera de influência por meio de mecanismos institucionais (Toledo, 2015). Ainda que caracterizado como um agente oportunista, o Paraguai não demonstrou sinais de tentar reconfigurar a Decisão nº 32/00 por meio da conversão institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Decisão CMC nº 32/00 foi criada para reafirmar o compromisso dos Estados Partes do Mercosul com a condução de negociações comerciais conjuntas em casos que envolvem preferências tarifárias. Apesar de sua importância estratégica, a norma tem sido alvo de debates constantes – tanto por aqueles que defendem sua flexibilização quanto pelos que buscam sua manutenção –, conforme os interesses e as prioridades de cada país. Essas divergências são intensificadas pelas ambiguidades e lacunas do desenho institucional do Mercosul, que, enquanto bloco intergovernamental, combina rigidez normativa com margens para interpretações estratégicas. Por um lado, a Decisão nº 32/00 atua como um mecanismo de contenção contra iniciativas unilaterais que comprometeriam a coesão do bloco; por outro, sua aplicação restritiva pode limitar a capacidade do Mercosul de avançar em acordos comerciais estratégicos.

A análise das propostas de alteração da Decisão nº 32/00 revela que os Estados Partes adotaram diferentes estratégias para promover mudanças institucionais, exploraram ambiguidades normativas e mobilizaram tensões políticas conforme seus interesses. O Brasil oscilou entre a defesa da norma e sua flexibilização estratégica, ajustando sua posição de acordo com conjunturas políticas e econômicas. Já o Uruguai manteve uma postura constante em favor da flexibilização: buscou modificar a decisão por meio da sobreposição de novas regras (*layering*) e reinterpretou sua validade jurídica para justificar negociações bilaterais fora do bloco. A Argentina, antes defensora da regra, radicalizou sua posição sob o governo Milei, propondo uma sobreposição mais ampla do modelo vigente. O Paraguai, por sua vez, adotou uma postura pragmática e equilibrou o apoio à negociação coletiva com reivindicações por maior autonomia, sem romper com a estrutura institucional existente. Essas dinâmicas ilustram como os Estados Partes buscaram ampliar suas margens de manobra dentro do Mercosul, combinando cooperação e contestação no processo de adaptação institucional.

CC BY NC SA

Mesmo diante de momentos de retração na integração regional e de divergências significativas entre os membros, o Mercosul demonstrou resiliência ao longo de seus mais de 30 anos de existência (Mariano; Menezes, 2021). A agenda externa do bloco tem sido um fator determinante para essa continuidade, especialmente nas negociações com a Alca e no acordo com a UE, cuja conclusão, após 25 anos, representou um marco na trajetória do bloco. Essa agenda não apenas reforçou a inserção internacional dos Estados Partes, mas também evidenciou a capacidade do Mercosul de sustentar negociações estratégicas, mesmo diante de desafios internos e externos (Mercosul, 2015).

A teoria da mudança institucional gradual oferece um arcabouço teórico relevante para compreender a resistência das instituições a transformações. Ela destaca que essa resistência não é estática, mas condicionada por fatores políticos, econômicos e institucionais. Embora os avanços na agenda externa possam ser vistos como elementos de reforço à estabilidade institucional, este estudo buscou evidenciar as tentativas de mudança no modelo de negociações externas desde a implementação da Decisão nº 32/00, ao analisar as dinâmicas que impulsionam essas iniciativas. A própria agenda externa do Mercosul surge como um dos principais vetores de mudança institucional gradual, impulsionada por pressões domésticas e demandas de setores estratégicos, como a indústria e o agronegócio.

O Mercosul, enquanto bloco econômico, apresenta uma estrutura institucional na qual os Estados Partes detêm amplos poderes de veto – fator que, conforme Mahoney e Thelen (2009), reforça sua estabilidade. Segundo os autores, em contextos marcados por oportunidades de veto, os agentes que buscam mudanças institucionais enfrentam maiores dificuldades para mobilizar recursos e articular coalizões capazes de modificar as normas vigentes. Nesse sentido, as divergências ideológicas entre os integrantes do bloco tornam ainda mais desafiadora a construção de consensos, o que restringe a viabilidade de alterações profundas no bloco.

O debate sobre a Decisão nº 32/00 é atravessado por diferentes interpretações jurídicas. Enquanto alguns argumentam que a norma carece de efetividade por não ter sido formalmente incorporada aos ordenamentos jurídicos nacionais, outros defendem que sua aplicação decorre diretamente do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, que estabelecem a obrigatoriedade de normas comuns para a política comercial externa. Para esses últimos, a 32/00 apenas reafirma obrigações preexistentes e dispensa a necessidade de internalização (Carvalho; Salles, 2023). Ainda assim, sua aplicação tem sido sustentada como parte do direito consuetudinário do bloco, o que reforça os princípios de uma união aduaneira com política comercial externa comum (Rios et al., 2020).

Carvalho e Salles (2023) apontam que o contraste entre a proibição de negociações extrarregionais individuais e a permissão de acordos bilaterais no âmbito da Aladi levanta questionamentos sobre a coerência da 32/00 e fomenta tentativas de mudanças institucionais graduais. Além disso, a postura recente da Argentina, ao excluir mercados de acordos preferenciais, adicionou outra camada de tensão ao debate e evidenciou as dificuldades de harmonização da norma.

Essas questões colocam em debate não apenas a validade jurídica da Decisão nº 32/00, mas também os fundamentos da união aduaneira do Mercosul, cuja funcionalidade depende da adoção de políticas comerciais comuns. A abertura para acordos bilaterais poderia intensificar as assimetrias já existentes no bloco, gerar distorções no mercado e aprofundar desigualdades econômicas. Se conduzida sem mecanismos adequados de coordenação, essa flexibilização pode comprometer a estabilidade do Mercosul, ao criar cenários de concorrência desleal entre seus membros. Por isso, qualquer tentativa de mudança institucional deve ser conduzida com cautela, de modo a preservar a integridade do bloco enquanto projeto de integração regional.

As ambiguidades institucionais da Decisão nº 32/00, combinadas às pressões políticas e econômicas enfrentadas pelos Estados Partes, funcionam como catalisadores de tentativas de mudança institucional no Mercosul. A ausência de clareza sobre a obrigatoriedade jurídica da norma não apenas abriu espaço para interpretações divergentes, mas também permitiu que os Estados Partes mobilizassem essa incerteza para tentar promover ajustes estratégicos. Segundo Streeck e Thelen (2005), a ambiguidade institucional não é apenas um fator de instabilidade, mas também um elemento que sustenta mudanças graduais e reforça a permanência das instituições. Essa dualidade é evidente na forma como os países do Mercosul lidam com a Decisão nº 32/00. Assim, a ambiguidade institucional abre espaço tanto a continuidade quanto a adaptação da norma, o que permite ajustes sem deslegitimar completamente o arcabouço institucional do Mercosul.

Além da ambiguidade normativa, as pressões domésticas também exercem um papel central na forma como os Estados Partes interagem com a Decisão nº 32/00. Conforme apontam Mahoney e Thelen (2009) e Thelen (2004), essas pressões podem tanto impulsionar transformações institucionais quanto reforçar a estabilidade das regras existentes. No caso do Mercosul, o Brasil oscilou entre a defesa da norma e a sugestão de flexibilizações pontuais, ajustando sua posição conforme as demandas de sua política externa. O Paraguai, por sua vez, combinou apoio à negociação coletiva com reivindicações por maior autonomia, sem contestar a obrigatoriedade da norma. Essas dinâmicas demonstram que as instituições não são estruturas rígidas, mas espaços de disputa onde estabilidade e mudança coexistem em um ciclo contínuo de interpretação, adaptação e renovação (Mahoney; Thelen, 2009; Streeck; Thelen, 2005; Thelen, 2004). Assim, a Decisão nº 32/00 segue em vigor, sujeita a constantes reinterpretações, moldadas tanto pela ambiguidade de suas regras quanto pelas necessidades políticas de seus signatários.

AGRADECIMENTOS

O presente artigo foi realizado com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processo nº. 2024/13017-3.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE JÚNIOR, Evaristo Nunes de. *A Decisão 32/00 e os Acordos Extrarregionais do Mercosul. In:* Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Belo Horizonte, jul. 2017.

ARAÚJO, André Leite; GONÇALVES, Julia de Souza Borba. La red de acuerdos y las negociaciones externas del Mercosur: análisis del 2015 hasta 2020. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 10, n. 1, p. 195–221, 29 out. 2021.

ARAÚJO, André Leite; SILVA, Matheus Felipe. Venezuela suspensa del Mercosur: la suspensión de un actor de veto. *In*: *Novos e velhos sentidos da integração da América Latina: práticas e desafios*. São Paulo: Prolam/Usp, 2019.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *O Mercosul: Negociações Extra-Regionais. [S.l.]:* Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

ARGENTINA. *Nota conjunta de los Coordinadores Nacionales de Argentina, Brasil y Paraguay ante el Grupo Mercado Común del Mercosur.* 30 nov. 2022. X: @Cancilleria_Ar. Disponível em: https://x.com/Cancilleria_Ar/status/1597928311317213184. Acesso em: 15 jan. 2025.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Informe MERCOSUR No 21 (2015-2016) Segundo semestre 2015 - Primer semestre 2016.* Nota Técnica Nº IDB-TN-1145. nov. 2016.

BARCELÓ, Nastasia. Flexibilización ¿para qué? Apuntes sobre la política exterior uruguaya hacia el Mercosur (2015-2022). *Desafíos*, v. 35, n. 2, 14 jun. 2023.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da LVIII Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados (videoconferência)- Palácio do Planalto.* Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-lviii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-videoconferencia-palacio-do-planalto. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. *Brasil, um País em Busca de uma Grande Estratégia - Relatório de Conjuntura*, maio 2017. Disponível em: https://www.gov.br/secretaria-geral/pt-br/arquivos/brasil-um-pais-em-busca-de-uma-grande-estrategia.pdf/view. Acesso em: 21.ago.2023.

BURIAN, Camilo López. Algunas reflexiones sobre la flexibilización del Mercosur y los análisis académicos que hacemos sobre el tema desde Uruguay. *In*: HERNÁNDEZ NILSON, Diego; CAETANO, Gerardo (ed.) *30 años del Mercosur: trayectorias, flexibilización e interregionalismo*. Montevidéu: Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2022.

BUSSO, Anabella; ZELICOVICH, Julieta. El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico? *Conjuntura Austral*, v. 7, n. 37, 17 set. 2016.

CAETANO, Gerardo; POSE, Nicolás. La búsqueda de la flexibilización de Mercosur: impulsos y límites de la demanda uruguaya. *Civitas: revista de Ciências Sociais*, p. e44183, 5 fev. 2024.

CARVALHO, Marina Amaral Egydio de; SALLES, Marcus Maurer de. Relacionamento externo do Mercosul: fundamentos históricos, dilemas contemporâneos e perspectivas futuras. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 35, abr. 2023.

COLOMBO, Silvia. *Javier Milei e a ultradireita argentina*. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/el-provocador. Acesso em: 17 jun. 2025.

DESANTIS, Daniela; ELLIOTT, Lucinda. *Paraguay open to China trade deals despite Taiwan ties, Pena says*. Disponível em: https://www.reuters.com/world/americas/paraguay-open-china-trade-deals-via-mercosur-despite-taiwan-ties-pena-says-2024-08-21. Acesso em: 16 jan.2025.

EL PAÍS. *Cancillería plantea abrirse al mundo y negociar "sin miedo"*. Disponível em: https://www.elpais.com.uy/informacion/cancilleria-plantea-abrirse-al-mundo-y-negociar-sin-miedo. Acesso em: 15 jan. 2025.

FIGUEIREDO, Janaina. *Milei: "Mercosul é uma prisão" para os países que o integram*. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/12/06/milei-mercosul-e-uma-prisao-para-os-paises-que-o-integram.ghtml. Acesso em: 17 jan.2025.

GRANATO, Leonardo. Os trinta anos do Mercosul: apontamentos para um balanço. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 10, n. 19, 2021.

HEDUVAN, Julieta. *Paraguay, política exterior e integración regional: un recorrido hacia la contemporaneidad*. Asunción, Paraguay: Libreria Intercontinental Editora, 2020.

LA DIARIA. *Lacalle Pou pondrá sobre la mesa la flexibilización del Mercosur en la reunión con Abdo Benítez*. Disponível em: https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/2/lacalle-pou-pondra-sobre-la-mesa-la-flexibilizacion-del-mercosur-en-la-reunion-con-abdo-benitez. Acesso em: 16 jan. 2025.

LAMBERT, Peter. Dancing Between Superpowers: Ideology, Pragmatism, and Drift in Paraguayan Foreign Policy. *In:* GARDINI, Gian Luca; LAMBERT, Peter (Orgs.). *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Nova York: Palgrave Macmillan US, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior,* v. 82, p. 4–19, 2005.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ORGS.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. 1. ed. Cambridge University Press, 2009.

MALAMUD, Andrés. *Presidential democracies and regional integration. An institutional approach to Mercosur (1985-2000)*. Tese de doutorado em Ciência Política, European University Institute, 2003.

MARCHAO, Talita. *De volta à Argentina, Guedes recua e diz que moeda comum, o peso real, está "distante"*. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/07/16/de-volta-a-argentina-guedes-recua-e-diz-que-moeda-comum-e-esta-distante.htm. Acesso em: 25 ago. 2023.

MARCHAO, Talita. *Macri achou que Argentina ia ser vitrine, mas passa o chapéu no G20*. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/12/01/macri-achou-que-ia-ser-vitrine-mas-passa-o-chapeu-no-g20.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MENEZES, Roberto Goulart. Três Décadas de Mercosul: Institucionalidade, Capacidade Estatal e Baixa Intensidade da Integração. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 112, p. 147–179, abr. 2021.

MARIANO, Marcelo Passini. *A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul*. Editora UNESP, 2015.

MARIANO, Marcelo Passini; FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; NEVES, Bárbara Carvalho. Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 31, p. e001, 2023.

MERCOSUL, Conselho do Mercado Comum (CMC). XI *Reunião Extraordinária do Conselho do Mercado Comum*. Ata Nº01/16, 14 dez. 2016. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/64425_CMC_2016_ACTA01-Ext_ES.pdf. Acesso em: 05 jan. 2025.

MERCOSUL. *Declaração sobre Relacionamento Externo do Mercosul*. 21 dez. 2015. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/declaraciones/60209_ATTZBPMA.pdf. Acesso em: Acesso em: 30 jul. 2024

MERCOSUL. *Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL*. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul. Acesso em: 15 jan.2025.

MERCOSUL. *LXV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común*. Conselho do Mercado Comum (CMC), 6 dez. 2024c. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/103541_CMC_2024_ACTA02_ES.pdf . Acesso em: 15 dez. 2024**.**

MERCOSUL. *Negociações Externas*. 16 dez. 2003. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11556_DEC_028-2003_PT_Negocia%C3%A7%C3%B5es%20Externas.pdf. Acesso em: 15 nov. 2024**.**

MERCOSUL. *Projeto de Decisão CMC sobre Relacionamento Externo*. Grelex, 14 ago. 2024a. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/101441_GRELEX_2024_ACTA03_ANE04_ES_PDec-RelExt-propArg-SUNEI-s123-24.pdf. Acesso em: 15 nov. 2024.

MERCOSUL. *Projeto de Decisão "Relacionamento Externo – Modalidades de Negociação" – proposta da Argentina*. Conselho do Mercado Comum (CMC), 6 dez. 2024b. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/103585_CMC_2024_ACTA02_ANE04_%20PDEC_Propuesta%20Aggiornamento%20Relaciones%20Externas%20MERCOSUR%20-%20Diciembre%202024.pdf. Acesso em: 15 dez. 2024.

MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. 1994. Disponível em: https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur. Acesso em: 30 jul. 2024.

MERCOSUL. *Relançamento do Mercosul Relacionamento Externo*. CMC/DEC. Nº 32/00, 29 jun. 2000. Disponível em: https://normas.mercosur.int/public/normativas/1248. Acesso em: 30 ago. 2024.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. 1991. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/. Acesso em: 30 ago. 2024.

NIEBIESKIKWIAT, Natasha. *Luis Lacalle Pou ratificó su postura de firmar acuerdos extra Mercosur y Jair Bolsonaro lo apoyó*. Disponível em: https://www.clarin.com/economia/luis-lacalle-pou--ratifico-postura-firmar-acuerdos-extra-mercosur-jair-bolsonaro-apoyo_0_8zWMiFoQy.html. Acesso em: 15 jan. 2025.

PARAGUAI. *Visita de Abdo a Lacalle permitirá fortalecer el relacionamiento bilateral y el vínculo comercial*. Disponível em: https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/visita-de-abdo-lacalle-permitira-fortalecer-el-relacionamiento-bilateral-y-el-vinculo--comercial. Acesso em: 15 jan. 2025.

PENA, Celina *et al. Informe Mercosur Nº. 26: Mercosur: Divergencias estratégicas y consensos pragmáticos*. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Instituto para a Integração da América Latina e Caribe, 5 dez. 2023.

PENA, Celina; GAYÁ, Romina; SVARZMAN, Gustavo. *Informe Mercosur No. 25: 2022: El devenir del Mercosur: claves internas y externa:* Banco Interamericano de Desenvolvimento e Instituto para a Integração da América Latina e Caribe, 12 set. 2022.

RIOS, Sandra Polónia *et al. Informe Mercosul 2020: Sob a pressão da agenda externa*. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Instituto para a Integração da América Latina e Caribe, nov. 2020.

SCAVONE YEGROS, Ricardo; BREZZO, Liliana M. *História das relações internacionais do Paraguai*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen Ann (ORGS.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press, 2005.

THELEN, Kathleen Ann. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press, 2004.

TOLEDO, Sara Basílio de. *Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil: o caso da renegociação do Tratado de Itaipu*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP), 2015.

URUGUAI. Comunicación de la Presidencia. *Uruguay y China fijaron plazos para acuerdo de libre comercio en 2018, a 30 años de reinicio de relaciones diplomáticas*. Disponível em: https://abre.ai/nIrS. Acesso em: 3 out. 2025.

URUGUAI. *LVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur – Estados Partes y Bolivia. Comunicado de prensa N° 112/21*, 07 jul. 2021b. Disponível em: https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/lviii-reunion-ordinaria-del-consejo-del-mercado-comun-cmc-del-mercosur. Acesso em: 15 jan. 2025b.

URUGUAI. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Canciller Nin Novoa ante el Parlasur: Prioridades de la PPT Uruguay.* Disponível em: https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/canciller-nin-novoa-ante-el-parlasur-prioridades-de-la-ppt-uruguay-0. Acesso em: 15 jan 2025.

URUGUAI. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Lacalle Pou y Bolsonaro analizaron la posibilidad de flexibilizar el comercio con países fuera del Mercosur*. Comunicado de prensa N° 22/21. 03 fev. 2021a. Disponível em: https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/lacalle-pou-bolsonaro-analizaron-posibilidad-flexibilizar-comercio-paises. Acesso em: 15 jan 2025a.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19573

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Cooperação jurídica internacional em região de fronteira: casuísticas do poder judiciário de Ponta Porã (BR) e de Pedro Juan Caballero (PY)

Thielly Dias de Alencar Pitthan
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)
Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, Brasil
E-mail: thielly.pithan@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0004-6044-2705

Luiza Vieira Sá de Figueiredo
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)
Brasília, Distrito Federal, Brasil
E-mail: luizavisaf@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6407-3570

Resumo: O artigo examina a cooperação jurídica internacional (CJI) nas cidades gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), destacando desafios e possíveis melhorias no fluxo de comunicação entre os Judiciários desses países. A pesquisa, com abordagem qualitativa, consistiu em análise documental de solicitações reais no interregno de 2022-2023. Verificou-se que o modelo atual de CJI, burocrático e centralizado, não atende às dinâmicas específicas dessas regiões fronteiriças. Foram ana-

lisados seis pedidos paraguaios e uma carta rogatória brasileira, revelando atrasos e falhas decorrentes da ausência de tradução, desconhecimento técnico e limitações no uso de tecnologias. O estudo propõe um fluxo direto de cooperação judiciária entre autoridades locais, inspirado nos princípios da cooperação judiciária nacional, como eficiência e celeridade, para alinhar as práticas legais às necessidades fronteiriças e evitar nulidades processuais ou impactos diplomáticos.

Palavras-chave: poder judiciário; cooperação jurídica internacional; regiões de fronteira.

International legal cooperation in the border region: cases from the judiciary of Ponta Porã (BR) and Pedro Juan Caballero (PY)

Abstract: The article examines international legal cooperation (ILC) in the twin cities of Ponta Porã (Brazil) and Pedro Juan Caballero (Paraguay), highlighting challenges and possible improvements in the communication flow between the judiciaries of both countries. Using a qualitative approach, the research involved document analysis of actual requests made between 2022 and 2023. It was found that the current ILC model—bureaucratic and centralized—does not meet the specific dynamics of these border regions. Six Paraguayan requests and one Brazilian letter rogatory were analyzed, revealing delays and failures due to the absence of translation, lack of technical knowledge, and limited use of technology. The study proposes a direct cooperation flow between local judicial authorities, inspired by the principles of national judicial cooperation—such as efficiency and promptness—in order to align legal practices with border needs and avoid procedural nullities or diplomatic impacts.

Keywords: judiciary; international legal cooperation; border regions.

Cooperación jurídica internacional en la región fronteriza: casuística desde el poder judicial de Ponta Porã (BR) y Pedro Juan Caballero (PY)

Resumen: El artículo examina la cooperación jurídica internacional (CJI) en las ciudades gemelas de Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay), destacando los desafíos y posibles mejoras en el flujo de comunicación entre los poderes judiciales de ambos países. La investigación, con enfoque cualitativo, consistió en el análisis documental de solicitudes reales en el período de 2022 a 2023. Se constató que el modelo actual de CJI, burocrático y centralizado, no responde a las dinámicas específicas de estas regiones fronterizas. Se analizaron seis solicitudes paraguayas y una carta rogatoria brasileña, evidenciando retrasos y fallas derivadas de la falta de traducción, desconocimiento técnico y limitaciones en el uso de tecnologías. El estudio propone un flujo directo de cooperación judicial entre autoridades locales, inspirado en los principios de la cooperación judicial nacional, como la eficiencia y la celeridad, con el fin

de alinear las prácticas jurídicas con las necesidades fronterizas y evitar nulidades procesales o impactos diplomáticos.

Palabras clave: poder judicial; cooperación jurídica internacional; regiones fronterizas.

Recebido em: 29/01/2025
Aceito em: 01/08/2025

INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário se comunica com a sociedade, interna e externamente, e, por vezes, com outros países, quando a prática de um ato processual deva produzir efeitos além dos limites do seu território. A comunicação é, portanto, um fator primordial para a atuação judicial, o que ganha contornos diferenciados em regiões de fronteira, especialmente em cidades gêmeas, diante da integração existente. Este ato comunicativo entre países para o cumprimento de ordem judiciais, se dá, em regra, pela Cooperação Jurídica Internacional – CJI, que pressupõe a ideia de cumprimento de medidas judiciais em solo estrangeiro (Tesheiner, 2019). A CJI em âmbito judicial pode ser conceituada como "o intercâmbio internacional para o cumprimento extraterritorial de medidas processuais do Poder Judiciário de outro Estado" (Pires Júnior, 2014).

O Código de Processo Civil estabelece princípios e diretrizes para sua efetivação, sob a forma de carta rogatória, de auxílio direto e de homologação de sentença estrangeira. A cooperação deve ser efetivada pela autoridade central, que, no Brasil, é, em regra, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI, no âmbito do Ministério da Justiça. A prática forense evidencia ser comum a demora de meses para o cumprimento de cartas rogatórias que, não raro, retornam inexitosas, ou seja, sem cumprimento.

As relações nas cidades gêmeas, por sua vez, são dinâmicas e complexas. O fluxo migratório é contínuo e também pendular. O migrante pendular é aquele cujo "deslocamento é relacionado às atividades por eles desenvolvidas (estudo, trabalho, etc), e seu retorno ao país de origem ocorre de maneira regular" (Oliveira, 2017). Em outras palavras, são as pessoas que cruzam a linha fronteiriça corriqueira e diariamente para o desenvolvimento de atividades cotidianas, num movimento de vai e vem, semelhante ao do pêndulo, trazendo para essas regiões uma identidade específica. Essa dinamicidade das relações que se estabelecem em regiões de fronteira, aliada a experiências inexitosas de utilização da CIJ, faz com que as autoridades judiciais atuantes nessas regiões busquem formas alternativas de comunicação para assegurar a efetividade processual.

Nesse contexto, o simples cruzar de uma avenida por um oficial de justiça ou o envio de uma comunicação por telefone, por exemplo, são medidas que podem, em tese, assegurar o andamento processual. Entretanto, isso pode gerar nulidades processuais ou até mesmo incidentes diplomáticos. Como garantir efetividade processual quando o fluxo documental oficial não acompanha a proximidade geográfica?

O avanço tecnológico dos meios de comunicação é um fato social que não deve ser ignorado pelo Direito (Clementino, 2016), especialmente quando utilizado para assegurar direitos e efetivar valores caros ao jurisdicionado, como a celeridade e a efetividade. A partir do espaço geográfico compartilhado das cidades gêmeas, o presente artigo tem por objetivo

CC BY NC SA

demonstrar que o mecanismo da CJI como regulamentado atualmente não atende a dinamicidade das relações que se estabelecem nessas regiões.

Para tanto, analisa o fluxo de comunicação estabelecido entre o Poder Judiciário brasileiro e paraguaio no recorte fronteiriço das cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero no interregno de um ano, lapso temporal escolhido por ser considerado suficiente para conferir uma amostragem relevante acerca da dinâmica das solicitações em processos de um país para o outro. Constitui também objetivo, apontar alternativas para a melhoria no fluxo comunicativo oficial.

Após levantamento e análise documental dos casos, são trazidas reflexões sobre o atual funcionamento da CJI em região de fronteira, algumas iniciativas de cooperação transfronteiriça em cidades gêmeas e o potencial de aperfeiçoamento advindo do instituto da cooperação judiciária nacional para a construção de um fluxo específico.

A metodologia envolve abordagem qualitativa, mediante análise documental, e utilizou a base de dados do sistema de automação judiciária (SAJ), implantado no Poder Judiciário estadual, para buscar por processos judiciais que envolviam CJI com o país vizinho. Como já mencionado, optou-se por um recorte geográfico e um temporal. A pesquisa caracteriza-se ainda como explicativa, buscando compreender a insuficiência do mecanismo de CJI nas cidades gêmeas, a partir das demandas específicas identificadas nos casos representativos dos recortes estabelecidos. Ao final, sugere-se algumas medidas concretas para aperfeiçoamento da CIJ em regiões de fronteira.

A FRONTEIRA DE PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO

A intensa integração existente entre os Municípios de Ponta Porã e de Pedro Juan Caballero pode ser justificada pela história de constituição das referidas cidades, que foram divididas após a Guerra do Paraguai e formavam um espaço único denominado de "Punta Porã", pertencente à nação paraguaia (Municipalidad de Pedro Juan Caballero, 2024). Um tratado de 9 de janeiro de 1872, assinado em Asunción, definiu inicialmente a linha divisória dessa fronteira e foi objeto de modificações complementares posteriormente. Somente em 23 de outubro de 1933, os presidentes brasileiro e paraguaio, respectivamente, Getúlio Vargas e Eusébio Ayala, fixaram o marco divisório dos referidos Municípios, que foi oficialmente concluído em 1936 (Figueiredo, 2013).

Ponta Porã foi criada em 1912, tem 5.359,354 km² de extensão territorial e uma população de 92.017 pessoas (Oliveira, 2024), sendo atualmente composta pelos distritos de Cabecei-

ra do Apa, Nova Itamarati e Sanga Puitã. Já Pedro Juan Caballero foi criada em 1901, tem uma extensão territorial de 4.733 km² e uma população de mais de 120.000 pessoas (Universidad Superior Hernando Arias de Saavedra, 2025), além de ser integrada pelos distritos de Bella Vista e Capitán Bado (Souza, 2018). Atualmente é a capital do Departamento de Amambay, equivalente ao estado de Mato Grosso do Sul.

Cidades gêmeas são municípios que vivem sob o fluxo de intensa troca e influências recíprocas, mantendo, as pessoas, relações de interdependência (Souza, 2018). O conceito foi normatizado pelo Estado brasileiro e consta atualmente da Portaria nº 2.507/2021 do Ministério de Desenvolvimento Regional. Referido normativo trouxe um conceito, aqui referido como "principal", a saber:

> Os Municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (Brasil, 2021).

Pode-se dizer que a mencionada portaria estabeleceu também um conceito excludente, na medida em que preceitua "não serão consideradas cidades-gêmeas aquelas que apresentem, individualmente, população inferior a 2.000 (dois mil) habitantes" (Brasil, 2021); e um conceito equiparado, que são "os municípios designados como localidades fronteiriças vinculadas em acordos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil e ratificados pelo Congresso Nacional" (Brasil, 2021).

Atualmente, há 33 municípios brasileiros reconhecidos como cidades gêmeas, nos quais variam a integração geográfica e a intensidade das relações humanas estabelecidas com as cidades vizinhas. Em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, especificamente, a linha internacional se caracteriza por uma avenida urbana, na qual a identificação do idioma no comércio local indica o lado da fronteira, brasileira (em português) e paraguaia (em espanhol e/ou guarani). A fotografia abaixo ilustra um trecho da referida avenida, cuja internacionalidade na imagem se caracteriza pela bandeira de cada país.

Imagem 1: Avenida Internacional.



Fonte: autoria própria, 2024.

O FLUXO DA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL E A REALIDADE FRONTEIRIÇA

A cooperação jurídica internacional é o instituto responsável por regular o contato de instituições brasileiras com as de outras nações e pode se dar nas mais diversas áreas, em âmbito judicial ou administrativo (Clementino, 2016). A CJI em âmbito judicial pode ser conceituada como "o intercâmbio internacional para o cumprimento extraterritorial de medidas processuais do Poder Judiciário de outro Estado" (Pires Júnior, 2014). O modo como o ato cooperativo será efetivado dependerá da (in)existência de regras específicas (acordos bilaterais ou multilaterais) a regular a relação do Brasil com o outro país. Destarte, poderá se dar com lastro em tratados ou pela via da reciprocidade através de autoridades diplomáticas, conforme preceitua expressamente o artigo 26, §1º, do Código de Processo Civil brasileiro.

A cooperação pode ser ativa, quando é o Brasil quem solicita apoio da outra nação, ou passiva, quando as autoridades brasileiras são instadas a cooperar. De acordo com o artigo 26, §4º, do código de processo civil, a autoridade central é o Ministério da Justiça, salvo previsão específica em tratado e/ou convenção, função atualmente exercida pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI. As modalidades cooperativas estão previstas no Código de Processo Civil, sendo a carta rogatória, o auxílio direito e a homologação de sentença estrangeira, que podem versar sobre citação, intimação e notificação

CC BY NC SA

judicial e extrajudicial; colheita de provas e obtenção de informações; homologação e cumprimento de decisão; concessão de medida judicial de urgência; assistência jurídica internacional; qualquer outra medida judicial ou extrajudicial não proibida pela lei brasileira (Brasil, 2015). A diferença entre a carta rogatória e o auxílio direto reside no fato de que a primeira exige o juízo de delibação pelo Superior Tribunal de Justiça, necessário quando há manifestação judicial estrangeira de caráter decisório sujeita a "ratificação" interna denominada de *exequatur*.

Resumidamente, quando o Estado brasileiro pede auxílio, as autoridades interessadas devem encaminhar o requerimento para a autoridade central, que analisará se a tramitação dar-se-á por tratado ou por reciprocidade, a depender da existência ou não de acordo internacional a reger o pleito. Verificado o preenchimento dos requisitos e a instrução adequada, o pedido será transmitido para a autoridade central estrangeira. Uma vez retornado o expediente da outra nação, cumprido ou não, caberá à autoridade central remetê-lo à autoridade requerente. Se não houver tratado a regular o requerimento, a autoridade central provocará o Ministério das Relações Exteriores para participar do trâmite e acionar a autoridade estrangeira pelas representações diplomáticas do Brasil no exterior (Brasil, 2024).

Quando o Estado brasileiro é provocado a prestar auxílio, se houver tratado, o requerimento também deve ser recepcionado pela autoridade central brasileira, após encaminhamento da autoridade central estrangeira e, caso não, o processamento dar-se-á pela via diplomática, sendo o Ministério das Relações Exteriores o órgão que receberá o expediente e encaminhará para a autoridade central. Havendo necessidade de juízo de delibação, o feito será submetido ao Superior Tribunal de Justiça e uma vez concedido o *exequatur*, o expediente é remetido à Justiça Federal de 1º grau para cumprimento e, após, devolvido pela mesma via até retornar à autoridade estrangeira requerente. Não havendo a necessidade de juízo de delibação, a própria autoridade central dará seguimento ao expediente, encaminhando para a Advocacia Geral da União, quando houver necessidade de atuação judicial, ou ao órgão a quem compete atender à solicitação. De qualquer maneira, esses fluxos são referentes ao trâmite oficial da CJI, que não é a única via comunicativa entre autoridades estrangeiras. A realidade fronteiriça evidencia uma cooperação oficiosa, mas informal, caracterizada pelo contato direto e cooperação informal de autoridades públicas.

A judicatura na fronteira é dinâmica, tal como a vida fronteiriça. Inúmeras são as relações que se sujeitam aos marcos regulatórios de ambos os países. As instituições públicas precisam umas das outras (e de suas respectivas informações) para o desempenho dos seus misteres. As pessoas se comunicam e as instituições também. Aqui reside um aspecto importante da realidade fronteiriça: a dinamicidade das comunicações institucionais não tem acompanhado a dinamicidade das comunicações interpessoais. A circulação de pessoas, bens e serviços na faixa de fronteira enseja particularidades, especialmente nas cidades gêmeas, onde relações econômicas e sociais se formam mais intensamente pela facilidade de transposição do limite

internacional em razão de áreas urbanas próximas ou mesmo conurbadas com os países vizinhos. Essa mobilidade enseja, outrossim, problemas peculiares às regiões fronteiriças que deságuam em ações judiciais, as quais, para regular tramitação e entrega da prestação jurisdicional, demandam interlocução com órgãos e agências de outras esferas, públicas e privadas, nacionais e internacionais.

Machado (2010) sustenta que a fronteira, historicamente, tem sido objeto permanente de preocupação dos Estados, no sentido de controle e vínculo, e relaciona a demarcação de limites nas colônias sul-americanas ao avanço da Teoria de Estado moderna na Europa. Nesse contexto, a fronteira atua como ponto de contato e filtro aos fluxos internacionais e, por isso, pode ser mais ou menos permeável, de acordo com os sistemas jurídicos internos a regularem a política aduaneira, sanitária, migratória, etc. Conforme aponta Costa (2013), "as fronteiras são formadas por franjas territoriais de países diferentes, articuladas em uma contiguidade territorial, controlada e confrontada por diferentes territorialidades", e arremata que, "constituem-se em um espaço geográfico composto por mais de um território nacional" (Costa, 2013). Com efeito, esse último conceito é o que mais representa a realidade fronteiriça, na medida em que considera o espaço geográfico e não a linha internacional ou os sistemas jurídicos de cada país limítrofe.

Oliveira (2017) propôs uma tipologia para as fronteiras, lastreada no uso e na fluidez do território, e nos princípios da diferenciação e da aproximação entre elas, que não é estanque porque elas podem se movimentar de uma categoria para outra, que restaram classificadas em distantes (baixa integração formal e baixa integração funcional; uma fronteira de costas para a outra), crespas (baixa integração formal, mas com alta integração funcional), vibrantes (alta integração formal, com alta integração funcional) e protocolares (alta integração formal, mas com baixa integração funcional). O autor já havia defendido que Ponta Porã e Pedro Juan Caballero formam uma conurbação vibrante porque "recheada de ações formais e complementaridades funcionais plurais" (Oliveira, 2005). Entretanto, a análise da comunicação oficial estabelecida entre o Poder Judiciário brasileiro e paraguaio evidencia que a integração formal não é eficiente, o que repercute na atividade-fim, ou seja, na efetiva entrega da prestação jurisdicional nesta região.

Isso ficou evidenciado na pesquisa realizada no âmbito da jurisdição da infância e juventude, que analisou processos de crianças paraguaias em situação de acolhimento institucional na cidade de Ponta Porã e constatou que o prazo para retorno da solicitação de informações ao país vizinho era maior do que o prazo que a legislação brasileira estabelecia como prazo para o acolhimento institucional. Em outras palavras, o prazo necessário à coleta de informações via CJI para subsidiar a decisão judicial era superior ao prazo que a legislação previa para que o Poder Judiciário desse uma solução definitiva ao caso de acolhimento institucional (Pitthan, 2024).

A COOPERAÇÃO ENTRE O PODER JUDICIÁRIO DE PONTA PORÃ (BR) E DE PEDRO JUAN CABALLERO (PY)

No interregno de um ano (junho de 2022 a junho de 2023), foram recebidos pelo Poder Judiciário em Ponta Porã seis requerimentos do sistema de justiça paraguaio, que não foram integral e suficientemente atendidos. Eles foram encaminhados diretamente pela autoridade estrangeira, caracterizando-se como pedidos simples e sem complexidade, ou seja, foram objeto de solicitação direta. Nesse mesmo período, o juízo brasileiro também solicitou apoio das autoridades paraguaias, mediante a expedição de uma carta rogatória, sem êxito no cumprimento.

A busca pelos processos que representam os casos a seguir listados foi realizada em uma das Varas Criminais de Ponta Porã pelo Sistema de Automação Judiciária (SAJ), base de dados oficial do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul. Inicialmente, houve a pesquisa pela classe processual "pedido de providências", em que são cadastrados requerimentos que não versam sobre processos criminais. Em seguida, os processos localizados foram consultados individualmente, de modo a identificar o seu objeto e parte requerente. Por fim, foram identificados os que versavam sobre pleitos de autoridades paraguaias, totalizando 7 processos, cujos objetos são abaixo relacionados.

Pedido de notificação de pessoa para audiência

Em junho de 2022, aportou um ofício do Consulado paraguaio, solicitando, a pedido do Poder Judiciário respectivo, a notificação de pessoa para comparecer a uma audiência prevista para o mesmo mês, acompanhada de advogado(a). Da nota de solicitação, consta a informação de que o solicitante é o juízo da adolescência paraguaio e há expressamente o pedido de cooperação do juízo da infância e da adolescente brasileiro para que seja possível a realização da audiência do artigo 34 da Lei n. 6486/20[1].

Como não houve tempo hábil para o cumprimento, fora determinada a expedição de ofício à autoridade solicitante para que informasse nova data, com prazo suficiente para cumprimento, bem como para envio da referida documentação previamente ao Consulado do Brasil para sua intervenção com auxílio na tradução do referido documento. Diante da

1 Em consulta na internet, constata-se que referido ato normativo versa sobre a "Promoción y protección del derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, que regula las medidas de cuidados alternativos y la adopción" e o mencionado artigo versa sobre uma audiência de "sustanciación", que, pela descrição da dinâmica para a realização do ato, guarda similitude com a audiência de instrução (Paraguai, 2020).

ausência de resposta da autoridade do país vizinho, fora determinada a devolução à origem sem cumprimento.

Pedido de avaliação social

Em junho de 2022, o Consulado paraguaio enviou um requerimento de avaliação social, a pedido do "Juzgado de la Niñes y la Adolescencia", solicitando uma avaliação socioambiental na residência de determinada pessoa para que se verifique "las condiciones de albergabilidad de la menor" e um estudo psicológico em uma adolescente.

Na nota, consta expressamente o pedido de cooperação para o técnico do Conselho Tutelar de Ponta Porã. Fora exarada determinação judicial para a intervenção dos consulados paraguaio e brasileiro para a tradução dos documentos e posterior vista à equipe técnica do juízo para elaboração do estudo psicossocial solicitado. O Consulado brasileiro negou intervenção no feito, sob a alegação de que a tradução de documentos não é atribuição de sua competência. Foi então determinada a reiteração do ofício ao Consulado paraguaio, a cientificação ao juízo solicitante e a intervenção da Autoridade Central para que indicasse o meio seguro e adequado para o atendimento do pleito, com a observação de que, não havendo resposta em 30 dias, deveria haver a devolução do expediente.

As determinações não foram atendidas. Mesmo assim, por cooperação direta e por reciprocidade ao juízo da infância do Paraguai, fora determinada a realização de estudo psicossocial pelo núcleo técnico do Tribunal de Justiça porque o feito versa sobre direitos infantojuvenis, o que fora devidamente atendido e, após juntados os relatórios psicossociais, houve a remessa, por e-mail, ao consulado paraguaio. A cooperação, neste caso, foi exitosa.

Pedido de informações sobre a existência de processos e sobre bens

Em julho de 2022, fora enviado um pedido de informações sobre a existência de processos e sobre veículo, do Consulado do Paraguai em Ponta Porã, advindo do Ministério Público do Departamento de Amambay, que também requeria informações sobre a existência de denúncia ou ordem de busca contra determinada pessoa, e os dados completos do proprietário de determinado veículo. Após ter vista dos autos, por determinação judicial, o Ministério Público colacionou informações decorrentes de consultas que realizou em sistemas administrativos, sobre a identificação da pessoa em nome da qual está cadastrado o veículo, justificando que tais informações não estão acobertadas por sigilo judicial e atendem aos fins do tratado de assistência jurídica internacional com a República do Paraguai, que inclui matéria penal, requerendo a remessa ao órgão consular solicitante. Com o atendimento do pleito, houve a devolução ao consulado paraguaio.

CC BY NC SA

Pedido de informações sobre adolescentes

Em setembro de 2022, aportou um pedido de informações sobre adolescentes, do Consulado paraguaio com solicitação do Ministério Público para obtenção de informação se dois adolescentes/crianças eram alunos de uma determinada escola. Solicitava também informações sobre a existência de denúncia contra eles e, em caso afirmativo, antecedentes da Polícia Civil, bem como esclarecimento se há denúncia de briga entre os adolescentes, com a indicação das respectivas vítimas, bem como para informar se na instituição policial constava uma evidência que fora encontrada com os restos mortais de determinada pessoa e em caso positivo, os meios para a entrega dela. Foi determinada a expedição de ofício ao Consulado brasileiro para tradução e a respectiva ciência ao juízo solicitante. Em resposta, a autoridade consular brasileira respondeu que referidas solicitações devem ser dirigidas ao Ministério das Relações Exteriores.

Como a autoridade paraguaia interessada é o Ministério Público, para viabilizar uma cooperação entre homólogos, fora determinada a manifestação do Ministério Público brasileiro para que, querendo, atendesse às solicitações da autoridade estrangeira. Instado a manifestar, o Ministério Público informou que deixava de tomar qualquer providência porque não dispõe de meios para a tradução do documento, razão por que, diante da ausência de cooperação do consulado brasileiro em solo paraguaio e de providências ministeriais, fora determinada a devolução ao solicitante diante da impossibilidade do atendimento.

Pedido de intimação de réu sobre sentença

Em outubro de 2022, aportou ofício do Consulado do Paraguai no Brasil, solicitando a intimação de réu acerca de sua sentença definitiva. Fora determinada a devolução do expediente ao órgão requerente, solicitando a remessa de carta rogatória ou o encaminhamento pelo Consulado do Brasil em solo paraguaio a fim de que houvesse tradução das peças e demais providências necessárias para o cumprimento do ato.

Pedido de notificação de familiares da vítima

Em março de 2023, como reiteração de uma solicitação anterior, datada de agosto de 2022 (cuja cópia instrui o requerimento), aportou ofício do Consulado do Paraguai no Brasil, para a notificação de familiares de uma vítima fatal, residentes em Ponta Porã, nos autos de uma ação penal de homicídio culposo em trâmite em solo paraguaio, advinda do juízo penal de garantias da circunscrição de Amambai, para manifestarem sobre um requerimento defensivo.

Em junho/2023, houve despacho judicial da autoridade judicial brasileira esclarecendo que a cooperação direta com o país vizinho tem sido utilizada para feitos relativos à infância

protetiva, notadamente em casos de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, em razão da natureza prioritária dos referidos feitos e da necessidade de tramitação célere, o que não parecia ser o caso do referido expediente.

Entretanto, diante da ressalva de que a observância da normativa legal para a validade interna do ato processual compete à autoridade processante e não a este juízo, houve determinação de consulta ao DRCI (pelo departamento criminal) sobre a possibilidade de atendimento do que fora solicitado sem a necessidade de carta rogatória ou sobre o procedimento correto a ser adotado em casos tais. Houve determinação de expedição de ofício ao consulado do Brasil no Paraguai. Nesse interregno, a serventia constatou e certificou que o endereço indicado estava incompleto, o que impossibilitava o cumprimento do ato, tendo então, havido determinação de devolução do expediente.

Carta rogatória do juízo brasileiro para o paraguaio

Em um determinado processo criminal em trâmite na mesma unidade judiciária que recebeu as solicitações supramencionadas das autoridades paraguaias, foi necessária a expedição de carta rogatória para a citação de um réu que estava preso, em uma unidade prisional em Pedro Juan Caballero, nos autos de uma ação penal. No mesmo ato cooperativo, também fora solicitado o auxílio direto com o país vizinho para a obtenção de cópia integral da investigação realizada pelas autoridades paraguaias, notadamente o exame necroscópico da vítima e do local de crime, e a extradição do referido acusado.

A expedição do documento, endereçado à autoridade central, somente fora cumprida pela serventia, oito meses após as determinações judiciais respectivas, o que ensejou, inclusive, o desmembramento do feito em relação ao corréu preso em solo brasileiro a fim de assegurar a continuidade do andamento processual. No processo também consta certificação quanto à necessidade de tradução do documento por profissional oficial ou juramentado e o envio prévio à autoridade central para consulta sobre a correção do procedimento e da documentação respectiva, que foi objeto de resposta positiva. Houve então a nomeação de tradutor juramentado para a tradução da missiva e posterior remessa ao juízo paraguaio, o que ainda pende de cumprimento.

O QUE OS CASOS EVIDENCIAM?

No lapso temporal referido, foram analisados pedidos de cooperação jurídica internacional nas modalidades ativa e passiva entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Ao todo, foram seis requerimentos recebidos pelo juízo brasileiro e um enviado, do que se extrai que o Brasil,

nessa fronteira, foi mais demandado que o país vizinho. Os pedidos recebidos estavam todos redigidos em espanhol e sem tradução. Eram requerimentos diversos, de intimação de pessoas e de produção de provas (estudos psicossociais, envio de informações e remessa de objetos).

Um ponto de destaque é que todos os pedidos recebidos foram encaminhados pelo Consulado do Paraguai em Ponta Porã, a pedido das autoridades paraguaias. Essa constatação demandaria um aprofundamento da pesquisa no âmbito da legislação paraguaia de modo a compreender se o Consulado integra oficialmente esse fluxo cooperativo no país vizinho ou se sua atuação se sobressai no contexto da realidade fronteiriça especificamente.

O juízo brasileiro, por sua vez, pretendia a citação, a obtenção de cópia de documentos e a extradição do acusado, e optou por solicitar auxílio pela via ordinária da CJI, determinando a expedição de carta rogatória, que ainda aguarda a tradução pelo profissional nomeado. Da análise dos referidos casos concretos identificados é possível perquirir algumas questões importantes acerca da cooperação jurídica internacional nessas cidades gêmeas.

Conhecimento e preparação dos profissionais

Na fronteira, além do conhecimento do direito positivo interno, as autoridades atuantes devem ter, ao menos, noções gerais sobre direito internacional e sobre os tratados que regem as relações e o intercâmbio de informações entre os países, o que pode facilitar a comunicação entre as autoridades locais de ambos os países. É imprescindível, além de referido conhecimento teórico, a adequada preparação técnica dos servidores públicos para acionar essa via comunicativa porque as necessidades cooperativas nos processos.

No caso da cooperação ativa acima relatado, a determinação judicial somente fora cumprida pela serventia, oito meses após, tendo havido, ainda o envio prévio da documentação para a autoridade central para consulta sobre a correção do procedimento e da documentação respectiva, antes da tradução objetivando evitar qualquer equívoco quanto à instrução adequada do expediente. A demora e a consulta prévia à autoridade central são circunstâncias elucidativas sobre a complexidade do procedimento da CJI e o desconhecimento dos servidores da justiça estadual sobre referido trâmite justamente, fragilidade que deve ser superada.

Também não se pode deixar de mencionar a necessidade de nomeação de profissional para a tradução das peças processuais que instruirão a missiva, o que gera custo para o erário e mais dispêndio de tempo. A utilização de ferramentas tecnológicas disponíveis gratuitamente pode contribuir para a celeridade e efetividade do cumprimento desses atos cooperativos.

Fluxo comunicativo direto e oficial

A análise dos casos permite inferir que houve dúvida da autoridade brasileira sobre a possibilidade ou não de atendimento do pleito na forma como requerido pelas autoridades

paraguaias, de modo direto. Afinal, a CJI é a via ordinária de comunicação e intercâmbio entre países, mas não é a única. Esse receio é compreensível e justificável quando se pensa no eventual questionamento no processo judicial acerca da validade dos referidos documentos, risco a ser assumido pela autoridade requerente, interessada na diligência e que vai depender das normas internas de cada país.

A preocupação é de que eventual negativa do atendimento de algum pleito impacte negativamente na manutenção de laços cooperativos, na construção de pontes e de uma via de diálogo direta entre as autoridades atuantes na fronteira. O ideal é que a análise sobre a viabilidade de atender ou não a determinado pleito não ficasse sob a discricionariedade de cada autoridade casuisticamente.

Um fluxo oficial é necessário, com a fixação de padrões mínimos para a comunicação direta, o que conferiria mais segurança para as autoridades diretamente envolvidas, inclusive para eventuais negativas sem que implicasse enfraquecimento de laços, bem como para retirar qualquer caráter pessoalizado desse tipo de arranjo, que seria enfraquecido com a simples alteração das pessoas que ocupam referidas funções.

A insuficiência das vias cooperativas atualmente existentes na fronteira de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero foi também detectada quando da análise do fluxo cooperativo em processos judiciais de acolhimento institucional de crianças e adolescentes paraguaios na cidade gêmea brasileira (Pitthan, 2024), com a sugestão de aperfeiçoamento do trâmite interno do fluxo da CJI.

Flexibilização e adequação dos ritos

Outro ponto que chama a atenção é a diversidade dos expedientes, que versavam sobre intimação de pessoas, obtenção de informações, documentos e de outras provas, e estudos psicossociais, em ações penais, investigações ainda não judicializadas e feitos relativos à área infantojuvenil. A natureza do feito deve impactar no fluxo existente, ao menos de acordo com os critérios da legislação brasileira, em que, por exemplo, os feitos que versam sobre infância e juventude devem ter tramitação mais célere (Pitthan, 2024) e os criminais apresentam reservas quanto à produção de provas, sendo que algumas dependem de autorização judicial e exigem a observância da cadeia de custódia.

Outrossim, em se tratando de audiência, como em um dos casos relatados, a celeridade também é um valor a ser levado em consideração, uma vez que o ato restou infrutífero justamente porque não houve tempo hábil para cumprimento. Frise-se que, dos seis casos, três versavam sobre interesses infantojuvenis, que devem ser priorizados, nos termos da legislação interna brasileira – Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990), bem como da Conven-

ção sobre os Direitos da Criança (Unicef, 2023), instrumento internacional que fora ratificado pelo Brasil, pelo Decreto n. 99.170 de 21 de novembro de 1990 (Brasil, 1990), e pelo Paraguai, pela Lei n. 57/1990 (Paraguai, 1990).

Os procedimentos devem ser, portanto, adequados de acordo com a urgência dos casos, uma vez que situações específicas podem exigir maior celeridade e comprometimento dos agentes, como em caso de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional (Pitthan, 2024).

Comprometimento de outros órgãos e instituições

Outro ponto relevante para a realidade fronteiriça no que tange à comunicação entre os Judiciários dos respectivos países, é o engajamento de outros órgãos e instituições. Isso porque, em se tratando do fluxo da CJI, há participação obrigatória do DRCI, órgão estranho ao Judiciário e que faz às vezes de autoridade central.

Mas, ao se pensar a construção de fluxos diretos de comunicação, os consulados, que integram o Ministério das Relações Exteriores, também podem ser oficialmente incluídos, especialmente porque o paraguaio participou ativamente das comunicações, como os casos estudados demonstram, uma vez que todas as solicitações enviadas pelas autoridades paraguaias foram realizadas com sua intermediação.

Figueiredo já alertou que, não obstante a organização político-constituicional da nação brasileira, "as soluções para a região de fronteira não podem ser pensadas e gestadas apenas em gabinetes na capital federal" (2013), sendo imprescindível, para a construção de políticas públicas voltadas ao espaço fronteiriço, um "órgão local" (2013) com representatividade nacional para "viabilizar soluções conjuntas com os países vizinhos" (2013). Com lastro nessa necessidade, Pitthan (2024) defendeu a participação ativa e direta dos consulados no fluxo cooperativo entre Brasil e Paraguai no trato de processos infantojuvenis, embora inexista autorização legal expressa, justamente em razão da localização privilegiada que ocupam, próximos da comunidade estrangeira, a possibilitar uma comunicação mais rápida e eficiente.

Além disso, não havendo reserva judicial, é recomendável uma comunicação direta entre homólogos, como, por exemplo, entre os respectivos Ministérios Públicos e órgãos investigativos equivalentes, uma vez que, em um dos casos, foi o Ministério Público Estadual que acabou atendendo à solicitação paraguaia, juntando documentos que não estavam acobertados pelo sigilo e não exigiam intervenção judicial.

CC BY NC SA

A COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL EM REGIÃO DE FRONTEIRA

É possível prestigiar o contato direto entre autoridades atuantes na fronteira (brasileira e estrangeiras), notadamente as judiciárias, o que encontra lastro na dinamicidade das relações e na intensa integração existentes em cidades gêmeas, bem como no plano normativo brasileiro interno, que recentemente inseriu um novo paradigma de funcionamento para os órgãos judiciários denominado de cooperação judiciária nacional. Aliás, esse contato direto entre autoridades judiciárias na fronteira não é prática nova nas relações internacionais, como bem ressaltado por Cruciol Junior (2023). O autor analisou instrumentos de cooperação jurídica internacional ratificados pelo Brasil, atualmente vigentes, que tem o condão de fortalecer e agilizar a cooperação "especificamente ao prever a comunicação direta entre juízes estrangeiros em zonas fronteiriças, dispensando, entre outras, a formalidade da centralização obrigatória do contato, via autoridade central, ou a intermediação diplomática" (Cruciol Junior, 2023).

O autor destaca especificamente três tratados internacionais que o Brasil ratificou e internalizou, os quais preveem a possibilidade de cooperação judicial via contato direto entre as autoridades judiciais estrangeiras em zonas fronteiriças, a saber: a Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias; a Convenção Interamericana sobre Tráfico de Menores de 1994, ambas firmadas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA); e o Protocolo de Medidas Cautelares, firmado no âmbito do Mercosul (Cruciol Junior, 2023). Entretanto, para que o consagrado no plano normativo possa ser efetivamente executado no plano fático, faz-se necessário não apenas a capacitação dos agentes públicos e de autoridades judiciárias que atuam em região de fronteira como também o estabelecimento de um fluxo entre os judiciários para que a cooperação direta em região de fronteira efetivamente ocorra.

Esse tipo de cooperação em região de fronteira já está no radar do Ministério da Justiça e foi trazida a público no II Congresso Internacional Jurisdição em Fronteiras, que aconteceu em novembro de 2024 no Rio de Janeiro, promovido pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) em parceria com a Escola Superior de Guerra (ESG).

Em dezembro de 2024, a autoridade central brasileira realizou reunião com a Bolívia para tratar de um fluxo de cooperação direta entre os países que pudesse ser implementado na fronteira, especificamente nas cidades gêmeas de Corumbá e Puerto Quijarro/Puerto Suarez. Participaram da reunião, representantes do Ministério da Justiça e do Ministério das Relações Exteriores de ambos os países.

A cooperação direta entre o Poder Judiciário do Brasil e da Bolívia foi também objeto de estudos e propostas decorrentes de grupo de trabalho criado no âmbito do Programa de Formação Judicial Jurisdição em Fronteiras da Enfam (Portaria Enfam n. 2, de 14 de março de

CC BY NC SA

2022). Com efeito, medidas concretas de integração fronteiriça tem sido objeto do projeto de pesquisa que leva o mesmo nome no âmbito do mestrado em Direito e Poder Judiciário da referida Escola Nacional.

Iniciativas de integração fronteiriça e de cooperação têm sido realizadas, outrossim, na tríplice fronteira Brasil, Bolívia e Peru. Em setembro de 2023, na cidade gêmea de Assis Brasil, autoridades dos três países se reuniram no Fórum de Assis Brasil (representação do Poder Judiciário local) com o objetivo de alinhar a cooperação para o combate aos crimes de tráfico de drogas, tráfico de pessoas e contrabando. Participaram da reunião autoridades brasileiras com representação local dos poderes executivo e judiciário, bem como integrantes do sistema de justiça, especificamente, Ministério Público e forças de segurança pública do Estado do Acre. No tocante às autoridades do Peru e da Bolívia, igualmente integrantes dos Poderes Executivo e Judiciário, Ministério Público e representantes de consulados estiveram presentes na reunião.

Os trabalhos foram divididos em mesas temáticas, intituladas de "diálogos cooperativos" a saber: entre as prefeituras dos municípios fronteiriços, que envolveu também os municípios brasileiros de Epitaciolândia e Brasiléia; entre aduanas, envolvendo questões de fiscalização na fronteira; entre o Poder Judiciário; entre as forças de segurança pública; e entre o Ministério Público. Cada autoridade presente teve a oportunidade de compartilhar sua realidade, trazendo sugestões e cada mesa temática aportou encaminhamentos. Como encaminhamento geral desse primeiro encontro, foi estabelecida nova reunião "trinacional" de trabalho, que, de fato, aconteceu no mês seguinte na cidade de Porto Maldonado, no Peru. Do segundo encontro foram elencadas providências decorrentes do consenso dos participantes, representantes locais (municipais e estaduais) dos três países, em temáticas assim aglutinadas: crimes aduaneiros e combate ao contrabando; tráfico ilícito de drogas; crime organizado; crimes comuns na fronteira; tráfico de humanos e tráfico de migrantes; e mineração ilegal. O documento foi assinado pelos presentes, traduzido em ambos os idiomas oficiais dos três países e arquivado na junta comercial do Estado do Acre.

Com efeito, essas iniciativas evidenciam uma força local subjacente, que objetiva solucionar problemas que atingem diretamente a população fronteiriça, na perspectiva trazida por Costa (2013) e mencionada alhures de que a fronteira não é a linha internacional, mas sim "um espaço geográfico composto por mais de um território nacional". Nessa perspectiva é que se traz à baila os avanços já alcançados no âmbito da cooperação judiciária nacional. É um modelo inovador de gestão processual (Baptista Filho, 2023), que pode ser inter (do judiciário com outros órgãos) ou intrainstitucional (entre os órgãos do judiciário), cujas modalidades, de acordo com o artigo 69 do Código de Processo Civil, são auxílio direto, reunião ou apensamento de processos, prestação de informações ou celebração de atos concertados. A previsão legal não é exaustiva e espécies atípicas são admitidas justamente por constituir-se

CC BY NC SA

em um instituto abrangente e flexível consubstanciado "em um poder/dever de ampla interação entre juízos pelos meios mais eficazes para possibilitar a gestão adequada e eficiente de atos processuais" (Aragão, 2020).

Como princípios fundantes e relevantes para a comunicação fronteiriça, podem ser mencionados o da eficiência, da razoável duração do processo, da cooperação, da instrumentalidade das formas e da adequação processual (Aragão, 2020), que acabam por traçar a moldura do referido instituto, indiscutivelmente voltado a assegurar a efetividade da prestação jurisdicional, o que também de ocorrer no espaço fronteiriços e nos fluxos comunicativos internacionais. A pesquisa realizada no presente artigo evidencia que é preciso revisitar o fluxo da CJI, para o recorte das cidades gêmeas, o que pode ser feito com as lentes da cooperação judiciária nacional. Isso porque essa realidade fronteiriça invoca muito mais a utilização deste que daquele modelo de comunicação, por ser um espaço em que o nacional e o internacional se encontram em dinâmicas relações.

Prado defende a construção de um regime de cooperação transfronteiriça no Mercosul, esclarecendo que o modo descentralizado de cooperar é adequado para a região de fronteira, especialmente para os países integrantes do Mercosul, e constitui uma das formas de manifestação da paradiplomacia, que pode contribuir para a consolidação da perspectiva "fronteira-cooperação" em detrimento da "fronteira-separação" (Prado, 2015. p. 69).

A CJI encerra um procedimento de tramitação complexo e burocrático, conforme se extrai do fluxograma de tramitação do expediente. Há a participação de autoridades cujas sedes estão territorialmente muito distantes das autoridades estrangeiras da região fronteiriça. Não bastasse isso, a exigência de tradução por tradutor juramentado onera o erário. Essas circunstâncias devem ser levadas em consideração na construção de pontes cooperativas que objetivem aprimorar o diálogo entre as autoridades estrangeiras. Rememore-se que no caso do pleito do pedido de cooperação ativa, da determinação judicial até a efetivação expedição da carta rogatória, transcorreram mais de oito meses, sem que a tradução integral tivesse sido levada a efeito.

Superada toda a burocracia na parte interna do fluxo, não há garantia nenhuma de que a diligência será exitosa, o que dependerá do crivo do país vizinho, que analisará a documentação e a viabilidade do atendimento do pleito. A experiência forense demonstra que a carta rogatória não constitui um bom exemplo de ato cooperativo para cidade gêmea e acaba por não encerrar a cooperação de fato. Isso porque a missiva costuma demorar muito para retornar e acaba sendo uma tentativa de comunicação fadada ao fracasso.

Nos exemplos (reais) acima relatados houve tentativa de cooperação direta, sem a CJI, que não fora efetivada em razão da dúvida, do receio e da cautela da autoridade judiciária brasileira. Dúvida quanto à possibilidade de atendimento direto do pleito, sem a intermediação da

autoridade central, tanto que fora determinada consulta ao referido órgão para que auxiliasse no esclarecimento do procedimento adequado. Receio de que tratados internacionais estejam sendo inobservados em caso de atendimento do pleito de modo direto. E cautela para manter a higidez do procedimento e obstar nulidades processuais, bem como qualquer risco de usurpação de competência da justiça federal, a quem compete o atendimento de pleitos de cooperação por auxílio direto.

O grande risco é que o não atendimento do pleito ou mesmo sua demora possa prejudicar o andamento processual e até provocar o perecimento do direito. Dos seis casos, em apenas um houve o atendimento parcial do que fora requerido. Uma coisa é a utilização da via tradicional de comunicação em relação a países que estão há quilômetros de distância um do outro, em continentes diversos, com assimetrias culturais e funcionamento distintos dos sistemas de justiça. Outra, muito diferente, são nações vizinhas, cujos Municípios são divididos por uma avenida e há troca intensa entre os habitantes. A utilização da CJI, nesse contexto, carece de aperfeiçoamento.

O modelo de cooperação interna recém-instituído pode auxiliar na construção deste novo paradigma de comunicação entre países vizinhos que tenham cidades gêmeas. Os princípios da colaboração, da eficiência e da razoável duração do processo que lastreiam a cooperação judiciária nacional (Baptista Filho, 2023) são perfeitamente aplicáveis ao espaço fronteiriço, especialmente diante do compromisso constitucional do Brasil (Brasil, 1988) em cooperar com outras nações para o progresso da humanidade (art. 4º, IX, CF).

Os atos de cooperação exemplificativamente esmiuçados no artigo 6º da Resolução n. 350 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2020), se aplicados ao ambiente fronteiriço, podem contribuir para justificar o atendimento dos pleitos do sistema de justiça paraguaio nos casos acima relatados, uma vez que há possibilidade da prática de qualquer ato de comunicação processual (inciso I), de prestação e/ou troca de informações relevantes para a solução dos processos (inciso II) e de obtenção e apresentação de provas, inclusive depoimentos, com os respectivos meios para seu compartilhamento (inciso VI). Brasil e Paraguai integram o MERCOSUL e são signatários de diversos acordos internacionais a demonstrar que há diálogos existentes e intenções colaborativas entre as nações. Esses pactos internacionais já existentes, aliados à lógica integradora da fronteira (Prado, 2015) e ao modo de funcionamento da cooperação judiciária nacional, têm aptidão para a construção de um regime cooperativo transfronteiriço.

O mesmo espírito que justificou a instituição desse novo modelo de governança judiciária para fins internos, instaurando um novo modo de comunicação entre os órgãos do sistema de justiça brasileiro, pode agora justificar o aperfeiçoamento da comunicação nas cidades gêmeas, espaço fronteiriço que, não obstante o caráter internacional, também conserva uma lógica de funcionamento de integração e de comunhão.

A necessidade de uma "governança judiciária específica para a fronteira em cidade gêmea" foi identificada por Pitthan (2024), que ressaltou a importância, para o Judiciário, de um fluxo oficial que contemple a participação das autoridades que atuam na seara internacional, como, por exemplo, os consulados, que deverão participar não como um mero ato de cortesia, mas por dever de ofício, o que se mostra relevante diante da proximidade territorial e para agilizar a demorada comunicação em processos judiciais.

Rememore-se que, nos casos relatados acima, houve a participação do consulado paraguaio, que foi o responsável pelo encaminhamento dos pleitos ao juízo brasileiro, mas o mesmo não ocorreu com o consulado brasileiro, que, quando provocado para intervir, apresentou negativa porque a atuação extrapola suas atribuições funcionais, o que constitui uma barreira burocrática que deve ser objeto de revisão, objetivando atender às necessidades de uma cooperação transfronteiriça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse cenário de diversidade e de necessidades comunicativas não atendidas pela via tradicional, é preciso pensar em uma solução específica para as cidades gêmeas, que prestigie a realidade fronteiriça. Os centros decisórios estão concentrados há quilômetros de distância das fronteiras que regulam e a comunicação é controlada e intermediada por entidade que não vivencia as necessidades locais. Os problemas são experimentados e partilhados velozmente e em tempo real, e as soluções também precisam ser. As pessoas vivem de forma integrada, como se constituíssem um só povo, e a comunicação oficial entre as nações não pode ignorar essa unicidade. Além disso, as autoridades diretamente interessadas e afetadas precisam protagonizar esse intercâmbio justamente porque conhecem as necessidades regionais.

Essa proximidade é favorável para a correção de assimetrias porventura existentes e para a adoção de ações coordenadas que se coadunem com a realidade e efetivamente causem impacto positivo. Como defendido por Figueiredo e Sivolella (2023) "é necessário envidar esforços que estimulem o diálogo e o compartilhamento de informações, voltados à construção de instrumentos transformativos que indiquem soluções possíveis ao Poder Judiciário", o qual pode atuar como verdadeiro veículo decodificador das necessidades sociais, haja vista a natureza das demandas recebidas, considerando a realidade local das regiões fronteiriças. Nessa perspectiva, como sustentam as autoras, "as cidades gêmeas constituem-se em categoria territorial que permitem a consolidação das experiências locais de integração para se pensar em um regime jurídico diferenciado para as regiões de fronteira" (Figueiredo; Sivolella, 2023).

CC BY NC SA

Recomenda-se que essa gestão da comunicação local fronteiriça em cidades gêmeas seja temática, isto é, dividida em grupos por temas de interesses comuns, com a participação de diversos atores de setores sociais e governamentais, ou seja, uma governança multinível, sobretudo, composta por profissionais com atuação local, em ambos os lados da fronteira, obviamente. Um genuíno trabalho em rede, com protagonismo da rede local fronteiriça (Filippim, 2014), como inclusive tem sido realizado na tríplice fronteira do Brasil, Bolívia e Peru e retratado no presente artigo. Os princípios e o modo de funcionamento (simplificado e desburocratizado) da cooperação judiciária nacional se coadunam com a realidade de cidades gêmeas e podem inspirar soluções de aperfeiçoamento do fluxo da cooperação jurídica internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. *Fundamentos da Cooperação Judiciária Nacional.* Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Número 3. 2020. pp. 450-474.

BAPTISTA FILHO, Silvio Neves. *Atos concertados e a centralização de processos repetitivos.* Londrina: Thoth, 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acessado em 6 de abril de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Portaria n. 2.507,* de 5 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.507-de-5-de-outubro-de-2021-350617155 Acessado em 18 de agosto de 2024.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acessado em 18 de julho de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Resolução n. 9,* de 4 de maio de 2005. Dispõe, em caráter transitório, sobre competência acrescida ao Superior Tribunal de Justiça pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/legislacao/doc.jsp?livre=cartas+rogat%F3rias&&b=LEGI&p=true&t=&l=20&i=1. Acessado em 26 de agosto de 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 350,* de 27 de outubro de 2020. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556. Acessado em 21 de novembro de 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.069,* de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acessado em 15 de dezembro de 2022.

BRASIL. *Decreto n. 99.710 de 21 de novembro de 1990.* Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acessado em 14 de outubro de 2023.

BRASIL. *Decreto n. 6.340 de 3 de janeiro de 2008.* Promulga a Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal, assinada em Nassau, em 23 de maio de 1992, e seu Protocolo Facultativo, assinado em Manágua, em 11 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6340.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%206340&text=DECRETO%20N%C2%BA%206.340%2C%20DE%203,11%20de%20junho%20de%201993. Acessado em 19 de agosto de 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. *Manuais.* Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/drci/publicacoes/manuais. Acessado em 19 de agosto de 2024.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. *Cooperação Jurídica Internacional Penal-Tributária e Transnacionalidade.* São Paulo: Quartier Latin, 2016.

COOPERAR. In: DICIO, *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa.* Disponível em https://dicionario.priberam.org/COOPERAR. Acessado em 21 de novembro de 2023.

COSTA, Edgar Aparecido da. *Mobilidade e fronteira: as territorialidades dos jovens de Corumbá, Brasil.* Revista Transporte y Territorio, v.2, nº 9, 2013. p. 65-86.

CRUCIOL JUNIOR, Jessé. *Cooperação Jurídica Internacional Cível Via Contato Direto Entre Autoridades Judiciárias Estrangeiras em Região de Fronteira.* Revista GeoPantanal. UFMS. Corumbá/MS, n. 35, p. 76-94. Jul/dez. 2023.

FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de. *Direitos Sociais e Políticas Públicas Transfronteiriças: A fronteira Brasil-Paraguai e Brasil-Bolívia*. Curitiba: CRV, 2013.

FILIPPIM, Eliane Salete; CETOLIN, Sirlei Fávero Cetolin, ISERN, Pedro; CASTRO, Sergio Duarte de Castro. *Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional*. Desenvolvimento em questão. v. 12, num. 26, abril-junho, p. 5.40, 2014. Disponível em https://www.redalyc.org/pdf/752/75230998002.pdf. Acessado em 18 de julho de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Ponta Porã, MS*. Panorama. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ms/ponta-pora.html. Acessado em 19 de agosto de 2024.

MACHADO, Lia Osório. *Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/323548220_Limites_e_fronteiras_da_alta_diplomacia_aos_circuitos_da_ilegalidade. Acessado em 6 de maio de 2024.

MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO. *Historia de Pedro Juan Caballero*. Disponível em: https://www.municipalidadpjc.gov.py/historia.php. Acessado em 19 de agosto de 2024.

OLIVEIRA. Marco Aurélio Machado de; CORREIA, Jacqueline Maciel; OLIVEIRA, Jéssica Canavarro. *Imigrantes pendulares em região de fronteira: Semelhanças conceituais e desafios metodológicos pendular*. 2017. Disponível em https://www.academia.edu/34784280/IMIGRANTES_PENDULARES_EM_REGI%C3%83O_DE_FRONTEIRA_SEMELHAN%C3%87AS_CONCEITUAIS_E_DESAFIOS_METODOL%C3%93GICOS_PENDULAR_IMMIGRANTS_IN_THE_BORDER_REGION_CONCEPTUAL_SIMILARITIES_AND_METHODOLOGICAL_CHALLENGES. Acessado em 18 de julho de 2023.

OLIVEIRA, Márcio Gimene de. *A formação das cidades-gêmeas Ponta Porã-Pedro Juan Caballero*. Disponível em: http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011.pdf. Acessado em 18 de agosto de 2024.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. *Tipologia das Relações Fronteiriças: Elementos para o debate teóricopráticos*. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Território sem limites: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: Ed. UFMS, 2005. Disponível em: http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011/07/2005- Territorio-sem-limites-TCMO.pdf. Acessado em 7 de fevereiro de 2024.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. *Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças*. Revista da ANPEGE, [S. l.], v. 11, n. 15, p. 233–256, 2017.

PITTHAN, Thielly Dias de Alencar. *A cooperação nos processos judiciais de acolhimento institucional de crianças e de adolescentes na fronteira de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)*. Dissertação de Mestrado em Direito, Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), 2024.

PIRES JÚNIOR, Paulo Abrão. O papel da Cooperação Jurídica Internacional. In: Brasil. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. *Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos*: cooperação em matéria civil. 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

PARAGUAI. Biblioteca y Archivo Central Del Congreso de La Nación. *Ley n. 6486/de promocion y protección del derecho de niños y adolescentes a vivir em família, que regula las medidas de cuidados alternativos y la adopción*. Disponível em: https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9165/ley-n-6486-de-promocion-y-proteccion-del-derecho-de-ninos-ninas-y-adolescentes-a-vivir-en-familia-que-regula-las-medidas-de-cuidados-alternativos-y-la-adopcion. Acessado em 21 de novembro de 2023.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. *A cooperação descentralizada e transfronteiriça no mercosul: a construção de um regime simbólico*. In: Fronteiras e relações internacionais. Orgs: Prado, Henrique Sartore de Almeida; Neto, Tomaz Espósito. Curitiba: Ithala, 2015.

SIVOLELLA, Roberta Ferme; FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de. *Reconhecimento e distribuição dos migrantes indígenas: políticas públicas, cooperação e interseccionalidade*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 24a Região. ISSN: 2965-2685. Volume 8, 2023.

SOUZA, Jonas Ariel Cantaluppi de. **"***No soy de aqui, ni de allí. Yo soy!***"**: identidade territorial na fronteira entre Pedro Juan Caballero - Paraguai e Ponta Porã - Brasil. 2018. 118 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdades de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

SOUZA. Edson Belo Clemente de. *Por uma Cooperação Transfronteiriça: Algumas contribuições para as dinâmicas territoriais da fronteira Brasil-Paraguai***.** 2013. Disponível em https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/275 Acessado em 7 de abril de 2023.

TESHEINER, José Maria; FERRARO, Felipe Waquil. Cooperação Judicial Internacional: homologação de sentença estrangeira, carta rogatória e auxílio direto. In *Cooperação Internacional*. Orgs: Zaneti Jr, Hermes; Rodrigues, Marco Antonio. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

UNESCO. *Paraguai: Primera Infancia*. Disponível em https://siteal.iiep.unesco.org/pt/pais/primera-infancia-pdf/paraguay. Acessado em 14 de outubro de 2023.

UNICEF. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20os%20Direitos,Foi%20ratificado%20por%20196%20pa%C3%Adses. Acessado em 14 de outubro de 2023.

UNIVERSIDAD SUPERIOR HERNANDO ARIAS DE SAAVEDRA. *Sobre Pedro Juan Caballero (A cidade)*. Disponível em: https://has.edu.py/pt/sobre-pedro-juan-caballero-2/. Acessado em 16 de janeiro de 2025.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19557

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Entre o rosa e o vermelho: a Onda Rosa e as relações econômicas de Brasil e Venezuela com a China no século XXI

Lucas Rocha Barbuda de Matos
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: lucasrbm591@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0005-0893-4427

Darcília do Prado Barbosa e Silva
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: dopradodarcilia@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0009-5046-398X

Resumo: O presente trabalho busca analisar como o investimento estrangeiro direto (IED) e os empréstimos/financiamentos chineses impactaram a dinâmica de desenvolvimento nacional do Brasil e da Venezuela durante a Onda Rosa (1998-2016). Para desenvolver a análise, o trabalho é dividido da seguinte forma: primeiro, há uma fundamentação teórica acerca do neoextrativismo e do neodesenvolvimentismo. Na sequência, o foco volta-se para a esquerda latino-americana do século XXI, utilizando

as categorias estabelecidas para examinar os contextos de Brasil e Venezuela. O papel da China na Onda Rosa e seus efeitos econômicos são explorados na terceira seção. Utiliza-se a metodologia de estudo de caso múltiplo com abordagem analítico-descritiva, com foco nos casos de Brasil e Venezuela, concluindo-se que o destino e os tipos de acordo dos IED e os empréstimos/financiamentos chineses nesses dois países latino-americanos fomentam um processo de neoextrativização produtiva nacional. Em outras palavras, este artigo argumenta que o fluxo de capitais chineses simboliza uma aliança transnacional entre o Estado do binômio desenvolvimentista-neoextrativista e o capital chinês, promovendo a radicalização do neoextrativismo.

Palavras-chave: Onda Rosa; China; Brasil; Venezuela; neoextrativismo; neodesenvolvimentismo

Between pink and red: the Pink Wave and Brazil and Venezuela's economic relations with China in the 21st century

Abstract: This paper analyzes how foreign direct investment (FDI) and Chinese loans/financing impacted the national development dynamics of Brazil and Venezuela during the Pink Wave (1998-2016). The analysis is divided as follows: first, a theoretical foundation is provided on neo-extractivism and neo-developmentalism. Then, the focus shifts to the 21st-century Latin American leftist groups, using the established categories to examine the contexts of Brazil and Venezuela. China's role in the Pink Wave, and its economic effects are explored in the third section. Using a multiple case study methodology with an analytical-descriptive approach, focusing on the cases of Brazil and Venezuela, the study concludes that the destination and types of FDI agreements and loans/financing articulated with China in these two Latin American countries foster a process of national productive neo-extractivization. In other words, this article argues that the flow of Chinese capital symbolizes a transnational alliance between the developmentalist-neo-extractivist state and Chinese capital, thereby promoting the radicalization of neo-extractivism.

Keywords: Pink Wave; China; Brazil; Venezuela; neo-extractivism; neo-developmentalism

Entre el rosa y el rojo: la Ola Rosa y las relaciones económicas de Brasil y Venezuela con China en el siglo XXI

Resumen: Este artículo analiza cómo la inversión extranjera directa (IED) y los préstamos/financiamientos chinos impactaron la dinámica de desarrollo nacional de Brasil y Venezuela durante la Ola Rosa (1998-2016). El análisis se divide de la siguiente manera: primero, se proporciona una base teórica sobre el neoextractivismo y el neodesarrollismo. A continuación, el enfoque se centra en la izquierda latinoamericana del siglo XXI, utilizando las categorías establecidas para examinar los contextos de Brasil y

Venezuela. El rol de China en la Ola Rosa y sus efectos económicos se exploran en la tercera sección. Utilizando una metodología de estudio de caso múltiple con un enfoque analítico-descriptivo, centrándose en los casos de Brasil y Venezuela, el estudio concluye que el destino y los tipos de acuerdos de IED y los préstamos/financiamientos chinos en estos dos países latinoamericanos fomentan un proceso de neo-extractivización productiva nacional. En otras palabras, este artículo argumenta que el flujo de capital chino simboliza una alianza transnacional entre el Estado desarrollista-neoextractivista y el capital chino, promoviendo la radicalización del neoextractivismo.

Palabras clave: Ola Rosa; China; Brasil; Venezuela; neoextractivismo; neodesarrollismo

Recebido em: 29/01/2025
Aceito em: 15/07/2025

INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1990, Brasil e Venezuela estavam desiludidos com o combo da década perdida de 1980[1] na América Latina e as promessas não cumpridas do Consenso de Washington[2] (Lago, 2013). É nesse cenário de incerteza com as promessas liberais e crise política e econômica que governos progressistas[3] começam a assumir a Presidência de vários países latino-americanos, iniciando com Hugo Chávez, do Movimento V República (MVR), em 1998 (Oliveira, 2020). Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), assume a Presidência do Brasil, dando continuidade à "Onda Rosa" – período marcado pela ascensão de líderes de esquerda na América Latina, em contraposição às lideranças políticas com teor neoliberal que marcaram a década de 1990. Cabe ressaltar que os modelos petista e chavista apresentaram diferenças consideráveis (Chiachio, 2018), fazendo da Onda Rosa um fenômeno heterogêneo, com várias nuances que precisam ser consideradas.

Mesmo com as diferenças, dois elementos correlatos são indispensáveis para compreender esse período na América Latina: o neodesenvolvimentismo e o neoextrativismo (Moura; Paula, 2022). O primeiro diz respeito à retomada do protagonismo estatal na condução da economia, muito embora, no geral, tenha se tratado, em termos práticos, de uma aliança entre o Estado e o capital nacional e multinacional – em especial o chinês – em prol de um crescimento econômico redistributivo (Flores-Macías; Kreps, 2013). O segundo constitui uma crítica às consequências do neodesenvolvimentismo na América Latina, pois, embora buscasse diversificação produtiva nacional e maior equidade social, o que ocorreu foi a reprimarização produtiva a partir de amplas redes de capital nacional e transnacional (Gudynas, 2009).

Diante disso, este artigo busca responder ao seguinte questionamento: como os investimentos estrangeiros diretos (IED) e empréstimos/financiamentos da China para o Brasil e a Venezuela durante a Onda Rosa (1998-2016) impactaram a dinâmica de desenvolvimento nacional dos dois países? A hipótese do trabalho é que o destino e os tipos de acordo dos IED

1 A expressão "década perdida" refere-se à economia brasileira nos anos 1980, quando países da América Latina enfrentaram uma estagnação econômica, baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e alta inflação.

2 Nome dado para descrever a convergência de pensamento sobre as políticas públicas dos anos 1980, a partir dos governos de Ronald Reagan (1981-1989) e George Bush (1989-1993). Refere-se, mais especificamente, às ideias das principais autoridades da economia mundial: a alta burocracia das agências econômicas do governo dos Estados Unidos, o Federal Reserve Board, as agências financeiras internacionais, membros do Congresso norte-americano e consultores econômicos de maior poder simbólico internacional (USP, online).

3 Governos progressistas são aqueles que tendem a buscar a mudança social e a melhoria das condições de vida da população, geralmente com foco em políticas que promovam a igualdade, a justiça social e os direitos individuais. Esses governos frequentemente defendem a intervenção estatal para combater desigualdades, proteger minorias e garantir o bem-estar social, contrastando com visões mais conservadoras que tendem a enfatizar a preservação da ordem estabelecida e a liberdade individual.

e os empréstimos/financiamentos chineses no Brasil e na Venezuela fomentam processos de neoextrativização produtiva nacional nos dois países. Sem recorrer à comparação direta entre os dois casos, a metodologia utilizada é de um estudo de caso múltiplo, com abordagem analítico-descritiva focada nas experiências de Brasil e Venezuela durante a Onda Rosa (1998-2016). A escolha dos dois países se justifica por se tratar de casos paradigmáticos de diferentes tipos de esquerda da Onda Rosa: uma mais institucionalizada e que não combateu incisivamente a sociedade capitalista do pós Guerra Fria, isto é, baseada no tripé de direitos humanos, livre comércio e democracia liberal (Herz; Hoffman; Tabak, 2015) – o caso do Brasil. O outro tipo refere-se à Venezuela, que se afirmava socialista, anti-imperialista e que protagonizou muitos casos de embate a esta conjuntura – especialmente, aos Estados Unidos. Estes são, portanto, dois casos diferentes inseridos em um mesmo processo, com suas próprias nuances e dinâmicas.

Yin (2015) aponta que o estudo de caso múltiplo deve ser empregado quando se visa a compreender como e por que fenômenos complexos se dão em contextos específicos. É importante destacar que um estudo de caso múltiplo não necessariamente precisa ser comparativo, o que não implica o abandono da premissa da replicação teórica, isto é: deve-se observar a manifestação do mesmo fenômeno em diferentes realidades (Gerring, 2012). A adoção de uma perspectiva não comparativa indica que Brasil e Venezuela são unidades analíticas autônomas, não como dois polos contrastantes entre si, de modo que é possível respeitar especificidades institucionais e políticas nacionais, ao mesmo tempo em que se observa a reprodução de processos mais amplos compartilhados pelos dois países.

A abordagem analítico-descritiva, por sua vez, combina o levantamento sistemático de dados (descrição) e a sua interpretação a partir de categorias específicas (análise). Tal abordagem é adequada para pesquisas qualitativas em economia política e relações econômicas internacionais, tendo em vista que a articulação entre os dados empíricos e os marcos teóricos críticos produz resultados essenciais para a compreensão do fenômeno estudado (Gil, 2008). A operacionalização metodológica da pesquisa parte de três categorias centrais: neodesenvolvimentismo, neoextrativismo e os fluxos chineses de capital.

O trabalho é dividido em seções que operacionalizam essas categorias. Primeiramente, é feita uma discussão teórica com alguns elementos empíricos dos conceitos de "neodesenvolvimentismo" e "neoextrativismo". A segunda seção aborda os vários tons de rosa: uma discussão sobre a esquerda latino-americana no século XXI, descrevendo os casos brasileiro e venezuelano a partir das categorias de análise. Na terceira seção, discute-se o fator China na Onda Rosa e seus impactos nas dinâmicas produtivas nacionais. Por fim, apresentamos os fluxos de capital chinês no Brasil e na Venezuela e interpretamos seus impactos na estrutura produtiva dos dois países.

NEODESENVOLVIMENTISMO E NEOEXTRATIVISMO

Um conceito utilizado para o conjunto de políticas econômicas dos governos da Onda Rosa é o "neodesenvolvimentismo", marcado por uma estratégia central de:

> uma política macroeconômica com uma taxa de câmbio alta e competitiva (favorável às exportações), combinada com políticas de infraestrutura, políticas industriais seletivas, políticas comerciais que promovessem a indústria local e políticas fiscais expansionistas no âmbito de projetos de integração regional. O Estado deveria ser fiscalmente responsável, ao mesmo tempo em que recuperava o tamanho e a capacidade de intervenção que haviam sido reduzidos no período neoliberal (Treacy, 2022, p. 224, tradução própria)[4].

Nesse sentido, Cepêda (2012) aponta que o neodesenvolvimentismo se manifesta em diversas dinâmicas, sendo quatro delas essenciais para compreender o fenômeno. Primeiramente, as políticas de valorização contínua do salário-mínimo, fomentando o consumo nacional. O segundo e terceiro grupos – política industrial e comércio internacional, respectivamente – estão intimamente relacionados, pois a decisão sobre a forma pela qual se industrializa impacta diretamente nas políticas de comércio internacional. Embora a demanda interna constitua um fator indispensável nessa dinâmica, Leiva (2008) argumenta que os países latino-americanos seguiram o modelo orientado para exportações, visando, simultaneamente, diversificar as exportações nacionais, superar o paradigma primário-exportador predominante na região há séculos e garantir o crescimento produtivo com equidade. Trata-se de uma tentativa de desvencilhar-se da perspectiva econômica clássica, segundo a qual o acúmulo de riqueza é pré-requisito para a distribuição da própria riqueza entre os setores sociais: primeiro, a economia se torna mais produtiva, cresce e produz mais riqueza; depois, essa riqueza é redistribuída entre os mais variados extratos sociais por meio de políticas sociais, impostos, entre outros (Jayme; Missio, 2012).

Leiva (2008) é crítico dessa perspectiva neodesenvolvimentista, pois, na prática, o modelo orientado para exportações faz com que os países se insiram no mercado globalizado de acordo com suas indústrias mais competitivas – no caso latino-americano, a indústria de bens primários. Assim, há uma reificação da desigualdade econômica internacional, de tal modo que, na busca pela equidade, há uma nova concentração de riqueza em poucos grupos de empresas transnacionais brasileiras que sustentam a indústria de *commodities* (Bonente; Cor-

4 No original: "The central strategy was a macroeconomic policy with a high and competitive exchange rate (favorable to exports) combined with infrastructure policies, selective industrial policies, trade policies promoting local industry, and expansionary fiscal policies in the framework of regional integration projects. The state had to be responsible in fiscal terms while recovering the size and capacity for intervention that were reduced in the neoliberal period".

CC BY NC SA

rêa, 2015). Mesmo diante dessas incongruências, os governos progressistas da Onda Rosa atrelaram o modelo orientado para exportações com o neodesenvolvimentismo, ao utilizar os recursos vultosos provenientes das exportações massivas das indústrias de bens primários no século XXI para financiar políticas sociais, investimentos públicos e sofisticar a base produtiva nacional de bens de maior valor agregado (Bonente; Corrêa, 2015). Dessa maneira, gera-se mais dependência produtiva para financiar uma maior independência na correção das desigualdades sociais, em um movimento paradoxal do progressismo latino-americano do século XXI.

Por fim, a política cambial é um elemento central para a compreensão da dinâmica produtiva latino-americana, especialmente no contexto de economias inseridas em regimes orientados à exportação: a valorização excessiva da moeda nacional compromete a competitividade externa dos produtos nacionais, enquanto sua desvalorização tende a favorecer as exportações (Cêpeda, 2012). Nesse sentido, evidencia-se uma contradição estrutural entre os objetivos normativos do modelo e suas implicações práticas: embora a lógica exportadora requeira uma taxa de câmbio depreciada para sustentar a competitividade internacional, o próprio sucesso exportador — ao atrair fluxos significativos de moeda estrangeira — tende a provocar uma sobreapreciação cambial (Bonente; Corrêa, 2015). Esse fenômeno, por sua vez, prejudica particularmente os setores menos competitivos da economia, como as indústrias de maior valor agregado e conteúdo tecnológico (Bonente; Corrêa, 2015).

O segundo conceito essencial para o trabalho é o "neoextrativismo", caracterizado do seguinte modo:

> 1. Persiste a importância dos setores extrativistas como um pilar relevante dos estilos de desenvolvimento;
> 2. O progressismo sul-americano gera um extrativismo de novo tipo, tanto por alguns de seus componentes específicos quanto pela combinação de atributos antigos e novos;
> 3. Observa-se uma maior presença e um papel mais ativo do Estado, com ações tanto diretas quanto indiretas;
> 4. O neoextrativismo serve a uma inserção internacional subordinada e funcional à globalização comercial e financeira;
> 5. Avança uma fragmentação territorial, com áreas relegadas e enclaves extrativos associados aos mercados globais;
> 6. Para além da propriedade dos recursos, reproduzem-se regras e modos de funcionamento dos processos produtivos voltados à competitividade, eficiência, maximização da renda e externalização de impactos;
> 7. Mantêm-se, e em alguns casos se agravam, os impactos sociais e ambientais dos setores extrativos;
> 8. Estado capta (ou tenta captar) uma proporção maior do excedente gerado pelos setores extrativos, e parte desses recursos financia programas sociais, com os quais se conquistam novas fontes de legitimação social;

9. Algumas contradições em torno do extrativismo são revertidas, passando-se a concebê-lo como indispensável para combater a pobreza e promover o desenvolvimento;
10. O neoextrativismo é parte de uma versão contemporânea do desenvolvimentismo própria da América do Sul, na qual se mantém o mito do progresso sob uma nova hibridização cultural e política (Gudynas, 2009, p. 221, tradução própria)[5].

Cepêda (2012) descreve um processo contraditório inerente ao neodesenvolvimentismo e ao neoextrativismo: as medidas neodesenvolvimentistas visam aumentar a produtividade nacional rapidamente, ao incentivarem as exportações com um câmbio competitivo – desvalorizado. Contudo, isso esbarra em fatores determinantes. Em primeiro lugar, para crescer rapidamente é necessário ter uma quantidade de capital considerável disponível e, considerando que os países latino-americanos não possuem crédito interno suficiente para seus objetivos – especialmente porque priorizam setores de retorno alto e rápido: os de bens primários –, precisam recorrer ao capital externo (Bonente; Corrêa, 2015). Já nesse processo, o próprio crédito transnacional prioriza os setores mais competitivos da economia nacional – aqueles de bens primários – e valoriza a moeda nacional.

Svampa (2013) afirma que, a partir do *boom* das *commodities* no início do século XXI e o consequente aumento expressivo no preço de tais produtos, o Consenso de Washington não é exatamente substituído, mas adquire uma roupagem progressista: o Consenso das *Commodities*, que representa um novo modelo de acumulação de riqueza e crescimento econômico produzido a partir do neoextrativismo. Assim, os países da Onda Rosa, com uma balança comercial favorável e recursos para sustentar o novo modelo de redistribuição social, apegaram-se ao desenvolvimento a partir de um horizonte neoextrativista. Para Mello e Toni (2013), esse é um modelo insustentável, tendo em vista que o preço das *commodities* é invariavelmente cíclico, fazendo com que os Estados enfrentem crises em momentos de baixa dos produtos primários.

5 No original: "1. Persiste la importancia de los sectores extractivistas como un pilar relevante de los stilos de desarrollo; 2. El progresismo sudamericano genera un extractivismo de nuevo tipo, tanto por algunos de sus componentes como por la combinación de viejos y nuevos atributos; 3. Se observa una mayor presencia y un papel más activo del Estado, con acciones tanto directas como indirectas; 4. El neo-extractivismo sirve a una inserción internacional subordinada y funcional a la globalización comercial y financiera; 5. Sigue avanzando una fragmentación territorial, con áreas relegadas y enclaves extractivos asociados a los mercados globales; 6. Más allá de la propiedad de los recursos, se reproducen reglas y funcionamiento de los procesos productivos volcados a la competitividad, eficiencia, maximización de la renta y externalización de impactos; 7. Se mantienen, y en algunos casos se han agravado, los impactos sociales y ambientales de los sectores extractivos; 8. El Estado capta (o intenta captar) una mayor proporción del excedente generado por los sectores extractivos, y parte de esos recursos financian programas sociales, con lo que se ganan nuevas fuentes de legitimación social; 9. Se revierten algunas contradicciones sobre el extractivismo, y se lo pasa a concebir como indispensable para combatir la pobreza y promover el desarrollo; 10 El neo-extractivismo es parte de una versión contemporánea del desarrollismo propia de América del Sur, donde se mantiene el mito del progreso bajo una nueva hibridación cultural y política".

O Consenso de Pequim, tal qual o Consenso das *Commodities*, apresentou-se aos países latino-americanos como uma "alternativa" ao Consenso de Washington, de tal maneira que a China era vista como um ator contra-hegemônico em um subcontinente historicamente marcado pela hegemonia estadunidense, representando a base de discursos "nacionalistas" e "soberanistas" a favor da aproximação irrestrita com a China (Bolinaga; Slipak, 2015). O referido Consenso e o Consenso das *Commodities* devem ser entendidos como fenômenos transnacionais que se complementam.

Portanto, os esforços voltados à reindustrialização acabam subordinados às demandas externas, criando um ciclo em que o país reifica a própria "posição natural" do país no mundo, priorizando a produção daquilo que o mundo quer comprar, e não do que o país visa, de fato, exportar (Domínguez; Caria, 2016; Cepêda, 2012). Com o *boom* das *commodities* causado pela pujante demanda chinesa por bens primários para abastecer o crescimento populacional, energético e produtivo, tanto o Brasil quanto a Venezuela se viram diante de uma oportunidade que geraria resultados ambíguos. Isto porque essa fonte vultosa de divisas poderia ter sido utilizada para a reindustrialização, mas acabou fomentando uma disposição produtiva de incentivos consideráveis aos setores das *commodities* (Sampaio Jr., 2012; Bonente; Corrêa, 2015). Assim, tornou-se muito difícil assumir uma postura soberana de desenvolvimento produtivo, pois havia toda uma rede estrutural multidimensional que constrangia constantemente os países latino-americanos que precisavam de divisas rápidas e massivas para populações em condições de muita vulnerabilidade (Aráoz, 2015).

A postura dos governos da Onda Rosa de assumirem novos pactos sociais sustentou-se em tentativas de novos pactos nacionais interclassistas em que a população mais pobre e as classes mais ricas e dominantes se uniam em torno do "crescimento da nação", em uma divisão em que as elites compartilhariam das divisas do capital financeiro e as classes mais vulneráveis seriam beneficiadas com os programas sociais e redistributivos sustentados pelas receitas da indústria de bens primários (Cepêda, 2012). Leiva (2008, p. 31, tradução própria) aponta que a dinâmica político-econômica durante a Onda Rosa deu origem ao paradoxo heterodoxo, isto é:

> políticas econômicas e sociais que buscam expandir o papel da governança participativa e da sociedade civil resultam no fortalecimento da subordinação da esfera pública e do espaço não econômico à lógica do capital transnacional. O resultado é o enfraquecimento da soberania popular e da cidadania, e a consolidação da hegemonia do capital transnacional[6].

6 No original: "economic and social policies aimed at expanding the role of 'participatory governance' and 'civil society' result in deepening the subordination of the public sphere and society's noneconomic realm to the logic of transnational capital. The outcome is a weakening of popular sovereignty and citizenship and the consolidation of capitalist hegemony".

Diante dos elementos e argumentos apontados, percebe-se que há uma clara aliança entre o capital transnacional e o Estado durante a Onda Rosa, sendo a base de todos os fenômenos descritos, em um movimento complexo e com nuances e dinâmicas produtivas próprias e contundentes. O pacto nacional em nome do desenvolvimento se tensiona à medida que os superciclos (*booms*) terminam e o preço das *commodities* cai, levando a uma neoextrativização ainda mais agressiva, gerando crises políticas, econômicas e sociais severas (Aráoz, 2015; Svampa, 2019). Em vista disso, é possível afirmar que ocorreu o que Milanez e Santos (2014, p. 29) conceituaram como "neodesenvolvimentismo às avessas": "políticas voltadas para a implementação deste modelo [neodesenvolvimentista] (fortalecimento do Estado, criação de infraestrutura, incentivo às exportações) estariam gerando consequências neoextrativistas". Diante do exposto, ficam claras as contradições intrínsecas ao desenvolvimento econômico dos países da Onda Rosa.

OS VÁRIOS TONS DE ROSA: A ESQUERDA LATINO-AMERICANA NO SÉCULO XXI

São vários os fatores em comum da nova esquerda que ascendeu na América do Sul em meados da década de 1990, destacando-se a ampliação do escopo representativo e o antineoliberalismo (Silva, 2010). Isso ocorreu pelas sucessivas crises que acometeram o subcontinente com a década perdida de 1980 e o Consenso de Washington da década de 1990, levando à crise de legitimidade de um modelo que aumentou a pobreza, desigualdade e déficit estatal. Houve também uma crise de representatividade, tendo em vista que políticos alinhados com preceitos do Consenso de Washington estavam perdendo espaço para novas lideranças de oposição (Gaudichaud; Webber; Modonesi, 2019).

Em suma, os progressistas deram uma nova gama de funções para o Estado ao adotarem políticas neodesenvolvimentistas que culminaram no neoextrativismo (Emerson, 2018). Para os progressistas, o Estado tem um papel fundamental para equilibrar o crescimento e o bem-estar social em uma aliança profícua com o mercado (Gaudichaud; Webber; Modonesi, 2019). Dessa forma, distancia-se do modelo político-econômico liberal e transiciona para um ponto entre o Estado neodesenvolvimentista.

A Onda Rosa no Brasil e na Venezuela

Brasil: pragmatismo social-democrata

No Brasil, os governos petistas são classificados por Hiraoka (2021) como um tipo de "pragmatismo social-democrata". O termo "pragmatismo" diz respeito à definição de determinadas políticas estratégicas que conseguiam aumentar e garantir o eleitorado gastando muito pouco no que diz respeito ao orçamento do Estado (Hiraoka, 2021). O Bolsa Família, por exemplo, representava menos de 1% do PIB nacional. Com isso, não geravam entraves críticos com as elites financeiras. Já o termo "social-democrata" está relacionado com o fato de que o Partido dos Trabalhadores (PT) age de maneira similar aos partidos europeus, criando alianças com partidos conservadores para atingir consenso e políticas mais duradouras (Hiraoka, 2021).

O PT surgiu como um movimento social de massas, com alta relação com sindicatos e o movimento operário, mas se distanciou dos movimentos sociais na década de 1990 (Silva, 2010). Isso deu-se, sobretudo, pelo trauma da ditadura militar e do reconhecimento, por parte do Partido, de que era preciso fazer alianças com grupos conservadores. Seguindo essa lógica, Lula apostou em uma política econômica em que o foco era a estabilidade econômica (Hiraoka, 2021).

Sendo o PT um partido altamente institucionalizado e parte integrante do corpo político brasileiro, tanto Lula quanto Dilma Rousseff criaram articulações com grupos do chamado *establishment*, a fim de garantir a governabilidade (Hiraoka, 2021). O PT fez alianças com inúmeros movimentos sociais e partidos de esquerda, mas também com partidos de direita, majoritariamente conservadores e antiprogressistas (Silva, 2010). Em um país como o Brasil, altamente integrado ao circuito capitalista global, isso era praticamente inevitável, e o PT tinha ciência disso.

Foram vários os planos de desenvolvimento adotados pelo PT que simbolizam sua aliança com o capital financeiro nacional e transnacional, com destaque para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2003, que previa uma mudança na estrutura produtiva e a plena consolidação do modelo orientado para exportações a partir de setores prioritários. Já em 2007, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que previa a construção de infraestruturas e promovia incentivos ao setor primário (Milanez; Santos, 2014).

Seguindo com vigor o binômio neodesenvolvimentismo-neoextrativismo, foram criados a Política de Desenvolvimento Produtivo (2008) e o Plano Brasil Maior (2011-2014), entre outras iniciativas, todas com incentivos vultuosos ao setor extrativista, oferecendo cenários ainda mais favoráveis para o capital financeiro (Cepêda, 2012). Embora não tenham sido planos com incentivos apenas para o setor de bens primários, tendo em vista a competitivi-

dade das *commodities* brasileiras no cenário global, incentivar esse setor implicava colocá-lo ainda mais à frente dos setores de maior valor agregado. Desse modo, os planos de desenvolvimento demonstram a clara tentativa dos governos petistas de Lula e Dilma (2003-2016) de fazer uso do neoextrativismo para diversificar a produção nacional, em uma tentativa de conciliar o inconciliável.

Cervo (2008) afirma que, a partir de 2003, o Brasil incorporou o paradigma do Estado logístico – que dialoga diretamente com a perspectiva neodesenvolvimentista, no qual o Estado brasileiro assume o papel de empreendedor juntamente com o setor produtivo nacional, especialmente por meio de aportes financeiros robustos para a internacionalização de empresas nacionais e a expansão de capacidades produtivas. Os governos petistas colocaram em prática esse paradigma sobretudo por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), garantindo financiamento para a inserção de grandes empresas como Vale e Petrobras em novos mercados. Andrade (2023, p. 244) afirma que,

> [s]ob a administração do PT, o Estado capitalista desempenhou duas funções fundamentais: a de regulador e a de investidor. No primeiro caso, por meio do BNDES e fundos de pensão, organizou e financiou grandes empresas de capital privado nacional para competir no mercado internacional. E, sob o mote investidor, realizou grandes obras de infraestrutura, correspondendo às diretrizes dos organismos multilaterais. Essas características particularizam o programa neodesenvolvimentista quando comparado à racionalidade neoliberal.

Portanto, o Estado logístico é uma das dimensões do Estado neodesenvolvimentista, destacando tanto a disponibilização de crédito estatal por meio do BNDES quanto a abertura ao capital externo – e a necessidade deste – para sustentar o crescimento econômico nacional. No Brasil, os indicadores macroeconômicos fizeram com que os governos petistas criassem um cenário atrativo tanto para especuladores – tendo em vista os juros altos – quanto para investidores, revelando um cenário complexo. Porém, ocorreram avanços substanciais em indicadores sociais como fome e extrema pobreza, com os programas sociais petistas simbolizando um ponto de inflexão na história brasileira no combate à pobreza. Não obstante, conforme o preço das *commodities* começou a cair, em meados de 2012 e 2013, o neoextrativismo demonstrou o que ele sempre foi: insustentável, instaurando crises severas no país (Sampaio Jr., 2012).

O BNDES foi um agente ativo no processo neoextrativista ao ter em sua carteira de investimentos 75% de participação em setores primários em 2012 (Milanez; Santos, 2014). Notam-se assim imbricações complexas entre as divisas estatais, o projeto de crescimento produtivo e o recurso ao neoextrativismo, na tentativa de sustentar um pacto social repleto de incongruências.

CC BY NC SA

O caráter neodesenvolvimentista invariavelmente implica uma postura autonomista no sistema internacional, e o Brasil foi um protagonista nesse sentido. Por meio de uma política externa denominada por Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283) como "autonomia pela diversificação", a diplomacia brasileira objetivava:

> a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.

Desse modo, o Brasil assumiu uma política externa de diversificação de parceiros e parcerias, "enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa" (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 283). Em adição, os governos petistas pregavam por uma reforma das instituições multilaterais e pela ampliação da participação do Sul Global nas decisões dos rumos do mundo com a criação de novas iniciativas multilaterais, como o BRICS (Emerson, 2018). Pode-se dizer que o Brasil ampliou a rede de parceiros internacionais, mas em conformidade com as incoerências das próprias premissas neodesenvolvimentistas: ou seja, com intensos constrangimentos do capital nacional e internacional, limitando as opções do país no cenário internacional.

Venezuela: petro-clientelismo socialista

Como já mencionado, Hugo Chávez emergiu no cenário político venezuelano em um cenário político de crise, apresentando-se como um *outsider*, com um partido de baixa institucionalização política (Seabra, 2014). Assim, o projeto político de Chávez foi marcado pelo antineoliberalismo e pelo embate incisivo contra a elite (Silva, 2010). Esse distanciamento institucional marcou todo o percurso político de Chávez.

Na economia, durante os quatro primeiros anos de Chávez, foram adotadas medidas ortodoxas economicamente, em decorrência do preço baixo do petróleo, pois a dependência do país em relação à *commodity* limitava a capacidade de ação do Estado – daí o termo "petro-Estado" (Hiraoka, 2021). Isso revela um fator importante: a Venezuela era muito integrada ao circuito capitalista global, especialmente com os Estados Unidos, então o principal consumidor de seu petróleo. Como consequência, a economia venezuelana era sensível ao capitalismo global, especialmente em relação aos Estados Unidos.

No decorrer dos anos 2000, Chávez estatizou uma série de empresas, desde aquelas ligadas ao setor petroleiro até aquelas do setor agrícola, imprimindo um controle forte do

Estado sobre o mercado, aproximando-se, de maneira mais contundente, de uma economia planificada (Seabra, 2014). Em 2003, Chávez colocou aliados do partido no controle da indústria petroleira, de modo a ter controle direto do setor e enfraquecer a oposição ao ter o poder do setor mais importante da indústria venezuelana (Seabra, 2014). Com isso, Chávez criou um corpo clientelista na economia petroleira, quer seja com cargos, quer seja com rentistas (Hiraoka, 2021).

Na Onda Rosa, Hugo Chávez foi a liderança mais à esquerda; o próprio bolivarianismo se associou ao chamado "socialismo do século XXI". No entanto, se entendemos essa versão de socialismo como um regime em que "[o] Estado controla a economia. Os preços são definidos por autoridades estatais. Ênfase no planejamento estatal e na definição da agenda"[7] (Balaam; Dillman, 2014, p. 33, tradução própria), não é possível afirmar que essas medidas se confirmaram integralmente. É notório que a crise hegemônica se manifestou mais gravemente na Venezuela por seu caráter agudo no combate ao neoliberalismo, fazendo com que Chávez recorresse a plebiscitos para conseguir apoio popular para suas propostas e enfraquecer a oposição. Por meio dessa postura, foram implementados programas sociais extensos e expansivos, sendo a Venezuela um dos países que mais expandiram o gasto público nesse sentido (Silva, 2010).

Alinhados com o neodesenvolvimentismo latino-americano da Onda Rosa, foram diversos os programas sociais na Venezuela de Chávez e de Nicolás Maduro – em especial as Misiones, serviços públicos e assistencialistas variados oferecidos pelo Estado venezuelano (Seabra, 2014). Aqui, também há um pacto entre governo e população por meio de medidas assistencialistas e redistributivas. Não obstante, por mais que o "socialismo do século XXI" (Seabra, 2014) tente se desvencilhar do capital financeiro, na prática, há um pacto entre a elite financeira local e internacional, pois o Estado bolivariano entende que, sem as receitas da extração de hidrocarbonetos, é impossível sustentar o projeto neodesenvolvimentista de construção de infraestrutura e diversificação, bem como as próprias políticas assistencialistas. Assim, o capital financeiro e o Estado compactuam, garantindo um modelo rentista para os primeiros e a garantia de divisas essenciais para o crescimento econômico nacional de uma economia centrada em hidrocarbonetos.

Apesar das tentativas de estabilidade no que tange a indústria de hidrocarbonetos, tensões estruturais críticas ocorreram: a crise hegemônica do regime bolivariano se manifestou já no início do século XXI, quando, em novembro de 2001, Chávez publicou 49 decretos com força de lei sobre uma série de questões. Duas muito relevantes foram a Lei Orgânica dos Hidrocarbonetos e a Lei Orgânica de Terras e Desenvolvimento Agrário. Em relação à primeira,

7 No original: "The state controls the economy. Prices set by state officials. Emphasis on state planning and agenda setting".

> havia a exigência de que o Estado fosse o acionista majoritário nas parcerias com as petrolíferas estrangeiras, inclusive as norte-americanas, historicamente privilegiadas pelos governos venezuelanos. [...] Ademais, o governo exigiu um aumento nos royalties cobrados de cada barril extraído das jazidas venezuelanas, o que atingiria as corporações norte-americanas que teriam margem de lucro diminuída em longo prazo (Arce, 2013, p. 46).

O objetivo da Lei Orgânica dos Hidrocarbonetos era aumentar o controle estatal sobre o setor petroleiro, utilizando de suas divisas para a diversificação do setor produtivo do país. Além de maior controle sobre parceiros privados internacionais, a referida Lei também determinou que a estatal Petróleos de Venezuela Sociedade Anônima (PDVSA) – na qual o Estado é o único acionista – pagaria mais *royalties* e impostos. Portanto, a indústria de hidrocarbonetos passou por um processo claro de planificação e enquadramento na perspectiva de desenvolvimento integral, pois tudo que envolvia a produção ou exploração assumia um propósito de contribuir com o desenvolvimento humano e social. Tal processo constituiu o pontapé inicial de uma tendência constante no governo Chávez (1999-2013) e que se manteve com Maduro: a ampla estatização e nacionalização de indústrias tidas como estratégicas, desde as de hidrocarbonetos até as agropecuárias. Em 2005, o Estado assumiu ainda mais peso na definição da economia nacional, com a criação do Fundo de Desenvolvimento Nacional (FONDEN), que utiliza recursos advindos dos hidrocarbonetos para projetos sociais e de infraestrutura.

Por sua vez, a Lei Orgânica de Terras e Desenvolvimento Agrário determinava a "expropriação de terras improdutivas, ociosas e\ou irregulares e de latifúndios, bem como o processo de distribuição de terras aos pequenos produtores, a fim de realizar a reforma agrária e diversificar a economia do país" (Rodrigues, 2012, p. 193). Em suma, tratou-se de uma reforma agrária que promovia a pequena propriedade rural, indicando que os decretos em questão visavam diversificar a economia venezuelana ao descentralizar o eixo petroleiro e garantir investimentos na agricultura e pecuária por meio dos pequenos proprietários.

Em consequência de tais políticas, Chávez sofreu um golpe em 2002, mas retornou ao poder. A relação do regime bolivariano com a economia oscilou de tempos em tempos, por vezes adotando políticas de controle de preços, por vezes permitindo a livre troca. O crescimento econômico venezuelano foi acentuado entre 2004 e meados da década de 2010, em decorrência do *boom* das *commodities*. Contudo, tal qual o Brasil, ocorreram tentativas fracassadas de utilizar do neoextrativismo para a diversificação produtiva nacional e o preço das *commodities* caiu, gerando crises severas no país desde meados de 2013. Em 2014, a Venezuela se encontrava em uma convulsão social com protestos em massa por todo o país, e o governo Maduro reprimiu os protestantes – ação definida pelos Estados Unidos como violação sistemática de direitos humanos, resultando na imposição da primeira de uma série de sanções severas que constituíram um embargo contra o regime venezuelano (U.S. Department of State, online).

As sanções de 2014 constituem um sintoma da política externa bolivarianista, tendo em vista que abertamente afirma que Washington é um império e é responsável pelas mazelas do continente americano. Ao mesmo tempo, a experiência venezuelana mostra que quanto maior o tensionamento com os Estados Unidos, maior a aproximação com a China. Assim, a Venezuela se insere no sistema internacional como um ator revisionista e, nessa posição, passou a nutrir relações com países que também se opõem à ordem internacional liberal, tornando natural que as relações sino-venezuelanas se desenvolvessem nos melhores termos possíveis em direção a uma América Latina pós-hegemônica. Cabe ressaltar que, mesmo enfatizando sua disposição anti-imperialista, a Venezuela não conseguiu romper os laços com os Estados Unidos, especialmente por conta das divisas do petróleo. Sem dúvidas, o bolivarianismo encontrou na China um aliado poderoso, especialmente no sentido de construir um espaço livre da influência do imperialismo, mas Washington segue sendo um vizinho incontornável.

O FATOR CHINA

A crise asiática de 1997 foi um ponto de virada na inserção internacional da China, pois demandou do país asiático uma diversificação considerável de seus investimentos e de seus parceiros internacionais para além da Ásia, lançando luz ao subcontinente latino-americano (Oliveira, 1999). A conjuntura da Onda Rosa deu-se no mesmo momento em que a China estava em processo de significativa expansão, incrementando sua demanda por *commodities* de maneira nunca vista na história, de modo que o preço daquele grupo de produtos aumentou exponencialmente (Chiasson-LeBel; Larrabure, 2019).

A América do Sul é uma produtora histórica de *commodities*, e o setor produtivo extrativista foi amplamente fomentado e incentivado nesse contexto (Emerson, 2018). Segundo Jenkins (2012), do ponto de vista chinês, as relações com a América Latina se sustentam a partir de três principais fatores: disponibilidade de fontes primárias de *commodities*; mercado em expansão para produtos manufaturados, que desperta o interesse chinês em melhorar o acesso ao mercado para os exportadores do país; e papel competidor do continente latino-americano em relação a Taiwan.

Com isso, o presente trabalho parte do primeiro fator e sua significância para a necessidade chinesa de aquisição de um campo produtor de *commodities,* uma vez que isso encontra as necessidades do país asiático por conta do seu setor de energia e de segurança alimentar, que demandaram maior atenção devido ao aumento da renda per capita. Dessa forma:

> A Comissão Econômica da ONU [Organização das Nações Unidas] para a América Latina e o Caribe estima que 92% dos investimentos chineses confirmados na região foram em extração de recursos naturais, principalmente petróleo e gás. Dez das 12 principais fusões e aquisições por empresas chinesas na América do Sul entre 2002 e 2008 foram em matérias-primas, energia e eletricidade. As principais empresas chinesas com investimentos na América Latina incluem Sinopec, CNPC e CNOOC em petróleo e gás e Minmetals, Chinalco e Wuhan Steel em minerais (Jenkins, 2012, p. 1345).

Entre 2003 e 2010, as exportações do Brasil para a China aumentaram mais de 6 vezes, passando de US$ 4.74 bilhões para US$ 31 bilhões, crescendo mais 20% até 2016, ao totalizar US$ 36.4 bilhões (OEC, 2024). Todo esse crescimento foi guiado pelo grão de soja, pelo petróleo bruto e pelo minério de ferro: três *commodities* representando mais de 70% das exportações brasileiras totais para os chineses (OEC, 2024). Portanto, Pequim foi um estímulo considerável para que o Brasil concentrasse seus esforços produtivos no sentido de suprir a demanda do país asiático e garantir maiores receitas.

A inserção internacional brasileira na Onda Rosa objetivava a promoção comercial e laços mais profundos com vizinhos (Emerson, 2018); e, em termos comerciais, a China se apresentou como uma óbvia parceira. Diante disso, embora o Brasil não tenha adotado uma retórica anti-imperialista contra os Estados Unidos, tinha a autonomia como princípio norteador da política externa, de maneira que diversificar parceiros na América Latina era um imperativo. Além disso, o Brasil vinha se engajando na reforma e na criação de mecanismos de cooperação financeira e comercial alternativos aos ocidentais dominados pelo polo euroatlântico (como o Fundo Monetário Internacional, FMI), e a perspectiva de tais mecanismos em projetos de cooperação financeira com a China era atrativa para o governo brasileiro.

No caso da Venezuela, suas exportações para a China saltaram de US$ 10.6 milhões para US$ 12.5 bilhões em 2012, um aumento de quase 1.200 vezes (OEC, 2024). Embora, a partir de 2016, as exportações da Venezuela para os chineses tenham caído consideravelmente, especialmente por conta da crise do regime de Maduro, o petróleo e seus derivados representaram mais de 90% das exportações, demonstrando a centralidade do produto (OEC, 2024). Portanto, de modo semelhante ao Brasil, entre as décadas de 2000 e 2010, a demanda chinesa fomentou o Estado venezuelano a adotar um desenvolvimentismo baseado no petróleo.

Além disso, a Venezuela adotou um modelo de inserção internacional que dava enfoque aos elementos políticos e sociais de modo a se contrapor aberta e criticamente à globalização neoliberal, discursando, militando e agindo com o objetivo máximo de criação de uma zona livre de interferências dos Estados Unidos na América Latina (Emerson, 2018). Dessa forma, o elemento soberanista bolivarianista constituiu o pilar da política externa bolivarianista.

As relações entre a Venezuela e o gigante chinês, embora tenham sido diplomaticamente iniciadas em 1974, foram intensificadas durante o governo Chávez (1999-2013) e se mantiveram com Maduro, transformando-se em um eixo estratégico que combinava comércio, investimentos e cooperação energética. Diante do distanciamento e dos embates entre Caracas e Washington, a China passou a ver na Venezuela um dos países mais importantes do subcontinente que se dissociava da hegemonia dos Estados Unidos, representando, assim, a principal porta de inserção chinesa na América Latina. Esse processo também permitiu um alinhamento ideológico e econômico entre os dois países (Yin-Hang To, 2021): apesar dos desafios, a China manteve seu apoio à Venezuela, visto como parte de sua estratégia geopolítica na América Latina; Caracas, por sua vez, via em Pequim uma alternativa ao FMI e aos Estados Unidos.

Contudo, essa relação reforça desigualdades e dependências, evidenciando os limites de um modelo baseado em *commodities* (Yin-Hang To, 2021). Enquanto a China consolida sua influência, a Venezuela enfrenta o dilema de reduzir sua vulnerabilidade sem abandonar o petróleo — seu principal recurso, mas também sua maior fragilidade. De todo modo, as relações sino-venezuelanas constituem uma pedra angular na inserção internacional venezuelana e do próprio processo produtivo do país.

Aproximar-se da China, portanto, representava um fator tanto ideológico quanto pragmático, na medida em que se tratava de um país que apoiava a revolução bolivariana e que se opunha à hegemonia dos Estados Unidos. Sob a perspectiva de Pequim, essa aproximação fazia da China um ator indispensável em uma região que, historicamente, estava sob a hegemonia de Washington. Além disso, ampliar as relações econômicas com os chineses trazia benefícios econômicos, haja vista o crescimento exponencial do comércio entre os países. Percebe-se aí o regionalismo pós-hegemônico em ação, sendo o anti-imperialismo essencial para a política externa bolivariana e para a aproximação entre China e Venezuela (Yin-Hang To, 2021).

IED E EMPRÉSTIMOS/FINANCIAMENTOS CHINESES NO BRASIL E NA VENEZUELA DURANTE A ONDA ROSA

Em relação à América Latina, durante a Onda Rosa, "as forças motrizes que estimulam o IED chinês na região são o acesso aos recursos naturais, a expansão dos mercados no exterior (busca de mercado)" (Baumann, 2009, p. 12). Desse modo, faz-se necessário analisar os dados do IED chinês no Brasil e na Venezuela (ver Tabelas 1 e 2) para compreender suas relações com o Estado.

Tabela 1: IED chinês no Brasil de 2003 a 2016

Total	US$ 45.11 bilhões
Energia, petróleo e gás	US$ 22.02 bilhões (48,8%)
Mineração	US$ 9.18 bilhões (20,3%)
Setor financeiro	US$ 2.76 bilhões
Outros	US$ 11.15 bilhões

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do RED ALC-CHINA.

Tabela 2: IED chinês na Venezuela de 2007 a 2016

Total	US$ 3.21 bilhões
Setor de construção	US$ 1.6 bilhão (50%)
Automobilística	US$ 763 milhões (23%)
Mineração	US$ 696.1 milhões
Outros	US$ 821 milhões

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do RED ALC-CHINA.

No Brasil, 48.8% do IED chinês é destinado ao setor de energia, petróleo e gás, seguido pelo segundo setor mais investido, de mineração, que representa 20.3%, revelando uma camada do IED chinês relacionada diretamente ao *boom* das *commodities*: a busca pela garantia de suprimentos. Em 2004, por exemplo, a China Minmetals Group fez um investimento de US$ 2 bilhões para a extração de minério de ferro, afirmando que tal investimento buscava justamente preencher a incapacidade da Vale de suprir a demanda de Pequim.

Outro exemplo notório se deu em 2010, com o investimento de US$ 7.1 bilhões da companhia petroquímica estatal chinesa Sinopec, uma das maiores do mundo, para a exploração de diversos poços de petróleo no Brasil, tornando-se a primeira empresa privada a explorar o pré-sal. Nesse mesmo espírito, o grupo Sinochem, um dos maiores do mundo no setor petroquímico, fez um investimento de US$ 3.07 bilhões para projetos de exploração de petróleo no

Brasil. Portanto, o IED chinês nesse país é guiado simultaneamente pela busca por empreendimentos lucrativos e pela garantia de suprimento das demandas internas, sobretudo por fontes energéticas e minério de ferro.

Na Venezuela, o setor que mais recebeu o IED chinês foi o de construção, representando 50%. Ainda assim, há um exemplo notório de IED chinês no país: a Petrolera Sinovensa, empresa sino-venezuelana de extração de petróleo, sendo imprescindível para as altas demandas do gigante asiático por esse recurso energético. A Corporação Nacional Chinesa de Petróleo fez um aporte na Sinovensa de US$ 132 milhões e US$ 549 milhões, respectivamente, em 2008 e 2016. Ainda assim, tratam-se de números muito modestos e que demonstram muito pouco das relações entre Caracas e Pequim, pois os laços financeiros e econômicos com a China se manifestam mais claramente em termos de financiamentos e empréstimos.

Até 2016, a América Latina e o Caribe receberam cerca de US$ 120.36 bilhões da China em empréstimos e financiamentos, sendo US$ 59.18 bilhões apenas para a Venezuela, representando 49% do total (Myers; Ray, 2024). Desse montante, cerca de US$ 50.3 bilhões correspondem a empréstimos de longo prazo concentrados em fundos conjuntos e administrados por Caracas e Pequim, constituindo fonte de receitas indispensável para o governo venezuelano (Gutiérrez, 2023). Buscando segurança energética e maior influência global, a China tornou-se um dos principais credores da Venezuela, financiando projetos de infraestrutura e desenvolvimento em troca de petróleo. Embora apresentada como um modelo de cooperação Sul-Sul, a relação Venezuela-China reforçou a dependência venezuelana das exportações de petróleo, aprofundando problemas estruturais. Apesar dos investimentos chineses em setores não relacionados a recursos naturais, a economia venezuelana tornou-se ainda mais vulnerável às flutuações do mercado petrolífero. A queda no preço do petróleo em 2014 e as sanções dos Estados Unidos agravaram a crise, levando o país a uma recessão profunda e a uma dívida crescente com a China (Yin-Hang To, 2021).

Todos os empréstimos e financiamentos chineses para a Venezuela foram destinados a entes estatais ou ao Estado em si, com o Banco Venezuelano de Desenvolvimento Econômico e Social (BANDES) e a PDVSA em conjunto recebendo mais de 50% dos US$ 60 bilhões (Myers; Ray, 2024). Só a PDVSA recebeu quase US$ 7 bilhões, empresa que:

> passou a ser responsável pela estruturação e administração direta das misiones, pela organização dos "núcleos de desenvolvimento endógeno", pela distribuição de alimentos, por meio da PDVAL (Productora y Distribuidora de Alimentos S.A.), pela implementação de políticas agrícolas (PDVSA Agrícola) e industriais (PDVSA Industrial) e pela execução de políticas de infraestrutura urbana e habitacional (PDVSA Desarrollo Urbano), dentre outras funções.

Nota-se aí uma convergência entre três elementos principais: BANDES, FONDEN e PDVSA, com as três constituindo um ecossistema de crédito estatal para o desenvolvimento nacional, ressaltando a busca pelos "núcleos de desenvolvimento endógenos", que são exatamente o aumento da diversificação produtiva nacional com produtos de alto valor agregado. Assim, o capital transnacional chinês foi direcionado exatamente para as estruturas estatais que seguem o binômio neodesenvolvimentismo-neoextrativismo, criando um vínculo poderoso entre o capital financeiro e a existência do regime bolivariano. A dinâmica neoextrativista é tão implícita que a maioria dos contratos de empréstimos e financiamentos e até mesmo o IED apresentam um elemento em comum e que é um símbolo do modelo de desenvolvimento tanto da Venezuela quanto do Brasil: o pagamento dos valores devidos se dá por barris de petróleo (Myers; Ray, 2024). Há uma contradição elementar aí: o crédito que os governos contratam e os investimentos que recebem em nome do desenvolvimento nacional – leia-se, crescimento produtivo com diversidade e equidade – deve ser pago com o fruto do neoextrativismo, em um claro modelo que alimenta a si mesmo, em um *continuum*.

No caso brasileiro, Pequim também fez investimentos no banco de fomento nacional, o BNDES. Porém, do total de cerca de US$ 24.54 bilhões, o Brasil foi contemplado com quase um quarto dos empréstimos e financiamentos chineses na América Latina e Caribe, e apenas US$ 2.05 bilhões (menos de 10%) foram destinados ao banco em questão, diferentemente da concentração da Venezuela. Por outro lado, durante a Onda Rosa brasileira, US$ 21 bilhões foram investidos na Petrobras (85% do montante total), simbolizando a relevância do petróleo na dinâmica financeira sino-brasileira. Como resultado, tal qual a Venezuela, a China se consolidou como um dos principais credores do Brasil.

Em relação aos empréstimos e financiamentos em questão, "[a]lguns empréstimos incluíam cláusulas estipulando que a Petrobras deveria priorizar o fornecimento de petróleo a determinadas empresas chinesas e, em alguns casos, a condição de que parte do financiamento fosse utilizada para adquirir bens e serviços dessas empresas chinesas" (Garcia *et al.*, 2023, p. 19, tradução própria)[8]. Desse modo, "[e]sses empréstimos ajudaram a Petrobras a financiar a exploração do pré-sal em um contexto internacional adverso, logo após a crise econômica global de 2008, quando os preços do petróleo estavam despencando" (Garcia *et al.*, 2023, p. 19)[9].

8 No original: "Some loans included provisions stipulating that Petrobras is to prioritize the supply of oil to certain Chinese companies and, in some cases, the condition that part of the financing had to be used to acquire the goods and services of these Chinese companies".

9 No original: "[t]hese loans helped Petrobras finance the exploration of the pre-salt oilfields in an adverse international context, right after the 2008 global economic crisis, when oil prices were plummeting. In 2009, CDB granted a US$7 billion loan (Petrobras, 2009), which was of strategic importance for China, as it was backed by oil: the loan agreement required Petrobras to supply 150,000 to 200,000 barrels per day to Sinopec over a 10-year period".

Mais uma vez, a contradição, também presente na Venezuela, se repete: o capital destinado a propósitos desenvolvimentistas era pago com produtos originários do neoextrativismo. Os empréstimos massivos à Petrobras são paradigmáticos pois evidenciam a ligação entre o capital financeiro chinês e os programas de crescimento econômico do Brasil: os *royalties* provenientes da extração do petróleo foram destinados diretamente para educação e saúde (Mello; Toni, 2013). Com a descoberta do pré-sal pela Petrobras em 2006, a empresa passou por uma fase de investimentos intensivos na expansão de sua atuação. A China foi importante nesse processo, concedendo um empréstimo de US$ 10 bilhões[10] (o maior de toda a série histórica) para a abertura de novos campos de exploração de pré-sal (Myers; Ray, 2024).

Com as receitas do petróleo em ascensão em decorrência do combo de medidas neodesenvolvimentistas e o capital financeiro chinês, o PT conseguiu manter programas sociais (como o Bolsa Família) que foram responsáveis pelo aumento do consumo em municípios do Brasil inteiro, um dos pilares do programa político do Partido e que garantiu apoio eleitoral massivo (Milanez; Santos, 2014). Como já afirmado, parte dos recursos advindos dos *royalties* advindos do petróleo, especialmente do pré-sal, foram destinados para saúde e educação, colocando em prática a transformação de renda de bens primários em bens públicos importantes para a população (Mello; Toni, 2013). Apesar dessas benesses, a crise instaurada a partir de 2013 relembra que utilizar recursos neoextrativistas para pagar os créditos da própria expansão neoextrativista sem uma verdadeira diversificação tem seu preço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o início da Onda Rosa com Chávez, em 1998, os Estados progressistas da América Latina adotaram os paradigmas neodesenvolvimentista e neoextrativista. Foi também em meados da década de 1990 que a China se aproximou do subcontinente, buscando principalmente suprir sua demanda por uma série de produtos, especialmente minério de ferro, petróleo e soja, prenunciando o *boom* das *commodities* que Pequim causou na primeira década do século XXI. Foi esse o cenário em que o trabalho se propôs a explicar como o fenômeno da Onda Rosa modificou o papel do Estado de uma perspectiva liberal para uma neodesenvolvimentista.

A partir da análise dos dados do RED ALC-CHINA, de 2003 a 2016, o Brasil recebeu um total de US$ 45.11 bilhões em IED, ao passo que a Venezuela recebeu US$ 3.21 bilhões. Em termos de empréstimos e financiamentos, Brasília recebeu em torno de US$ 31.7 bilhões, e

10 Garcia et al. (2023, p. 19, tradução própria) apontam que tal empréstimo "teve importância estratégica para a China, pois era garantido por petróleo: o contrato de empréstimo exigia que a Petrobras fornecesse entre 150.000 e 200.000 barris por dia à Sinopec durante um período de 10 anos".

Caracas US$ 60 bilhões. Todos esses montantes foram transacionados no século XXI, revelando uma aproximação considerável entre os países e um aumento da relação econômica entre eles. Grande parte dos investimentos incidiu sobre o setor petroleiro, demonstrando que há uma íntima relação entre o neoextrativismo da Onda Rosa e a aproximação com a China.

É importante destacar que muitos dos empréstimos foram destinados a agentes nacionais de promoção – mesmo que indireta – de desenvolvimento. Com a Petrobras e suas receitas diretas para a saúde e a educação e indiretas com todas as divisas que o petróleo permite, o Brasil revela uma relação íntima entre o capital transnacional chinês e as bases do regime progressista, mas também como essa vinculação reforça o neoextrativismo. Na Venezuela, o quadro é semelhante: muito embora a estrutura produtiva venezuelana seja muito menos diversificada e as crises institucionais no país sejam críticas, BANDES, FONDEN e PDVSA foram os principais destinos dos recursos chineses, os quais, mais uma vez, são diretamente responsáveis pelos recursos de programas sociais e redistributivos que constituem alicerces dos governos da Onda Rosa. Como agravante, muitos dos fluxos de capital chineses se dão por meio de contratos que preveem o pagamento dos créditos em barris de petróleo por um longo período, em uma evidência de que o neoextrativismo foi levado às últimas consequências no Brasil e na Venezuela.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARÁOZ, Horacio M. *Conflictos socioambientales y disputas civilizatorias en América Latina: entre el desarrollismo extractivista y el Buen Vivir*. Crítica y Resistencias, n. 1, pp. 19-42, 2015.

ARCE, Anatólio M. *Como a Venezuela chegou ao Mercosul? A política externa do governo Hugo Chávez (1999-2006)*. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2013.

BALAAM, David N.; DILLMAN, Bradford. *Introduction to International Political Economy*. Boston: Pearson, 2014.

BAUMANN, Renato. *Some Recent Features of Brazil-China Economic Relations*. Santiago: ECLAC - Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2009.

BOLINAGA, Luciano; SLIPAK, Ariel. The Beijing Consensus and the Reprimarization of the Productive Structure in Latin America: The Case of Argentina. *Revista Problemas del Desarrollo*, v. 46, n. 183, pp. 33-58, 2015.

BONENTE, Bianca I.; CORRÊA, Hugo F. Desenvolvimento sem "ismos": uma crítica ao novo-desenvolvimentismo a partir dos *Grundrisse* de Marx. *Revista Outubro*, n. 23, pp. 109-127, 2015.

CEPÊDA, Vera A. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 75, pp. 77-90, 2012.

CERVO, Amado. Paradigmas da política exterior: liberal-conservador, desenvolvimentista, neoliberal e logístico. In: CERVO, Amado. *Inserção internacional: formação de conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHIACHIO, Elis P. *A Onda Rosa na América Latina: caso brasileiro*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais), Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

CHIASSON-LEBEL, Thomas; LARRABURE, Manuel. Latin America's changing balance of class forces: An Introduction. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, v. 108, pp. 87-107, 2019.

DOMÍNGUEZ, Rafael; CARIA, Sara. Extractivismos andinos y limitantes del cambio estructural. In: BURCHARDT, Hans-Jürgen; DOMÍNGUEZ, Rafael; LARREA, Carlos; PETERS, Stefan (eds.). *Nada dura para siempre: Neoextractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016.

EMERSON, R Guy. La 'marea rosa en América Latina: Orígenes y posibles trayectorias. In: GACHÚZ M., Juan Carlos; BARONA C., Claudia; SÁNCHEZ L., Gerardo (coords.). *Escenarios Regionales Contemporáneos*. Puebla: Universidad de las Américas Puebla, 2018.

FLORES-MACÍAS, Gustavo A.; KREPS, Sarah E. The foreign policy consequences of trade: China's commercial relations with Africa and Latin America, 1992–2006. *The Journal of Politics*, v. 75, n. 2, pp. 357-371, 2013.

GARCIA, Ana; RODRÍGUEZ, María Elena; BRITO, Cleiton M.; GRINSZTEJN, Cândido. *Chinese Investments in Brazil: Investment Data, Public Policies for Investment Facilitation and the Case of the Manaus Industrial Pole*. BRICS Policy Center Policy Brief, v. 13, n. 6, jun. 2023. Disponível em: https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2023/07/BRICS_ChinaBrasil-7.pdf. Acessado em 09 de agosto de 2025.

GAUDICHAUD, Franck; WEBBER, Jeffery; MODONESI, Massimo. *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI:* ensayos de interpretación histórica. Ciudad de México: UNAM, 2019.

GERRING, John. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University, 2012.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008.

GUDYNAS, Eduardo. *Diez tesis urgentes sobre el neoextractivismo: Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual*. Quito: CAAP/FLACSO, 2009.

GUTIÉRREZ, Alexander E. *China-Venezuela: When Economic Statecraft Creates Economic Power*. Paper (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Chicago, Chicago, 2023.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. Organizações internacionais: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HIRAOKA, Martín M. *Las particularidades de una Marea Rosa diversa: Una re-categorización de los gobiernos progresistas de la Marea Rosa Latinoamericana*. Dissertação (Mestrado), Universidade Autônoma de Madri, Madri, 2021.

JENKINS, Rhys. Latin America and China — a New Dependency? *Third World Quarterly*, v. 33, n. 7, pp. 1337-1358, 2012.

LEIVA, Fernando I. *Latin American Neostructuralism: the contradictions of post-neoliberal development*. Minneapolis: University of Minnesota, 2008.

MELLO, Fátima; TONI, Ana. Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil pós-Rio+20. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), nov. 2013. Disponível em: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10454.pdf. Acessado em 09 de agosto de 2025.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo S. P. *Neodesenvolvimentismo às avessas? Uma análise do atual modelo de desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Texto para Discussão, 2014. Disponível em: https://www2.ufjf.br/poemas/files/2014/07/Santos-2014-Neodesenvolvimentismo-%C3%A0s-avessas.pdf. Acessado em 09 de agosto de 2025.

MOURA, Rafael; PAULA, Luiz Fernando de. Ciclos Políticos e Econômicos na América do Sul: ascensão e queda da Onda Rosa vista por um prisma estruturalista. *Boletim GEEP*, v. 3, n. 1, pp. 9-19, 2022. Disponível em: http://geep.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-GEEP-7-Final.pdf. Acessado em 09 de agosto de 2025.

MYERS, Margaret; RAY, Rebecca. Feeling the Stones: Chinese Development Finance to Latin America and the Caribbean, 2023. Washington, D.C., The Dialogue, Global Development Policy Center, China-LAC Report, jun. 2024. Disponível em: www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2024/06/Chinese-Development-Finance-in-Latin-America-and-the-Caribbean-2023-Update-Final.pdf. Acessado em 09 de agosto de 2025.

OLIVEIRA, Augusto Neftali C. de. Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana. *Opinião Pública*, v. 26, n. 1, pp. 158-192, 2020.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *A Crise Asiática e a China*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: www.pucsp.br/geap/coordenador/acriseasi.PDF. Acessado em 09 de agosto de 2025.

REDALC-CHINA. *Brasil*. [s.d.]. Disponível em: https://redalc-china.org/monitor/informacion-por-pais/brasil/. Acessado em 09 de agosto de 2025.

REDALC-CHINA. *Venezuela*. [s.d.]. Disponível em: https://redalc-china.org/monitor/informacion-por-pais/venezuela/. Acessado em 09 de agosto de 2025.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social e Sociedade*, n. 112, pp. 672-688, 2012.

SEABRA, Raphael. *A via venezuelana ao socialismo*. Curitiba: CRV, 2014.

SILVA, Fabricio. Até onde vai a "onda rosa"? *Análise de Conjuntura, Observatório Político Sul-Americano (OPSA)*, n. 2, 2010.

SVAMPA, Maristella. "Consenso de los Commodities" y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 244, pp. 30-46, 2013.

SVAMPA, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. San José: Universidad de Costa Rica, 2019.

TREACY, Mariano. Dependency Theory and the Critique of Neodevelopmentalism in Latin America. *Latin American Perspectives*, v. 49, n. 1, pp. 218-236, 2022.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Venezuela-Related Sanctions*. [s.d.]. Disponível em: www.state.gov/venezuela-related-sanctions/. Acessado em 09 de agosto de 2025.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, pp. 273-335, 2007.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YIN-HANG TO, Emma Miriam. South-South Cooperation or Dependency with "Chinese Characteristics" in Venezuela? In: ELLNER, Steve (ed.). *Latin American Extractivism: Dependency, Resource Nationalism, and Resistance in Broad Perspective*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2021.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19331

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Multilateralismo Estratégico e o Aquífero Guarani[1]

Edson Dos Santos Junior
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-mail: edson.santos.junior@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0197-5868

Resumo: A discussão em torno do acesso à água potável precisa ser considerada em um contexto global de crise do multilateralismo. Diante da possibilidade da escassez desse recurso na superfície terrestre, já é factível considerar investimentos em pesquisas e exploração dos reservatórios subterrâneos de água, como o Aquífero Guarani. O problema da gestão e da governança desse aquífero, que se estende por uma área de aproximadamente 1.196.500 km² ao longo de um território transfronteiriço sob os cuidados de Argentina (225.500 km²), Brasil (840.800 km²), Paraguai (71.700 km²) e Uruguai (58.500 km²), está relacionado com o processo de tomada de decisões sobre atividades de exploração e distribuição de água desse reservatório subterrâneo. Acredita-se que o problema da gestão e governança desse aquífero transfronteiriço vai além de envolver os Estados Parte do Mercosul e alcança os povos

1 Versão preliminar deste artigo foi publicada como capítulo, com o título "Multilateralismo estratégico, el movimiento indígena y el Acuífero Guaraní" no livro "Política exterior y desafíos regionales en el siglo XXI: integración física, productiva y recursos estratégicos", organizado por Catherine Ortiz-Morales e Roberto Goulart Menezes, em 2024. A pesquisa que o atualizou contou com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

indígenas, especialmente os povos Guarani, entre outras razões, por motivo da sobreposição dos seus territórios ancestrais com a área que abrange essas reservas de águas subterrâneas. Concluímos que é importante observar a participação democrática desses povos diante da emergência climática acentuada por fatores antrópicos, sociais, disputas políticas, econômicas, estratégicas, securitárias e interestatais em torno desse aquífero.

Palavras-chave: Aquífero Guarani; Multilateralismo; Povos indígenas.

Strategic Multilateralism and the Guarani Aquifer

Abstract: The discussion surrounding access to drinking water needs to be considered within the global context of a crisis in multilateralism. Given the potential scarcity of this resource on Earth's surface, it is now feasible to consider investing in research and exploration of underground water reservoirs, such as the Guarani Aquifer. The management and governance of this aquifer, which extends over an area of approximately 1,196,500 km² across a transboundary territory under the jurisdiction of Argentina (225,500 km²), Brazil (840,800 km²), Paraguay (71,700 km²), and Uruguay (58,500 km²), is related to the decision-making process regarding the exploration and distribution of water from this underground reservoir. It is believed that the management and governance issues of this transboundary aquifer go beyond the Mercosur Member States and reach Indigenous peoples, especially the Guarani, among other reasons, due to the overlap of their ancestral territories with the area encompassing these groundwater reserves. We conclude that it is important to observe the democratic participation of these peoples in the face of the climate emergency exacerbated by anthropogenic and social factors, as well as political, economic, strategic, security, and interstate disputes surrounding this aquifer.

Keywords: Guarani Aquifer; Indigenous peoples; Multilateralism.

Multilateralismo Estratégico y el Acuífero Guaraní

Resumen: El debate en torno al acceso al agua potable debe considerarse en el contexto global de una crisis del multilateralismo. Dada la potencial escasez de este recurso en la superficie terrestre, ahora es factible considerar la inversión en investigación y exploración de reservorios de agua subterránea, como el Acuífero Guaraní. La gestión y gobernanza de este acuífero, que se extiende sobre un área de aproximadamente 1.196.500 km² a través de un territorio transfronterizo bajo la jurisdicción de Argentina (225.500 km²), Brasil (840.800 km²), Paraguay (71.700 km²) y Uruguay (58.500 km²), está relacionada con el proceso de toma de decisiones respecto a la exploración y distribución del agua de este reservorio subterráneo. Se cree que los problemas de gestión y gobernanza de este acuífero transfronterizo van más allá de los Estados miembros del Mercosur y alcanzan a los pueblos indígenas, especialmente a los Guaraníes, entre otras razones, debido a la superposición de sus territorios ancestrales con el área

que abarca estas reservas de agua subterránea. Concluimos que es importante observar la participación democrática de estos pueblos ante la emergencia climática agudizada por factores antropogénicos y sociales, así como por las disputas políticas, económicas, estratégicas, de seguridad y interestatales en torno a este acuífero.

Palabras clave: Acuífero Guaraní; Multilateralismo; Pueblos indígenas.

Recebido em: 04/12/2024
Aceito em: 03/06/2025

INTRODUÇÃO

Uma das principais razões que tem impulsionado os investimentos chineses em infraestrutura fora da China se refere às expectativas de que possam gerar expansão dos negócios de suas grandes empresas no exterior e, até mesmo, compensar uma queda no ritmo de expansão do consumo no mercado interno chinês (Hiratuka, 2018). Muito embora a maior parte do Investimento Estrangeiro Direto (IED) da China na América Latina e Caribe até o momento tenha sido no setor de produção e distribuição de energia, além de extrativismo de minérios de ferro (Cepal, 2022), nada impede o direcionamento do investimento chinês para a exploração e distribuição de água potável, oriunda de reservatórios subterrâneos como o Aquífero Guarani.

Sendo um recurso fundamental para a vida humana e de grande importância em várias atividades econômicas, a discussão em torno do acesso à água potável tem recebido cada vez mais ênfase, sobretudo em um contexto global de mudanças climáticas acentuadas por fatores antrópicos. Diante da possibilidade da escassez desse recurso na superfície terrestre, já é factível considerar maiores investimentos em pesquisas e infraestruturas úteis ao tratamento, distribuição e governança da água de reservatórios subterrâneos, como o Aquífero Guarani. No entanto, "embora as reservas de água subterrânea já estejam em uso em diversas localidades, não existe ainda uma estrutura organizada para a gestão dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani" (Ribeiro, 2008, p. 231).

O problema da gestão e da governança desse aquífero, que se estende por uma área de aproximadamente 1.196.500 km² (Ribeiro, 2008, p. 227) ao longo de um território transfronteiriço sob os cuidados de Argentina (225.500 km²), Brasil (840.800 km²), Paraguai (71.700 km²) e Uruguai (58.500 km²), está relacionado com o processo de tomada de decisões sobre as atividades de exploração e distribuição de água desse reservatório subterrâneo. Nesse sentido, o Aquífero Guarani poderá ser considerado como mais um recurso de exploração em caso da escassez de água, elemento imprescindível para a produtividade agrícola que beneficia os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e está incluído em diferentes etapas do atendimento às suas demandas por exportação de *commodities*.

Entretanto, a proposta deste artigo não é elucubrar ou fomentar especulações, nem mesmo salientar o potencial chinês de participação nas questões que envolvem o Aquífero Guarani: antes disso, consideramos como a China é, desde já, um ator relevante para as relações econômicas internacionais na América do Sul, inclusive quando levamos em conta este reservatório subterrâneo de água potável. Ademais, pretende-se enfatizar que o problema da gestão e governança desse aquífero transfronteiriço vai além de envolver os Estados Parte do Mercosul e alcança os povos indígenas, especialmente os povos Guarani, entre outras razões, por motivo da sobreposição dos seus territórios ancestrais com a área que abrange essas reservas de águas subterrâneas, resultando em questões de direitos desses povos indígenas sobre esse recurso (Nações Unidas, 2008).

CC BY NC SA

O MOVIMENTO INDÍGENA NA REGIÃO DO AQUÍFERO GUARANI

Observando que o movimento indígena reivindica, segundo a sua cultura, o direito primordial de todos os seres à vida, assim como o direito de usufruir plenamente dos territórios historicamente ocupados pelos seus povos, cabe destacar que os principais fatores antrópicos que se referem às mudanças climáticas emergentes resultam, em larga medida, da manutenção permanente do capitalismo na maior parte da América Latina e Caribe, cujas consequências incluem a degradação socioambiental e acentuadas desigualdades sociais. Logo, as disputas socioeconômicas pela exploração das reservas de água potável, as superficiais e também as subterrâneas, definem as reivindicações indígenas pela retomada de territórios ancestrais que possuem água, evidenciando que "a crise hídrica tem a sua causa principal na globalização de uma racionalidade econômica dominante que visa à maximização dos lucros" (Villar, 2012, p. 220).

Não é de maneira fortuita que o Parlamento do Mercosul (Parlasul) tomou para si a incumbência de coordenar os esforços para a gestão e governança sobre o Aquífero Guarani, emitindo uma recomendação[2] para o Conselho do Mercado Comum (CMC) com respeito ao uso dos recursos deste aquífero (Parlamento del Mercosul, 2017). Última instância decisória do Mercosul, o CMC buscou apresentar-se como referência aos parlamentos nacionais dos Estados Parte desse bloco para a elaboração de uma política conjunta entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, destacando a importância socioeconômica desse reservatório subterrâneo de água, além de apontar um caminho, entre outros, para uma articulação internacional entre os países sul-americanos no sentido da gestão e governança sobre um recurso estratégico com importância multilateral.

A ideia de situar as dimensões de um aquífero transfronteiriço no âmbito dos planos de integração regional é bastante razoável, especialmente por se levar em conta a Resolução[3] 63/124 da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre essa questão, aprovada em 11 de dezembro de 2008, e considerar o Tratado de la Cuenca del Plata[4], referência fundamental para a integração física a partir de recursos hídricos na América do Sul, aprovado em Brasília em 23 de abril de 1969. De maneira geral, essa resolução e esse tratado são dois marcos condizentes com o estabelecimento de uma regulação apropriada para a exploração das reservas subterrâneas de água no sul da América Latina e, além disso, firmaram-se como fontes de um debate transversal, inclusive entre os campos do direito internacional, direito comercial, direito ambiental e direitos humanos, entre outros.

2 Disponível em: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14170/1/mep-394-2017.pdf. Acesso em 25 de abril de 2025.
3 Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/643188?ln=es. Acesso em 25 de abril de 2025.
4 Este tratado entrou em vigor no ano seguinte à sua aprovação, portanto, em 1970. Disponível em: https://cicplata.org/es/documentos/#1481142093532-099e3504-55cd. Acesso em 25 de abril de 2025.

Referir-se aos marcos regulatórios é importante, uma vez que os mesmos deverão ser observados em todas as parcerias e acordos interestatais ou empresariais com a finalidade de exploração das reservas subterrâneas de água. No entanto, segundo Maria Telarolli Leite (2018, p. 129), a oscilação do comportamento parlamentar no âmbito do Mercosul em relação ao Aquífero Guarani acaba demonstrando algumas incertezas no tocante à gestão e governança desse aquífero. Mesmo assim, considerando a importância regional e socioeconômica desse aquífero transfronteiriço, o Mercosul continua representando um espaço institucional relevante para a culminância do diálogo e dos trabalhos ali realizados no sentido da coordenação de diferentes agendas de política externa que envolvem esse assunto.

Os esforços dos países do Mercosul para a formação de convergências e consensos sobre a gestão compartilhada do Aquífero Guarani são válidos, não apenas por motivo da contiguidade geográfica existente entre os territórios nacionais ali envolvidos, mas em razão dos interesses políticos e econômicos que eles são capazes de reunir, sob o propósito de lidar, inclusive, com questões socioambientais e securitárias, com expressões extrarregionais, em relação ao acesso à água. Neste sentido, o problema dos riscos e das condições concretas para o exercício de soberania por parte de cada um desses países não pode ignorar a importância dos recursos naturais de que dispõem e precisa considerar a participação dos povos indígenas nos processos decisórios, bem como nos marcos regulatórios em torno desse aquífero, para os quais as consequências da exploração econômica são destacadas no atual contexto de emergência climática, tensões e conflitos geopolíticos.

Se, por exemplo, o investimento direto chinês é capaz de impactar o multilateralismo que influi nas atuais dinâmicas de exploração do Aquífero Guarani, não podemos deixar de observar que somente uma porção ínfima desse investimento, cerca de 0,1% entre 2004 e 2017, segundo Murilo do Espírito Santo (2018, p. 74), está orientado para as questões hídricas. Isto não significa que este aquífero seja um recurso pouco interessante para os investimentos chineses; ao invés disto, indica que, durante o período observado por Espírito Santo (2018), as prioridades dos investimentos diretos chineses na América Latina e Caribe foram outras, como, por exemplo, os setores de energia e minérios. Contudo, a velocidade dos processos de urbanização e modernização na China, entre as duas últimas décadas do século passado e as primeiras décadas deste século, foi acompanhada, não somente, pelo aumento do consumo de energia e bens duráveis, mas também pelo aumento do consumo de alimentos (Pinto; Gonçalves, 2015, p. 467-468), cuja produção requer considerável quantidade de consumo de água.

A intensificação das atividades extrativistas em minérios de ferro e a construção das barragens úteis para as usinas de produção de energia hidrelétrica empurram os grupos sociais que atuam nessas atividades para um jogo complexo de interesses em relação aos povos indígenas, visto que em muitos casos esses povos ocupam, de maneira originária, os territórios que dispõem desses recursos, ao passo que essas atividades e modo de produção de energia

representam oportunidades econômicas para os mais diferentes tipos de investimento e, em especial, para o investimento estrangeiro direto. Neste sentido, sublinhamos as palavras de Pinto e Cintra (2015, p. 21), para os quais "a maior presença chinesa tende a reforçar as barreiras econômicas e políticas ao desenvolvimento de longo prazo", se considerarmos a sua competitividade ao invés da sua cooperação.

De maneira geral, os povos indígenas possuem cosmovisões que observam as dinâmicas políticas e econômicas na América Latina desde as suas particularidades socioculturais e religiosas. Além disso, o ciclo hidrológico, que influi sobre a disponibilidade ou não de água no planeta, tem ocorrido em condições globais de mudanças climáticas, com resultados que influem sobre as condições de vida dos povos indígenas, condições de abastecimento e saneamento básico, até sobre as condições para a geração de energia hidrelétrica. Ocupando de modo originário e histórico a região da Bacia Platina, os povos Guarani encontram-se nos territórios por onde se distribui o Aquífero Guarani, recurso que está implicado na pauta da luta pela terra e por direitos à territorialidade desses povos. Este movimento indígena está mobilizado em torno do direito de usufruir, plenamente, de seus territórios ancestrais, o que inclui o usufruto de todos os recursos neles existentes, e que levou os indígenas a construírem, de maneira pacífica, um espaço político de atuação e representação continental de seus povos, em formato de conselho, chamado Conselho Continental da Nação Guarani (CCNAGUA).

Michel Löwy (2014) observou que estão cada vez mais frequentes as manifestações em defesa do meio ambiente, mas que as razões pelas quais comunidades indígenas e até mesmo camponeses declaram-se em oposição à degradação ambiental deve-se ao risco que determinados problemas ambientais impõem às suas próprias vidas, imediatamente, e não apenas uma ameaça ou problema do futuro. Neste sentido, Löwy (2014, p. 62) entende que os indígenas latino-americanos propõem "um modo de vida alternativo ao do capitalismo neoliberal globalizado" e que por isto parte de suas mobilizações políticas indicam possíveis alianças com ecologistas, camponeses sem-terra, comunistas de orientação cristã, pastorais, socialistas, trabalhadores sindicalizados e partidos de esquerda.

Mobilizados também em torno de sua própria sobrevivência, os povos indígenas colocam-se, portanto, na dianteira das lutas sociais, sendo capazes de problematizar a lógica de acumulação capitalista a partir da exploração dos recursos naturais na América do Sul, fazendo mais que se posicionarem contra a degradação do meio ambiente. João Nackle Urt (2011) destacou que o movimento indígena transnacional possui um apelo histórico, quando aponta para as consequências do colonialismo, e que suas reivindicações em favor de preservar a autodeterminação dos povos busca, entre outros objetivos, garantir a sobrevivência de comunidades culturalmente singulares.

Além de atividades extrativistas e aquelas voltadas à produção de energia através de usinas hidrelétricas, o agronegócio também incide sobre os territórios indígenas com consequ-

ências para a saúde de seus povos, devido aos impactos eventuais ou frequentes dos produtos agrotóxicos, utilizados em vastas áreas de plantio, com o propósito do controle de pragas. No caso dos Guarani, o agronegócio não apenas atinge as suas terras, como atinge também o importante reservatório subterrâneo de água potável que leva o seu nome. Segundo Marco Antonio Gomes (2010, p. 23), a fronteira agrícola impacta áreas de recarga direta ou áreas de afloramento do Aquífero Guarani, promovendo a erosão do solo, além da lixiviação e da ação de agroquímicos e poluentes. Logo, podemos observar que este tipo de atividade produtiva, frequentemente voltada para a exportação, expõe os impactos ambientais que dela resultam.

Sendo uma das regiões de maior importância econômica para a América do Sul, a Bacia do Prata é vulnerável às alterações climáticas agravadas pela atuação antrópica. Um dos grandes desafios colocados para as sociedades que habitam esta região é incrementar a sua produtividade em uma situação capaz de melhor se harmonizar com o meio, evitando a redução da disponibilidade de água para o consumo humano, além de evitar a contaminação desse recurso, sem comprometer a agricultura e a geração de energia em suas dinâmicas naturais de evapotranspiração (Marengo, 2006, *apud* Gomes, 2010, p. 26), isto é, as já previstas alterações climáticas estão sendo acentuadas por fatores não-ambientais, com destaque para aspectos políticos e sociais (Marengo, 2008, p. 93), além de econômicos. Neste sentido, é válido salientar que não é menos importante o aspecto securitário que envolve a exploração de um recurso tão fundamental como a água potável, vista em um contexto de possível escassez, que pode indicar diferentes tipos de conflito pela disputa desse recurso (Fucille; Carlos; Leite, 2017).

> Nesse contexto, a preocupação com recursos ambientais e conflitos interestatais no pós-Guerra Fria aumenta com o alargamento do conceito de segurança, criando a noção de segurança ambiental, que ganha espaço gradual a partir do Relatório Brundtland, o qual aponta desenvolvimento "insustentável" e conflito (Barnett, 2001; Sachs; Santarius, 2007). A água se insere, assim, na questão de segurança internacional devido ao seu potencial conflituoso, pois passou por processos de securitização em diversas regiões do globo (Oriente Médio, sul da Ásia, África subsaariana, entre outros espaços) e a segurança hídrica tem sido tema de diversos documentos internacionais (...) (Fuccille; Carlos; Leite, 2017, p. 67).

A precariedade da regulação e fiscalização das atividades de algumas empresas multinacionais, com responsabilidades limitadas, podem resultar em consequências que ultrapassam a escala ambiental e produzem perdas humanitárias (Tsosie, 2021, p. 37). Neste sentido, a dimensão securitária a que se referiram Luís Fuccille, Milton Carlos e Maria Leite (2017), e que está sendo sublinhada por estes autores como possibilidade de conflito armado ou bélico, inclui uma discussão sobre segurança humana.

Por sua vez, a ideia de justiça ambiental tem sido utilizada para representar a distribuição de poder nos processos decisórios que se referem ao meio ambiente (Tsosie, 2021). Assim, os povos Guarani estão implicados nessa ideia pelo fato de serem povos originários da América Latina e Caribe que, neste caso, reivindicam a retomada e ocupação de territórios ancestrais, visto que sua presença[5] na região platina é anterior à colonização ibérica de fins do século XV e início do século XVI (Bonomo, 2019). Considerando o caso dos povos Guarani, vale considerar também a questão da justiça ambiental que inclui, principalmente, aceitar a decisão desses povos sobre aquela área que corresponde às reservas subterrâneas de água potável que temos em pauta, bem como considerar-lhes voz e voto acerca da exploração desse aquífero, para fins econômicos e sociais.

> No entanto, como as mudanças climáticas são muitas vezes consideradas como o inevitável subproduto da industrialização, em vez de uma política intencional dos governos nacionais, e porque os eventos desencadeantes geralmente não ocorrem em ou perto da reserva e não estão sob o controle dos nativos como governos, a discussão nesta área deve ir além da soberania tribal e avaliar os direitos dos povos indígenas como grupos culturais e políticos únicos (Tsosie, 2021, p. 38-39).

Relevar os direitos dos povos Guarani e o exercício de seu poder decisório sobre o aquífero não significa dedicar a estes povos a exclusividade do acesso à água potável que se encontra no subsolo da Bacia do Prata. Entendemos que Rebecca Tsosie (2021) sugere a inclusão dos povos indígenas no processo decisório, o que vale para a exploração, gestão e governança dos recursos existentes no Aquífero Guarani, aceitando-lhes para o exercício do poder de veto, quando a sua comunidade se vir, de algum modo, ameaçada. Além disso, a territorialidade Guarani pressupõe a afirmação da sua identidade cultural em relação ao território, chamado pelos indígenas Mbya de *Yvyrupa*, o que possui consequências políticas no plano da garantia de direitos sociais e originários.

Especialmente importante nesse processo é a liderança das mulheres indígenas, sua voz e voto, além dos saberes que elas possuem para o manejo com a natureza e a administração dos impactos antrópicos sobre o meio ambiente. Atuando em suas comunidades, e articulando-se através dos espaços nacionais e internacionais, as mulheres indígenas são protagonistas da busca por alternativas sustentáveis de desenvolvimento indígena, definindo a notoriedade das contribuições dos povos indígenas para as práticas de justiça ambiental (Michalski Ribeiro, 2020; Tsosie, 2021). Portanto, essas mulheres indígenas estão na vanguarda dos cuidados com

5 Ofereço mais detalhes sobre a presença Guarani na região da Bacia do Prata no artigo "A construção da territorialidade Guarani através de suas migrações" publicado na Revista Angelus Novus (USP), disponível em: https://www.revistas.usp.br/ran/article/view/180516.

o Aquífero Guarani, em virtude do conhecimento acumulado em matéria de cuidados com a natureza e compreensão filosófica adequada acerca de relações socialmente mais harmônicas com o meio (Michalski Ribeiro, 2020, p. 56-57).

Segundo a nossa hipótese, a exploração de recursos naturais tem sido destaque nas relações econômicas internacionais da América Latina e Caribe com a China, visto que a exportação de *commodities* continua sendo uma das prioridades dos países latino-americanos e caribenhos em relação ao atual governo chinês, embora a importação de manufaturados chineses, por parte dos países dessa região, de modo geral, esteja encontrando um cenário distinto daquele outrora registrado pela complementaridade nos termos de troca (Hiratuka, 2018). Consequentemente, a liderança das mulheres indígenas pode vir a pautar não apenas os interesses chineses, mas todos aqueles interesses que venham a ser dominantes ou hegemônicos.

O MULTILATERALISMO EM TORNO DO AQUÍFERO GUARANI[6]

Em um momento internacional de ascensão da influência e poderio dos Estados Unidos, após a queda do muro de Berlim e dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), uma publicação do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), intitulada "Multilateralism: the anatomy of an institution", procurou discutir o significado do termo multilateralismo no contexto do predomínio de políticas neoliberais. Partindo de uma análise histórica, seu autor, John Gerard Ruggie (1992), colocou em evidência as práticas daquilo que entendeu por multilateral, concentrando-se em uma análise das instituições e organismos internacionais, embora não tenha considerado criticamente o tal contexto onde verificou o termo em questão. Além disso, a referida publicação não discutiu, precisamente, quem são os atores do multilateralismo a que se referiu, priorizando, ao invés disto, espaços internacionais de alinhamento político e construção de consensos.

Apesar disso, Ruggie (1992) contribuiu de modo significativo com o debate sobre multilateralismo ao se concentrar no aspecto institucional das relações interestatais, importante na política internacional. Mas foi ainda nesse contexto que pudemos encontrar uma análise crítica acurada, feita por Robert Cox (1992), ressaltando o multilateralismo enquanto uma expressão de determinada ordem mundial que impactava de modo relevante as sociedades daquele período, indicando características de crise no multilateralismo.

6 Discuti em detalhes as convenções globais e ambientais que envolvem esse aquífero no artigo intitulado "Multilateralismo em convenções globais e ambientais considerando o Aquífero Guarani", publicado pela Revista Sul-Americana de Ciência Política (UFPel), disponível em: https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/rsulacp/article/view/25891.

Tais características, como a resistência das assimetrias de poder e o aprofundamento dos conflitos internacionais, podem ser adicionadas ao que Sandra Fernandes e Lucínia Simão (2019) consideraram como práticas multilaterais. Contribuindo com uma reflexão teórica, ainda que menos concentrada na história, as autoras apontaram o sentido divergente do multilateralismo nas relações internacionais. Nestas páginas, faremos algumas alusões ao termo multilateralismo, bem como a alguns atores em torno desse termo, abordando-o enquanto um processo multidimensional e diversificado, destacando a importância do Aquífero Guarani, considerado na medida em que envolvem interesses sociais e estatais.

Nesse sentido, é importante localizar os movimentos sociais no multilateralismo contemporâneo, o que Nuno Andrade Ferreira (2021) fez, recentemente, desde uma perspectiva crítica à globalização neoliberal, mas sem considerar a influência da participação democrática na política internacional. Esse registro atualiza o debate assumido por Ruggie (1992), assim como por Cox (1992), Fernandes e Simão (2019). No entanto, as "redes globais", mencionadas por Ferreira (2021), acabam sugerindo um agrupamento homogêneo daquilo que, na verdade, é a expressão de diferentes forças sociais em busca, cada qual ao seu modo, de intervir no andamento da vida comum e na governança de uma agenda global, considerada como agenda pública. Adicionalmente, os movimentos indígenas latino-americanos, a abrangência das suas pautas e a importância global de suas conquistas, não têm recebido o apoio e o espaço democrático adequados, face aos desafios do período em que estamos. Havemos de nos perguntar o por quê disto.

Analisar as múltiplas relações dos países da América Latina e do Caribe com a China, neste caso, requer o trabalho intelectual de considerar, ao menos, o multilateralismo em um contexto de emergência de novas lideranças e capacidades estatais, em se tratando do protagonismo estatal no sistema internacional (Izuel, 2010). Porém, isto não significa que devemos pensar que as diferentes forças sociais que se tem manifestado através dos movimentos sociais nessa região atuam, simplesmente, em um esquema teatral de manifestação pública. Ao invés disso, os movimentos indígenas pressionam, efetivamente, as relações multilaterais, no sentido de uma redução das assimetrias de poder e das desigualdades internas e externas que, historicamente, têm marcado as sociedades latino-americanas e caribenhas.

Portanto, abdicar de uma perspectiva histórica para uma análise do multilateralismo, como propôs Guillaume Devin (2016)[7], equivaleria a supor que as dinâmicas da vida social no mundo contemporâneo respondem a um esquema de tábula rasa, em que as relações internacionais ocorrem fora do campo das experiências humanas que são, necessariamente, cumulativas: reconhecer isto já seria o bastante para justificar a importância de tal perspec-

7 "A invocação da história pregressa, tão frequente neste domínio, não explica nada e funciona mais como um obstáculo epistemológico" (Devin, 2016, p. 364).

tiva neste campo. Apesar disso, é válido que Devin (2016, p. 368) demonstre ser capaz de reconhecer os registros de solidariedades transnacionais e não-estatais nas práticas de multilateralismo, bem como é ainda inspirador que uma de suas referências para expressar este reconhecimento seja o internacionalismo operário, que impulsionou as massas de trabalhadores e trabalhadoras na Europa, desde o século XIX, a influenciar, também efetivamente, a política internacional daquele espaço.

Durante a VI cúpula da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) que ocorreu no México, em 2021, o presidente da China, Xi Jinping, rememorou o passado de colonialismo em seu país com um discurso que procurava aproximar os chineses dos povos da América Latina e Caribe. Sendo uma reunião entre chefes de Estado e demais representantes governamentais, essa cúpula da CELAC reafirmou o desejo de autonomia dos países latino-americanos e caribenhos frente aos mais diversos interesses políticos e econômicos dos países reconhecidos, atualmente, como potências mundiais. É curioso observar que por mais inovador que esse organismo internacional dirigido para a integração latino-americana pretenda ser, a CELAC ainda não considera a possibilidade de participação institucionalizada dos povos indígenas, com voz e voto em seus processos decisórios, como está acontecendo atualmente no Mercosul através do seu Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH)[8].

Mencionar o colonialismo como uma experiência histórica comum entre chineses, latino-americanos e caribenhos pode sugerir que há possibilidades de uma convergência razoavelmente ampla para os mesmos em assuntos internacionais: isto é verdade, desde uma perspectiva estabelecida entre os países do chamado Sul Global. Contudo, uma coordenação internacional entre mais de trinta Estados da América Latina e Caribe com a China não é algo simples de ser alcançado, além de que, aliás, pode não ser, em todos os casos, desejável ou conveniente.

As fusões e aquisições operadas pelas empresas chinesas, com impactos para as economias do Sul Global e especialmente sobre a América Latina e Caribe, demonstram que a prioridade da China é beneficiar os interesses chineses (Gao; Wang, 2018), não os de outros países, mesmo com todas as manifestações de solidariedade envolvidas pelas relações diplomáticas da China com a maior parte dos países latino-americanos e caribenhos. Além disto, os esforços chineses para ampliar a aceitação da sua moeda nos investimentos diretos que realiza é uma questão que demonstra, abertamente, quais são as suas prioridades estratégicas, em termos econômicos, e quais são os interesses de intervenção da China em outras regiões do mundo: isto é, a prioridade dos chineses é a China.

8 Vale conferir a página do IPPDH do Mercosul para acompanhar esse processo, disponível em: https://www.ippdh.mercosur.int/abiertas-las-inscripciones-para-la-consulta-publica-sobre-participacion-de-los-pueblos-indigenas-en-politicas-publicas/. Acesso em 31 de outubro de 2023.

A China tem ocupado um lugar evidentemente importante nas relações econômicas internacionais com a América Latina e Caribe, com o mesmo destaque que já foi dado aos Estados Unidos ao longo do século XX (Gallagher, 2016). No entanto, pode não ser tão interessante para alguns países latino-americanos e caribenhos priorizar relações comerciais com a China, nas quais os produtos chineses sejam mais competitivos, sobretudo quando a transferência de domínios científicos e tecnológicos chineses não estiverem contemplados nessas relações, em favor dos países latino-americanos e caribenhos. Contudo, o protagonismo desses países em seus projetos de desenvolvimento depende, de maneira fundamental, de si mesmos.

Em se tratando do Aquífero Guarani, é preciso notar que a valorização dos conhecimentos indígenas, o financiamento para pesquisas, desenvolvimento, estabelecimento de patentes científicas, monitoração da qualidade e do estado da água disponível nesse aquífero, bem como nas suas áreas de recarga e afloramento, entre outras questões, são aspectos que necessitam de investimentos financeiros e de infraestrutura adequada. Do mesmo modo, o trabalho técnico multidisciplinar e especializado, que é necessário para a gestão do aquífero, precisa considerar que a tomada de decisão sobre as questões que envolvem esse aquífero deve ocorrer com a participação efetiva, livre e devidamente informada dos povos indígenas.

Com razão, Pimentel (2021, p. 132) afirma que indígenas, camponeses e quilombolas são "portadores de propostas novas e surpreendentes". Sendo assim, negar-lhes a participação democrática, limitá-los, ou até os excluir de alguns espaços institucionais, como são os organismos de integração regional na América Latina e Caribe, a exemplo da CELAC e do Mercosul, pode significar a redução desses espaços ao menor potencial de contribuição política, cultural e econômica que eles podem oferecer para esta região. Enfim, não há porquê recusar ou afastar os povos indígenas desses espaços, pois "movimento indígena, segundo uma definição mais comum entre as lideranças indígenas, é o conjunto de estratégias e ações que as comunidades, organizações e povos indígenas desenvolvem de forma minimamente articulada em defesa de seus direitos e interesses" (Baniwa, 2007, p. 128).

Impulsionar os processos de integração regional e as práticas interestatais de multilateralismo na América Latina e Caribe pode representar um estímulo real para que os países dessa região encontrem vantagens para cooperar entre si, sem perder de vista as suas particularidades e interesses nacionais. É difícil imaginar que isto aconteça em um cenário político regional atravessado por antagonismos ideológicos, frente a dificuldades concretas para estabelecer uma coordenação efetiva entre as políticas externas e domésticas dos países envolvidos nesses processos, especialmente se consideramos a necessidade de fazer concessões em algum dos interesses nacionais importantes para cada um dos países sul-americanos: neste sentido, será fundamental que os países da América do Sul sejam capazes de convergir entre si para um *multilateralismo estratégico*, formado pela adesão dos povos aos interesses sociais que lhes dizem respeito. Se tal coordenação de interesses decorre de maior coesão social, em um

contexto de frequente polarização entre as principais forças políticas existentes em cada país e além deles, então por que não se atende às reivindicações dos movimentos indígenas?

O MULTILATERALISMO NO PENSAMENTO GEOPOLÍTICO BRASILEIRO

Considerando o multilateralismo a partir de alguns aspectos fundamentais para o pensamento geopolítico brasileiro, aplicado ao Cone Sul da América Latina, é possível, ainda, recolher alguns pontos importantes para uma discussão das questões em torno da gestão, governança e segurança sobre recursos naturais como a água. Neste caso, a soberania das nações sul-americanas precisa ser entendida como um princípio básico naquilo que podemos chamar de um regionalismo dos povos[9], ideia que perpassa o *multilateralismo estratégico* latino-americano e caribenho. Desta maneira, será útil analisarmos, ainda que brevemente, o imaginário estratégico que se refere ao Brasil como uma potência emergente.

Quando Mário Travassos (1938) teve publicado o seu livro "Projeção continental do Brasil", o imaginário corporativo das Forças Armadas Brasileiras vislumbrava um país com potencial suficiente para elevar-se à categoria de potência mundial. Promovido a tenente-coronel do exército, Travassos colocou-se sob os auspícios da chamada Revolução de 1930 que, entre outras questões, procurou encerrar um ambiente social e institucional de primazia das oligarquias brasileiras e ensejar uma nova República no país, com aspectos mais modernos e federativos.

Originalmente escrito sob o título "Aspectos geográficos sul-americanos", o livro de Travassos, publicado na década de 1930, foi considerado a primeira e mais importante obra do pensamento geopolítico brasileiro. Adequadamente, o autor procurou situar aspectos fundamentais das relações entre poder e espaço, aplicadas à Bacia do Prata, com ênfase no curso dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai, salientando que "ninguém pode negar às bacias hidrográficas o papel que lhes cabe na caracterização e mesmo na delimitação de certas regiões", pois uma bacia hidrográfica "plasma fisiográfica e economicamente a região que sulca", afirmou este autor (Travassos, 1938, p. 97).

O historiador Leonel Itaussu Almeida Mello (1999, p. 55), entendeu que o pensamento travassiano encontrava-se no contexto social de um "peso relativo" dos militares nas dinâmicas políticas do Brasil, envolto em uma "mística dos levantes tenentistas dos anos 20", o que mui-

9 Introduzi essa discussão com um artigo publicado pela Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (UFPB), sob o título "O Parlamento do Mercosul e um regionalismo dos povos", disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/58168.

to contribui para que Mário Travassos fosse considerado um "pai fundador" do pensamento geopolítico brasileiro. Neste sentido, é importante sublinhar que, se ao longo do século XX, e principalmente durante a ditadura militar que vigorou no Brasil abertamente entre 1964 e 1985, o pensamento geopolítico predominante foi influenciado por aspectos autoritários e supremacistas, no início do século XXI, o contexto de redemocratização e avanço de forças sociais progressistas no país inspirou novos contornos para o pensamento geopolítico – desta vez, matéria de formulações bastante originais por parte de intelectuais civis.

Porém, antes que se registrasse um novo pensamento geopolítico na história recente do Brasil, entre fins da década de 1970 e idos da década de 1980, a expressão de um novo sindicalismo e a auto-organização da classe trabalhadora, na cidade e no campo, impulsionaram as massas trabalhadoras pela afirmação de forças sociais e democráticas. No contexto de grandes greves no perímetro de São Bernardo do Campo, com a reabertura institucional democrática – conquistada pelos movimentos sociais que reivindicaram eleições diretas –, tais forças estiveram em favor do progressismo político, com ensejo democrático, colocando em evidência os esforços realizados pelos governos militares para o "fortalecimento do Brasil longitudinal e projeção continental do país – eis, em grandes linhas as diretrizes geopolíticas de Travassos", que se prestavam à "consecução da preponderância política e econômica do Brasil no continente sul-americano" (Mello, 1999, p. 86).

Sendo assim, antes mesmo que se estabelecesse a formação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e do Partido dos Trabalhadores (PT) nas dinâmicas da vida política do Brasil, a partir das últimas décadas do século XX, o pensamento geopolítico brasileiro encontrou em Mário Travassos parte significativa de sua influência. Nesse contexto, a construção da usina Itaipu Binacional, após o Tratado de Itaipu, firmado em Brasília em 26 de abril de 1973, durante a ditadura militar e sob o comando de Emílio Garrastazu Médici, recolheu alguns aspectos daquele imaginário em torno do Brasil potência, compartilhado por Travassos, que demandava a produção energética em favor de maior autonomia nacional, voltada para o crescimento econômico do país.

Medidas estratégicas como essa foram tomadas em um contexto regional atravessado por diferentes manifestações do autoritarismo militar, com participação de outros setores da sociedade brasileira sob sua liderança, ao tempo em que se buscava eliminar os conflitos políticos e estabelecer a influência brasileira sobre a Bacia do Prata, atenuando tensões entre Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai (Mello, 1999, p. 70), sobretudo acerca daquilo que o próprio Mário Travassos entendeu por "signos de inquietação política" e "casos de instabilidade geográfica". Sem titubear, é razoável admitir, portanto, que "o objetivo geopolítico de Travassos é o estabelecimento da supremacia do Brasil na Bacia do Prata", conforme escreveu Mello (1999, p. 83), observando o contexto histórico no qual Travassos escreveu sua obra mais notória.

CC BY NC SA

Uma vez que os temas da gestão, governança e segurança hídrica não podem ser dissociados dos cuidados com o ciclo hidrológico, resulta indispensável considerar as condições de existência do Aquífero Guarani, aludindo à produção energética na América do Sul. Neste sentido, a dimensão estratégica da geração de energia hidrelétrica na Bacia do Prata possui múltiplos aspectos: sua importância para as atividades industriais e agropecuárias intensivas nessa região, suas consequências para setores como o das comunicações, transportes e serviços em termos de sustentabilidade, o atendimento público ao consumo de energia nos domicílios, seu lugar no âmbito do desenvolvimento socioambiental, entre outras questões.

Ao menos no caso de Itaipu, indica-se a realização do pensamento geopolítico travassiano, visto que a usina acabou elevando a influência brasileira no território em que se encontra e afirmando uma relação de poder com o Paraguai, nos termos daquilo já sublinhado por Leonel Itaussu Almeida Mello (1999, p. 84), isto é, favorecendo as "condições de garantir, por um lado, a unidade territorial do país e a articulação de suas diversas regiões, e de assegurar, por outro lado, a projeção política e econômica do Brasil no continente sul-americano". Atualmente, a revisão do Anexo C do Tratado de Itaipu, que estava prevista para 2023, ainda pode resultar em impactos significativos sobre essa projeção.

Segundo Darc Costa (2009, p. 445), "a geopolítica aplicada sobre os espaços, tem na variável energética um componente central na sua formulação". Esta afirmação decorre do fato de que, para este autor, "o excedente de poder gerado pelo domínio do espaço geográfico, que falam Ratzel, Mackinder, Haushofer, Spykman e outros, têm na capacidade de geração de energia um elemento fundamental" (Costa, 2009, p. 445), uma vez que a geração, transmissão e distribuição da energia gerada em benefício do desenvolvimento e do bem comum são capazes de contemplar expectativas distintas, no que se refere às condições necessárias para a coesão social e territorial de um país como o Brasil.

Entrementes, ao elaborar em torno de uma possível estratégia de desenvolvimento nacional brasileiro, Darc Costa reconhece as limitações para que um país como o Brasil seja capaz de inserir-se nas dinâmicas mundiais de poder e acaba por problematizar o imaginário liberal em torno de relações assimétricas de cooperação: "permanece a dualidade centro e periferia. A ideia de um mundo regido pela cooperação – ou por meras relações de mercado, que não expressem relações de poder – é utópica (...)" (Costa, 2009, p. 446). Este autor tem em vista o paradigma industrial de desenvolvimento, no qual as atividades de pesquisa e inovação, por exemplo, cumprem um papel decisivo em meio à competitividade comercial e às hierarquias do poder estabelecido nas esferas política, militar e econômica, nas quais esse país sul-americano encontra-se envolvido.

Considerando o pensamento de Darc Costa (2009), temos Samuel Pinheiro Guimarães (2001), quem antes havia sinalizado para o fato de que "ainda que se possa imaginar ou afirmar que a atividade científica e tecnológica é empreendida visando o bem da humanidade, essa

não é a razão pela qual as empresas e os governos investem enormes somas em pesquisa e desenvolvimento" (Guimarães, 2001, p. 43). Neste sentido, Guimarães (2001) contribui para a nossa compreensão do pensamento geopolítico brasileiro na atualidade em torno da questão energética, em geral, e da produção e distribuição de energia hidrelétrica, em particular, na Bacia do Prata, visto que Itaipu recolhe, também, funções de fomento a essas atividades. De modo particular, o Aquífero Guarani encontra-se incluído na geopolítica brasileira sobre o ciclo hidrológico e as questões socioambientais na América do Sul.

A ATUALIDADE DO PENSAMENTO GEOPOLÍTICO BRASILEIRO

É válido, portanto, também para o caso da Bacia do Prata, que uma estratégia em torno da questão energética seja capaz de requalificar as relações de poder sobre aquele espaço, agora de uma maneira diferente daquela como foi realizada no passado, no momento da construção da Itaipu Binacional. Neste sentido, recuperamos o pensamento de Darc Costa (2009, p. 451) por motivo de sua ênfase em afirmar que "a densidade energética reflete a densidade da indústria e a intensidade da atividade agrícola. Incrementando-se estas, certamente estar-se-á criando as condições necessárias para erradicar a pobreza", uma vez que acreditamos que o pensamento geopolítico brasileiro pode dedicar-se ao problema, estudo e superação das desigualdades em torno dessa questão social.

O giro possível na geopolítica da Bacia do Prata não precisa abandonar o propósito do desenvolvimento social, se o mesmo estiver, desta vez, diretamente submetido às necessidades e interesses dos povos dessa região. Afinal, "hoje, mesmo que criemos um novo modelo de desenvolvimento e consigamos avançar no campo da inovação tecnológica, temos, como condição, que rearticular nosso setor energético, seu planejamento e a forma de financiá-lo (...)", tal como escreveu Costa (2009, p. 447). Porém, tendemos a ressignificar a ideia de progresso econômico, não mais nos dirigindo, simplesmente, pelo mero propósito de acúmulo de capital que visa à sua reposição e aumento da mais valia, como observou Marx (2011), mas satisfazendo, ao invés disso, primeiramente as necessidades e expectativas básicas das populações na cidade, no campo e nas florestas, se considerarmos, também, os povos indígenas. Ao pretendermos analisar, um pouco mais a fundo, o pensamento de Darc Costa, vale anotar o seguinte:

> Contudo, a América do Sul, nos meados do século XXI, exigirá demasiadamente das fontes energéticas disponíveis, e poderá enfrentar uma crise capaz de cercear as suas possibilidades de crescimento no final desse século. Simplesmente, teremos chegado ao ponto em que as capacidades termelétricas e hidrelétricas do continente sul-americano já não poderão crescer de modo significativo (Costa, 2009, p. 451).

Diferentemente, Marco Aurélio Garcia (2018, p. 32-33) elaborou acerca de uma "percepção brasileira" sobre as "potencialidades" da América do Sul, destacando o potencial energético diferenciado que existe nessa região, "se levarmos em conta suas reservas hidrelétricas, de gás e de petróleo, além de sua capacidade de produção de biocombustíveis". Logo, este autor ressaltou que "para um mundo que se mostra (e se mostrará mais ainda) ávido de energia, água, alimentos e minérios", é possível imaginarmos a importância do Brasil para o planeta, sem ignorarmos os fatores que "mostram quão relevante pode ser a contribuição da região para o desenvolvimento da humanidade".

Tais palavras sobre a posição do Brasil na América do Sul e no mundo confirmam que o pensamento de Marco Aurélio Garcia está comprometido com uma lógica de cooperação desse país com os demais países sul-americanos, na qual a solidariedade é o valor e a prática mais importante a ser observada nas relações internacionais no Cone Sul, além de qualquer inclinação competitiva orientada pelo ânimo de lucro no comércio mundial. Sem ingenuidades nem torpeza, a dimensão geopolítica do pensamento de Garcia (2018) encontra-se no contexto do esgotamento do unilateralismo estadunidense, praticado após o fim da Guerra Fria e a queda do muro de Berlim, em 1989, somada à dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, em 1991, diante do neoliberalismo selvagem e primitivo que se registrou na região através dos governos de diferentes países, ao longo da última década do século XX, ao que adicionamos a validação da União Europeia e a reemergência da China, Rússia e Índia no século XXI.

O próprio Marco Aurélio Garcia observou a questão social, atravessada pelas desigualdades na América do Sul, salientando a importância de se incrementar as infraestruturas físicas na região, entre as quais ele destacou a importância da questão energética nesse contexto (Garcia, 2018). Consciente de que o problema das desigualdades sociais, entre outros, não se refere apenas ao Brasil, Garcia (2018) entendeu que a integração entre os Estados sul-americanos pode ser um processo benéfico para o conjunto dos mesmos e que o papel que o governo brasileiro tem a cumprir neste tema é fundamentalmente de liderança. Assim, "a política não é destino, mas construção humana, sobre condições históricas dadas; a percepção e as iniciativas do Brasil na América do Sul têm de estar orientadas pela necessidade de articular realidades distintas, muitas vezes contraditórias", é o que escreve esse autor, sem se furtar ao desafio intelectual e geopolítico que representa a integração regional, acrescentando que "a integração far-se-á no respeito à diferença, porque não há mais espaço para a homogeneidade da submissão" (Garcia, 2018, p. 44-45).

Retomando o contexto histórico acerca dos processos de integração regional, Samuel Pinheiros Guimarães (2001, p. 48) recuperou o caso da União Europeia, no início do século XXI, para discutir questões como a formação de um bloco com chances de assumir algumas competências supranacionais, rediscutindo, portanto, o papel dos Estados nacionais e formas de dissolução das fronteiras, sem ignorar que este assunto encontrava-se marcado pelo pre-

domínio de uma noção gerencialista e funcional, bastante influenciada pelo neoliberalismo, prestigiado na última década do século XX pela maior parte dos países ocidentais. Em contrapartida ao reconhecimento das benesses presentes na possibilidade de consolidação da União Europeia daquele período, Guimarães (2001) fez algumas anotações sobre os problemas sociais existentes em torno do comportamento e modelo de Estado europeu, a partir do qual se discutiu a integração naquele espaço. Para o autor, "a situação varia de caso a caso, mas em todos eles se fundamenta na percepção (ou na realidade) de opressão de certas nacionalidades por outras dentro do mesmo Estado Nacional devido ao processo de formação histórica ou de concentração de poder econômico" (Guimarães, 2001, p. 51). Embora essas anotações do autor não se refiram, especificamente, aos processos de integração regional na América do Sul, tais indicações podem, inclusive, ser úteis para se antever e evitar quaisquer problemas de caráter cultural, étnico ou religioso, por exemplo, sob o registro existente da diversidade de povos sul-americanos.

Aliás, em se tratando de integração regional, o pensamento geopolítico brasileiro também pode ser discutido desde um contexto das relações entre Brasil e Argentina: neste sentido e por ocasião de uma visita oficial do então ministro de defesa, Celso Amorim, à Argentina, em setembro de 2013, os governos desses países pautaram uma análise abrangente sobre as relações internacionais contemporâneas, nas quais se procurou compreender a posição sul-americana frente às principais questões daquele momento. Oportunamente, Amorim (2016, p. 201) ressaltou a importância estratégica que existe em se "fortalecer a América do Sul enquanto uma entidade política e econômica[10]", apontando para a criação da União de Nações Sul-americanas (Unasul) como um grande feito nesse sentido. O fato de que os processos de integração foram estimulados por governos de esquerda e centro-esquerda nessa região, especialmente ao longo da primeira década deste século, representa a consciência de que é possível realizar soluções conjuntas para problemas compartilhados, ao passo que reafirma uma perspectiva capaz de colocar a atualidade do pensamento geopolítico brasileiro em evidência, ao menos de modo particular, nos processos de integração regional.

É certo que se partimos do contexto histórico recente da sociedade brasileira, as forças sociais que ensejaram por mais participação na vida política do país não se limitaram à reivindicação por eleições diretas, estimulando, inclusive, a formação de entidades com atribuições específicas, sem que, necessariamente, o Estado fosse deslegitimado em seu caráter institucional e representativo. "Naturalmente, as organizações civis e as corporações econômicas influenciaram o processo de criação e de execução de normas devido ao poder de mobilização de opinião pública das primeiras ou pelo exercício do poder econômico que as segundas

10 "A nivel regional, la percepción de que vivimos en un mundo de bloques ha llevado a algunos países, Brasil y Argentina, en particular, a fortalecer a América del Sur como una entidad política y económica" (Amorim, 2016, p. 201).

BY NC SA

detêm", afirmou Samuel Pinheiro Guimarães (2001, p. 47-48). No entanto, a participação da sociedade civil e a democratização das pautas relevantes nos processos de integração regional continuam sendo um desafio para os organismos internacionais e blocos de integração regional sul-americanos.

Celso Amorim (2016, p. 205) entendeu que a América do Sul pode representar um polo de poder, entre outros polos em outras regiões no sistema internacional, e ser capaz de fazer parte de uma nova fase no atual contexto mundial, agora definido pela multipolaridade, inclinada a favorecer dinâmicas políticas um pouco menos assimétricas, mais multilaterais e avessas aos conflitos. Acreditando que a Unasul viria a cumprir este tipo de protagonismo, esse intelectual brasileiro afirmou o seguinte:

> Somos não apenas uma região pacífica, somos provedores de paz. Em nossa visão estratégica, a Unasul deve progressivamente ser um dos centros políticos do mundo. Cabe-nos cuidar da soberania plena e da integridade territorial de nossos países. Além disso, a Unasul deve promover o respeito às normas internacionais e o fortalecimento do multilateralismo, como se reiterou na recente cúpula presidencial de Paramaribo. A integração em defesa é uma dimensão fundamental[11] (Amorim, 2016, p. 206).

O enfoque dado por Amorim (2016) à manutenção da paz e a sua preocupação com a integração em defesa regional na América do Sul pode representar uma mudança substantiva no pensamento geopolítico brasileiro se considerarmos aquele mencionado imaginário em torno do Brasil, visto como uma potência, mas desta vez voltada para a análise crítica acerca da sua presença no Cone Sul, dado que a influência brasileira, agora, é assumida em favor de sua liderança para a cooperação em temas de integração regional e não, necessariamente, buscando uma primazia sobre a região. Aliás, o mesmo se pode reconhecer para a atualidade desse pensamento nas expressões de Marco Aurélio Garcia (2016) e Samuel Pinheiro Guimarães (2001). O multilateralismo estratégico não se orienta, definitivamente, por ingenuidades nem torpezas e com relação à gestão, governança e aos usos do Aquífero Guarani a participação democrática dos povos indígenas é indispensável.

11 Tradução nossa deste trecho: "Somos no sólo una región pacífica, somos proveedores de paz. En nuestra visión estratégica, la Unasur debe progresivamente ser uno de los centros políticos del mundo. Nos toca cuidar la plena soberanía y la integridad territorial de nuestros países. Pero también es el deseo de Unasur promover el respecto a las normas internacionales y el fortalecimiento del multilateralismo, como se reiteró en la reciente cumbre presidencial de Paramaribo. La integración en defensa es una dimensión fundamental a fin de hacer esa contribución en una realidad" (Amorim, 2016, p. 206).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou situar o problema da gestão, governança e segurança hídrica a partir do Sistema Aquífero Guarani (SAG), aludindo ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) e à influência de potências mundiais como a China em relação às disputas políticas, econômicas, comerciais, estratégicas, securitárias e interestatais na América do Sul que convergem para a questão da água. Estas questões foram aqui relacionadas com a mobilização sociopolítica e cultural dos povos indígenas Guarani, uma vez que estes povos atuam em favor da territorialização da sua cultura e modo de vida, enfatizando a garantia de seus direitos, a sua participação efetiva com relação aos cuidados e governança deste recurso, além da defesa dos seus interesses e identidades pelos países sul-americanos. Neste sentido, referimo-nos aos processos decisórios multilaterais que possuem relações com o Aquífero Guarani, aludindo ao movimento indígena e aos processos de integração regional, como o Mercosul, a Unasul e a CELAC, que têm procurado representar um conjunto de interesses distintos entre si, através de esforços de coordenação regional cada vez mais complexos e desafiadores, com destaque para a importância do debate acerca do multilateralismo estratégico, que inclui a participação dos povos.

Acreditamos que o protagonismo dos povos indígenas, com poder de decisão efetivo e institucionalmente reconhecido sobre a exploração do Aquífero Guarani, bem como sobre a gestão, governança e segurança hídrica desse recurso, pode contribuir para o estabelecimento de relações políticas, econômicas e internacionais socialmente mais harmônicas no plano interestatal, considerando o comportamento de potências globais, potências emergentes e reemergentes, como a China. Assim, a participação democrática e devidamente informada dos povos indígenas, no atual contexto de mudanças climáticas acentuadas por fatores antrópicos, tem muito a contribuir com a construção da soberania regional plena das nações sul-americanas, além de contribuir com as práticas e com o conceito qualificado de multilateralismo.

Sendo que o ciclo hidrológico influi em todos os aspectos da disponibilidade, do acesso e do uso da água, a dimensão e o alcance dos cuidados socioambientais com este recurso, no atual contexto mundial, assumirão aspectos de gestão, governança e segurança hídrica cada vez mais complexos e desafiadores também no multilateralismo latino-americano e caribenho, especialmente se considerarmos os diferentes projetos ou modelos de desenvolvimento atualmente em curso.

Por outro lado, na medida em que o esse ciclo hidrológico influi sobre a disponibilidade de água para a geração de energia hidrelétrica, os cuidados socioambientais podem ser medidos e potencializados através dos Estados nacionais sul-americanos, de suas unidades subestatais, de organismos nacionais e internacionais dos quais participam, sempre que as medidas mais socialmente importantes forem reguladas por meio de políticas públicas adequadas. Nes-

CC BY NC SA

te sentido, é fundamental que a produção, transmissão e distribuição da energia hidrelétrica gerada esteja sob o controle estatal, assim como o saneamento e abastecimento de água.

Em uma situação de acirramento das disputas políticas e econômicas entre as classes sociais localizadas em cada país, mas condicionadas por um capitalismo global, as sociedades latino-americanas e caribenhas têm diante de si uma provocação epistemológica além de problemas estruturais e sistêmicos com relação aos seus modelos de desenvolvimento e formas institucionais de representação, participação democrática, gestão e governança do Aquífero Guarani.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. *A grande estratégia do Brasil*. Discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Editado por Antonio Jorge Ramalho [*et al*]. Brasília/São Paulo: Fundação Alexandre de Gusmão/Editora da Unesp, 2016.

BANIWA, Gersem Luciano. Movimentos e políticas indígenas no Brasil contemporâneo. *Tellus*, p. 127-146, abril de 2007.

BONOMO, Mariano. et al. Las poblaciones indígenas prehispánicas del río Paraná inferior y medio. *Revista del Museo de La Plata*, v. 4, n. 2, 2019.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2022/12-P), Santiago, Chile, 2022. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48520/3/S2200562_es.pdf. Acceso em 15 de junho de 2023.

Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC Plata). *Tratado de la Cuenca del Plata*. 1970. Disponível em: https://cicplata.org/es/documentos/#-1481142093532-099e3504-55cd. Acesso em 29 de outubro de 2023.

COSTA, Darc. *Fundamentos para o estudo da estratégia nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

COSTA, Darc. La estrategia de la integración. In: COSTA, Darc (org.). *América del Sur: integración e infraestructura*. Rio de Janeiro: Capax Dei Editora, 2011, p. 7-28.

COX, Robert W. Multilateralism snd world order. *Review of International Studies*, Vol. 18, Nº 2, apr. 1992, pp. 161-180.

DEVIN, Guillaume. As solidariedades transnacionais , fenômeno social de escala mundial: a perspectiva europeia. *Civitas*, Porto Alegre, vol. 16, n.º 3, p. 363-376, jul-set de 2016.

ESPÍRITO SANTO, Murilo Müller do. *O Investimento Estrangeiro Direto chinês na América Latina e Caribe: características e determinantes*. Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais. Faculdade de Ciências Econômicas: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

FERNANDES, Sandra; SIMÃO, Lucínia. Os conceitos e a evolução do multilateralismo: o nexo reflexão-ação. In: FERNANDES, Sandra; SIMÃO, Lucínia (coords.). *O multilateralismo: conceitos e práticas no século XXI*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2019.

FERREIRA, Nuno Andrade. Movimentos sociais e multilateralismo face à globalização. In: BAVARESCO, Agenir; TAUCHEN, Jair; JUNG, João; MARQUES, Teresa (orgs.). *Filosofia e Relações Internacionais:* desafios contemporâneos. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2021.

FUCCILLE, Luís Alexandre; CARLOS, Milton; LEITE, Maria Luisa T. de A. Geopolítica dos recursos naturais na América do Sul: um panorama dos recursos hídricos sob a ótica da segurança internacional. *Mural Internacional*, v. 8, nº 1, p. 59-75, jan-jun de 2017.

GALLAGHER, Kevin. *The China triangle:* Latina America´s China boom and the fate of the Washington Consensus. Oxford/New York: Oxford University Press, 2016.

GAO, Yuning; WANG, Qinzhen. China´s global investment: structure, ronte and performance. In: JAGUARIBE, Anna (org.). *Direction of chinese global investments: implications for Brazil*. Brasília: FUNAG, 2018, pp. 51-76.

GARCIA, Marco Aurelio. *A opção sul-americana:* reflexões sobre política externa (2003-2016). Textos selecionados. Organização de Bruno Gaspar e Rose Spina. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/IMAG, 2018.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia:* uma contribuição ao estudo da política internacional**.** 3º edição. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Editora da UFRGS/Contraponto, 2001.

GOMES, Marco Antonio Ferreira. O Aquífero Guarani no contexto das mudanças climáticas globais. *Revista do Grupo Polis Educacional*. Ano VI, nº 8, p. 21-28, jan-mar de 2010.

HIRATUKA, Celio. Mudanças na estratégia chinesa de desenvolvimento no período pós-crise global e impactos sobre a América Latina. *Revista de Economia Contemporânea*, 22 (1), p. 1-25, 2018.

IZUEL, Esther Barbé. Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. *Revista Española de Derecho Internacional*. Madrid, julio-diciembre, p. 21-50, 2010.

LEITE, Maria Luísa Telarolli de Almeida. *O Acordo do Aquífero Guarani e* ótica *da integração regional*. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo: Unesp/Unicamp/PUC-SP, 2018.

LÖWY, Michael. Lutas ecossociais dos indígenas na América Latina. *Crítica Marxista*, nº 38, p. 61-69, 2014.

MARENGO, José Antonio. Água e mudanças climáticas. *Estudos Avançados*, São Paulo, 22 (63), p. 83-96, 2008.

MARX, Karl. *O capital:* crítica da economia política. O processo de produção do capital (livro 1). São Paulo: Boitempo, 2011.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata*. São Paulo: Edusp/ Hucitec, 1999.

MICHALSKI RIBEIRO, Heidi. *As mulheres indígenas na regulação do clima na América Latina:* caminhos para um direito ecológico. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Direito. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2020.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Rio de Janeiro: UNIC/Rio/023, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. *The law of transboundary aquifers:* resolution / adopted by the General Assembly. 2008. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/643188?ln=es. Acesso em 29 de outubro de 2023.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. *Recomendación al CMC:* Declarar patrimonio natural del Parlasur el Sistema Acuífero Guaraní. 2017. Disponível em: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14170/1/mep-394-2017.pdf. Acesso em 29 de outubro de 2023.

PIMENTEL, S. K. Notícias de uma assembleia tempestuosa: a ecologia política segundo os kaiowa e guarani. Energia e Ambiente. *Estudos Avançados*, vol. 35 n. 102, p. 125-140, maio-junho de 2021.

PINTO, Eduardo Costa; CINTRA, Marcos Antonio. Ascensão da China e a América Latina: estratégias de internacionalização, recursos naturais e limites econômicos e políticos ao desenvolvimento. *Texto para Discussão*, Nº 12, p. 1-34, junho de 2015.

PINTO, Eduardo Costa; GONÇALVES, Reinaldo. Globalização e poder efetivo: transformações globais sob efeito da ascensão chinesa. *Economia e Sociedade*, vol. 24, p. 449-479, 2015.

RIBEIRO, Wagner Costa. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. *Estudos Avançados*, vol. 22, n. 64, p. 227-238, p. 2008.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, vol. 46, nº 3, p. 561-598, 1992.

TRAVASSOS, Mário. *Projeção continental do Brasil*. 3º edição. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1938.

TSOSIE, Rebecca. Os povos indígenas e justiça ambiental: o impacto da mudança climática. *Revista Direitos Fundamentais e Alteridade*, vol. 5, nº 2, p. 36-82, jul-dez de 2021.

URT, João Nackle. Povos indígenas como atores da governança global. *III Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)*... São Paulo, 2011.

VILLAR, Pilar Carolina. *A busca pela governança dos aquíferos transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani*. Tese (Doutorado) apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental (PROCAM): São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19464

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Regularização Fundiária e Desenvolvimento Sustentável: Uma Análise dos Impactos do Programa Titula Brasil nos Assentamentos Do Maranhão

Luiz Eduardo Simões de Souza
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
São Luís, Maranhão, Brasil
E-mail: luiz.souza@ufma.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8817-5379

Perla Daniele Costa Carreiro
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
São Luís, Maranhão, Brasil
E-mail: perla.daniele@discente.ufma.br
Orcid: https://orcid.org/0009-0008-7687-0869

Conceição de Maria Rabelo Bezerra
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
São Luís, Maranhão, Brasil
E-mail: conceicao.rabelo@discente.ufma.br
Orcid: https://orcid.org/0009-0007-4306-402X

Resumo: Este artigo analisa os impactos socioeconômicos do Programa Titula Brasil nos projetos de assentamento do Maranhão, com ênfase na promoção do desenvolvimento sustentável e da inclusão social, nos termos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. A metodologia integra análise quantitativa e qualitativa de dados coletados pelo Termo de Execução Descentralizada (TED INCRA-UFMA), firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Universidade Federal do Maranhão (UFMA), e dados extraídos do aplicativo Titula Brasil para avaliar como a regularização fundiária contribui para a segurança jurídica, o acesso à terra e a melhoria das condições de vida das famílias assentadas no Maranhão. O estudo busca destacar as potencialidades e os desafios das políticas públicas voltadas ao campo, propondo recomendações para aprimorar as iniciativas de regularização fundiária e promover um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

Palavras-chave: regularização fundiária; desenvolvimento rural; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; política pública; Maranhão

Land regularization and sustainable development: an analysis of the impacts of the Titula Brasil Program in settlements in Maranhão

Abstract: This article analyzes the socioeconomic impacts of the Titula Brasil Program on settlement projects in Maranhão, focusing on the promotion of sustainable development and social inclusion in line with the United Nations' Sustainable Development Goals (SDGs). Combining quantitative and qualitative methods to analyze data collected through the Decentralized Execution Agreement (TED INCRA-UFMA, in Portuguese), signed by the National Institute for Colonization and Land Reform (INCRA, in Portuguese) and the Federal University of Maranhão (UFMA, in Portuguese), and data collected from the Titula Brasil app, we aim to assess how land regularization contributes to legal security, access to land, and to the improvement of life conditions for settled families in Maranhão. The article seeks to highlight the potential and challenges of public policies focused on rural areas, offering recommendations to enhance land regularization initiatives and to promote more inclusive and sustainable development.

Keywords: land regularization; rural development; Sustainable Development Goals; public policy; Maranhão

Regularización de la propiedad rural y desarrollo sostenible: análisis de los impactos del Programa Titula Brasil en los asentamientos de Maranhão

Resumen: Este artículo analiza los impactos socioeconómicos del Programa Titula Brasil en los proyectos de asentamiento de Maranhão, con énfasis en la promoción del desarrollo sostenible y de la inclusión social, en los términos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. La

CC BY NC SA

metodología integra análisis cuantitativo y cualitativo de datos recopilados por el Acuerdo de Ejecución Descentralizada (TED INCRA-UFMA, por su sigla en portugués), firmado por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Rural (INCRA, por su sigla en portugués) y la Universidad Federal de Maranhão (UFMA), y datos recopilados de la aplicación Titula Brasil para evaluar cómo la regularización de la tierra contribuye a la seguridad jurídica, al acceso a la tierra y a la mejora de las condiciones de vida de las familias asentadas en Maranhão. El estudio tiene por objetivo destacar las potencialidades y los desafíos de las políticas públicas enfocadas en el ámbito rural, y proponer recomendaciones para mejorar las iniciativas de regularización de tierras y promover un desarrollo más inclusivo y sostenible.

Palabras clave: regularización de la propiedad rural; desarrollo rural; Objetivos de Desarrollo Sostenible; políticas públicas; Maranhão

Recebido em: 13/01/2025
Aceito em: 16/07/2025

INTRODUÇÃO

Historicamente caracterizado por profundas desigualdades no acesso à terra, o Brasil tem enfrentado desafios estruturais para promover a inclusão socioeconômica das populações rurais e alcançar o desenvolvimento sustentável (Sachs, 2004). Nesse cenário, a implementação do Programa Titula Brasil, regulamentado em 2021, constitui uma política pública fundamental para a regularização fundiária em projetos de assentamento e áreas rurais de domínio público. Essa iniciativa busca não apenas assegurar a posse formal da terra, mas também integrar os beneficiários em uma dinâmica produtiva sustentável e resiliente, ao mesmo tempo em que promove segurança jurídica e autonomia econômica no campo.

A regularização fundiária desempenha um papel estratégico na redução das disparidades socioeconômicas, contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar, a geração de renda e o acesso a políticas públicas. Com efeito, estudos conduzidos no âmbito do "Termo de Execução Descentralizada" (TED), firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Universidade Federal do Maranhão (UFMA), demonstram que a titulação de terras em assentamentos rurais impacta diretamente a segurança alimentar, as condições habitacionais e a diversificação das atividades produtivas. No entanto, o processo é permeado por desafios operacionais, como a capacitação técnica dos municípios e a mitigação de conflitos de interesse, frequentemente apontados como entraves à eficácia dessas políticas.

Diante da relevância das questões fundiárias para o desenvolvimento sustentável, nosso objetivo aqui é analisar os impactos socioeconômicos da regularização fundiária promovida pelo Programa nos projetos de assentamento do estado do Maranhão, considerando as suas implicações para a segurança jurídica, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável. Partindo da contextualização advinda das concepções do Banco Mundial e das políticas públicas em caráter nacional, buscamos avaliar, mais especificamente, como a titulação das terras no Maranhão contribui para a melhoria das condições de vida das populações assentadas, por meio de indicadores como renda familiar, acesso a políticas públicas e diversificação produtiva.

Como veremos, os resultados demonstram que, embora a titulação contribua para a inclusão social e a formalização de direitos, o alcance pleno de seus objetivos depende de ações complementares voltadas à sustentabilidade ambiental, à capacitação técnica e ao fortalecimento institucional. A partir desta análise, buscamos oferecer recomendações para o aprimoramento das políticas públicas de regularização fundiária no Maranhão, contribuindo para a formulação de estratégias integradas que promovam o desenvolvimento regional sustentável. Entre os aspectos abordados estão a necessidade de fortalecimento da governança local, a capacitação técnica dos agentes envolvidos e a adoção de abordagens mais inclusivas e sustentáveis para a gestão fundiária. Ao trazer uma visão crítica e baseada em evidências sobre os impactos do Programa Titula Brasil, espera-se contribuir para o debate acadêmico e institucio-

nal sobre os vínculos entre governança fundiária, desenvolvimento regional e sustentabilidade (Rückert; Cardoso Jr.; Rocha Neto, 2017), propondo reflexões que orientem a transição para modelos de governança agrária mais inclusivos, resilientes e sustentáveis.

Metodologia

Para analisar os impactos da regularização fundiária promovida pelo Programa Titula Brasil no estado do Maranhão, adotamos uma abordagem interdisciplinar e mista, combinando métodos quantitativos e qualitativos. A pesquisa baseia-se em dados primários coletados por meio do aplicativo Titula Brasil, utilizado para elaborar laudos socioeconômicos sobre os beneficiários e ocupantes dos projetos de assentamento, bem como em dados secundários provenientes de relatórios técnicos do TED INCRA-UFMA e outras fontes institucionais. Esse conjunto de dados fornece uma base robusta para compreender as condições de moradia, saneamento, infraestrutura básica e práticas agrícolas e pecuárias, bem como identificar as relações entre a regularização fundiária e o desenvolvimento sustentável agrícola, especialmente no contexto de populações vulneráveis, como agricultores familiares, mulheres e comunidades tradicionais.

A análise quantitativa foi realizada a partir de uma amostragem de informações coletadas entre 2022 e 2023, abrangendo mais de 30 projetos de assentamento no Maranhão. A amostra foi composta por dados representativos de aproximadamente 30% das famílias beneficiárias e ocupantes desses assentamentos, incluindo indicadores como renda, moradia, saneamento básico e produção agrícola e pecuária. Esses dados foram sistematizados e organizados em categorias para facilitar a comparação entre diferentes assentamentos e identificar padrões e tendências socioeconômicas.

Complementarmente, a análise qualitativa envolveu a revisão de documentos oficiais, relatórios de campo e normativas relacionadas ao Programa Titula Brasil e à regularização fundiária no estado. A interpretação dos resultados apresentados nos laudos socioeconômicos teve por foco a identificação de fatores que limitam ou potencializam o impacto da política pública. Além disso, para avaliar a inclusão social promovida pelo programa, considerou-se a perspectiva de populações vulneráveis, como mulheres e comunidades tradicionais.

Para garantir a validade dos resultados, utilizou-se uma triangulação metodológica, que consiste em comparar os dados coletados em campo com informações secundárias de bases de dados públicas e análises de especialistas. Essa triangulação permitiu verificar a consistência dos dados, identificar lacunas na implementação do programa e propor recomendações baseadas em evidências. A análise estatística foi realizada com o auxílio de softwares especializados, enquanto as análises qualitativas seguiram um modelo de interpretação contextual, considerando fatores políticos, econômicos e ambientais.

Por fim, a metodologia adotada reflete o compromisso com uma abordagem ética e participativa. Todos os dados coletados respeitaram as normas de confidencialidade e sigilo, conforme preconizado pela legislação brasileira e pelas diretrizes do programa. Ainda, o estudo buscou manter um diálogo constante com os relatórios técnicos do TED INCRA-UFMA, utilizando suas análises para embasar interpretações críticas sobre os impactos da regularização fundiária no Maranhão. Essa metodologia permite uma compreensão abrangente dos desafios e avanços associados ao Programa Titula Brasil, contribuindo para um debate mais qualificado sobre o tema.

A AGRICULTURA FAMILIAR E O BANCO MUNDIAL NO BRASIL

A agricultura familiar no Brasil é reconhecida como um pilar central na promoção da segurança alimentar, geração de emprego e redução da pobreza rural. No entanto, historicamente, esse segmento enfrentou dificuldades significativas relacionadas ao acesso a crédito, assistência técnica e infraestrutura adequada. A partir da década de 1980, o Banco Mundial desempenhou um papel estratégico na formulação de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, enfatizando a necessidade de mecanismos de financiamento inclusivos e adaptados às especificidades desse setor (Banco Mundial, 1987). Essas diretrizes influenciaram a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), implementado em 1996, que se tornou um marco na inclusão produtiva dos pequenos agricultores.

Em seu Relatório de 1987, o Banco Mundial destacou a importância de superar barreiras estruturais que limitavam a capacidade produtiva da agricultura familiar. A análise apontou que as políticas públicas de crédito rural até então existentes eram orientadas principalmente para grandes proprietários e empresas agrícolas, negligenciando os pequenos agricultores. Nesse contexto, o PRONAF surgiu como uma resposta direta a essas demandas, com foco na oferta de linhas de crédito acessíveis, juros reduzidos e condições mais favoráveis para investimentos em produção, custeio e infraestrutura.

Embora o PRONAF tenha promovido avanços significativos, o impacto das políticas orientadas pelo Banco Mundial foi alvo de críticas. Para muitos estudiosos, embora o Programa tenha ampliado o acesso a crédito, também reproduziu desigualdades dentro do próprio segmento da agricultura familiar. Agricultores mais estruturados, com maior capacidade de atender às exigências burocráticas, tiveram maior acesso aos recursos, enquanto os pequenos agricultores mais vulneráveis continuaram à margem. Essa dinâmica reforça a necessidade de aprimorar as políticas públicas para que elas alcancem efetivamente aqueles que mais necessitam (Martins, 1979).

CC BY NC SA

Além das questões relacionadas ao crédito, o Banco Mundial também contribuiu para a formulação de programas voltados ao fortalecimento das cadeias produtivas e à inclusão dos agricultores familiares no mercado. Em 2001, a instituição reforçou a necessidade de investimentos em infraestrutura rural, capacitação técnica e acesso a mercados como elementos essenciais para promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar (Banco Mundial, 2001). Essas recomendações foram incorporadas em iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que impulsionaram a comercialização dos produtos da agricultura familiar e garantiram renda para milhares de famílias.

Contudo, a agenda promovida pelo Banco Mundial foi amplamente debatida por enfatizar soluções de mercado em detrimento de reformas estruturais, como a redistribuição de terras e o fortalecimento de instituições públicas locais. Embora tenha promovido avanços no acesso ao crédito e à inclusão produtiva, essa abordagem foi limitada em lidar com a concentração fundiária e as desigualdades estruturais do campo brasileiro. A literatura crítica sugere que políticas mais abrangentes, que combinem regularização fundiária, reforma agrária e investimentos em assistência técnica, são indispensáveis para alcançar um desenvolvimento rural efetivamente sustentável (Andrade, 1963; Martins, 1979).

A atuação do órgão no Brasil representa um marco no fortalecimento da agricultura familiar, mas também levanta questionamentos sobre as limitações de uma agenda predominantemente orientada pelo mercado. Enquanto programas como o PRONAF e o PAA demonstraram potencial para transformar as condições de vida de pequenos agricultores, sua eficácia depende de políticas complementares que abordem as raízes das desigualdades no campo. A integração entre regularização fundiária, redistribuição de terras e investimentos em infraestrutura e capacitação técnica é essencial para consolidar a agricultura familiar como um eixo estratégico do desenvolvimento sustentável no Brasil.

POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR

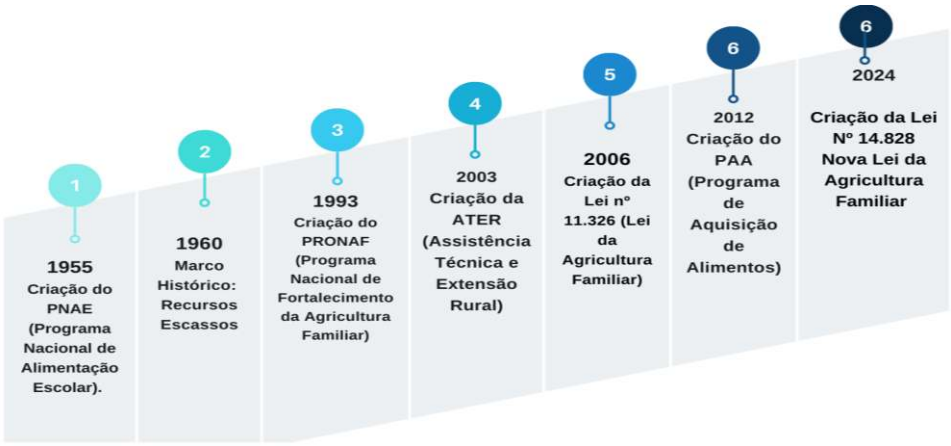
A agricultura familiar no Brasil tem sido objeto de diversas políticas públicas e programas governamentais voltados à sua promoção e sustentabilidade. Esses instrumentos são fundamentais para reduzir desigualdades históricas no campo e fortalecer a inclusão socioeconômica das populações rurais.

Antes da década de 1960, a agricultura familiar no Brasil estava relegada a recursos escassos para seu desenvolvimento, enfrentando, portanto, condições de trabalho precárias, produtividade reduzida e acesso limitado a recursos financeiros e tecnológicos (Prado Jr., 1960, 1966; Vinhas, 1980). Ao tratar dos problemas agrários-camponeses do Brasil em 1968, Vinhas (1980) enfatiza que o atraso e a miséria presente não são a causa fundamental do problema agrário no Brasil, mas sim os efeitos decorrentes de uma causa mais profunda. Nas palavras do autor,

> O atraso e a miséria são uma realidade no campo brasileiro. Há falta de máquinas e existem outras deficiências que complicam, sem dúvida, nossa questão agrária e camponesa. Todavia não são a causa básica, essencial, do problema agrário brasileiro. São apenas um efeito. Atingida a causa, as mazelas assinaladas e outras mais que pesam sobre a estrutura vigente, serão removíveis (Vinhas, 1980).

No caso do Maranhão, diante dos desafios enfrentados pela agricultura familiar, as políticas públicas e os programas governamentais surgem como instrumentos fundamentais para garantir a sustentabilidade e o fortalecimento desse setor. A implementação dessas iniciativas busca não apenas mitigar as dificuldades, mas também criar um ambiente propício para o desenvolvimento econômico e social das comunidades rurais (Grisa, 2012). Nesse contexto, surgiram diversos programas federais e estaduais para apoiar o setor da agricultura familiar, acompanhando uma tendência observada no Brasil de modo mais geral (ver Figura 1).

Figura 1: Criação dos programas de apoio à agricultura familiar no Brasil (1955-2024)



Fonte: Elaboração própria (2024).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases legais para a função social da propriedade, determinando que o uso da terra deve atender aos interesses coletivos e contribuir para o bem-estar social. Esse marco legal orientou a criação de programas como o PRONAF e o PAA, que desempenham papel central no fortalecimento da agricultura familiar no país. Instituído em 1996, o PRONAF é considerado um dos programas mais importantes no apoio à agricultura familiar, oferecendo crédito rural com condições favoráveis, incluindo juros reduzidos e prazos ampliados, para custeio, investimento e comercialização da produção. Esse programa foi concebido para atender às demandas específicas dos agricultores familiares, reconhecendo sua importância para a segurança alimentar e o desenvolvimento rural sustentável (Grisa; Schneider, 2014). Ao longo dos anos, o PRONAF também incorporou serviços de assistência técnica e extensão rural, ampliando seu impacto na modernização produtiva e na capacitação dos pequenos produtores.

Por sua vez, o PAA, criado em 2003, visava promover a compra direta de produtos da agricultura familiar para abastecer redes de segurança alimentar e nutricional, como escolas e hospitais. Essa iniciativa não apenas garante renda para os agricultores, mas também fomenta a produção local e fortalece as economias regionais. Em complemento, o PNAE direciona pelo menos 30% dos recursos voltados à merenda escolar para a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, consolidando o setor como fornecedor estratégico para políticas públicas de nutrição e educação.

Apesar dos avanços proporcionados por esses programas, desafios persistem em sua implementação, especialmente em estados como o Maranhão, onde a agricultura familiar predomina, mas enfrenta limitações estruturais (Patrick, 1972). A ausência de infraestrutura adequada, como transporte, armazenagem e acesso a mercados, reduz a competitividade dos produtos e compromete os ganhos econômicos das famílias. Além disso, a burocracia associada ao acesso a crédito e a fragilidade dos serviços de assistência técnica dificultam a inclusão dos agricultores mais vulneráveis nos programas existentes.

A Lei nº 11.326/2006, que institui a Política Nacional da Agricultura Familiar, é outro marco relevante, pois reconhece formalmente a importância desse segmento para o desenvolvimento sustentável e a segurança alimentar. Essa legislação foi recentemente atualizada para incluir dimensões como inovação tecnológica e modernização produtiva, refletindo as novas demandas do setor frente aos desafios climáticos e econômicos. Contudo, a efetividade dessa política depende de maior integração entre as diferentes esferas de governo e de uma alocação de recursos mais equitativa, especialmente para regiões historicamente marginalizadas.

Portanto, as políticas públicas e os programas governamentais voltados para a agricultura familiar têm desempenhado um papel crucial no fortalecimento do setor no Brasil (Delgado; Bergamasco, 2017). Iniciativas como o PRONAF e o PAA representam importantes avanços na promoção da inclusão produtiva e na valorização dos pequenos agricultores. Para que essas

ações alcancem todo o seu potencial, entretanto, é necessário superar barreiras estruturais e ampliar a cobertura dos programas em regiões mais vulneráveis. Isso inclui investimentos em infraestrutura, assistência técnica continuada e maior articulação entre as políticas de regularização fundiária e crédito rural, visando à construção de um modelo agrário mais inclusivo e sustentável.

O PROGRAMA TITULA BRASIL NO CONTEXTO AGRÁRIO DO MARANHÃO

O desenvolvimento agrário no Maranhão está intrinsecamente ligado à agricultura familiar, que representa 96,4% dos estabelecimentos agropecuários do estado (IBGE, 2017). Apesar de seu protagonismo, o setor enfrenta desafios históricos, como concentração fundiária, infraestrutura insuficiente e baixa inserção tecnológica (Veiga, 2007). Esses entraves refletem uma herança de políticas agrárias excludentes e um modelo produtivo orientado para monoculturas voltadas à exportação, o que limita o potencial da agricultura familiar em contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e sustentável da região (Furtado, 2018).

A concentração fundiária no Maranhão é uma das maiores do Brasil, dificultando o acesso à terra e perpetuando desigualdades no campo (Paula, 2023). Essa realidade compromete a expansão de práticas agrícolas diversificadas e sustentáveis, uma vez que grandes propriedades, muitas vezes subutilizadas, dominam vastas áreas, enquanto pequenos agricultores lutam para garantir sua subsistência. A falta de políticas públicas que enfrentem diretamente essa questão agrava as disparidades e impede uma inclusão mais ampla dos agricultores familiares nas cadeias produtivas locais e regionais (Delgado, 2012)

Além da questão fundiária, os agricultores familiares enfrentam dificuldades relacionadas à ausência de infraestrutura básica, como estradas, sistemas de armazenamento e acesso a mercados (Furtado, 2018). A precariedade logística, marcada pela dependência do modal rodoviário e pela insuficiência de investimentos em infraestrutura, eleva os custos de produção e compromete a competitividade dos produtos agrícolas, restringindo as oportunidades de comercialização. Estudos apontam que o fortalecimento da malha logística é determinante para ampliar a produtividade e o acesso a mercados, configurando-se como um dos principais desafios do agronegócio brasileiro (Costa et al., 2021). Essa situação reforça a dependência de intermediários, que frequentemente impõem preços desfavoráveis aos agricultores, reduzindo suas margens de lucro e sua capacidade de reinvestir em suas atividades produtivas.

Outro desafio é o acesso insuficiente a crédito e assistência técnica, elementos essenciais para a modernização da agricultura familiar. Um trabalho clássico é o de Grisa e Schneider (2014), que analisa o PRONAF e evidencia justamente as dificuldades de acesso por parte dos agricultores familiares devido a entraves burocráticos e institucionais. A falta de assistência técnica continuada também compromete a adoção de práticas agrícolas mais eficientes e sustentáveis, restringindo a produtividade e a diversificação das atividades econômicas no campo (Graziano da Silva, 1982).

Diante desse contexto, políticas públicas recentes, como o Programa Titula Brasil, têm buscado promover a regularização fundiária e garantir segurança jurídica às famílias rurais do Maranhão. A titulação de terras é fundamental para ampliar o acesso a políticas de crédito e investimento, além de oferecer maior estabilidade social e econômica aos agricultores. No entanto, para que essas iniciativas alcancem resultados efetivos, é necessário integrá-las a estratégias mais amplas de desenvolvimento agrário, que incluam investimentos em infraestrutura, inovação tecnológica e fortalecimento da governança local.

Portanto, o desenvolvimento agrário no Maranhão depende de ações coordenadas que combinem regularização fundiária, ampliação do acesso a crédito e assistência técnica, e investimentos em infraestrutura rural. Essas medidas são fundamentais para superar os desafios históricos enfrentados pela agricultura familiar e consolidar seu papel como eixo central do desenvolvimento socioeconômico e sustentável da região. Ao integrar essas estratégias, o Maranhão poderá transformar a realidade de suas populações rurais e promover uma agricultura mais inclusiva, competitiva e ambientalmente responsável.

Diante desse quadro, o TED INCRA-UFMA visou descentralizar a execução de políticas de regularização fundiária no Brasil, por meio de parcerias estratégicas entre o INCRA e instituições locais, como universidades e prefeituras. No Maranhão, o TED consolidou uma cooperação técnica com a UFMA, resultando em iniciativas que integram pesquisa, capacitação técnica e implementação do Programa Titula Brasil. Esse modelo busca promover a regularização fundiária de maneira eficiente, fortalecendo a gestão territorial e as condições de vida das populações rurais. Além de garantir segurança jurídica na regularização fundiária em assentamentos rurais, o TED fomentou a inclusão produtiva por meio de atividades como a criação de agroindústrias, a formação de cooperativas e a assessoria técnica, com vistas a beneficiar o desenvolvimento socioeconômico das comunidades rurais atendidas.

Regulamentado em 2021, o Programa Titula Brasil é o principal instrumento operacional do TED. Baseado em parcerias entre o INCRA e prefeituras, o programa permite a criação de Núcleos Municipais de Regularização Fundiária (NMRF), que conduzem o processo de titulação. Esses núcleos têm a responsabilidade de identificar e analisar as áreas ocupadas, emitir laudos técnicos e aprovar os títulos de propriedade. Até 2023, mais de 30 municípios maranhenses haviam aderido ao programa, beneficiando diretamente cerca de 17.000 famílias.

CC BY NC SA

Uma das inovações trazidas pelo referido Programa é o uso do aplicativo homônimo, que facilita a coleta de dados socioeconômicos em campo. Essa ferramenta permite registrar informações detalhadas sobre as condições de vida e produtivas das famílias assentadas, otimizando a análise e o planejamento das ações. No Maranhão, o uso dessa tecnologia foi essencial para mapear as demandas dos assentamentos e orientar a emissão de títulos de forma eficiente.

Os resultados preliminares do TED indicam avanços significativos na regularização fundiária no Maranhão. Entre 2022 e 2023, foram analisados 30 Projetos de Assentamento (PAs), abrangendo uma população total de 3.391 famílias. A amostra de 1.045 famílias revelou que a regularização fundiária tem promovido melhorias em indicadores como acesso a crédito rural, aumento da renda familiar e diversificação produtiva.

O Programa enfrenta desafios operacionais significativos, entretanto. A infraestrutura técnica insuficiente em algumas prefeituras compromete a execução das ações, ao mesmo tempo em que a falta de capacitação específica para os agentes locais dificulta o atendimento adequado às demandas das comunidades. Além disso, conflitos de interesse em alguns municípios geram vulnerabilidades no processo de titulação, evidenciando a necessidade de maior fiscalização e transparência. Os conflitos fundiários estão entre os principais obstáculos enfrentados pelo Programa Titula Brasil no Maranhão, frequentemente envolvendo interesses de grandes proprietários de terras e grupos empresariais, que pressionam para obter o controle de terras regularizadas. Em 2023, foram registrados 56 conflitos ativos em áreas atendidas pelo TED. Esse cenário reforça a importância de normativas rigorosas para proteger os direitos das famílias assentadas.

Uma conquista significativa do TED INCRA-UFMA foi o aumento da titulação de terras para mulheres. Dados indicam que 52,7% dos títulos emitidos foram destinados a mulheres, promovendo a equidade de gênero no campo. Essa inclusão reflete o compromisso com a valorização do papel das mulheres rurais e com a redução das desigualdades históricas nesse segmento.

A titulação das terras também tem impactos diretos na produção agrícola. Famílias regularizadas relataram maior acesso a programas de incentivo, como o PRONAF, que possibilitaram investimentos em tecnologias produtivas e aumento da produtividade. Além disso, a diversificação das atividades agrícolas tem gerado maior resiliência econômica e sustentabilidade ambiental nos assentamentos.

O TED INCRA-UFMA integrou a agenda da sustentabilidade às ações de regularização fundiária, incentivando práticas agroecológicas e a conservação dos recursos naturais. Essa abordagem é essencial para alinhar o desenvolvimento rural às metas globais de sustentabilidade e enfrentamento das mudanças climáticas. Nessa linha, a formação de cooperativas e

a criação de agroindústrias foram ações estratégicas promovidas pelo TED no Maranhão. Essas iniciativas têm fortalecido a capacidade produtiva das comunidades, aumentando o valor agregado dos produtos e ampliando as oportunidades de comercialização. Essa integração econômica é fundamental para consolidar os avanços da regularização fundiária.

Apesar dos avanços, o programa enfrenta limitações como a cobertura ainda restrita e a dificuldade de integrar as ações em regiões mais isoladas. Tais limitações destacam a necessidade de um maior e mais contínuo investimento em infraestrutura rural e de estratégias mais inclusivas para alcançar as populações mais vulneráveis. Nesse sentido, a consolidação desses avanços em matéria de regularização fundiária e de promoção de maior justiça social no campo passa pela ampliação da cobertura do Programa, pela superação das limitações operacionais e pela integração de políticas de regularização fundiária com outras agendas de desenvolvimento rural (SAUER; LEITE, 2012).

DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO DOS ASSENTAMENTOS QUE REALIZARAM O TITULA BRASIL

Uma das atividades desenvolvidas pelo TED INCRA-UFMA foi a elaboração do estudo "Análise socioeconômica dos Projetos de Assentamento no Maranhão: impactos da Regularização, presente no Relatório de resultados e atividades desenvolvidas no âmbito do TED INCRA-UFMA 2022-2023", apresentado pelo Grupo de Estudos em Economia Política e História Econômica[1] (GEEPHE, 2023).

O INCRA utilizou o aplicativo Titula Brasil para coletar dados socioeconômicos nos Projetos de Assentamento (PAs) do Maranhão entre setembro de 2022 e novembro de 2023. A equipe técnica percorreu 30 PAs (ver Quadro 1), e a equipe de pesquisa do GEEPHE analisou 1.045 registros, representando 30,82% da população, dividida entre beneficiários (30,90%) e ocupantes (30,42%).

1 Os dados encontram-se disponíveis na base de dados do referido Grupo de Pesquisa.

Quadro 1: Relação dos PAs consultados (set. 2022-nov. 2023)

Projeto de Assentamento	População	Amostra
PA Alegre Codó	110	33
PA Almeida Mato Grosso	59	18
PA Arrodeio Cercadinho	95	22
PA Árvores Verdes	133	40
PA Baixão	125	24
PA Buenos Aires	93	34
PA Chapadinha	97	34
PA Coceira Nova Alegria	183	57
PA Conceição de Arvoredo	31	11
PA Diamante Negro	239	77
PA Feliz São Francisco	16	4
PA Jordão	94	26
PA Lança Umbigudo	15	5
PA Maracajá	78	24
PA Marmorana I e II	70	13
PA Monte Alegre	40	14
PA Padre Josimo	62	20
PA Paiol	77	15
PA Raposa	326	100
PA Remanso da Mariana	129	40
PA Renascer	14	5
PA Santa Cruz I e II	318	138
PA São Benedito II	72	25
PA São João das Neves	348	106
PA Sapucaia	19	10
PA Serraria	26	9
PA Terra Bela	182	45
PA Tico-Tico	17	5
PA Vale do Tapuio	102	32
PA VARIG	221	59
Total	**3391**	**1045**

Elaboração: GEEPHE, com base em dados do TED INCRA-UFMA (2022).

CC BY NC SA

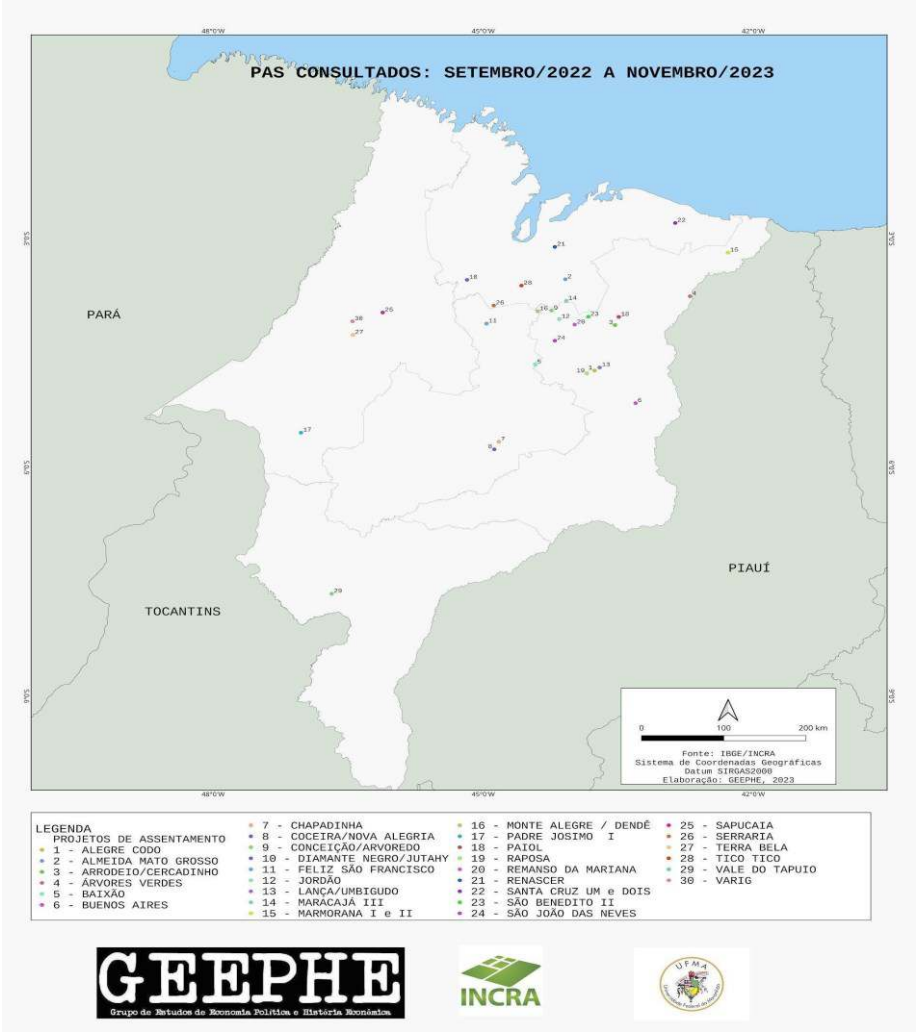
Uma análise estatística descritiva primária dos dados referentes à população e à amostra total nos PAs revela importantes características sobre a distribuição das informações coletadas. A população total nos 30 PAs consultados apresenta uma média de 113 pessoas, com um desvio padrão de 94,71, indicando uma alta dispersão dos valores em relação à média. O mínimo observado foi de 14 pessoas, enquanto o máximo atingiu 348 pessoas, revelando uma grande variação entre os PAs. O primeiro quartil (25%) corresponde a 44,8 pessoas, a mediana (50%) alcança 93,5 pessoas, e o terceiro quartil (75%) se refere a 132 pessoas, o que significa que 75% dos PAs têm uma população inferior a esse valor.

No que diz respeito à amostra total, a média é de 34,83 pessoas, com um desvio padrão de 32,61, também sugerindo uma variação considerável. O menor valor de amostra registrado foi de 4 pessoas, e o maior foi de 138 pessoas. O primeiro quartil (25%) é de 13,25 pessoas, a mediana (50%) é de 24,5 pessoas, e o terceiro quartil (75%) atinge 40 pessoas, indicando que a maior parte das amostras está concentrada abaixo deste valor.

Esses resultados sugerem uma distribuição heterogênea tanto para a população quanto para a amostra nos diferentes PAs: há casos com números extremamente baixos, mas também há registros significativamente superiores, o que impacta a média geral e aumenta a dispersão dos dados. A comparação entre os quartis indica que a maioria dos PAs se encontra abaixo dos valores mais altos, mas que existem casos pontuais com populações e amostras elevadas que influenciam os resultados gerais. Os dados refletem a complexidade e a diversidade dos PAs analisados, demonstrando que, embora a média forneça um panorama geral, a ampla variação dos valores deve ser considerada para uma interpretação mais precisa.

O Mapa 1 mostra uma dispersão espacial dos PAs. A análise conjunta do Quadro 1 e do Mapa 1 proporciona uma visão abrangente dos PAs consultados entre setembro de 2022 e novembro de 2023. O Quadro apresenta a população total e a amostra consultada em cada PA, enquanto o Mapa permite visualizar a localização geográfica desses assentamentos, facilitando a identificação de áreas com maior ou menor concentração populacional e revelando padrões espaciais.

Mapa 1: Projetos de Assentamento consultados (set. 2022-nov. 2023)



Elaboração: TED INCRA-UFMA, 2022-2023.

São João das Neves (348 pessoas), Santa Cruz I e II (318 pessoas) e Raposa (326 pessoas) correspondem aos PAs com as maiores populações totais, razão pela qual são prioritários para a implementação de políticas públicas voltadas à infraestrutura e ao desenvolvimento social. Em contrapartida, PAs como Feliz São Francisco (16 pessoas), Renascer (14 pessoas) e Lança Umbigudo (15 pessoas) possuem populações reduzidas, sugerindo desafios distintos, como dificuldades de ocupação, abandono de terras ou falta de incentivos para fixação das famílias beneficiadas.

Quanto à representatividade da amostra, os dados coletados abrangem um total de 1.045 pessoas, o que corresponde a 30,8% da população geral de 3.391 pessoas distribuídas

nos PAs. A análise espacial no Mapa 1, aliada ao Quadro 1, revela a distribuição da amostragem entre os assentamentos e permite identificar se os dados foram coletados de maneira equitativa. A partir dessas informações, é possível verificar regiões com maior concentração populacional e avaliar a necessidade de intervenções localizadas.

A análise evidencia uma distribuição heterogênea das populações nos PAs, com alguns assentamentos apresentando um número elevado de pessoas, e outros com ocupação reduzida. Os assentamentos mais populosos demandam maior atenção em relação a questões estruturais, enquanto os menos populosos requerem investigações adicionais sobre as causas de baixa ocupação.

O primeiro corte das informações nos laudos foi organizado em quatro categorias principais: unidades familiares, produção agrícola, pecuária e outras atividades. As unidades familiares abordam programas de renda governamental, características das moradias, acesso a eletricidade, saneamento e apoio do INCRA na construção. A produção agrícola registra culturas permanentes e temporárias, incluindo área e volume produzidos em um ano, enquanto a pecuária analisa pastagens naturais e cultivadas. A seção de outras atividades detalha ocupações produtivas dos assentados e trabalho externo. As análises parciais seguiram uma estrutura que inclui histórico do PA, informações sobre coleta de dados, análise das categorias mencionadas e considerações gerais. Esse processo formou um esboço inicial das condições socioeconômicas, que orientou as análises detalhadas.

A média de integrantes por família foi de 4,28 pessoas, com tamanho modal de 4 (ver Quadro 2). Em termos demográficos, houve uma distribuição equilibrada entre gêneros do titular principal (47,3% homens e 52,7% mulheres). A análise da pirâmide etária revelou uma base estreita a partir dos 21 anos, alargamento entre 31 e 40 anos, e afunilamento mais suave que a pirâmide nacional, indicando uma população envelhecida e com maior expectativa de vida.

Quadro 2: Indicadores socioeconômicos em amostra selecionada de PAs no Maranhão

Indicador	Valor
Amostra	1.045
Tamanho modal da família	4 pessoas
Média de integrantes	4,28 pessoas
Titulares homens	47,3%
Titulares mulheres	52,7%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório GEEPHE-TED-INCRA, 2023.

Há uma divisão entre beneficiários e ocupantes na população. A diferença conceitual entre "beneficiário" e "ocupante" reside no tipo de relação que cada um mantém com o bem ou direito em questão. "Beneficiário" é aquele que recebe um benefício ou vantagem, geralmente derivado de uma disposição legal, contratual ou sucessória, sem necessariamente exercer uma relação de posse ou uso contínuo sobre o objeto. Já o "ocupante" é aquele que ocupa fisicamente um espaço ou bem, seja de forma legal ou ilegal, temporária ou permanente, independentemente de possuir direito formal sobre ele. Assim, enquanto o beneficiário usufrui de algo como um direito, o ocupante exerce a presença física sobre o bem, mas não detém, necessariamente, um direito legal sobre ele. Distinguir entre beneficiários e ocupantes é crucial na análise de dados socioeconômicos, pois permite entender os diferentes perfis de acesso a recursos e benefícios. Essa distinção ajuda a identificar quem realmente usufrui de políticas públicas ou benefícios e quem apenas ocupa um espaço, permitindo uma avaliação mais precisa das necessidades e das desigualdades sociais (Sen, 1997, 2001).

Entre as unidades familiares, os beneficiários dependem majoritariamente de programas sociais e previdenciários, como o Bolsa Família/Auxílio Brasil, além de outras fontes como Benefício de Prestação Continuada. Suas moradias, predominantemente de alvenaria, variam de 42 a 135 metros quadrados (m^2), com moda de 48m^2 (ver Quadro 3). Há acesso universal a energia elétrica, e o abastecimento de água provém principalmente de poços. Cabe destacar que o INCRA desempenha um papel importante no financiamento habitacional.

Quadro 3: Indicadores socioeconômicos dos beneficiários em amostra selecionada de PAs no Maranhão

Indicador	Valor
Moradias de beneficiários	Alvenaria (100%)
Área da moradia	42 a 135 m^2
Moda do tamanho	48 m^2
Acesso à energia elétrica	Universal
Fonte de água	Poços/rede

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório GEEPHE-TED-INCRA, 2023.

Já os ocupantes enfrentam condições mais restritas, com moradias ligeiramente menores (moda de 42m^2) e menor acesso a benefícios sociais. No entanto, assim como os beneficiários, possuem acesso universal a energia elétrica e abastecimento de água (ver Quadro 4). Isso denota uma tendência maior à identidade do que à distinção entre essas duas categorias nos dados observados.

Quadro 4: Indicadores socioeconômicos dos ocupantes em amostra selecionada de PAs no Maranhão

Indicador	Valor
Moradias de ocupantes	Alvenaria (100%)
Área da moradia	Moda de 42 m²
Acesso à energia elétrica	Universal
Fonte de água	Poços/rede

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório GEEPHE-TED-INCRA, 2023.

A produção agrícola é diversificada em ambos os grupos, envolvendo culturas como mandioca, milho, melancia e feijão, que atendem ao autoconsumo e à comercialização (ver Quadro 5). Beneficiários e ocupantes também utilizam pomares domésticos para complementar a segurança alimentar e a renda. Essa diversificação reflete uma abordagem adaptativa às condições locais, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

Quadro 5: Características produtivas de amostra selecionada de PAs no Maranhão

Indicador	Valor
Culturas mais comuns	Mandioca, milho, melancia, feijão
Objetivo	Autoconsumo/Comercialização
Uso de pomares domésticos	Comum em ambos os grupos

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório GEEPHE-TED-INCRA, 2023.

A pecuária, embora menos frequente, é uma atividade complementar que se concentra no autoconsumo, com predominância na criação de galinhas, suínos e bovinos (ver Quadro 6). A criação de bovinos é ligeiramente mais comum entre beneficiários, refletindo maior capacidade organizacional. No entanto, a subutilização de pastagens naturais e cultivadas parece limitar o potencial de desenvolvimento dessa atividade.

Quadro 6: Características das criações em amostra selecionada de PAs no Maranhão

Indicador	Características
Criações mais comuns	Galinhas, suínos, bovinos
Objetivo	Principalmente autoconsumo
Pastagens utilizadas	Subutilizadas

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório GEEPHE-TED-INCRA, 2023.

Além da agricultura e pecuária, outras atividades econômicas desempenham papel crucial (ver Quadro 7). Os beneficiários estão envolvidos na produção de carvão vegetal, óleos vegetais, farinhas; na venda de excedentes e trabalhos externos, como em supermercados e escolas municipais. Os ocupantes também diversificam suas atividades, mas com menor incidência de trabalho fora do lote, refletindo seu foco em fixar posse da terra.

Quadro 7: Atividades econômicas (além da agricultura e pecuária) realizadas por amostra selecionada de PAs no Maranhão

Indicador	Beneficiários	Ocupantes
Produção de carvão vegetal	Presente	Presente
Produção de óleos vegetais/farinhas	Presente	Presente
Venda de excedentes	Comum	Menos frequente
Trabalho externo	Comum	Raro

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório GEEPHE-TED-INCRA, 2023.

Essas estratégias de diversificação econômica são fundamentais para a resiliência das famílias, garantindo maior segurança alimentar e renda. Nesse sentido, políticas e programas que incentivem essa diversificação, além de promoverem o acesso a recursos e capacitação técnica, são essenciais para a melhoria das condições de vida. Exemplos de estratégias adotadas pelos beneficiários incluem o trabalho externo, a produção de carvão vegetal e óleos vegetais, a criação de animais e a produção de farinhas. Ainda, as disparidades entre beneficiários e ocupantes assinaladas pelo Quadro 7 colocam em evidência a necessidade de políticas públicas mais inclusivas para equilibrar condições e oportunidades nos PAs.

Com base nas informações fornecidas, é possível afirmar que a regularização fundiária desempenha um papel crucial no desenvolvimento socioeconômico desses assentamentos. A titulação das terras oferece segurança patrimonial tanto para beneficiários quanto para ocupantes, estimulando a exploração de novas oportunidades econômicas, como a diversificação de culturas agrícolas e a expansão da pecuária. No entanto, a implementação efetiva desse processo enfrenta desafios, como a necessidade de capacitação técnica contínua para os assentados e a gestão sustentável dos recursos naturais.

Como vimos, a regularização fundiária pode estimular não somente a segurança jurídica por meio da titulação, mas também a diversificação das atividades produtivas, aumentando a resiliência econômica das famílias. Com efeito, beneficiários e ocupantes podem desfrutar de condições favoráveis para a geração de renda, como a diversificação das culturas agrícolas e práticas pecuárias e o envolvimento em atividades complementares. Isso contribui para um desenvolvimento socioeconômico mais robusto nas áreas de assentamento.

Em uma análise global da amostra, a regularização fundiária e a diversificação das atividades econômicas se destacam como fatores-chave para o desenvolvimento socioeconômico nos PAs do Maranhão. Evidenciou-se que a titulação das terras proporciona a segurança necessária para que as famílias possam investir em suas atividades produtivas, contribuindo para um crescimento econômico sustentável. Assim, políticas públicas que apoiem essa diversificação e garantam o acesso a oportunidades de geração de renda são essenciais para a resiliência e o fortalecimento das comunidades nos assentamentos.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura familiar desempenha um papel estratégico na promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável[2] (ODS), especialmente no cumprimento das metas relacionadas à erradicação da pobreza (ODS 1), à segurança alimentar (ODS 2) e à redução das desigualdades (ODS 10). No Maranhão, os programas de regularização fundiária e o fomento à produção familiar (como o PRONAF e o Programa Titula Brasil) estão diretamente vinculados a esses objetivos, promovendo inclusão produtiva e geração de renda para milhares de famílias rurais.

Os resultados obtidos no Maranhão demonstram que a regularização fundiária, combinada ao acesso a crédito e assistência técnica, contribui significativamente para a redução da pobreza extrema no campo. Famílias regularizadas relataram aumento da renda mensal e maior estabilidade econômica, sobretudo pela possibilidade de acessar financiamentos rurais

2 Disponíveis em https://sdgs.un.org/.

e diversificar suas atividades produtivas. Essas conquistas estão alinhadas com o ODS 1, que visa eliminar todas as formas de pobreza até 2030.

A agricultura familiar é o principal fornecedor de alimentos para o mercado interno brasileiro e, no Maranhão, desempenha um papel fundamental na segurança alimentar local. O fortalecimento desse segmento por meio de políticas públicas tem promovido não apenas o aumento da produção agrícola, mas também a diversificação alimentar em comunidades rurais. Essas iniciativas estão diretamente ligadas ao ODS 2, que busca erradicar a fome e garantir o acesso a alimentos nutritivos e suficientes para todos.

Uma das principais conquistas das políticas de regularização fundiária no Maranhão foi a emissão de títulos de terra em nome de mulheres, representando mais de 50% do total de beneficiários. Essa medida promove a equidade de gênero (ODS 5), reconhecendo o papel central das mulheres na gestão das propriedades rurais e no fortalecimento das economias familiares. Além disso, a inclusão de populações vulneráveis, como comunidades tradicionais e agricultores familiares, está alinhada ao ODS 10, que visa reduzir as desigualdades dentro e entre os países.

Sendo assim, os dados indicam que as ações do Programa Titula Brasil e do PRONAF contribuíram para reduzir desigualdades regionais no Maranhão, uma das unidades federativas com os maiores índices de pobreza do país. Ao promover o acesso à terra e ao crédito, as políticas públicas impulsionaram o desenvolvimento em regiões historicamente marginalizadas, promovendo justiça social e inclusão econômica.

Destaca-se, ainda, que o fomento à agricultura familiar gerou impactos positivos na economia local, com o fortalecimento das cadeias produtivas e o aumento da comercialização de produtos em mercados locais e regionais. Programas como o PAA e o PNAE possibilitaram maior integração dos agricultores familiares ao mercado formal, ampliando a demanda por produtos frescos e diversificados. Essa dinâmica está alinhada ao ODS 8, que promove o crescimento econômico inclusivo e sustentável. De fato, as práticas agroecológicas incentivadas pelos programas de assistência técnica e extensão rural têm contribuído para a conservação dos recursos naturais e a sustentabilidade ambiental, alinhando-se ao ODS 13 (ação contra mudanças climáticas) e ao ODS 15 (vida terrestre). No Maranhão, a transição para práticas mais sustentáveis reduziu a pressão sobre áreas florestais e promoveu a recuperação de solos degradados.

A regularização fundiária foi um fator-chave para ampliar o acesso a crédito rural no Maranhão, permitindo que famílias investissem em tecnologias produtivas e práticas inovadoras. Essas inovações aumentaram a produtividade e a eficiência das atividades agrícolas, contribuindo para o ODS 9, que trata da construção de infraestruturas resilientes e da promoção de inovação. De modo semelhante, o fortalecimento da assistência técnica e a capacitação de

agricultores foram destacados como fatores críticos para o sucesso das políticas de fomento à agricultura familiar. Esses esforços não apenas melhoraram as práticas produtivas, mas também aumentaram a resiliência das comunidades rurais frente a desafios econômicos e ambientais. Essa abordagem está alinhada ao ODS 4, que trata da educação de qualidade.

Os resultados também destacam a importância da agricultura familiar no fortalecimento das economias locais. Ao impulsionar a produção e a comercialização, as políticas públicas promoveram o dinamismo econômico em municípios rurais, contribuindo para a geração de empregos e o aumento da renda. Nessa mesma linha, a participação ativa das comunidades nos processos de regularização e fomento foi fundamental para o sucesso das iniciativas, na medida em que promoveu maior apropriação dos resultados e garantiu que as ações estivessem alinhadas às necessidades reais dos beneficiários.

Os resultados alcançados no Maranhão evidenciam que a integração entre a regularização fundiária, o fomento à agricultura familiar e os ODS é uma estratégia viável e necessária para promover o desenvolvimento socioeconômico. Contudo, a consolidação desses avanços depende de maior articulação entre as políticas públicas e de esforços para superar os desafios estruturais ainda existentes. A infraestrutura precária em, por exemplo, estradas e sistemas de armazenamento ainda limita o acesso ao mercado e encarece os custos de produção. Além disso, a burocracia associada aos programas de crédito rural exclui muitos agricultores que não conseguem cumprir os requisitos necessários.

Como vimos, o Programa Titula Brasil tem potencial para promover o desenvolvimento sustentável e a inclusão social, mas requer ajustes para superar os desafios identificados. Para garantir a continuidade dos avanços, é necessário ampliar os investimentos em infraestrutura, assistência técnica e inovação. Além disso, a adoção de indicadores específicos para monitorar o impacto das políticas públicas é essencial para aprimorar sua eficácia e seu alinhamento com os ODS. Os subsídios aqui oferecidos buscaram, assim, contribuir para o debate sobre uma melhor eficácia e efetividade das políticas de regularização fundiária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Manuel Correia de. *A Terra e o Homem no Nordeste*. São Paulo: Brasiliense, 1963.

BANCO MUNDIAL. *Memorandum and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Loan in an Amount Equivalent to US$42 million to the Federative Republic Of Brazil for a Northeast Rural Development Project in the State of Alagoas.* Washington, D.C.: The World Bank, 1987.

BANCO MUNDIAL. *Rural Poverty Reduction in Brazil: Towards an Integrated Strategy*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001, 2. vols.

COSTA, E. L.; JOÃO, A. M.; CAIXETA-FILHO, J. V.; PÉRA, T. G. *Logística e agricultura: o papel dos investimentos em infraestrutura para o avanço da produção de soja no Cerrado*. *Revista Brasileira de Transporte*, v. 2, n. 2, p. 208-247, 2021.

DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sônia Maria Pereira (orgs.). *Agricultura familiar brasileira: Desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, 2017.

DELGADO, Guilherme Costa. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

FURTADO, Carlos Augusto de Oliveira. *A política de assistência técnica de extensão rural no Maranhão: do desmonte à (re)estruturação da política nos anos 2000*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, UEMA, 2018.

GEEPHE-TED-INCRA. *Análise socioeconômica dos Projetos de Assentamento do Maranhão: Impactos da Supervisão Ocupacional e Regularização Fundiária*. São Luís: GEEPHE, 2023.

GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GRISA, Cátia. *Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), 2012.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

IBGE. *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/25786-em-11-anos-agricultura-familiar-perde-9-5-dos-estabelecimentos-e-2-2-milhoes-de-postos-de-trabalho.html. Acessado em 21 de agosto de 2025.

MARTINS, José de Souza. *O Cativeiro da Terra*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

PATRICK, George F. *Desenvolvimento agrícola do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972.

PAULA, Ricardo Zimbrão A. de. Heterogeneidade e desigualdade na agricultura familiar no Estado do Maranhão: uma análise a partir do censo agropecuário de 2017. *Cadernos CEPEC,* v. 12, n. 2, pp. 41-62, 2023.

PRADO JR., Caio. *A questão agrária e a revolução brasileira*. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1960.

PRADO JR., Caio. *A Revolução Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966.

RÜCKERT, Aldomar A.; CARDOSO JR., José Celso; ROCHA NETO, João Mendes da. (orgs.). *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2017.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento Includente, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAUER, S.; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terras por estrangeiros no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, n. 3, p. 503-524, 2012.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. *On Economic Inequality*. Oxford: Oxford University, 1997.

VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Edusp, 2007

VINHAS, Moisés. *A terra, o homem, as reformas*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19505

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Políticas públicas e transformações organizacionais na UFGD em tempos de pandemia

Rosenery Loureiro Lourenço
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)
Dourados, MS, Brasil
E-mail: rosenery@uems.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7889-111X

Kátia Cristina Silva Mineli
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)
Dourados, MS, Brasil
E-mail: katiamineli@ufgd.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0009-0008-6590-3936

Maristela Gimenes Ribas
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)
Ponta Porã, MS, Brasil.
E-mail: maristela004@gmail.com.
Orcid: https://orcid.org/0009-0000-4111-8812

Resumo: A pandemia do coronavírus provocou mudanças significativas na sociedade, incluindo na educação básica e nas instituições de ensino superior no Brasil. As instituições tiveram que se adaptar

rapidamente para manter suas atividades, mesmo que de forma virtual. Este artigo analisa as políticas públicas instituídas no sistema organizacional da UFGD no período da pandemia entre 2020 e 2023 e aborda os impactos de adaptações ocorridas na estrutura institucional. Para tanto, discutiu-se o papel da UFGD e sua importância para a região, bem como seu posicionamento diante das dificuldades com a calamidade pública, tais como as principais políticas públicas implementadas. A metodologia qualitativa utilizou-se do relato de experiência das autoras, contextualizando ações e políticas adotadas pela UFGD, focando nas principais medidas e seus impactos práticos do ponto de vista discente e técnico-administrativo. O artigo mostra a atuação da universidade mediante decisões emanadas das políticas públicas implementadas durante a COVID-19, estabelecidas para direcionar as atividades do órgão público a partir das situações postas. As medidas beneficiaram a comunidade acadêmica e administrativa da UFGD, incluindo também assistências à sociedade civil. Constatou-se que as deliberações e políticas ofereceram oportunidade de permanência para vários alunos, minimizando impactos ao acesso e à qualidade da educação e ainda revelaram disparidades econômicas e sociais.

Palavras-chave: Políticas Públicas; organizações públicas; adaptação institucional; Tecnologias de informação e comunicação (TICs) .

Public policies and organizational transformations at UFGD in times of pandemic

Abstract: The coronavirus pandemic has caused significant changes in society, including basic education and higher education institutions in Brazil. Institutions have had to adapt quickly to maintain their activities, even if virtually. The article analyses the public policies instituted in UFGD's organizational system during the period of the pandemic between 2020 and 2023 and addresses the impacts of adaptations that occurred in the institutional structure. To this end, the role of UFGD and its importance to the region were discussed, as well as its position in the face of the difficulties caused by the public calamity, and the main public policies implemented. The qualitative methodology was based on the authors' experience, contextualizing the actions and policies adopted by UFGD, focusing on the main measures and their practical impact from the point of view of students and administrative staff. The article shows the university's performance through decisions emanating from public policies implemented during COVID-19, established to direct the activities of the public body based on the situations posed. The measures benefited UFGD's academic and administrative community, including assistance to civil society. It was found that the deliberations and policies offered opportunities for several students to remain at the university, minimizing impacts on access and the quality of education and others linked to the university, while also revealing economic and social disparities.

Keywords: Public policies; public organizations; institutional adaptation; Information and Communication Technologies (ICTs).

Políticas públicas y cambios organizativos en la UFGD en tiempos de pandemia

Resumen: La pandemia de coronavirus ha provocado cambios significativos en la sociedad, incluidas las instituciones de enseñanza básica y superior de Brasil. Las instituciones han tenido que adaptarse rápidamente para mantener sus actividades, aunque sólo sea virtualmente. El artículo analiza las políticas públicas instituidas en el sistema organizativo de la UFGD durante el período de la pandemia, entre 2020 y 2023, y aborda los impactos de las adaptaciones realizadas en la estructura institucional. Para ello, se discutió el papel de la UFGD y su importancia para la región, así como su posición frente a las dificultades causadas por la calamidad pública y las principales políticas públicas implementadas. Los autores utilizaron una metodología cualitativa para relatar su experiencia, contextualizando las acciones y políticas adoptadas por la UFGD, centrándose en las principales medidas y en su impacto práctico desde el punto de vista de los estudiantes y del personal administrativo. El artículo muestra el desempeño de la universidad a través de las decisiones emanadas de las políticas públicas implementadas durante el COVID-19, establecidas para dirigir las actividades del organismo público en función de las situaciones planteadas. Las medidas beneficiaron a la comunidad académica y administrativa de la UFGD, incluyendo la asistencia a la sociedad civil. Se constató que las deliberaciones y políticas ofrecieron oportunidades para la permanencia de varios estudiantes en la universidad, minimizando impactos en el acceso y en la calidad de la enseñanza y otros vinculados a la universidad, además de revelar disparidades económicas y sociales.

Palabras clave: Políticas públicas. Organizaciones públicas. Adaptación Institucional. Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Recebido em: 22/01/2025
Aceito em: 30/07/2025

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

Em 2020, a sociedade se deparou com uma das maiores pandemias já vistas na história, o coronavírus ou COVID-19, uma doença respiratória que se espalhou por gotículas respiratórias transmitidas pela fala, tosse, espirros e locais contaminados. Vabret *et al.* (2003) explicam que o vírus é da família Coronaviridae, um vírus de filamento único. Eram conhecidos dois diferentes coronavírus humanos: 229E e OC 49, ambos causam um resfriado comum, podendo, eventualmente, causar doença respiratória.

Por conta dessa epidemia causada pelo vírus, fomos todos obrigados a nos adaptar a um novo cenário estrutural, implementando, definindo e organizando as atividades e recursos para tentar prosseguir com a rotina, porém de forma remota, pois foi vetada a interação social, por medidas de segurança até a chegada da vacina. A COVID-19 não escolheu cor, idade ou classe social, porém mesmo assim as classes mais abastadas tiveram maiores privilégios em questão de maior aporte financeiro, tendo auxílio em saúde, saneamento e outros. A Organização Mundial da Saúde estima que as mortes no período de 2020 a 2021 excederam 14.9 milhões de pessoas (OMS, 2024).

A pandemia ocasionou um enorme impacto nos setores de saúde, economia e até na educação. De acordo com a UNESCO, no auge da pandemia de COVID-19, aproximadamente 24 milhões de estudantes foram afetados por fechamentos escolares em 180 países; no Brasil, praticamente 90% das escolas do ensino básico e superior tiveram seus alunos forçados a deixar as salas de aula e migrar para o ensino remoto ou híbrido (UNESCO, 2020; INEP, 2022).

As mudanças geradas nas instituições de ensino pela pandemia não se enquadram na mudança planejada e costumeira das teorias organizacionais, mas refletem um pouco os aspectos da teoria do caos e da imprevisibilidade para a inovação nas organizações. Clegg, Kornberger e Pitsis (2011) enfatizam que as mudanças inesperadas são inerentes à vida organizacional e, muitas vezes, não podem ser previstas ou controladas. Essas mudanças podem ser desencadeadas por fatores internos (como decisões de liderança) ou externos (como crises econômicas ou inovações tecnológicas). Nesse sentido, os autores destacam que essas mudanças podem ser tanto uma ameaça quanto uma oportunidade para as organizações, dependendo de como são gerenciadas.

A pandemia de COVID-19 causou uma grande ruptura nas universidades, que adotaram o ensino on-line, implementaram o trabalho remoto e suspenderam pesquisas presenciais. As instituições públicas brasileiras enfrentaram limitações significativas, como o acesso desigual à tecnologia, falta de formação de professores para o uso de plataformas digitais, falta de planejamento prévio e precariedade de ferramentas (Castioni *et al.,* 2021).

Com as instituições já reabertas há cerca de 2 a 3 anos, o foco atual está no aperfeiçoamento das atividades acadêmicas e de pesquisa, incorporando as lições aprendidas durante o período de adaptação pós-pandemia. Especialistas e partes interessadas continuam colaborando no desenvolvimento e atualização de políticas de segurança e bem-estar, alinhadas às orientações de saúde pública, de modo a garantir a consolidação e o fortalecimento das práticas institucionais no longo prazo.

No mundo, e especificamente no Brasil, o Estado, com relação às instituições de ensino superior, buscou administrar o cenário com adaptações emergenciais e emergentes para tentar manter o mínimo de funcionamento das atividades essenciais, implantando políticas públicas e práticas, para conduzir processos e procedimentos (Wigginton *et al.,* 2020).

No entanto, não podemos desconsiderar que existe todo um conjunto de padrões, práticas e valores, anteriormente colocados, que mediante a situação, precisou ser bruscamente alterado, trazendo impactos de ordem emocional, regulamentar, social, organizacional, e inclusive cultural, isto sem desconsiderar a individualidade de cada pessoa.

Clegg, Kornberger e Pitsis (2011) chamam a atenção para questões culturais nas organizações, isto indica valores e particularidades que precisam ser respeitadas e ponderadas em qualquer contexto, sobretudo no pandêmico. Estes autores destacam que questões culturais profundamente arraigadas nas organizações podem representar grandes desafios durante mudanças bruscas. Quando ocorrem transformações inesperadas, como crises ou mudanças tecnológicas, as organizações que possuem culturas mais rígidas ou inflexíveis tendem a enfrentar dificuldades maiores para se adaptar, de outro lado, considerando que a cultura organizacional molda a forma como os indivíduos e grupos respondem a mudanças, organizações com estruturas mais abertas à aprendizagem são mais capazes de ajustar suas práticas rapidamente diante de incertezas.

Diante do exposto, o presente artigo busca compreender as políticas públicas realizadas na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) nesse período pandêmico e identificar os impactos de adaptações ocorridas na instituição. A pandemia da COVID-19 apresentou desafios sem precedentes para instituições de ensino superior (Wigginton *et al.,* 2020). As universidades públicas, assim como a UFGD, necessitaram de rápidas adaptações organizacionais, metodologias de ensino e políticas públicas para garantir a continuidade acadêmica e administrativa. O período também evidenciou profundas disparidades sociais entre os alunos devido ao acesso inadequado à internet, equipamentos tecnológicos e condições de estudo e trabalho favoráveis.

Metodologicamente, este estudo enquadra-se como ensaio acadêmico-científico; trata-se de um manuscrito do tipo Relato de Experiência (RE) elaborado a partir dos pressupostos elencados por Mussi, Flores e Almeida (2021). Como destacam estes autores, o RE, além de

descrever a experiência vivida por meio de uma estrutura acadêmica-científica explicativa, faz uma aplicação crítica-reflexiva com suporte teórico para as experiências vivenciadas.

Para o suporte teórico da aplicação reflexiva, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais da UFGD com vistas a compreender as adaptações organizacionais da universidade na pandemia. Primeiramente, o texto discute o papel da UFGD na educação superior e então as principais ações implementadas para enfrentamento da pandemia.

Na segunda parte, o RE está construído a partir da vivência profissional de duas das autoras deste artigo, uma servidora técnica administrativa e uma discente da instituição, no período de 2020 a 2022. Relatamos o período das aulas e trabalhos à distância com elementos da experiência particular de cada uma, pois estivemos inseridas na universidade pública durante esse período estudado. Assim sendo, foi escrito o relato pessoal sobre a perspectiva discente e técnica de modo a narrar através da escrita expressões e vivências de acontecimentos vividos. Neste sentido, o relato de experiência é um conhecimento que se transmite como aporte científico, por isso normalmente o texto é produzido na 1ª pessoa de forma detalhada e subjetiva (Grollmus; Tarrés, 2015). Essa pesquisa desenvolve um diálogo descritivo, interpretativo e teórico com o conteúdo abordado.

Destaca-se a relevância de um estudo dessa natureza, pois o mesmo visa compreender políticas públicas adotadas pela UFGD durante a pandemia da COVID-19, apontando os impactos significativos no ensino, na pesquisa, na extensão e na gestão universitária e as fragilidades e potencialidades do setor educacional até meados de 2022 percebidas por atores internos. Com base nas vivências e reflexões das próprias autoras de forma crítica e reflexiva sobre a situação, dado que na época uma era funcionária administrativa e outra discente da universidade, é possível observar como essas experiências diretas podem subsidiar futuras políticas públicas, contribuindo para uma gestão universitária mais resiliente e preparada para situações de crise no setor educacional.

Além dessa introdução, o RE está organizado em outras quatro seções. Na primeira seção, procura-se desenvolver uma breve revisão da literatura que enfatiza o papel da UFGD no ensino superior, em seguida apresenta-se uma seção sobre as adaptações institucionais realizadas durante a pandemia. Na seção quatro são apresentados os relatos de experiência discente e técnica administrativa em relação à situação pandêmica da localidade e reflexões sobre o impacto das políticas públicas. Por fim, nas considerações finais evidenciamos o resultado do aprendizado e a importância das políticas públicas para a permanência dos alunos e funcionários tendo vínculo com a universidade.

A UFGD E SUA IMPORTÂNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) está profundamente ligada à evolução educacional da região de Dourados, no Mato Grosso do Sul, tendo sido fundada a partir de extensas reivindicações locais e regionais por uma instituição pública de ensino superior que atendesse às necessidades acadêmicas, de pesquisa e extensão da área (Almeida, 2012; Brasil, 2007; Gumiero, 2019).

A UFGD nasceu em 2005, resultado do desmembramento do Centro Universitário de Dourados (CEUD), que, por sua vez, era um campus da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). O CEUD, que começou a funcionar em 1971 como Centro Pedagógico de Dourados (CPD), apresentou um crescimento significativo, especialmente nas décadas de 1980 e 1990. Inicialmente, na década de 1970, o campus abrigava os cursos de História, Letras, Agronomia e Pedagogia (UFGD, 2004; UFGD, 2012).

No ano de 1980, foram introduzidos os cursos de Geografia, Ciências Contábeis e Matemática. Em 1991, o CEUD passou a oferecer o curso de Ciências Biológicas, além do início do curso de Análise de Sistemas e dos primeiros cursos de pós-graduação, como o Mestrado em Agronomia e em História. Já em 2000, a universidade implantou novos cursos, incluindo Medicina, Direito e Administração, além de mestrados em Entomologia e Conservação da Biodiversidade, e o primeiro doutorado da região em Agronomia (UFGD, 2023).

Em resposta às demandas da sociedade, a UFGD se propôs a promover a responsabilidade cidadã e social, estudar a preservação dos recursos naturais e aplicar o conhecimento científico para a exploração do potencial econômico da região, além de desenvolver a agropecuária e a agroindústria com um olhar sustentável. A instituição expandiu-se consideravelmente após sua inclusão no Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), aumentando a oferta de cursos, o número de docentes e técnicos administrativos e as vagas para estudantes de todo o Brasil (Brasil, 2007; Gumiero, 2019).

Outro aspecto central da UFGD é seu vigoroso compromisso com a integração comunitária, implementando políticas de ação afirmativa, como o sistema de cotas, que assegura a entrada de estudantes de grupos historicamente marginalizados, incluindo pretos, pardos, indígenas, quilombolas e estudantes de baixa renda. Dada a presença de uma das maiores populações indígenas do Brasil na Grande Região de Dourados, a UFGD desempenha um papel essencial na oferta de educação superior a esses grupos, promovendo a inclusão e possibilitando o acesso a carreiras antes inacessíveis, inclusive por meio da educação a distância para municípios-polo da região (UFGD, 2013).

CC BY NC SA

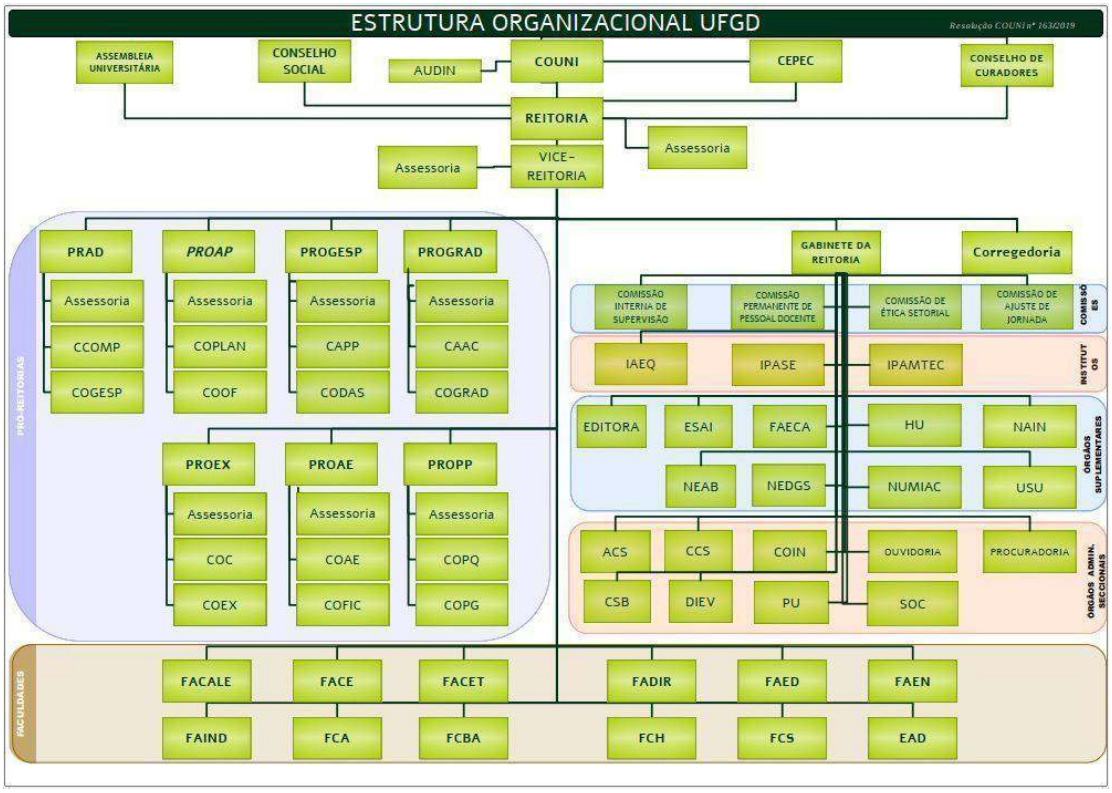
Na atualidade, há 38 cursos de graduação presenciais em diversas áreas (SISU, 2024), formando excelentes profissionais (UFGD, 2024). A instituição ainda conta com 25 cursos de mestrado, 11 de doutorado, todos *stricto sensu*, 3 cursos de pós-graduação *lato sensu* e 3 cursos de residência médica uniprofissional e multiprofissional (UFGD, 2023). É conhecida por sua pesquisa de alta qualidade e abrangência, que contribui para o desenvolvimento científico e tecnológico do país (UFGD, 2024).

A criação da UFGD buscou refletir sobre sua própria identidade, pois houve a necessidade de se construir, com base no conhecimento e processamento de informações e gestão, um pensamento cognitivo coletivo para pautar os padrões da constituição da instituição com base na socialização (UFGD, 2023). Isso envolveu processos de internalização e externalização dos saberes, bem como de sua visão, missão, valores, metas e objetivos, como destacam Nonaka e Takeuchi (2008).

Os primeiros anos da UFGD foram marcados por um acelerado crescimento em cursos e infraestrutura, e organização hierárquica, valorizando processos contínuos de produção e funcionamento eficiente descentralizado da UFMS. Essa imagem retratou a estrutura formal do UFGD, onde cada organização ou setor tem funções definidas com base em uma hierarquia clara.

Para os autores Clegg, Kornberger e Pitsis (2011), esse tipo de estrutura define e transmite as linhas de autoridade formal, as responsabilidades e os fluxos de comunicação. No entanto, a estrutura informal (não discutida neste artigo) também desempenha um papel significativo nas organizações, englobando interações sociais que influenciam as tarefas diárias por meio dos agentes públicos efetivos e terceirizados presentes na instituição na atual configuração. Outro aspecto interessante não ressaltado explicitamente seria o poder informal, que estaria agindo dentro dessa estrutura. A estrutura organizacional da UFGD é parcialmente centralizada, com decisões estratégicas na alta administração, como o Reitor. Contudo, as unidades acadêmicas e administrativas têm autonomia para gerenciar suas atividades, equilibrando centralização e descentralização.

Figura 1: Estrutura organizacional da UFGD



Fonte: Relatório de gestão 2023.

A figura 1 demonstra uma divisão clara de trabalho com setores especializados, como as coordenações gerais, refletindo o princípio da especialização de funções tal como abordado pelos autores Clegg, Kornberger e Pitsis (2011). Esta especialização é uma maneira de aumentar a eficiência nas organizações e reforça, em muitos aspectos, a organização como máquina, pois acolhe uma estrutura particionada, mecanicista, na qual processos, papéis e responsabilidades são bem definidos, padronizados e controlados (Morgan, 2006), mas que trabalham para atingir objetivos comuns. Destaca-se ainda que, tendo em vista a complexidade da estrutura, como no caso da UFGD, é necessário haver controle e coordenação.

De fato, é um desafio, mas esse arranjo organizacional garante que os setores operem de maneira alinhada, obtendo eficiência e conformidade com as normas institucionais. No entanto, a instituição vem apresentando aspectos embasados em uma forma mais orgânica, em função das escolhas por flexibilidade, maturidade e capacidade de evoluir e se adaptar às internalidades e externalidades como, por exemplo, demandas da sociedade, implementação tecnológica remota, regulamentações, gestão governamental, notadamente decorrentes da pandemia.

A partir de 2020, a UFGD, assim como outras universidades federais, enfrentou os desafios gerados pela pandemia da COVID-19 e pelas limitações legais e administrativas do Estado, dificultados por sua falta de preparo para o enfrentamento da situação (Cavalcanti; Guerra, 2022).

Ocorreram, então, várias mudanças. Morgan (2006) nos lembra da importância dos subsistemas organizacionais, onde cada grupo tem funções e autonomia semelhantes para alcançar bons resultados. Em momentos de variações, os desafios e tensões dentro das organizações são frequentes e resultam de comportamentos e escolhas feitas pelos indivíduos, bem como de decisões e ações tomadas. "O grau de harmonia interna, bem como o ajustamento com o ambiente, é produto da decisão, atividade e inatividade humanas" (MORGAN, 2006, p. 77).

Embora procedimentos como o ensino à distância, com uso de ferramentas tecnológicas, já fossem uma prática da instituição, a necessidade de adaptação ao ensino remoto e a continuidade das atividades de pesquisa, ensino e extensão e de gestão e áreas correlatas, exigiu ações prioritárias e inovações enquanto serviços e estratégias de execução, gerando a necessidade de intensificar o uso das Tecnologias de informação e comunicação (TICs) como ferramentas de auxílio na organização e execução da tarefas especializadas.

Apesar da diversidade de atividades, a interdependência é evidente, tanto nas demandas educacionais — como aulas remotas, planejamento por parte dos professores, fornecimento de acesso às tecnologias da informação e comunicação (TIC) para os acadêmicos e distribuição de materiais — quanto nas demandas administrativas, que incluem a aquisição de insumos necessários durante a pandemia, a criação de normas internas em resposta às diretrizes externas, o fornecimento de equipamentos para trabalho remoto, o acesso aos sistemas da instituição e a questões governamentais em uma rede externa, além da orientação e acompanhamento sistemático das demandas por parte das chefias. Essas ações visam responder às mudanças, buscando manter um equilíbrio funcional, reforçando a metáfora da organização funcionando como um organismo ativo, conforme discutido por Morgan (2006).

A UFGD continua a expandir sua política institucional, sua tecnologia, inovação, processos de aprendizagem e mudanças, sobretudo com adoção de políticas públicas para o fortalecimento da sua responsabilidade social (Nozu; Bruno; Cabral, 2018), ancorada nas premissas da Constituição Federal (Brasil, 1988). Busca, ainda, expandir as fronteiras do conhecimento para além da pandemia com a criação de novos cursos, programas de pós-graduação e centros de pesquisa, melhorando seu fluxo de trabalho e atendimento, fortalecendo seu compromisso com a sociedade e o desenvolvimento regional e a excelência acadêmica (Gumiero, 2019).

As transformações ao longo da evolução da sociedade sempre foram significativas, marcadas por mudanças profundas e intensas e pela busca por novas liberdades. Algumas dessas transformações são resultado de crises econômicas e políticas, enquanto outras estão relacionadas a aspectos socioculturais (Sen, 2010), podendo ocorrer tanto no curto quanto no longo

prazo, de forma individual ou coletiva (Clegg; Kornberger; Pitsis, 2011). Essas mudanças podem modificar o habitus organizacional ou não (Souza; Felini, 2016), podem sustentar ou romper paradigmas, frequentemente sendo expressas por metáforas que se adequam ao contexto de determinado momento (Morgan, 2006). Cada parte de uma organização possui a capacidade de atuar de maneira autônoma, mas também pode se integrar ao todo conforme as necessidades surgem. Além disso, cada unidade aprende de forma independente e desenvolve a habilidade de aprender continuamente (Schein, 2010). Para que a organização alcance bons resultados, é necessário que seu planejamento estratégico permita uma estrutura eficiente e especializada, similar ao funcionamento preciso de uma máquina, ao mesmo tempo em que mantenha a flexibilidade para se adaptar ao ambiente externo e às mudanças internas, como um organismo vivo. Essa combinação de estrutura e flexibilidade possibilita à organização enfrentar desafios de forma eficaz e se ajustar às condições em constante transformação.

ADAPTAÇÕES INSTITUCIONAIS DURANTE A PANDEMIA

O estudo realizado por Ferreira, Branchi e Sugahara (2020) apresenta tanto desafios quanto oportunidades nas práticas de ensino, aprendizagem e gestão, especialmente durante a pandemia. Um dos principais desafios enfrentados pelas Instituições de Ensino Superior (IES) foi a necessidade de adaptação às mudanças impostas pela crise. Clegg, Kornberger e Pitsis (2011) descrevem essas mudanças como radicais, uma vez que envolveram transformações profundas nas estruturas organizacionais. Especificamente, houve alterações significativas nos espaços físicos e virtuais das instituições, com o objetivo de manter as atividades acadêmicas em andamento.

Essas mudanças implicaram a adoção do ensino remoto e assíncrono, o que exigiu adaptações em vários aspectos, como o espaço, o tempo e os recursos disponíveis. Para que as atividades fossem realizadas de forma eficaz, tanto a comunidade acadêmica quanto as próprias instituições precisaram se ajustar rapidamente. No entanto, essa adaptação nem sempre foi possível, pois, em muitos casos, havia limitações relacionadas à disponibilidade desses recursos, que foram impactados pelos efeitos da pandemia, como questões sociais, financeiras e de saúde.

Bourdieu (1984) já destacava as diferenças sociais e culturais no processo de construção de espaços e relações de dominação, com especial atenção àqueles que possuíam maior capital cultural. Esse ponto é particularmente relevante no contexto atual, pois os impactos da pandemia podem se revelar profundamente disruptivos, principalmente no que diz respeito a esses fatores. As desigualdades de acesso a recursos, como o capital cultural e digital, tornaram-se ainda mais evidentes durante a transição para o ensino remoto. Além disso, outros de-

CC BY NC SA

safios emergiram, como a falta de interatividade, tanto entre as pessoas quanto em relação à infraestrutura de internet, além da perda de contato visual proximal, o que afetou diretamente a qualidade do ensino e das relações acadêmicas. Esses obstáculos contribuíram para acentuar as desigualdades e dificultaram a adaptação de todos os envolvidos no processo educacional. A pesquisa de Silva (2021) sobre o ensino remoto emergencial realizada na UFRGS no período pandêmico destaca as dificuldades e as estratégias adotadas para essa transição das aulas presenciais para o formato online. O autor aborda as desigualdades sociais e digitais que afetaram a permanência dos estudantes e propõe uma reflexão sobre as práticas pedagógicas adotadas nesse novo contexto.

Como aspecto positivo, o estudo apontou a capacidade de desenvolvimento dos atores da instituição na cognição e habilidades, como autodisciplina, autoaprendizagem, organização e dedicação, além de habilidade com ferramentas tecnológicas (plataformas virtuais), conferindo melhora na formação profissional, um elemento destacado por Ferreira, Branchi e Sugahara (2020).

Observou-se que diversas instituições de ensino adaptaram sua estrutura organizacional, seus modos de operação e suas políticas internas em resposta à pandemia, a fim de garantir a continuidade de suas atividades essenciais. Entre os estudos sobre o tema, destaca-se o trabalho de Pereira (2022), que enfatizou a importância das mudanças nas políticas públicas relacionadas à aquisição de materiais pedagógicos e recursos tecnológicos, como as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Pereira argumenta que essas políticas foram fundamentais para garantir o acesso à internet e a materiais educativos, considerando esses elementos como direitos básicos, com o objetivo de reduzir as desigualdades educacionais e sociais, especialmente em relação aos estudantes. O Quadro 1 sintetiza as principais ações da UFGD para enfrentar a pandemia e manter suas atividades essenciais.

Quadro 1: Ações da UFGD no enfrentamento a pandemia do COVID-19

Áreas	Principais Ações
Administração Estatal	Reorganização do calendário acadêmico e substituição de aulas presenciais por digitais (Portarias e Leis MEC e CNE).
Administração Geral	Incentivo a projetos contra a COVID-19, com foco em biossegurança e trabalho remoto (Instruções Normativas COE e PROGESP).
Ensino	Suspensão e reorganização do calendário acadêmico, manutenção de assistências estudantis e antecipação da colação de grau em Medicina (Portarias PROAE e MEC).
Pesquisa	Continuidade das pesquisas à distância e adaptações para defesas de teses e dissertações (Normativas PROPP).
Extensão	Suspensão de eventos e chamadas de projetos voltados ao combate ao vírus (Portarias e Instruções Normativas).

contínua

Áreas	Principais Ações
Assistência Estudantil	Apoio financeiro, alimentação e inclusão digital para estudantes (Edital PROAE).
Gestão de Pessoas	Teletrabalho para servidores e medidas de proteção para terceirizados (Instruções Normativas).
Benefícios à Comunidade	Atendimento eletrônico, vacinação em "drive thru" e doação de EPIs e álcool 70% (Projetos UFGD e Portarias).

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do site da UFGD (2024).

A UFGD durante o período pandêmico se mobilizou para fornecer o máximo de suporte a toda comunidade acadêmica e administrativa da instituição, seja com base nas normas estabelecidas pelo Governo, ou em suas próprias normativas e ainda incorporando práticas que viessem a firmar as normas e os cuidados em relação ao COVID-19 (quadro 1).

O suporte prestado pela instituição foi desde auxílio tecnológico, como empréstimos de celulares para a execução das atividades remotas para alunos indígenas e quilombolas e alunos com perfil para o edital da Pró-Reitoria de Assuntos Educacionais (PROAE), até apoio psicológico (UFGD, 2020b). Essas medidas buscaram minimizar aspectos que trouxessem prejuízos educacionais, sociais e emocionais para os grupos da instituição. As normas estabelecidas no contexto nacional ajudaram a abertura para que a instituição, embora com 30% do trabalho ativo, fornecesse subsídios para a continuidade das atividades, não afetando, principalmente, questões de isolamento.

Clegg, Kornberger e Pitsis (2011) lecionam que as mudanças são inevitáveis, ainda mais em um contexto de crise. A dinâmica organizacional da instituição passou, no período em questão, por mudanças incrementais e radicais, pois as forças externas, no caso, em consequência da pandemia, geraram a necessidade de adaptações regulamentares, estruturais e tecnológicas, mostrando que a instituição, embora com todas as limitações emergentes e emergenciais, usou da flexibilidade e engajamento de todos para se adaptar.

A concepção contingencial, conforme apontada por Clegg, Kornberger e Pitsis (2011), é fundamental para compreender o contexto das universidades brasileiras, especialmente diante das mudanças políticas e econômicas que as afetaram na pandemia. Essas transformações impuseram a necessidade de reconfigurar os modelos de ensino, impulsionando um processo de inovação contínua nas instituições de ensino superior. A adaptação a esses novos desafios exigiu que as universidades repensassem suas práticas educacionais, adotando abordagens mais flexíveis e dinâmicas para responder às novas demandas do contexto social e econômico. As contingências decorrentes da pandemia impactaram diversas áreas de maneira relevante e que podem ser observadas em diferentes setores: saúde, segurança, nas adaptações tecnológicas, no comportamento social.

De fato, as contingências exigiram uma adaptação rápida e estratégica (Donaldson, 2014; Morgan, 2006) em vários aspectos da vida organizacional, alterando dinâmicas que antes eram consideradas estáveis, cenário em que é preciso se ajustar para alcançar níveis adequados. O ajuste dos serviços acadêmicos na UFGD foi demandado pela alta gestão tanto para professores quanto para alunos e servidores técnicos. Um exemplo simples, mas relevante, foi o fato de que muitos formandos do curso de medicina receberam sua colação de grau antecipadamente para atuarem na saúde no enfrentamento à COVID-19 através da deliberação da Portaria N.º 256 de 14/04/2020.

Vale destacar que Lipsky (1980) defende que as políticas públicas se concretizam na interação cotidiana entre funcionários públicos e cidadãos, especialmente em situações de necessidade urgente. Esses funcionários, chamados de "burocratas de rua", têm o papel de tomar decisões e adaptar as políticas formais para resolver problemas emergentes. Segundo o autor, essa capacidade de ajuste é crucial para a efetividade das políticas públicas em contextos dinâmicos e complexos. Por exemplo, "professores convidados a participar de reforço escolar nos quais não acreditam" podem resistir aos objetivos estabelecidos pelas políticas públicas definidas pelos gestores (Lipsky, 2019, p. 66), o que ilustra a dificuldade de implementação quando os agentes públicos não se alinham com as diretrizes.

Embora tenham sido determinadas deliberações e mudanças na forma de atendimento de diversas atividades acadêmicas e administrativas, vale reforçar que continuamente ficaram disponíveis números de telefones, e-mails e site institucional para informações e outras dúvidas a toda comunidade, interna e externa (quadro 1).

Também cabe destacar o fato de que no período em questão várias parcerias foram estabelecidas no combate e prevenção ao coronavírus, como a parceria entre a UFGD e a prefeitura para vacinação e outros parceiros no que tange às doações, como a Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FUNAEPE), Fátima do Sul Agro-Energética S/A – Álcool e Açúcar, Associação Comercial e Empresarial de Dourados (ACED) e Monteverde Agro-Energetica S.A (UFGD, 2020c).

A partir dessa análise, pode-se verificar como as universidades durante a pandemia de COVID-19, como a UFGD, responderam à crise sanitária, ajustando processos, estruturas e políticas. Essas mudanças incluíram a rápida adoção de tecnologias digitais, novos modelos de trabalho e mudanças na interação e na tomada de decisões, apesar de terem enfrentado muitos desafios.

IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS AGENTES INTERNOS

Experiência Discente

A revisão da literatura aborda a significância da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) no ensino superior. Logo, as adaptações institucionais durante a pandemia da COVID-19 revelaram um cenário complexo de mudanças e inovações nas práticas de gestão, particularmente nas universidades públicas brasileiras, como a UFGD. Com a chegada da pandemia, o cenário educacional enfrentou desafios sem precedentes, conforme evidenciado, afetando toda a comunidade.

No contexto da gestão organizacional, a universidade precisou repensar seus métodos de ensino e investir no aprendizado remoto. Segundo Clegg, Kornberger e Pitsis (2011), o controle e o poder nas organizações são exercidos de maneiras dinâmicas, adaptando-se às mudanças e às necessidades do ambiente. Nesse sentido, a UFGD teve que adotar novas formas de controle, principalmente no âmbito virtual, implementando mecanismos para acompanhar o desempenho de alunos e docentes, a fim de garantir a continuidade das atividades acadêmicas e o engajamento de todos os envolvidos no processo de ensino-aprendizagem.

Portanto, nas próximas linhas, relato minha experiência daquele período como acadêmica da universidade. Mussi, Flores e Almeida (2021) destacam que o conhecimento científico, quando fundamentado em relatos de experiência, traz benefícios tanto para os acadêmicos quanto para a sociedade em geral, ao melhorar intervenções e possibilitar novos trabalhos. Além disso, o processo de construção do conhecimento, por meio dessas descrições informativas, referenciadas, dialogadas e críticas dos elementos do relato, pode contribuir significativamente para uma formação acadêmica, profissional e científica mais sólida e completa.

O período das aulas remotas[1], durante o surto da COVID -19, foi de muita dificuldade no que diz respeito ao acesso à tecnologia e a um espaço apropriado para os estudos, pois no momento havia várias pessoas na minha residência. Outro fator que agravou a situação, mas que também foi a felicidade do momento, trata-se da chegada do irmão menor ao mundo, tínhamos de ter um cuidado dobrado, e por mais que ajudássemos todos, às vezes tinha choros durante as aulas, dificultando a participação nos conteúdos educacionais. Na casa residem três estudantes, e havia apenas dois computadores, obrigando o uso de celular em algumas ocasiões.

1 As aulas virtuais ocasionadas pela pandemia inicialmente aconteceram no segundo semestre de 2020 com um calendário emergencial beneficiando os formandos, em 2021 retomaram as aulas online, e a partir de 2022 as aulas presenciais foram retomadas gradualmente.

CC BY NC SA

Por isso, acredito que as políticas públicas nesse período desempenharam um papel importante na construção de uma educação mais inclusiva e equitativa (ver Quadro 1). A UFGD, tal como as outras universidades, adotou medidas como distribuição de auxílios, empréstimos de dispositivos e pagamento para prestação de internet, mas não foram suficientes para satisfazer todas as necessidades (UFGD, 2020a). Considerando a falta de acesso a recursos tecnológicos e a uma internet de qualidade, entre outros aspectos, percebi que isso acabou aumentando as desigualdades educacionais. Alunos de famílias mais abastadas têm maior facilidade de acesso a esses recursos, o que lhes proporciona melhores condições para acompanhar as aulas de forma mais eficaz. Como destacado por Pereira (2022), o fornecimento de internet de qualidade e equipamentos adequados deveria ser mais amplamente garantido para promover maior equidade.

A minha experiência acadêmica no formato remoto também incluiu lacunas pedagógicas. As aulas, frequentemente expositivas, tornaram-se exaustivas, e a interação com os professores e colegas foi limitada, havendo assim dificuldades para entender o conteúdo, tendo que relembrar novamente alguns conteúdos. Alguns professores eram mais flexíveis, entendendo os casos e trabalhando da melhor forma; outros nem tanto. Em contrapartida, esse período favoreceu o meu desenvolvimento em habilidades nas tecnologias digitais, como o uso de plataformas virtuais e ferramentas de colaboração. Também pude manter as amizades com os colegas de forma virtual, conhecendo várias plataformas e jogos.

Um aspecto marcante foi o impacto emocional desse período. Durante a pandemia, muitos alunos tiveram que abandonar suas aulas para ajudar seus entes adoecidos, para auxiliar nos afazeres de casa e trabalhar para conseguir uma renda para ajudar nas despesas nessa época de crise, e eu me incluo entre eles.

No que se refere às condições psicológicas dos discentes, a universidade criou os programas de suporte psicológico para estudantes e servidores, ofereceu atendimento virtual para acompanhamento, para lidar com o estresse e a ansiedade gerados pelo isolamento social e a incerteza dessa pandemia (UFGD, 2020b). Não usufruí desse apoio, mas durante esse processo tive uma crise de pânico, a ansiedade e o isolamento social se manifestaram de forma intensa. Essa foi uma experiência muito dolorosa; eu não sabia o que estava acontecendo exatamente. Somente depois de realizar exames que não apontaram nenhum problema sério, o médico fez o diagnóstico de ansiedade. Desde então, venho tratando a ansiedade.

Na volta às aulas presenciais, foram perceptíveis as consequências disso tudo para mim e para meus colegas de classe. Uma colega que perdeu o pai pela COVID-19 ficou muito afetada e não conseguiu voltar para a cidade e continuar os estudos, outros haviam trancado o curso pois tiveram que trabalhar para seu sustento, alguns não tiveram apoio tecnológico o suficiente, outros foram afetados na saúde mental e muitos não conseguiram auxílio dos programas sociais da faculdade. Enfim, ao longo do percurso, muitos desistiram por diversas razões, mas

houve também os estudantes que permaneceram, muitos dos quais foram apoiados pelas políticas públicas oferecidas pela universidade.

A crise da saúde pública no Brasil por conta do COVID-19 gerou transformações permanentes, como ocorreram na UFGD durante a pandemia, e ocorreram na minha vida como discente, e estas transformações estão influenciando a universidade no futuro. Essa condição abriu portas para aulas futuras online serem vistas de outra forma, especialmente considerando que muitos alunos moram em regiões afastadas e se deslocam até a universidade de segunda a sexta-feira.

De forma geral, acredito que a UFGD reduziu as disparidades de acesso à educação remota, fornecendo assistência financeira e celulares para alunos que lutaram para assistir virtualmente às aulas, mesmo diante de tantas dificuldades domésticas, emocionais, psicológicas e físicas. Apesar do improviso em alguns momentos e todas as dificuldades, as medidas tomadas buscaram promover justiça social, coesão, solidariedade e pertencimento, expressões essas politicamente corretas que legitimam discursos sobre essa questão.

Durante o período pandêmico, como estudante da UFGD, minha experiência reflete as tensões entre as medidas institucionais adotadas e os desafios enfrentados individualmente. O ensino remoto, embora essencial, trouxe à tona barreiras significativas relacionadas à infraestrutura tecnológica e ao ambiente doméstico. Além do mais, a universidade prestou também um atendimento emergencial a estudantes em situação de vulnerabilidade social durante a pandemia, garantindo recursos e necessidades alimentares básicas. Particularmente, como aluna que sempre recebeu assistência estudantil, as bolsas durante a pandemia me ajudaram a manter o ritmo das aulas virtualmente e logo depois colaboraram com a minha permanência e conclusão do curso.

Experiência Técnica Administrativo

Como bem destacam Clegg, Kornberger e Pitsis (2011), mudar não é fácil. A mudança pode incluir processos inovativos ou inovação de produtos ou até mesmo mudanças de comportamento (Schein, 1996; Hofstede, 1991; Motta; Gomes, 2022). A inovação permite mudanças, mas nem sempre há um querer espontâneo de inovar ou uma imparcialidade na mudança, pois é preciso considerar muitos fatores que condicionam a mudança. Inovação de processos e produtos leva à mudança de práticas e usar a inovação de forma estratégica, traz vantagens, competitivas ou otimizadoras de dinâmicas.

Embora as tecnologias digitais já constassem como ferramentas pedagógicas da instituição, a UFGD precisou adaptar e se rearranjar em aspectos (i) sociais, para dar suporte emocional, (ii) econômicos, para atender financeiramente aos acadêmicos, e (iii) organizacionais, para

administrar de forma rápida as demandas estruturais, tecnológicas e institucionais de toda a composição distribuída em diversos ramos da instituição (ensino, pesquisa, extensão e gestão).

Quando o indivíduo deixa o ambiente tradicional de aprendizagem, afastando-se da estrutura física e social da sala de aula ou do local de trabalho, ele se distancia do *habitus*, ou seja, das práticas e comportamentos moldados por esse contexto (Setton, 2002; Souza; Felini, 2016). Esses ambientes foram tradicionalmente organizados para ser, fazer e acontecer de uma forma específica (Smircich, 1983). Essa mudança pode gerar impactos profundos, incluindo a quebra de paradigmas epistemológicos, como discutido por Burrell e Morgan (2005), que desafiam as formas tradicionais de entender e lidar com o conhecimento.

As mudanças organizacionais na UFGD, provocadas pela pandemia, impactaram as práticas, a sistematização das atividades e a utilização dos aparatos tecnológicos. Essas transformações também revelaram a vulnerabilidade de alguns setores e a força de outros, evidenciando a necessidade de mudanças internas e externas. Essas mudanças, por meio de deliberações institucionais, foram essenciais para alinhar a universidade à nova lógica de funcionamento (quadro 1).

Como servidora técnica na área administrativa da UFGD, lotada na Pró-Reitoria de Administração (PRAD) e atuando como pregoeira nos processos licitatórios da instituição, minha percepção é que uma experiência construída ao longo de três anos (2017-2019) foi essencial para enfrentar o trabalho remoto durante a pandemia. Nesse período, estabelecemos uma vivência baseada no compartilhamento de aprendizados, trocas de experiências e boa comunicação, o que fortaleceu o relacionamento entre os membros da equipe. Esses elementos foram fundamentais para manter as práticas e o diálogo ativo, mesmo com a necessidade de adaptação ao novo modelo de trabalho remoto.

No primeiro momento da pandemia, determinou-se que as atividades acontecessem de forma remota (Portarias n.º 200 de 16 de março de 2020 da Reitoria/UFGD), foram suspensas as aulas presenciais e estabeleceu-se a execução de disciplinas por modo remoto. A *posteriori*, foram totalmente suspensas as aulas de todos os cursos (A Portaria n.º 205 de 18 de março de 2020 da Reitoria/UFGD suspendeu por 30 dias o Calendário Acadêmico). Considerando a essencialidade da função da PRAD e de outras unidades administrativas, foi deliberado o trabalho remoto pela n.º 194 de 13 de março de 2020 da Reitoria/UFGD, que indicou elaboração de planos para possível trabalho a distância (quadro 1).

A PRAD continuou remotamente suas atividades, pois foi necessário fornecer suporte para as compras iniciais de emergência para: (i) doação de cestas básicas para discentes da UFGD em situação de vulnerabilidade devido ao fechamento do Restaurante Universitário (RU); (ii) compra de Equipamentos de Proteção Individual - EPI; (iii) compras de insumos para produção de álcool líquido 70 INPM.

No que diz respeito ao suporte tecnológico e aos sistemas eletrônicos integrados, quando lançamos mão do trabalho remoto, houve ajustes para atender toda a comunidade interna e externa, além de todo suporte on-line, na medida da necessidade. Nesse sentido, não foi difícil manter a rotina da execução das atividades, porque estávamos bem supridos nestes pontos. Apesar da sobrecarga na área de Tecnologia da Informação, as demandas eram atendidas conforme solicitadas.

Muitas ações estratégicas foram reforçadas, em virtude do distanciamento social, para manter o vínculo e o andamento dos serviços, tais como comunicação por chats, trocas de e-mails, ligações telefônicas e disponibilidade de recursos materiais para execução das atividades laborais em *Home Offic*e. Acredito que as ferramentas de comunicação à distância e os sistemas institucionais integrados ajudaram a manter os serviços, e se a instituição continuou demandando suas práticas, podemos dizer que um processo inovativo ocorreu, com a execução das atividades sendo realizada remotamente, sem interferir na continuidade dos trabalhos do setor.

Na minha perspectiva, a falta de interação pessoal gerou algumas dificuldades nas tratativas que eu realizava nos processos. Quando as relações eram presenciais, eu me sentia mais segura e confiante ao compartilhar as informações sobre os trâmites das etapas dos processos com os colegas do setor. Embora a comunicação remota tenha sido válida, ela não tinha a mesma ênfase e fluidez que a comunicação presencial, o que fez com que o trabalho se tornasse mais desafiador.

De acordo com os argumentos de Clegg, Kornberger e Pitsis (2011), podemos afirmar que a instituição implementou inovações que permitiram manter os fluxos processuais, mesmo durante a crise do COVID-19. Essas inovações foram especialmente importantes para garantir a celeridade no atendimento das demandas, o que foi fundamental para fornecer materiais e recursos essenciais. Esses esforços ajudaram a minimizar as disparidades sociais no contexto acadêmico, especialmente quando muitos alunos e colaboradores precisaram de materiais tecnológicos e insumos de prevenção para continuar suas atividades.

Nesse período pude constatar que apesar das dificuldades causadas pela morosidade nas definições legais, que não dependiam diretamente da UFGD, mas de órgãos superiores para garantir a legalidade de algumas atividades, como a compra de equipamentos eletrônicos por dispensa de licitação, as tarefas dos técnicos administrativos continuaram sendo deliberadas e executadas.

Um fator que podemos ponderar com certa carga de negatividade foi que, em muitos momentos, os serviços de internet e intranet e a rede de energia elétrica sofriam oscilações e interrupções, o que ocasionava em retardamento da entrega de algumas tarefas. E, neste cenário, era necessário manter mais próxima ainda uma rede de comunicação aberta e constante, o

que não foi uma tarefa difícil para os atores da PRAD, especificamente para a Coordenação de Compras, pois o engajamento dos servidores conduzia a situação de busca de solução para os problemas em questão, se valendo dos recursos que tinham disponíveis no momento.

Outro fator que exigiu um ajuste intenso por parte do grupo foi a celeridade na entrega de algumas demandas, especialmente aquelas relacionadas ao atendimento das necessidades geradas pela pandemia. Isso porque o setor era responsável pela aquisição de insumos destinados à prevenção e cuidados com o COVID-19.

Embora houvesse uma comunicação favorável no setor, o que, segundo Silva (2001), é um fator positivo para a efetividade das ações dentro de uma cultura organizacional facilitadora, nem sempre ela ocorria de forma síncrona. Isso gerava alguns desafios que precisavam ser ajustados. Mais uma vez, as TICs desempenharam um papel importante, ao permitir a criação de um cronograma acessível a todos, que possibilitava o acompanhamento dos horários de trabalho de cada servidor do setor simultaneamente.

Durante o trabalho remoto, diversos fatores comportamentais se tornaram evidentes para mim. Era essencial manter um senso de compromisso, autodisciplina e autogestão. O fato de "estar em casa" trouxe algumas implicações que precisavam ser levadas em consideração. Por exemplo, é fundamental estabelecer um horário específico para a execução das tarefas profissionais, a fim de evitar que as responsabilidades se acumulem ou sejam feitas de qualquer maneira, em detrimento das rotinas domésticas. Isso é particularmente desafiador, especialmente no contexto das mulheres, que muitas vezes enfrentam a sobrecarga de tarefas domésticas e cuidados familiares.

REFLEXÕES FINAIS

Este relato de experiência reflete sobre os desafios e as adaptações vivenciadas durante o trabalho remoto, especialmente no contexto de uma universidade pública, e como esses desafios impactaram tanto as práticas de trabalho quanto os comportamentos individuais e coletivos. A experiência descrita dialoga com teorias e conceitos presentes na literatura, como os de Silva (2001), que destaca a importância da comunicação eficaz dentro de uma cultura organizacional facilitadora, e de Clegg, Kornberger e Pitsis (2011), que abordam a adaptação das organizações diante de crises e inovações. Além disso, o conceito de imagens das organizações (Morgan, 2002) pode ser utilizado para entender como a mudança do ambiente tradicional de aprendizagem impactou a adaptação de práticas e comportamentos.

As reflexões presentes neste artigo estão centradas nas políticas implantadas pela universidade e nas dificuldades impostas pela transição para o trabalho remoto, como a necessi-

dade de autogestão, autodisciplina e adaptação de rotinas pessoais e profissionais. A falta de interação presencial foi apontada como um fator que dificultou a comunicação e a colaboração entre colegas e evidencia como as mudanças nos processos organizacionais podem afetar as dinâmicas internas e os indivíduos.

Embora as adaptações feitas durante a pandemia tenham sido eficazes para garantir a continuidade das atividades, há outras ações que poderiam ser realizadas para melhorar ainda mais o processo. Por exemplo, a implementação de programas de capacitação contínua para o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) poderia garantir que todos os membros da equipe estivessem igualmente preparados para enfrentar os desafios do trabalho remoto.

Além disso, uma maior ênfase no bem-estar dos técnicos e alunos, especialmente no que tange ao equilíbrio entre vida pessoal e profissional, poderia mitigar o impacto das sobrecargas, particularmente para as mulheres, que frequentemente enfrentam maiores desafios nesse aspecto.

Em suma, a experiência relatada não só ilustra as adaptações realizadas pela universidade e seus servidores e discentes, mas também oferece um campo fértil para futuras investigações sobre a eficácia de estratégias emergenciais em tempos de crise, proporcionando *insights* valiosos sobre a gestão de mudanças organizacionais e o impacto do trabalho remoto em diferentes contextos.

A epidemia do coronavírus impôs o distanciamento social como condição à preservação da vida. Assim, a escolarização precisou ser adaptada para que ocorresse em um âmbito privado e familiar, na casa do aluno e do servidor público. Essas mudanças causaram uma transformação profunda nas relações e nas práticas, as quais Morgan (2002) descreve como adaptações que podem ocorrer em um ambiente de crise, abrangendo os contextos social, econômico, tecnológico e cultural. Tais transformações são, muitas vezes, resultado de situações externas, fora do controle e da organização interna. Além disso, conforme relatado, nem todos os indivíduos tinham o espaço ou os recursos adequados em suas casas para lidar com essas mudanças, o que dificultou ainda mais a adaptação ao novo cenário.

O presente relato de experiência permite refletir sobre vários efeitos negativos das mudanças emergentes, como moradia em áreas rurais longe de centros urbanos, dificuldades de acesso adequado às redes móveis, a falta de equipamentos tecnológicos como celular, tablet, computador e uma internet com boa qualidade. Além desses elementos, a falta da presença do professor para uma melhor formação e intermediação do aprendizado produziu efeitos prejudiciais ao desempenho no processo educativo, assim como na efetividade das atividades laborais, embora seja perceptível um esforço da instituição em tentar saná-los.

CC BY NC SA

Essa situação trouxe para a UFGD alguns fracassos principalmente de estudantes menos favorecidos durante as aulas na pandemia. Pesquisas como as de Silva (2021) destacam as desigualdades sociais exacerbadas pelas aulas remotas, especialmente em instituições que atendem a populações com menos recursos financeiros e tecnológicos. Esse cenário foi, sem dúvida, vivido pela estudante e pela servidora da UFGD, o que pode ser confirmado pelos relatos de limitação de acesso e demais dificuldades.

Os resultados relacionados à aprendizagem e às transformações organizacionais, incluindo mudanças na estrutura física, técnica e virtual, bem como na estruturação pedagógica, foram profundamente impactados pela COVID-19. As políticas públicas criadas para garantir a continuidade dos processos educacionais e institucionais foram superadas pela pandemia, que exigiu uma reestruturação urgente para minimizar seus efeitos. Como resultado, muitos estudantes não conseguiram dar continuidade aos seus cursos.

Essa reflexão em torno da UFGD durante a pandemia à luz dos conceitos sobre mudanças organizacionais apresentados por Clegg, Kornberger e Pitsis (2011)revela como a crise global acelerou os processos de transformação organizacional, impactando diretamente a experiência dos estudantes e de toda a comunidade da universidade.

A conclusão a que chegamos, seja como acadêmico, servidor técnico ou outro agente público durante a pandemia, é que foi necessária muita resiliência, disciplina no trabalho, autogestão emocional e comportamental, além do suporte do Estado, que ocorreu de maneira desigual devido à crise sanitária. A experiência vivida reforça a importância de investir em infraestrutura tecnológica, apoio emocional e políticas inclusivas para enfrentar crises futuras. Embora as políticas públicas tenham sido eficazes em alguns aspectos, também revelaram limitações estruturais e desigualdades que exigem atenção contínua. Por exemplo, embora as medidas de inclusão digital e apoio emocional fossem cruciais, sua abrangência poderia ter sido maior para atender adequadamente às diversas necessidades.

Infelizmente, devido às disparidades emergenciais, regulamentares, econômicas e sociais, e à falta de um planejamento adequado para situações como a pandemia, fatores essenciais para a gestão do conhecimento, como conduzir, aplicar e compartilhar o aprendizado, não puderam ser totalmente implementados. No entanto, isso serve de exemplo para que a estrutura estatal se prepare melhor para futuras desordens. Para melhorar a experiência de alunos e servidores, seria útil implementar um programa abrangente de treinamento em ferramentas digitais e técnicas de ensino remoto, além de dar maior ênfase ao apoio psicológico ao pessoal administrativo. O apoio emocional e políticas claras sobre o trabalho remoto também poderiam impactar positivamente o bem-estar de todos.

Outro ponto importante é a necessidade de monitorar continuamente a adaptação da comunidade institucional às mudanças. Isso ajudaria a entender as necessidades de cada um

e a oferecer suporte para amenizar as desigualdades criadas pela pandemia. Em momentos de caos e crise, mudanças a curto e longo prazo sempre ocorrerão (Clegg; Kornberger; Pitsis, 2011). Por isso, é fundamental alinhar processos, soluções, inovações e pessoas para superar as repercussões negativas e buscar estratégias para romper com o pragmatismo.

A pandemia também mostrou a capacidade da instituição de se adaptar, contornando as dificuldades na implementação de políticas públicas e ajustando suas práticas à realidade local, considerando sua capacidade de lidar com a crise de saúde pública. Ela introduziu novas habilidades, valorizou a tecnologia digital e tornou o aprendizado mais flexível e independente, ao mesmo tempo em que destacou a importância das interações humanas na educação.

Em termos de reflexão crítica, embora a UFGD tenha demonstrado capacidade de adaptação, a experiência revela a necessidade de um planejamento mais robusto, incluindo a criação de um comitê permanente de gestão de crises, com representantes de todos os setores, para antecipar soluções em situações de emergência. Além disso, é crucial investir na capacitação de docentes e servidores em tecnologia educacional, criar redes de apoio comunitário e estabelecer protocolos claros para a distribuição de recursos materiais e psicológicos. Este planejamento também deve contemplar a realização de estudos periódicos para avaliar o impacto das ações implementadas, permitindo ajustes e inovações baseados em evidências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Marcelo Matias de. *Concepção de desenvolvimento regional construída no processo de criação e implantação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)*. Orientador: Prof. Dr. Adauto de Oliveira Souza. 2012. 169 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados - MS, 2012.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: RICHARDSON, John. *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Nova York: Greenwood Press, 1986. 241-258 p.

BRASIL. *Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil.* Texto original. 1988. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro--1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em 16 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Reestruturação e Expansão da Universidade Federal da Grande Dourados REUNI-UFGD*, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Universidade Federal da Grande Dourados. Serviço Público

Federal. *Reestruturação e expansão da Universidade Federal da Grande Dourados: REUNI-UFGD*. Dourados, 2007. Disponível em: https://files.ufgd.edu.br/arquivos/portal/ufgd/arquivos/aufgd/programa-reuni.pdf. Acesso em 06 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Sistema de Seleção Unificada (SiSU). *Vagas: Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)*. Disponível em: https://sisu.mec.gov.br/#/vagas?categoria=instituicao&id=4504#target. Acesso em: 05 out. 2024.

CASTIONI, Remi; MELO, Adriana Almeida Sales de; NASCIMENTO, Paulo Meyer; RAMOS, Daniela Lima. Universidades federais na pandemia da Covid-19: acesso discente à internet e ensino remoto emergencial. *Ensaio: Avaliação E Políticas Públicas Em Educação*, vol. 29, n. 111, pp. 399–419, 2021. https://doi.org/10.1590/S0104-40362021002903108

CAVALCANTI, Lourdes Maria Rodrigues; GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira. Os desafios da universidade pública pós-pandemia da Covid-19: o caso brasileiro. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação*, v. 30, n. 114, p. 73-93, 2022.

CLEGG, Stewart; KORNBERGER, Martin; PITSIS, Tyrone. *Administração e organizações*. Porto Alegre: Grupo A, 2011. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788577808304/. Acesso em: 16 set. 2024.

DONALDSON, Lex. Teoria da contingência estrutural. In: CLEGG, S.; C. HARDY, C.; NORD, w. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais:* modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. Vol. 1. p. 105-133, São Paulo: Atlas, 1998.

GROLLMUS, Nicolás Schöngut; TARRÈS, Joan Pujol. Relatos metodológicos: difractando experiências narrativas de investigación. *Fórum Qualitative Social Research*, v. 16, n. 2, 2015.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. Avaliação da expansão do Reuni UFGD no Mato Grosso do Sul. *Interações (Campo Grande)*, v. 20, p. 989-1003, 2019.

HOFSTEDE, Geert. *Culturas e Organizações:* Compreender a nossa programação mental. Lisboa: Edições Silabo, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. *Pesquisa revela resposta educacional à pandemia em 2021*. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/pesquisa-revela-resposta-educacional-a-pandemia-em-2021. Acesso em: 27 set. 24.

LIPSKY, Michael. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização.* São Paulo: Atlas, 2 ed. 2006.

MOTTA, Leonardo Antonio Siervo da; GOMES, Josir Simeone. A interação entre cultura nacional e cultura organizacional no âmbito da gestão pública. *Revista de contabilidade do mestrado em ciências contábeis da UERJ,* v. 27, n. 3, p. 119-133, 2022.

MUSSI, Ricardo Franklin de Freitas; FLORES, Fábio Fernandes; ALMEIDA, Claudio Bispo de. Pressupostos para a elaboração de relato de experiência como conhecimento científico**.** *Práxis Educacional,* v. 17, n. 48, p. 1–18, 2021.

NOZU, Washington Cesar Shoiti; BRUNO, Marilda Moraes Garcia; CABRAL, Leonardo Santos Amâncio. Inclusão no ensino superior: políticas e práticas na Universidade Federal da Grande Dourados. *Psicologia Escolar e Educacional,* v. 22, p. 105-113, 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE / WORLD HEALTH ORGANIZATION (OMS). *14.9 million excess deaths associated with the COVID-19 pandemic in 2020 and 2021*. Disponível em: https://www.who.int/news/item/05-05-2022-14.9-million-excess-deaths-were-associated-with-the-covid-19-pandemic-in-2020-and-2021. Acesso em: 27 set. 24.

PEREIRA, Ana Carolina Reis. Os desafios do uso das tecnologias digitais na educação em tempos de pandemia. *ETD Educação Temática Digital*, v. 24, n. 1, p. 187-205, 2022.

SCHEIN, Edgar Henry. *Organizational culture and leadership*. 4. ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2010.

SCHEIN, Edgar Henry. Three cultures of management: the key to organizational learning. *Sloan Management Review*, v. 38, n. 1, p. 9-20, 1996.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v.7, n. 20, p. 60-70, 2002.

SMIRCICH, Linda. Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative science quarterly,* v 28, n 3, p 39-358, 1983.

SOUZA, Eda Castro Lucas de; Fenili, Renato Ribeiro. O estudo da cultura organizacional por meio das práticas: uma proposta à luz do legado de Bourdieu. *Cadernos EBAPE. BR,* v. 14, n. 4, p. 872-890, 2016.

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. *UNESCO COVID-19 Education Response*. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992/PDF/373992eng.pdf.multi. Acesso em: 27 set. 24.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD. *Projeto de Criação e Projeto de Lei da UFGD*. Dourados – MS, CPDO-UFMS. 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD. *Estatuto da UFGD*. Dourados: UFGD, 2012. Disponível em: https://portal.ufgd.edu.br/secao/pdi-2008-2012/pdi-versao-final Acesso em: 17 set. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD. *MEDIDAS QUE A UFGD TOMOU PROVIDÊNCIA NA ÉPOCA DA COVID 19*. 2020a**.** Disponível em: https://portal.ufgd.edu.br/secao/coronavirus/acoes-ufgd**.** Acesso em: 16 set. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD. *Apoio psicológico da UFGD atendeu mais de 40 estudantes durante a pandemia*. 2020b. Disponível em: https://portal.ufgd.edu.br/noticias/apoio-psicologico-da-ufgd-atendeu-mais-de-40-estudantes-durante-a-pandemia Acesso em: 16 set. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD. *Doações*. UFGD, 2020c. Disponível em: https://portal.ufgd.edu.br/secao/coronavirus/doacoes. Acesso em: 17 set. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD. *PDI*. 2022. Disponível em: https://portal.ufgd.edu.br/secao/pdi/index. Acesso em: 17 set. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD. *Plano de desenvolvimento institucional - PDI: 2013-2017. Dourados: UFGD, 2013*. Disponível em: https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/PDI-2013-2020/PDI%20Vers%C3%A3o%20Final/PDI%20UFGD%202013-2017%20-%20COMPLETO.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD. *Relato Institucional UFGD 2024*. UFGD, 2024. Disponível em: https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/REITORIA/Relato%20institucional%20UFGD%202024.pdf Acesso em: 17 set. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD. *Relatório de gestão 2023*. Disponível em: https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/PRESTACAO-DE-CONTAS/Presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas/2.13_Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202023_UFGD_Vers%C3%A3o%20final%20com%20fotos%20(26032024).pdf. Acesso em: 05 out. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD). *Resolução COUNI n. 54, de 03 de junho de 2013*. Dispõe sobre formas de ingresso, eixos temáticos comuns no ensino de graduação, áreas de conhecimento, ocupação de vagas ociosas, carga horária de duração dos cursos, pré-requisitos, disciplinas eletivas, mobilidade acadêmica interna e dá outras providências. Dourados, MS: UFGD, 2013. Disponível em: https://sistemas.ufgd.edu.br/boletim/previa/documento/132099. Acesso em: 06 out. 2024.

VABRET, Astrid; MOUREZ, Thomas; GOUARIN, Stéphanie; PETITJEAN, Joëlle; FREYMUTH, François. An outbreak of coronavirus OC43 respiratory infection in Normandy, France. Clinical Infectious Diseases, v. 36, p. 985-989, 2003.

WIGGINTON, Nicholas S.; CUNNINGHAM, Rebecca M.; KATZ, Roy H.; LIDSTROM, Mazy E.; MOLER, Kathryn A.; WIRTZ, Denis; ZUBER Michael T. Moving academic research forward during COVID-19. *Science,* vol. 368,pp. 1190-1192, 2020.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19574

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Europa: integração e fragmentação (Resenha)

Victor Albuquerque Felix da Silva
Universidade Federal do ABC (UFABC)
São Bernardo do Campo, São Paulo, Brasil
E-mail: victor.afs96@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8207-2750

Resumo: Resenha da obra "Europa: integração e fragmentação", de Antônio Carlos Lessa e Angélica Szucko, publicada em 2024.

Palavras-chave: Europa; integração regional; União Europeia

Europe: integration and fragmentation (Book Review)

Abstract: Review of the work "Europe: integration and fragmentation", by Antônio Carlos Lessa and Angélica Szucko, published in 2024.

Key-words: Europe; regional integration; European Union.

Europa: integración y fragmentación (Reseña)

Resumen: Reseña de la obra “Europa: integración y fragmentación”, de Antônio Carlos Lessa y Angélica Szucko, publicada en 2024.

Palavras-clave: Europa; integración regional; Union Europea

Recebido em: 29/01/2025
Aceito em: 17/07/2025

CC BY NC SA

Análises dos processos de integração regional estão cada vez mais presentes nas pesquisas acadêmicas contemporâneas de Ciência Política e Relações Internacionais. No Brasil, nota-se que tais investigações estão em plena expansão, a fim de preencher os déficits e as lacunas existentes nas produções brasileiras. Dada a relevância da temática, a obra "Europa: integração e fragmentação", de autoria de Antônio Carlos Lessa e Angélica Szucko, publicada no ano de 2024 pela Editora Contexto, tem por objetivo apresentar, com detalhes, a evolução dos processos de integração regional do continente europeu. Trata-se do caso de maior sucesso em termos de união política, econômica e social no mundo, sobre o qual Lessa e Szucko (2024) destacam as convergências e divergências pós-Segunda Guerra Mundial que culminaram no surgimento, perpetuação e consolidação da União Europeia (UE).

Para além de introdução e conclusão, construiu-se a obra em sete capítulos. Em *A ideia de unidade europeia,* Lessa e Szucko (2024) tratam das discussões iniciais para promover a união na Europa. Os apoiadores da ideia, por meio do Plano Schuman, defendiam que a criação de uma entidade supranacional no continente levaria à redução de conflitos e abriria caminhos à paz perpétua e prosperidade aos Estados-Membros. Assim, em 1951, foi assinado inicialmente por Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e República Federal da Alemanha (RFA) o Tratado de Paris, que entrou em vigor no ano seguinte e instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), primeira iniciativa na Europa para promover a integração regional. Destaca-se que a criação da CECA foi fruto dos grandes esforços políticos de algumas personalidades, a saber: Robert Schuman, Ministro dos Negócios Estrangeiros da França; Jean Omer Marie Gabriel Monnet, Secretário-Geral da Comissão Intergovernamental do Plano Schuman e primeiro Presidente da Alta Autoridade da CECA; e Konrad Adenauer, primeiro Chanceler da RFA (Lessa; Szucko, 2024).

No capítulo seguinte, intitulado *A era de ouro da construção da Europa (1955-1974)*, Lessa e Szucko (2024) abordam a criação da Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM) e da Comunidade Econômica Europeia (CEE), instituídas pelo Tratado de Roma em 1957. Além disso, dão ênfase aos desafios para a continuidade da integração europeia com a chegada de Charles de Gaulle ao cargo de Primeiro-Ministro da França, em 1959.

De Gaulle considerava que somente os Estados deveriam ser os pilares da Europa, opondo-se ao desenvolvimento de uma comunidade supranacional, o que resultou em divergências políticas pelo continente e trouxe momentos de paralisia na integração regional europeia. Tudo mudou em 1969, quando na Conferência da Cúpula de Haia acordou-se o relançamento do fomento à integração regional com o objetivo de superar as divergências políticas, fomentar a participação de outros países nos processos decisórios e avançar nas discussões ainda em aberto. Foi nessa conjuntura que, em 1973, o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda passaram a integrar a CEE (Lessa; Szucko, 2024).

Em *A Era da integração avançada*, Lessa e Szucko (2024) apresentam os principais avanços para a constituição da UE. Afirmam que a evolução da construção da Europa na década de 1970 ocorreu "[...] pela consolidação das instituições comunitárias, pelo amadurecimento do pensamento político e social em torno dos acertos e dos erros de todo o processo, mas também pelos impactos da conjuntura de crise internacional [...]" (Lessa; Szucko, 2024, p. 81). O primeiro marco destacado pelos autores é a criação das Comunidades Europeias (CE), em 1973, fruto da fusão entre CECA, CEE e EURATOM.

Em seguida, evidenciam a importância da criação e implantação do Sistema Monetário Europeu (SME), em 1979. Já pela década de 1980, destacam o retorno da ambiciosa construção de uma união política na Europa, materializada na assinatura do Ato Único Europeu em 1986, que passou a vigorar no ano seguinte. No entanto, parte significativa da classe política europeia demonstrava o seu descontentamento com o Ato, muito por conta das lacunas relacionadas à implementação do mercado único. Tal insatisfação levou a uma nova rodada de discussões sobre a integração política, econômica e monetária na Europa (Lessa; Szucko, 2024).

A Cúpula de Maastricht, em 1991, foi certamente o acontecimento mais importante para a criação da UE, pois permitiu que os Estados envolvidos chegassem a um consenso sobre a união econômica, monetária e política. O Tratado de Maastricht de 1992, assinado por Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Alemanha (já unificada), Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Espanha, Portugal e Grécia, estabeleceu uma integração regional na Europa pautada nos pilares das CE, de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Cooperação em Justiça e Assuntos Internos (JAI), sobre os quais foram construídos como princípios gerais a subsidiariedade, o respeito à democracia e aos direitos humanos (Lessa; Szucko, 2024).

Em continuidade ao alargamento da UE, em 1993 foram estabelecidos os Critérios de Copenhague, isto é, um conjunto de diretrizes para a admissibilidade de novos membros, pautados em critérios relacionados à promoção e defesa da democracia, dos direitos humanos, da proteção das minorias, do fomento à economia e na capacidade de cumprir com os acordos de adesão. Por fim, um dos últimos atos de consolidação da integração regional europeia foi a efetivação da União Econômica e Monetária (UEM), que se deu com o lançamento do euro e a extinção das moedas nacionais de seus Estados-Membros em 1 de janeiro de 1999 (Lessa; Szucko, 2024).

No capítulo *A União Europeia e as crises do século XXI*, Lessa e Szucko (2024) destacam que a UE possui o maior mercado do mundo, com quase meio bilhão de consumidores, e conseguiu consolidar o euro como uma forte moeda de uso internacional. Além disso, sua dinâmica de funcionamento e alargamento evolui ou se retrai a partir de mudanças políticas, econômicas e sociais globais, regionais e locais.

CC BY NC SA

Contudo, a UE tem enfrentado inúmeros problemas no fomento à integração regional. Lessa e Szucko (2024) destacam na obra os seguintes desafios: os pormenores relacionados à candidatura e adesão de novos Estados-Membros; o envelhecimento da população do bloco; a rejeição à Constituição Europeia proposta em 2003 e os dissensos em relação ao Tratado de Lisboa; as consequências da crise econômica de 2008, sobretudo na zona do Euro; o crescimento exponencial dos fluxos de refugiados e migrantes em direção à Europa e de movimentos e partidos políticos nacionalistas; a saída oficial do Reino Unido da UE, que ocorreu em 31 de janeiro de 2020; a pandemia do novo Coronavírus (COVID-19); e, desde fevereiro de 2022, a guerra entre Rússia e Ucrânia. Todos esses aspectos trazem importantes reflexões sobre a atual conjuntura da integração regional europeia[1].

No capítulo *A eurolândia: atores e instituições do processo europeu de integração*, Lessa e Szucko (2024) apresentam minuciosamente o surgimento e consolidação do arranjo institucional da UE, composto pelas seguintes instituições: (i) Conselho Europeu, (ii) Conselho da União Europeia, (iii) Parlamento Europeu, (iv) Comissão Europeia, (v) Tribunal da Justiça da União Europeia, (vi) Tribunal de Contas Europeu e (vii) Banco Central Europeu. Trata-se de uma estrutura burocrática comunitária e descentralizada, espalhada por toda a Europa, que possui milhares de funcionários com o intuito de resolver os inúmeros problemas dos cidadãos europeus. Seu funcionamento não é algo simples, pelo contrário, os dissensos são mais frequentes que as convergências e trazem grandes desafios do alto escalão à burocracia de nível de rua.

Além dessas instituições, outros organismos e outras agências são fundamentais para o funcionamento da UE. Lessa e Szucko (2024) destacam o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE), o Comitê das Regiões (CR), o Banco Europeu de Investimento (BEI), o Provedor de Justiça Europeu, a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (EUROPOL), a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) e o Comitê Europeu para a Proteção de Dados (CEPD). No geral, a UE possui exatamente trinta e cinco agências especializadas, criadas para atuar em temas específicos e tornar a implementação de políticas comunitárias mais eficientes e eficazes.

No capítulo *Da economia ao cidadão: as políticas públicas comunitárias*, Lessa e Szucko (2024) tratam da evolução das Políticas Voltadas para o Estabelecimento do Mercado Único, das Políticas Funcionais, das Políticas Setoriais e das Políticas Externas. Em relação à primeira, estão relacionadas à livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, além de englobar a união econômica e monetária, políticas de concorrência e comercial comum e ações

1 Vale mencionar que, atualmente, fazem parte da UE os seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal, República Tcheca, Romênia e Suécia (União Europeia, s.d.). Destaca-se que Albânia, Bósnia-Herzegovina, Geórgia, Macedónia do Norte, Moldávia, Montenegro, Sérvia, Turquia e Ucrânia estão em processo de adesão (European Union, s.d.).

de proteção aos consumidores. Políticas Funcionais, por seu turno, dizem respeito a questões culturais, sociais, de saúde, de desenvolvimento científico e tecnológico e, igualmente, de cooperação nas áreas de justiça e assuntos internos. Já as Políticas Sociais tratam da Política Agrícola Comum (PAC), da Política Comum das Pescas (PCP), da Política Industrial e da Política de Transportes. Por fim, os temas de Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Política de Cooperação para o Desenvolvimento compõem o eixo de Políticas Externas das políticas públicas comunitárias da UE (Lessa; Szucko, 2024).

No último capítulo antes das considerações finais, intitulado *Redefinindo o projeto de integração europeu*, Lessa e Szucko (2024) abordam o futuro da UE e como o bloco está se preparando para lidar com os desafios contemporâneos. O lançamento da Estratégia Global da União Europeia, o *Livro Branco* do Futuro da Europa, as prioridades da Comissão Europeia entre 2019-2024, a Conferência sobre o Futuro da Europa e a criação da Comunidade Política Europeia fazem parte de uma ampla promoção de debates e reflexões promovidos internamente pelos Estados-Membros da UE. Com essas iniciativas, busca-se transformar a integração regional no continente, bem como suas instituições e órgãos, para lidar com os atuais desafios globais, regionais e locais.

Ao concluir o livro, Lessa e Szucko (2024) afirmam que a UE é a causadora de importantes transformações ocorridas no continente europeu e que a experiência da Europa traz importantes lições para o mundo. Nesse sentido, concluem o seguinte: apesar dos dissensos existentes desde o seu fomento, a integração regional europeia sempre foi resiliente; o compartilhamento de parte da soberania dos Estados-Membros para o funcionamento do bloco traz significativos ganhos políticos, econômicos, monetários e sociais a todos; o desenho institucional das instituições, das agências e dos órgãos da UE preza pelo equilíbrio de poderes e de competências entre os Estados-Membros e a entidade supranacional.

Em continuidade, Lessa e Szucko (2024) dizem que o processo de integração europeia sempre exigirá reformas institucionais para melhor posicionar a UE no Sistema Internacional (SI); que o déficit democrático é um dos principais problemas da integração regional europeia; que as políticas de coesão complexificam e encarecem a adesão de novos Estados-Membros, além de dificultarem a formulação e implementação de políticas comunitárias em países tão heterogêneos; e que a integração regional europeia redefiniu as fronteiras físicas, políticas e culturais entre a Europa Ocidental e Centro-Oriental. Contudo, a heterogeneidade desses espaços, que inclui os Bálcãs Ocidentais e países com certa influência da Rússia, como Ucrânia, Moldávia e Geórgia, traz grandes desafios na contemporaneidade. Por fim, acrescentam que, embora a saída do Reino Unido seja um marco importante na história da UE, o bloco soube reagir bem por meio de discussões sobre o futuro da Europa.

A obra de Lessa e Szucko (2024) é fundamental para os estudiosos das Relações Internacionais e da Ciência Política. Trata-se de uma rica e profunda leitura, e as discussões realizadas

pelos autores podem ser complementadas por arcabouços teóricos e metodológicos de disciplinas transversais às áreas de conhecimento supramencionadas, a fim de melhor analisar as nuances e complexidades da integração regional da Europa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

EUROPEAN UNION. *EU enlargement*. s.d. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_en. Acessado em 05 de janeiro de 2025.

LESSA, Antônio Carlos; SZUCKO, Angélica. *Europa:* integração e fragmentação. São Paulo: Contexto, 2024.

UNIÃO EUROPEIA. *Leitura Fácil – A União Europeia*. s.d. Disponível em: https://european-union.europa.eu/easy-read_pt . Acessado em 05 de janeiro de 2025.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.17582

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Integração regional nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022): agenda decisória no Mercosul e na Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC)

Clarissa Franzoi Dri
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis, SC, Brasil
E-mail: clarissa.dri@ufsc.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7738-452X

Maria Eduarda Ferrari
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis, SC, Brasil
E-mail: mesferrari98@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0002-5827-9182

Resumo: Este artigo visa oferecer um panorama do diálogo do Brasil com a América Latina durante os governos Temer e Bolsonaro. Para tanto, são analisadas e apresenta-se uma categorização das normas dos órgãos decisórios do Mercosul e da CELAC entre 2016 e 2022, a fim de verificar quais foram os temas tratados prioritariamente pelas organizações. Buscaram-se também dados sobre a Unasul, já não

mais disponíveis. Com base nos temas mais recorrentes, foram selecionados tópicos para análise que revelam os conteúdos dessa última etapa do regionalismo, confirmando e detalhando os pressupostos da literatura. A conclusão confirma a reorientação do Mercosul para pautas comerciais, atesta a tentativa de apagamento da memória institucional da Unasul e destaca a continuidade e reestruturação da CELAC já a partir de 2021-22, seguindo no diálogo sobre temas culturais, ambientais e relativos a direitos humanos. O regionalismo latino-americano parece ter sobrevivido à sua mais forte crise desde o fim da Guerra Fria.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Mercosul; regionalismo.

Regional integration under Temer and Bolsonaro (2016-2022): agenda contents in Mercosur and Community of Latin American and Carribean States (CELAC)

Abstract: This paper aims to provide an overview of Brazil's dialogue with Latin America during the Temer and Bolsonaro presidencies. To this end, we present a categorization of the norms from the decision-making bodies of Mercosur and CELAC between 2016 and 2022, in order to verify which topics were prioritarily addressed by the organizations. Data on UNASUR is no longer available. Based on the most recurring themes, some topics were selected for analysis, revealing the contents of this latest stage of regionalism. They confirm and detail the assumptions of the literature. The conclusion indicates Mercosur's reorientation towards trade agendas, the attempt to erase the institutional memory of Unasur, and the continuity and restructuring of CELAC as early as 2021-22, which allowed the organization to maintain the pre-pandemic dialogue on cultural, environmental, and human rights issues. Latin American regionalism seems to have survived its worse crisis since the end of the Cold War.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Mercosur; regionalism.

Integración regional en los gobiernos Temer y Bolsonaro (2016-2022): agenda decisoria en Mercosur y em la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

Resumen: Este artículo tiene como objetivo ofrecer un panorama reciente del diálogo de Brasil con América Latina durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro. Con este objectivo, se presenta una categorización de las normas de los órganos decisores del Mercosur y la CELAC entre 2016 y 2022, con el fin de verificar cuáles fueron los temas prioritarios tratados por las organizaciones. También se buscaron datos sobre la Unasur, que ya no están disponibles. Con base en los temas más recurrentes, se seleccionaron sectores para el análisis que revelan los contenidos de esta última etapa del regionalismo, confirmando y detallando los argumentos de la literatura. La conclusión indica la reorientación del Mercosur hacia agendas comerciales, el intento de borrar la memoria institucional de la Unasur y la continuidad

y reestructuración de la CELAC ya a partir de 2021-22, manteniendo el diálogo sobre temas culturales, ambientales y derechos humanos. El regionalismo latinoamericano parece haber sobrevivido a su crisis más fuerte desde el fin de la Guerra Fría.

Palabras clave: Política Exterior Brasileña; Mercosur; regionalismo.

Recebido em: 29/09/2023
Aceito em: 10/02/2025

INTRODUÇÃO

O regionalismo e o multilateralismo estão em crise. Os embates políticos e comerciais entre Estados Unidos e China, a pandemia da Covid-19 e o aumento do número de governos nacionalistas e extremistas estão entre os fatores que têm provocado a marginalização de plataformas internacionais de negociação, algumas das quais construídas desde 1945 (Hirst; Malacalza, 2020). O regionalismo, como um tipo de multilateralismo, não escapou a esse processo. No caso da América Latina, o nacionalismo sempre foi um obstáculo para as negociações regionais, que são interpretadas por parcela dos governos e das sociedades como ameaça às soberanias nacionais, tão arduamente desejadas durante o processo colonizador (Seitenfus, 1989). Nesse sentido, o questionamento dos processos regionais não é novidade nessa parte do continente, que sempre conviveu com visões ambíguas e contraditórias sobre as opções para sua inserção internacional. Atualmente, esse questionamento é amplificado pelo enfraquecimento de arenas internacionais similares e pelo radicalismo cada vez mais presente nas propostas políticas que disputam o poder nos países da região.

Mesmo em um processo não-linear, o regionalismo latino-americano sempre foi resiliente e passou por diferentes fases desde as lutas pela independência. No fim da Guerra Fria, problemas compartilhados como a renegociação das dívidas externas e a busca pela sustentação interna e internacional dos novos regimes civis intensificaram os encontros regionais nos anos 1980 (Seitenfus, 1989). Na década de 1990, o propósito central foi criar mercados ampliados, como Mercosul e Comunidade Andina, no contexto de políticas econômicas neoliberais (Briceño-Ruiz; Rivalrola, 2017). Entre 2000 e 2015, a chegada ao poder de governos progressistas em alguns países ampliou a agenda da integração para questões políticas e sociais (Dri; Pittas, 2020). Essa fase foi também marcada pela criação de novas organizações, como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). A partir de 2016, o agravamento da crise venezuelana e os conflitos políticos no Brasil, no Peru e na Bolívia contribuíram para uma nova etapa no regionalismo, com menos diálogo, desmonte de organizações e risco de guerra no continente. Como caracterizar essa nova fase, e como a política externa brasileira contribuiu para ela? Essas são as questões que guiam essa análise.

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira parte revisa a literatura sobre a relação do Brasil com sua vizinhança nos governos Temer e Bolsonaro. A segunda parte busca complementar essa revisão com dados sobre a agenda decisória no Mercosul, na Unasul e na CELAC no mesmo período. Metodologicamente, a pesquisa pautou-se na coleta e sistematização de todas as normas emanadas por órgãos decisórios do Mercosul e CELAC entre 2016 e 2022, com base na metodologia aplicada por Dri e Pittas (2020). No caso do Mercosul, tratam-se de decisões do Conselho Mercado Comum (CMC), resoluções do Grupo Mercado Comum

CC BY NC SA

(GMC) e diretrizes da Comissão de Comércio (CCM). Não foi possível analisar documentos da Unasul devido à paralisação das atividades. No caso da CELAC, devido à ausência de decisões, os planos de ação e as declarações presidenciais das cúpulas foram analisadas. A base priorizou os atos emanados pelas instâncias decisórias, não incluindo a agenda dos grupos de trabalho e reuniões diversas que acontecem periodicamente, sobretudo no Mercosul. As normas foram categorizadas e contabilizadas em um registro anual. No Mercosul e na CELAC, setores ilustrativos da atuação brasileira foram selecionados para análise, com base nos temas mais frequentemente abordados nas normas. A conclusão confirma a reorientação do Mercosul para pautas comerciais, atesta a tentativa de apagamento da memória institucional da Unasul e destaca a continuidade e reestruturação da CELAC já a partir de 2021-22. O regionalismo latino-americano parece ter sobrevivido à sua mais forte crise desde o fim da Guerra Fria.

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A REGIÃO AMÉRICA LATINA SOB TEMER E BOLSONARO

Embora muito recentes, as políticas externas implementadas por Michel Temer e Jair Bolsonaro já são analisadas pela literatura de relações internacionais. Abaixo revisam-se as diretrizes desses governos para a América Latina a partir dessa literatura. Alguns autores identificam continuidades entre ambos governos, como o afastamento do regionalismo e do multilateralismo e a ênfase em questões comerciais e securitárias. No entanto, o governo Bolsonaro não rompe apenas com os governos anteriores, mas também com a postura tradicional da política externa brasileira, questionando fortemente os pressupostos históricos de atuação diplomática do país.

Prioridade ao bilateralismo comercial (2016-18)

A "Nova Política Externa" empregada na gestão de Michel Temer, como foi denominada por Casarões (2016), pode ser analisada por meio de algumas de suas principais premissas de atuação: busca por desvinculação ideológico-política com relação aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT); perda do papel de liderança regional; e foco em acordos bilaterais comerciais, em detrimento do multilateralismo. Sobre o primeiro ponto, durante seu governo, Temer indicou dois aliados políticos do PSDB para assumir o Ministério das Relações Exteriores (MRE), José Serra e, mais tarde, Aloysio Nunes, ao invés de diplomatas de carreira. Essa reorientação política está colocada também nos pontos seguintes, e de modo simbólico na forma de tratar a crise venezuelana.

A partir de 2016, o Brasil assumiu um novo posicionamento na América Latina, deixando de se colocar enquanto país ativo na política regional e líder do processo de integração. Uma das principais mudanças foi observada no rápido afastamento brasileiro de países vistos como aliados do governo petista. Lopes (2020) referiu-se à política externa de Temer como um período de reaproximação com as potências Ocidentais em detrimento das relações com o Sul Global, incluindo as institucionalizações derivadas desses laços, como os BRICS (referente ao grupo que era naquele momento integrado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o Mercosul e a Unasul.

Enquanto uma ferramenta de cooperação comercial, o Mercosul ainda tinha relevância nas pretensões de Serra eTemer, como evidenciado no discurso do chanceler, apenas para reduzi-lo a uma zona de livre comércio, desassociando-o de suas dimensões sócio-políticas (Saraiva; Velasco Júnior, 2016). Granato e Uberti (2022) apontam a simplificação dos processos relacionados à tarifa externa comum como uma forma de facilitar as relações comerciais e conferir mais dinamicidade à presença internacional do país, mas sem necessariamente fortalecer a integração regional. Ainda que o presidente, em mensagem direcionada ao Congresso, tivesse afirmado que a "[...] consolidação da América Latina como espaço de paz, cooperação e desenvolvimento sustentável é objetivo permanente da política externa brasileira" (Brasil, 2017a, p. 173), as estratégias empregadas mostravam outro caminho. A intenção era utilizar a integração regional como um degrau para a inserção comercial global, sem que houvesse aprofundamento em outras vertentes de cooperação, por exemplo. O objetivo do governo era tornar o Mercosul um "[...] processo de integração econômica, por meio, entre os membros do bloco, de maior liberalização comercial, eliminação de barreiras não-tarifárias, atração de investimento [...]" (Brasil, 2017a, p. 174).

Outra iniciativa que foi fruto dos esforços de integração regional dos anos 2000, a Unasul não foi mencionada entre as prioridades da gestão Temer. Com o objetivo de ir além da integração comercial, seu Tratado Constitutivo pleiteou pelo fortalecimento de uma "identidade e cidadania sul-americanas" por meio da atuação em âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura (Ministério da Defesa, 2017). A Unasul era resultante claro dos esforços de aproximação com os vizinhos sul-americanos, realizados na década anterior, e sua imagem era fortemente vinculada aos ex-presidentes petistas, o que ia de encontro às premissas de mudança da política externa de Temer. Sem qualquer menção direta no discurso de José Serra em sua posse que envolvesse a organização, a Unasul ficou relegada a um segundo plano, sem serventia direta para os objetivos do governo Temer.

Em 2017, o secretário-geral da Unasul, Ernesto Samper, deixou o cargo em protesto ao golpe sofrido por Dilma Rousseff. A partir desse momento, a organização entrou em crise sem a nomeação de uma nova liderança, pois havia desacordos sobre o nome a ser indicado. Em seguida, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru solicitaram seu afastamento da

Unasul, como forma de pressionar que o novo secretário-geral nomeado (para assumir de forma permanente) fosse o argentino José Octávio Bordón (Jaeger, 2019). Em 2017, a Venezuela foi suspensa da condição de Estado-membro do Mercosul. A principal justificativa foi a quebra da ordem democrática no país, condição definida pelo Protocolo de Ushuaia como basilar para o desenvolvimento do processo de integração (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2017). Ainda que, à época, os Estados Partes tenham manifestado que seriam definidas "[...] medidas com vistas a minimizar os impactos negativos desta suspensão para o povo venezuelano" (Mercosul, 2017, s/p), ações como essa retrataram o isolamento diplomático imposto à Venezuela com apoio do governo Temer. Sob a chancela de Aloysio Nunes, foi criado em 2018 o Grupo de Lima, no qual os 14 países latino-americanos participantes deveriam debater a crise venezuelana, caracterizando o que Barros e Gonçalves (2019) definem como uma iniciativa de integração regional fracionada, em oposição ao paradigma de unidade regional, trabalhado desde o início dos anos 2000. Esse cenário viria a ser continuado na gestão Bolsonaro. A grave situação da Venezuela é um exemplo de insucesso das políticas externas latino-americanas e das organizações regionais à época, que não conseguiram criar um caminho diplomático para auxiliar e mediar as disputas políticas no país vizinho.

Para Actis (2018), o Governo de Michel Temer marcou uma quebra de padrão na atuação internacional do Brasil, que, ao longo do século XX, posicionou-se como uma potência intermediária. A partir de 2016, o país voltou a figurar na periferia global, o que não é uma posição inédita, pois próxima do que foi vivenciado no final dos anos 1990 com Fernando Henrique Cardoso. Nesse caso, a novidade foi a postura adotada de colocar o Brasil como um país não-poderoso aliada à falta de uma estratégia de nova inserção internacional, com objetivos e meios estabelecidos para auxiliar no avanço das agendas de PEB (Actis 2018). Especialmente no campo econômico, o multilateralismo trabalhado em organizações internacionais perde campo para acordos e iniciativas bilaterais. Em seu discurso de posse, Serra (2016) afirmou que havia necessidade de avançar além do multilateralismo comercial da OMC, por se tratarem de negociações estagnadas e que se colocavam no caminho de um maior número de acordos bilaterais de livre comércio. A partir de 2017, o novo ministro Aloysio Nunes manteve a prioridade da agenda comercial. Sua gestão articulou acordos comerciais com países como Canadá, Singapura, Coreia do Sul e Colômbia (Moreira, 2020) e até um acordo de livre comércio com o Chile.

Ainda que fosse um dos principais objetivos, Temer, Serra e Aloysio Nunes não concretizaram de fato uma completa ruptura com a PEB petista. As mudanças em relação aos governos anteriores foram claramente relativas ao tom da comunicação e estilo de abordagem, enquanto o conteúdo da política externa não sofreu grandes inovações (Casarões, 2016). De forma semelhante, Freixo (2019) também aponta que o discurso radicalizado de ambos os tucanos que estiveram a frente do MRE não passou disso - apenas um discurso -, visto que não

CC BY NC SA

houve mudanças notórias na forma como conduziram a política externa em relação aos seus antecessores. Ainda assim, a nova postura empregada representou um grande retrocesso para a agenda de integração regional, ao passo que houve um aprofundamento da dependência econômico-financeira com nações externas ao arranjo regional e sufocamento do desenvolvimento de iniciativas para além dos vínculos comerciais (Jaeger, 2019).

A crise da diplomacia brasileira (2019-22)

A chegada ao poder de Jair Bolsonaro foi marcada pela forte influência do conservadorismo importado dos EUA, a quantidade expressiva de militares alocados em cargos de governo e a promessa de manutenção de um sistema capitalista de livre mercado no país, sintetizando os pilares ideológicos do bolsonarismo: americanismo, autoritarismo e liberalismo econômico (Frenkel; Azzi, 2021). Na política externa, a literatura aponta três principais características: construção de uma política altamente ideológica; antiglobalismo e desvalorização do multilateralismo; e fundamentalismo cristão para choque com pautas sociais da agenda liberal-progressista. O primeiro pilar do governo Bolsonaro foi, na verdade, um movimento inédito, por meio do qual passou a ser construída uma política externa completamente pautada por preceitos ideológicos, mesmo que houvesse dano aos interesses nacionais (Gonçalvez; Teixeira, 2020).

Gonçalves e Teixeira (2020, p. 193) questionam se sequer era possível denominar como política externa o conjunto de práticas aplicadas pelo chanceler Ernesto Araújo, especialmente levando em conta a consideração de que a política externa, enquanto uma política pública, deveria ser elaborada prezando interesses diversos da sociedade e com intuito de trazer desenvolvimento, nos mais diversos aspectos, ao país. Durante os meses que esteve sob a administração Bolsonaro, nunca houve apresentação da estratégia brasileira, fosse ela regional ou global. Com mais de um ano de governo, o Brasil ainda não tinha prioridades definidas para atuação multilateral, nem mesmo meios de trabalhar a liberalização comercial, assim como não foram passados direcionamentos de como atuar ou o que priorizar no relacionamento com parceiros (Almeida, 2019).

Para Saraiva e Silva (2019), a política externa de Bolsonaro foi moldada com influência de duas grandes vertentes: a ideológica, formada por figuras como o guru Olavo de Carvalho, o filho do presidente, Eduardo Bolsonaro, o próprio chanceler Araújo e alas da Igreja; e a pragmática, representada pelo vice-presidente, o General Hamilton Mourão, setores militares, a Câmara dos Deputados e a bancada ruralista. As duas alas divergiam quanto aos interesses que deveriam ser projetados e priorizados nas relações exteriores do país, entretanto as pautas da ala ideológica, em muitos momentos, prevaleceram de forma inicial e precisaram ser contornadas pelos pragmáticos a fim de evitar danos diretos à economia brasileira. Exemplo disso foram viagens e declarações feitas por Bolsonaro em relação à ilha de Taiwan e a Israel, baseadas em preceitos ideológicos de alinhamento a outros governos de extrema direita.

Mesmo durante a campanha presidencial, Jair Bolsonaro, enquanto candidato, e muitos de seus aliados pessoais, como Olavo de Carvalho e Eduardo Bolsonaro, já haviam expressado o objetivo de alinhar o país ao governo Trumpista nos Estados Unidos, o que de fato aconteceu. Alinhar o Brasil aos Estados Unidos não foi estratégia inédita nas relações exteriores brasileiras, mas, dessa vez, a falta de criticidade de Bolsonaro, Araújo e seu grupo não só faziam com que o Brasil deixasse de barganhar, mas também aceitasse condições evidentemente desfavoráveis para os interesses brasileiros. O presidente teve no líder estadunidense, Donald Trump, um herói pessoal e relevou o protecionismo praticado, mesmo afetando as indústrias brasileiras de soja e aço, a falta de apoio (antes prometido) à candidatura brasileira para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e ofereceu território brasileiro para lançamento de foguetes e organização de invasões ao território venezuelano. Mesmo durante a Guerra Fria o Brasil teve períodos de maior independência vis-à-vis os Estados Unidos do que durante o governo Bolsonaro.. O problema é que tal política não considerou que não se trata de simples relações entre dois países - Brasil e Estados Unidos -, mas sim de uma dinâmica entre um Estado periférico e um império, com lógicas globais inconciliáveis (Maringoni et al, 2021, p. 158).

Para além da construção de uma política extremamente ideológica, esse governo foi avesso às iniciativas multilaterais (Vidigal; Bernal-Meza, 2020), apresentadas pelo chanceler Ernesto Araújo como um "perigo globalista", o que se traduziu também em um afastamento da região América Latina. Em sua cerimônia de posse, em que representantes de Estados como Cuba e Venezuela (G1, 2018), até então aliados de boas relações diplomáticas, foram desconvidados, Bolsonaro deixou explícito que o Brasil não assumiria mais o papel de país conciliador na América do Sul, como muito já havia desempenhado, e colocou em cheque relações com países com governos progressistas. A região apenas entrou no radar da política externa em pautas ligadas a liberdades individuais, especialmente aliadas ao discurso de manutenção e restauração da democracia no continente, ou segurança, nos casos de instabilidade política (Granato; Uberti, 2022). No Plano de Governo já estava apontada a diretriz de aprofundar as relações e acordos bilaterais (Bolsonaro, 2018), ficando subentendido que isso aconteceria em detrimento das iniciativas multilaterais. Já nas promessas de campanha, Bolsonaro mencionava a expansão da fronteira agrícola, mesmo que fosse de encontro aos compromissos firmados com a assinatura do Acordo de Paris, concretizado em 2015, ainda sob o governo Rousseff (Spektor, 2019).

Vidigal e Bernal-Meza (2020) sintetizam as principais alterações da política externa de Bolsonaro para a América Latina em: (1) o realinhamento à política dos EUA; (2) a revogação do apoio à Unasul, e incentivo para criação de uma nova instituição (que viria a ser o Foro para o Progresso da América do Sul - Prosul); (3) a retirada de qualquer apoio e mesmo reconhecimento do governo venezuelano, visto pelo presidente como ameaça à segurança do conti-

nente; (4) priorização da relação com o Chile ao invés do eixo histórico com os argentinos; (5) o deslocamento do Mercosul para segundo plano na agenda.

A partir de 2019, a Unasul, que já vinha em estagnação na gestão Temer, entrou em um processo claro de desmonte sob a nova administração. Naquele ano, a previsão inicial, de acordo com a rotação da presidência pro-tempore do bloco, era de que o Brasil deveria assumir a liderança. Para não apoiar uma organização criada nos governos PT (Jaeger, 2019), o Brasil retirou-se da Unasul e aderiu ao Prosul. iniciativa encabeçada pelo Chile de Sebastián Piñera e a Colômbia de Ivan Duque. Com a assinatura da Declaração de Santiago, o grupo estabeleceu-se com intuito de apagar mais um legado de cooperação regional do ciclo progressista, substituindo-o por uma versão conservadora, e carregou um viés explícito de isolamento da Venezuela dos diálogos. Por ser um projeto menos ambicioso e com estruturas mais simplificadas do que a Unasul, a mensagem passada era de que a integração regional sul-americana não seria prioridade na era Bolsonaro (Hernández; Mesquita, 2019). Ainda que os relatórios de gestão do Prosul indicassem a realização de reuniões, estruturação de grupos de trabalhos e criação de planos de atuação, Ominami (2021) apontou que não houve avanços concretos demonstrados, incluindo, durante a pandemia da COVID-19, ações prometidas de acesso universal à vacina, ilustrando que o Prosul nada mais foi do que uma revanche ideológica em relação ao projeto anterior da Unasul.

Com relação ao Mercosul, houve um desejo de reduzir a complexidade e abrangência da organização de forma a minimizar a visibilidade de pautas sócio-políticas. Ausente na 60ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, primeira reunião presencial dos chefes de Estado após o início da pandemia do COVID-19, o não-comparecimento do presidente brasileiro demonstrou desinteresse em lidar com o bloco. Bolsonaro também começou a aventar a irrelevância do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e ameaçar a saída do bloco ao reivindicar sua utilidade como mera plataforma "à la carte" para assinar acordos comerciais segundo a conveniência de cada membro (Frenkel; Azzi, 2021). Consolidando a saída do Brasil da Unasul e da CELAC, assumindo um papel secundário no Grupo de Lima, não demonstrando entusiasmo com o Prosul e marginalizando o Mercosul, o governo Bolsonaro representou o fim de uma era de política externa sul-americanista por parte do Brasil. Isso não só representou uma grande ruptura em relação ao histórico recente das relações exteriores do país, mas também colocou em risco todo o projeto de integração regional do continente, conduzindo-o à fragmentação e desintegração, como colocam Frenkel e Azzi (2021). A próxima seção analisará, em cada organização regional, como e em qual medida se deu esse processo, classificando as agendas decisórias por setores de cooperação.

AGENDA NO MERCOSUL, UNASUL E CELAC ENTRE 2016 E 2022

Para compreender melhor a atuação dos governos Temer e Bolsonaro em matéria de integração regional, foram selecionadas para análise as três principais iniciativas de integração na América Latina das quais o Brasil faz parte: Mercosul, Unasul e CELAC. Buscou-se realizar uma análise das agendas de cada organização por meio das normas aprovadas. Metodologicamente, optou-se por identificar e classificar tematicamente as normas aprovadas pelos órgãos decisórios de cada organização entre 2016 e 2022. A análise não levou em consideração o nível de implementação de cada norma.

A ênfase na liberalização comercial no Mercosul

As decisões, resoluções e diretrizes aprovadas pelos órgãos decisórios do Mercosul entre 2016 e 2022 foram localizadas na página eletrônica do Mercosul[1] e categorizadas tematicamente segundo Dri e Pittas (2020). A tabela abaixo elenca as normativas em ordem de relevância numérica e a seguir passa-se a analisar seus principais conteúdos.

Tabela 1: Decisões, resoluções e diretrizes do Mercosul por tema (2016-2022)

Temas	Decisões	Resoluções	Diretrizes	Total
Livre comércio	18	78	616	**712**
Agricultura	2	71	0	**73**
Institucional	32	40	0	**72**
Indústria	0	42	0	**42**
Justiça e cooperação jurisdicional	25	13	0	**38**
Saúde	1	30	0	**31**
Infraestrutura	18	2	0	**20**
Comunicação	2	16	0	**18**
Direitos humanos	8	10	0	**18**
Inclusão social	6	6	0	**12**
Livre circulação de pessoas	5	6	0	**11**
Trabalho e emprego	4	7	0	**11**
Relações internacionais do Mercosul	3	7	0	**10**
Educação	4	4	0	**8**
Cooperação policial e segurança	6	2	0	**8**
Meio ambiente	0	7	0	**7**
Economia	4	2	0	**6**

contínua

1 https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/

Temas	Decisões	Resoluções	Diretrizes	Total
Ciência e tecnologia	3	2	0	**5**
Cultura	1	1	0	**2**
Democracia	2	0	0	**2**
Gênero	2	0	0	**2**
Turismo	1	1	0	**2**
Drogas	1	0	0	**1**
Energia	1	0	0	**1**
Esportes	0	1	0	**1**
Propriedade intelectual	1	0	0	**1**
Cooperativas e cooperativismo	0	0	0	**0**
Questões de nível subnacional, wprovíncias e municípios	0	0	0	**0**
Terrorismo internacional	0	0	0	**0**

Fonte: elaboração das autoras com base nas decisões, resoluções e diretrizes do Mercosul publicadas em mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/

Por se tratar de publicações relacionadas à Comissão de Comércio do Mercosul, as diretrizes foram, em sua totalidade, pertinentes à temática de livre comércio. Mesmo descontando as 616 diretrizes, o livre comércio foi tema de outras 96 decisões ou resoluções, tornando esse tópico o mais abordado nos órgãos decisórios do Mercosul no período analisado. O fato de as normas sobre livre comércio predominarem no Mercosul não foi surpresa, indo ao encontro do objetivo inicial do bloco em constituir uma zona de livre comércio, que viria a ser desenvolvido em um mercado comum (Kume; Piani, 2005). De forma semelhante, Dri e Pittas (2020, p.26) apontaram que o tema também foi predominante nas normativas publicadas entre 1991 e 2015, com quase quatro vezes mais menções do que as publicações de caráter institucional. Enquadraram-se em livre comércio normativas referentes à tarifa externa comum e outras questões alfandegárias, categorização de mercadorias via Nomenclatura Comum do Mercosul, regimes de importação, acordos comerciais e iniciativas de facilitação de comércio intra bloco.

É interessante notar que o número de diretrizes publicadas esteve em crescente constante e quadruplicou de 2016 para 2022. Essa intensificação das atividades da Comissão de Comércio nos últimos anos aponta para uma prioridade das políticas comerciais do Mercosul, sejam intra ou extra-bloco. A maioria das 612 diretrizes estipularam ações pontuais no âmbito tarifário, ou seja, reduções tarifárias em produtos específicos comercializados pelos países membros. Desde o início da aprovação de diretrizes pelo Mercosul, em 1994, até 2015, a média anual era de cerca de 22,55 diretrizes. Por outro lado, de 2016 a 2022 foram, em média, 99,57 manifestações da Comissão de Comércio por ano. O aumento significativo da atuação da Co-

missão em comparação às primeiras duas décadas de sua existência evidenciou um período de priorização de questões técnicas, especialmente no âmbito comercial.

Nas resoluções, o tema mais vezes abordado foi agricultura, com cerca de 20% de todas as normas do Mercosul no período, incluindo também agendas pertinentes à pecuária, como critérios e especificações para comércio de bovinos, suínos, ovinos, aves, equinos e bubalinos. Sob essa categoria, também estão diversas menções aos requisitos fitossanitários relativos à importação de espécies de plantas, frutos, árvores, etc. Dessa forma, nota-se uma mudança de enfoque no teor das normativas referentes à agricultura, que, no período 1991-2015, não só foi um tema menos comum (com apenas 12 menções no período), mas também era voltado para ações relativas à agricultura familiar (Dri; Pittas, 2020). Para o Brasil, o agronegócio passou a ser visto como um novo impulsionador da economia e a projeção dessa priorização foi espelhada na condução da política externa, como explicado pelo próprio chanceler Carlos França (2022): "A conquista de novos mercados para os produtos agropecuários brasileiros é um objetivo permanente do nosso trabalho no Brasil e no exterior". De fato, a ruptura diplomática no governo Bolsonaro engendrou alguns principais beneficiários, como os agentes econômicos da fronteira agrícola que não sofrem efeito direto da violação das regras do Acordo de Paris e tendem a obter ganhos de curto prazo, pois o governo fez vista grossa ao desmatamento, que continua sendo rentável para setores da produção agrícola e do negócio do gado (Spektor, 2019, p.336).

Como o terceiro tema mais representativo, a indústria foi foco de 42 normas aprovadas a partir de 2016, número superior às 25 que foram trabalhadas nos 14 anos anteriores (Dri; Pittas, 2020). São regulações pertinentes a requisitos de uniformização industrial, rotulagem de produtos e outras questões de cunho técnico e pontual.

Normas relacionadas à saúde continuaram sendo presentes no Mercosul no período examinado, visto que normativas sobre farmacopeia são recorrentes, como forma de auxiliar na regulamentação da produção de medicamentos e padronização de procedimentos. No entanto, sobre a crise sanitária desencadeada pela pandemia da COVID-19 em 2020, houve apenas uma normativa publicada, em que recursos foram direcionados para pesquisa via Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Enquanto uma organização internacional de nível continental e com sólidos órgãos decisórios em funcionamento pleno, a falta de decisões referentes a ações e estratégias para o combate à pandemia do coronavírus mostrou que o Mercosul foi seriamente subutilizado para mitigação das consequências à população dos Estados Partes e Associados. Para Riggirozzi (2020), os países latino-americanos se comportam em dois eixos, no que tange à proliferação do vírus: um grupo que via sua segurança nacional ameaçada e outro que percebia saúde como um estorvo político. O primeiro conjunto experienciou um renascimento nacionalista ao entender que deveria proteger seus cidadãos e priorizou pela elaboração de políticas internas para gerir a crise sanitária. Enquanto

CC BY NC SA

isso, o segundo grupo, no qual o Brasil de Bolsonaro se encaixava, atuou de forma ambígua para frear o crescimento da pandemia e priorizou evitar paralisações na produção econômica e prejuízos financeiros à classe empresarial. Em ambos os casos, as estratégias para combater o coronavírus via cooperação regional não foram prioridade dos governantes, sem real utilização do bloco para resguardar os direitos da população.

Diferentemente, na primeira década do século XXI a saúde foi um tópico mais relevante nas atividades do Mercosul. De forma conjunta com a Unasul, houve ações voltadas para utilizar as vantagens competitivas da compra via bloco, para trazer medicamentos e insumos de saúde de forma mais acessível para os cidadãos, e busca por quebras de patentes da indústria farmacêutica (Riggirozzi, 2020). Justamente no momento em que "a cooperação regional em saúde deveria operar como um escudo epidemiológico para a América Latina" (Herrero; Nascimento, 2020), a principal organização regional do continente (no ponto de vista da política externa brasileira), de forma incoerente com preceitos já trabalhados anteriormente, não atuou.

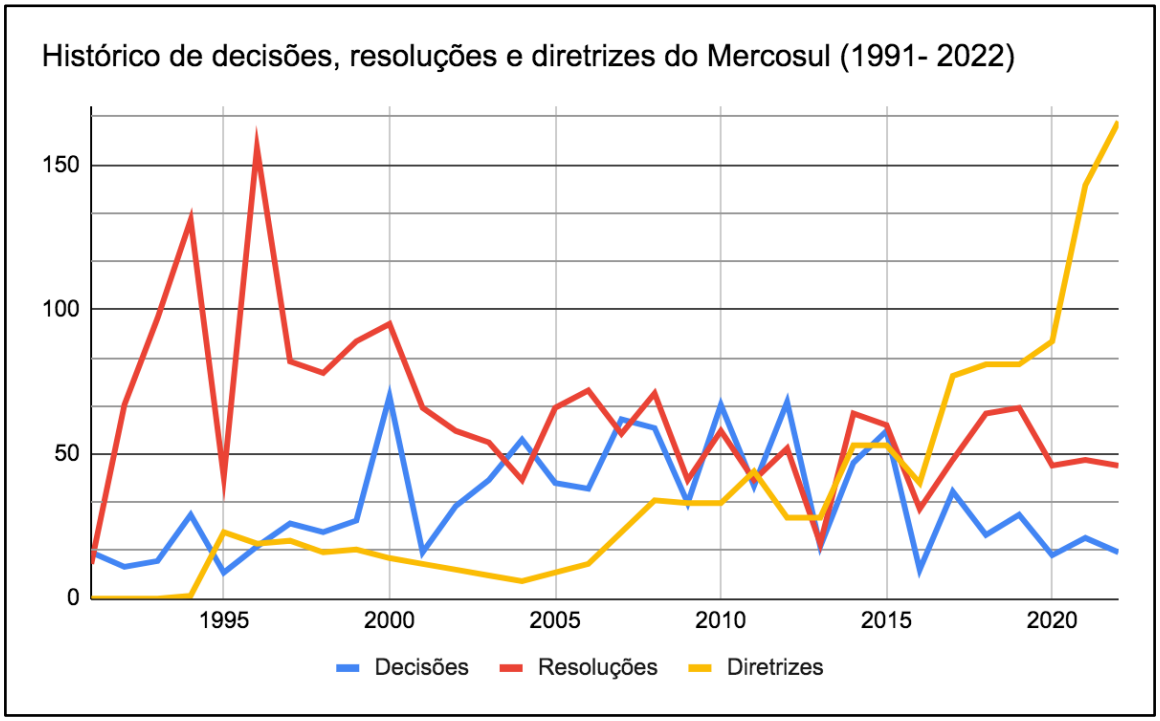
Justiça e cooperação jurisdicional, um tema que esteve entre os seis mais relevantes no período 1991-2015, continuou sendo pauta no Mercosul com 38 normas publicadas entre 2016 e 2022. Os principais tópicos discutidos foram ações do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), seguindo a tendência já vista nos primeiros 15 anos do Mercosul, em que o desenvolvimento do sistema de solução de controvérsias foi pauta constante (Dri; Pittas, 2020).

O tema referente às relações internacionais do Mercosul foi reduzido a apenas 10 menções nos últimos sete anos, saindo da lista dos 10 primeiros temas trabalhados pelo Mercosul entre 1991 e 2015. A condução das relações internacionais do bloco ficou limitada à publicação e/ou prorrogação de memorandos de entendimentos, como foi o caso do memorando de entendimento entre o Mercosul e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e do memorando de entendimento entre o Mercosul e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, ambos referentes à cooperação internacional. Além disso, houve também a celebração de convênios em áreas mais específicas, como com o Instituto Nacional de Metrologia (PTB) da Alemanha e o Centro Interuniversitario di Ricera per lo Sviluppo Sostenible (CIRPS), incluindo pesquisa e transferência tecnológica. Essa queda na atuação internacional do Mercosul pode ser atribuída a uma guinada no foco da organização, deixando de fomentar negociações internacionais extra-bloco em alinhamento a políticas nacionalistas dos governos do período. Romano e Lajtman (2021) apontam que houve um enfraquecimento da visão compartilhada do Mercosul, especialmente pela competitividade alimentada pelo Presidente Jair Bolsonaro, de modo que, o Uruguai, por exemplo, passou a realizar negociações unilaterais com a China, em detrimento de articulá-las via Mercosul.

Pautas de cunho sociopolítico, como gênero e cultura, por exemplo, tiveram quase nenhuma regulação no período. Enquanto setores comumente associados a agendas progressistas, não foi surpresa que tenham recebido pouca atenção em um período no qual a maioria

dos Estados Partes do órgão teve pelo menos uma liderança da direita conservadora. No caso do Brasil, o discurso antipolítica sobre gênero, extremamente repetido pelo presidente, era contrário aos preceitos de documentos internacionais relacionados à igualdade de gênero e direitos humanos (Cunha, 2020). Assim, tampouco o Mercosul foi instrumentalizado para pautas morais e para bloquear a proteção de direitos sexuais e reprodutivos como o governo brasileiro tentou fazer com o Conselho de Direitos Humanos da ONU. Tópicos relacionadas a cooperativismo, terrorismo internacional e questões de nível subnacional, que haviam sido pauta de normativas do órgão até 2015 (Dri; Pittas, 2020), não foram objeto das normas nos últimos sete anos no Mercosul.

Gráfico 1: Histórico de decisões, resoluções e diretrizes do Mercosul (1991-2022)



Fonte: elaboração das autoras com base nas decisões, resoluções e diretrizes do Mercosul publicadas em mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/

A CCM que, até 2015 era o órgão decisório que, de forma geral, menos publicava normativas, passou a escalar suas publicações a partir de 2015, chegando até a publicar o dobro de normativas do que o CMC e GMC juntos em 2022. Por ser responsável pelo funcionamento da união aduaneira nos países do bloco, via aplicação de ferramentas de política comercial (Mercosul, 2023), o crescimento das atividades da CCM foi ao encontro do movimento de liberalização comercial do bloco. Em comparação, ambos o CMC e o GMC tiveram diminuição

bruta de sua operação, comprovada pela queda do número de publicações de normativas em ambas as instâncias. Entre 1991 e 2015, a média de decisões lançadas anualmente pelo CMC era de 36,60 e de resoluções pelo GMC, de 66,76, enquanto para o período analisado de 2015 até 2022, as médias caíram para 21,43 e 49,86, respectivamente.

O desmonte da Unasul

O levantamento normativo não foi bem sucedido no caso da Unasul, visto que as páginas eletrônicas da organização já não existem. Isso impossibilitou o acesso aos materiais de trabalho do órgão. Oito de seus membros (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai) suspenderam sua participação na organização entre 2018 e 2020, o que levou a uma paralisia das atividades. A sede em Quito foi solicitada pelo governo equatoriano em 2019, e desde 2016 não houve mais indicação de secretário-geral. A seguir estão dispostas as principais fontes utilizadas para pesquisa exploratória sobre as atividades da Unasul, encontradas via referência em outras publicações acadêmicas, matérias jornalísticas ou fontes oficiais. Todas as referências listadas abaixo estavam fora do ar durante a preparação dessa pesquisa.

Quadro 1: Fontes de pesquisa acerca de normativas da Unasul

Fonte	Link	Acesso em
Website Unasul	http://www.unasursg.org/	08/05/2023
Repositório de Documentos Unasul	http://docs.unasur.org/	08/05/2023
Acervo do MRE de documentos referentes à Unasul	https://www.gov.br/mre/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos--da-uni ao-denacoes-sul-americanas	08/05/2023
Repositório Digital Unasul	http://www.unasursg.org/docs_subdomain/index/	08/05/2023

Fonte: elaboração própria das autoras

Dessa forma, verifica-se que o projeto de desmonte da Unasul foi concretizado entre os anos de 2016 e 2022, de modo que a organização não possui papel relevante na condução das relações internacionais na América do Sul e teve atas, normativas, propostas e outros documentos retirados do acesso público. Enquanto a Unasul foi descontinuada, o Grupo de Lima e o Prosul, articulados como substitutos da iniciativa, não conseguiram pretexto para se firmarem para além do embate ideológico com a Venezuela (Romano; Lajtman, 2021).

A CELAC como fórum amplo e permanente de diálogo

A CELAC não deixou de ser impactada pelos acontecimentos sanitários e políticos dos últimos anos, mas, diferentemente da Unasul, recuperou-se rapidamente e manteve nos debates e documentos oficiais o mesmo tom de diálogo político sobre temas de interesse comum vinculados ao desenvolvimento regional.

Ao contrário do Mercosul e da Unasul, que nasceram com sede, secretariado e grupos de trabalho, a CELAC carece de estruturas firmes de operação, o que pode dificultar a manutenção do comprometimento dos Estados-membros com o passar dos anos. Com isso, ainda quando os países-membros têm visões similares sobre temas como desenvolvimento regional, itens como o papel da organização podem causar divergência. Na primeira metade dos anos 2010, uma vertente representada por Brasil e México defendia a CELAC enquanto um órgão de cooperação menos denso, enquanto países como a Venezuela buscavam uma maior institucionalização do projeto (Kennedy; Beaton, 2016). Para Sanahuja (2019), o funcionamento da CELAC também sentiu o impacto da crise na Venezuela, visto que, enquanto uma instituição de diálogo político na América Latina, a realização de reuniões e a continuidade das Cúpulas foi paralisada. Em agosto de 2017, chanceleres representantes de países participantes da CELAC (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru) reuniram-se para discutir a situação da Venezuela e, por meio da Declaração de Lima, repudiaram a quebra da ordem democrática no país, instituindo formas de isolar o país, como deixar de apoiar o país em órgãos internacionais (Brasil, 2017b).

Com o afastamento da Venezuela, a chegada ao poder de governos nacionalistas e a pandemia da Covid-19, a CELAC não conseguiu manter-se em plena atividade. Em 2016, houve a realização da IV Cúpula em Quito no Equador, e em 2017 da V Cúpula em Punta Cana na República Dominicana. A partir de então, houve um hiato de 4 anos na realização de novos encontros, que foi encerrado com a VI Cúpula, em 2021, na Cidade do México. Em 2022 não houve reunião. Para fins dessa pesquisa, foram analisados os planos de ação, publicados anualmente (com exceção do período sem cúpulas), abordando os principais tópicos para debate e atuação durante aquele período, de forma a estimular a convergência política entre os países-membros, e as declarações especiais e políticas da CELAC, que derivam dos compromissos acordados na Cúpula de Chefes e Chefas de Estado e de Governo. A documentação foi obtida nas páginas eletrônicas da CELAC[2] e do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA)[3]. Alguns documentos inacessíveis nessas plataformas não puderam ser encontrados em outras páginas, considerando que os ministérios de relações exteriores do Brasil, Cuba e Venezuela por exemplo não registram mais a documentação da CELAC como o faziam até 2015.

2 https://celacinternational.org/
3 http://s017.sela.org/celac

Tabela 2: Declarações e planos de ação da CELAC (2016-2021) organizados por tema

Tema	2016	2017	2020	Total
Cultura	4	2	0	6
Meio ambiente	3	2	1	6
Corrupção	2	2	1	5
Migração	3	2	0	5
Desenvolvimento sustentável	3	2	0	5
Educação	2	2	1	5
Ciência, tecnologia e inovação	3	2	0	5
Segurança alimentar	2	2	1	5
Relações internacionais da CELAC	2	2	1	5
Cuba	3	1	0	4
Infraestrutura	2	1	1	4
Drogas	2	2	0	4
Institucional	1	1	1	3
Malvinas	2	1	0	3
China	1	1	1	3
Trabalho e emprego	2	1	0	3
Energia	3	0	0	3
Segurança e defesa	2	1	0	3
Gênero	1	2	0	3
Agricultura familiar	1	1	1	3
Rússia	1	1	0	2
Turquia	1	1	0	2
Índia	1	1	0	2
Coreia do Sul	1	1	0	2
Industrialização	1	1	0	2
Direitos humanos	1	0	1	2
Raça	1	1	0	2
Turismo	1	0	1	2
Paraguai	1	0	0	1
Colômbia	1	0	0	1
União Europeia	0	1	0	1
Democracia	1	0	0	1
Panamá	1	0	0	1

Fonte: elaboração das autoras com base em http://s017.sela.org/celac/documentos/

CC BY NC SA

A cultura, um dos temas mais tratados na agenda CELAC até 2015 (Dri; Pittas, 2020), foi mantido enquanto pauta nas declarações e planos de ação mais recentes, sendo mencionado seis vezes. O conteúdo observado diz respeito a patrimônios culturais, apoio às iniciativas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a integração e intercâmbio cultural dentro do bloco (CELAC, 2016). Ainda que tenha sido um tema pouquíssimo presente até 2015, o combate à corrupção esteve presente nos planos de ação de 2016, 2017 e 2020 e, adicionalmente, também foi assunto de duas declarações. As publicações incentivam a cooperação via troca de informações entre governos, atuação em grupos de trabalho e realização de reuniões específicas entre ministros e altas autoridades envolvidas no combate à corrupção.

Algumas temáticas foram recorrentes durante as reuniões de Cúpula, como questões relacionadas à ciência, tecnologia e inovação. Especialmente nas Cúpulas de 2016 e 2017, houve menções de apoio ao trabalho desenvolvido sobre gestão de conhecimento e talento humano, assim como a realização de reuniões entre Altos Funcionários da área de ciência e tecnologia. Já no plano de ação da Cúpula mais recente, o foco estava em incentivar projetos de transferência tecnológica, diplomacia científica, formulação de políticas públicas e trabalho com ecossistemas de inovação. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável também foram questões recorrentes, com apoio a ações referentes aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), como preservação de oceanos, gestão sustentável de recursos e mudanças climáticas. Como o tópico com o maior número de atos publicados pela CELAC até 2015 (Dri; Pittas, 2020), questões relacionadas ao meio ambiente sempre estiveram nas pautas de discussão da organização. A CELAC continuou debatendo sobre mudanças climáticas, com reuniões de Ministros e autoridades do Meio Ambiente e grupos de trabalho.

Além disso, temas como gênero (três), direitos humanos (duas) e raça (duas) somaram juntos sete menções. Enquanto a agenda de direitos humanos da CELAC até 2015 já continha menções sobre equidade e igualdade de gênero e raça (Dri; Pittas, 2020), observou-se que nos planos de ação de 2016 e 2017 foi feita a separação dos tópicos. As pautas englobam desenvolvimento de políticas públicas pró equidade de gênero, empoderamento financeiro e até ações mais específicas para mulheres da zona rural, além da eliminação da discriminação racial e étnica e proteção dos direitos humanos dos latino-americanos e caribenhos afrodescendentes. Os tópicos referentes às relações internacionais da CELAC incluem relações com sócios extrarregionais e reforma do sistema da ONU via revitalização da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social. Para melhor categorizar as relações externas do bloco, buscou-se distinguir na tabela acima as relações específicas da CELAC com outros países/blocos, como foi o caso com China, Rússia, Índia, União Europeia, Coreia do Sul e Turquia. Para cada caso, houve indicações específicas de planos de cooperação, declarações, proposições de agendas bilaterais, entre outras ações de aproximação.

Segurança alimentar foi um tópico que continuou presente e relevante nas agendas da CELAC, mencionado tanto em planos de ação como nas declarações emitidas. Nas duas primeiras Cúpulas analisadas, segurança alimentar foi um tópico bastante relevante com incentivo para erradicação da pobreza via Plano sobre Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025 da CELAC. Os dois primeiros planos de ação analisados mostraram essas ações com certo destaque, juntamente com as pautas de agricultura familiar abordando desenvolvimento de pequenas e médias empresas agrícolas e cultivo de subsistência (CELAC, 2017).

Uma mudança a ser notada é a diminuição das menções sobre segurança e defesa, tópico esse que foi o segundo mais trabalhado até 2015 no órgão, especialmente por meio de discussões sobre "tráfico de armas, cyber segurança e o terrorismo." (Dri; Pittas, 2020, p. 36). Nos três planos de ação mais recentes, a única menção a respeito de combate ao tráfico de armas estava agrupada em "outros eixos", sem maiores especificações sobre a estratégia (CELAC, 2016). Ações específicas sobre segurança e defesa foram mencionadas em algumas declarações, nas quais abordou-se sobre combate ao terrorismo internacional, manutenção da integridade territorial e soberania dos países-membros, combate ao crime organizado e defesa do desarmamento nuclear.

Entre as publicações referentes a questões nacionais, duas matérias obtiveram destaque: pleito pela devolução para Cuba do território ocupado pela base naval dos EUA em Guantánamo e legitimação da soberania argentina sobre o território das ilhas Malvinas, ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul (adicionalmente a seus territórios marítimos). Ambas as questões demonstram os princípios da organização e fortalecimento da comunidade latino-americana e caribenha frente ao colonialismo e ao intervencionismo das potências estrangeiras. Os governos também apoiaram o direcionamento de ajuda humanitária e de infraestrutura para acudir países-membros em situações de desastres ambientais.

Não foram notadas diferenças significativas na agenda da CELAC a partir de 2016 em comparação com o período anterior. Questões culturais, sociais e ambientais continuaram sendo debatidas pelos presidentes, bem como temas conjunturais de interesse internacional. Diferentemente da Unasul, a CELAC não foi interrompida e conseguiu recuperar-se como fórum regional, mesmo com a saída do Brasil em 2020 (reingressando em 2023). A partir de 2023, a CELAC pode passar a protagonizar o diálogo no continente, englobando setores e órgãos de trabalho da Unasul e marginalizando cada vez mais o Prosul. Para a política externa do Brasil, Mercosul e CELAC são complementares no sentido de temas de trabalho e zonas de influência. Enquanto o Mercosul segue o formato das organizações internacionais clássicas, com grupos permanentes e tratados internacionais regulando os dispositivos comerciais comuns, a CELAC tem objetivos e instrumentos mais flexíveis e menos focados no comércio, assemelhando-se a uma coalizão de Estados latino-americanos baseada em sua posição periférica. Foi justamente a profundidade dos compromissos do Mercosul e a amplitude do diálogo na CELAC que

permitiram sua continuidade frente ao último período de recuo do regionalismo. Em um momento de crise do multilateralismo e reinvenção de nacionalismos xenófobos e conservadores, instituições regionais resilientes e fóruns de encontro e deliberação internacional são espaços democráticos fundamentais.

CONCLUSÃO

Entre 2016 e 2022, o Brasil vivenciou uma guinada à direita com dois governos conservadores consecutivos. A política externa de Michel Temer foi marcada por uma busca pela desassociação ideológico-política da era petista, enfraquecimento da atuação do Brasil como liderança regional e uma reorientação das vias multilaterais para relações bilaterais. O governo Bolsonaro implementou uma política externa altamente ideológica, fortaleceu vertentes antiglobalistas, desvalorizou ainda mais as plataformas multilaterais e pautou-se no fundamentalismo cristão para refutar uma agenda liberal-progressista. Como característica comum, foi possível observar um enfraquecimento da atuação do Brasil na integração regional. Assim, o país que já havia contribuído para a criação e consolidação desse processo deixou de ser uma figura central na manutenção das instituições regionais.

A pesquisa realizada no Mercosul, Unasul e CELAC confirmou que as iniciativas de integração decaíram entre 2016 e 2022, o que já era apontado pela literatura. Mas os dados mostraram com mais detalhamento como essas mudanças aconteceram e quais os setores mais afetados. O Mercosul diminuiu sua atuação nos âmbitos político e social, retrocedendo nos níveis de deliberação e políticas compartilhadas conquistados na década anterior. As normas referentes a temáticas de livre comércio e agricultura escalaram após 2016, enquanto pautas acerca das relações internacionais do Mercosul foram desaparecendo. A crise sanitária da COVID-19 deixou de ser tratada coletivamente. Ainda que subutilizado, o Mercosul continuou operando de forma ininterrupta, o que não foi o caso para Unasul, que passou por um processo de desmonte gradativo com a paralisação das atividades e saída de oito membros, incluindo o Brasil, entre 2018 e 2020. Com a retirada dos documentos oficiais das fontes de domínio público, não foi possível realizar análises acerca das agendas trabalhadas na organização antes da paralisação completa de suas atividades. Em situação diferente, a CELAC sofreu consequências dos eventos internacionais e regionais, mas manteve-se operante. A comunidade teve um período de hiato na realização das cúpulas entre 2017 e 2021, retomadas a partir de 2022. Cooperação em bens culturais, ciência e tecnologia, meio-ambiente e direitos humanos seguem como temas centrais das reuniões presidenciais, traduzindo evidentes questões compartilhadas por todos os povos da região.

CC BY NC SA

Pode-ser perguntar sobre as razões pelas quais nem a Unasul, nem mesmo sua memória documental, conseguiram resistir à onda nacionalista e conservadora na América Latina. O Mercosul, com instituições internas mais consolidadas, e a CELAC, agregando mais sócios e mais diversidade às negociações, não puderam ser tão rapidamente desmontados por mudanças de governo. Essas características podem oferecer lições sobre os modelos institucionais mais resilientes ao protecionismo e aos extremismos no continente. Também podem demonstrar que o regionalismo é mais estável do que se supõe, adaptando-se institucionalmente a crises e mudanças exógenas. Ademais, oferecem espaço para pensar qual tipo de cooperação mais interessa ao desenvolvimento regional, no sentido de mais atores envolvidos e mais benefícios à parcela mais vulnerável da cidadania. Integração econômica e diálogo político sobre o desenvolvimento e inclusão social parecem estar entre eles. Isso significa apenas cumprir os tratados fundacionais do Mercosul e da CELAC, construídos sobre bases historiográficas que mostram que o isolamento internacional interessa apenas aos impérios e às ditaduras.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem a Daniel Castelan e aos revisores anônimos por comentários valiosos às versões prévias desse trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACTIS, Esteban. El mundo no es para Temer: Brasil y su nueva inserción internacional. *Nueva Sociedad*, ago 2018. Disponível em: https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-no-es-para-temer/. Acessado em 20 março 2023.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Miséria da Diplomacia:* a destruição da inteligência no Itamaraty. Boa Vista: Editora UFRR, 2019.

BARROS, Pedro; GONÇALVES, Julia. Fragmentação da Governança Regional, o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). *Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*, v. 2, n. 3, p. 6-39, 2019.

BOLSONARO, Jair Messias. O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo. 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acessado em 26 março 2023.

BRASIL. Presidência da República do Brasil. Mensagem ao Congresso Nacional. 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Brasília. jan 2017a. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/biblioteca-da-pr/galeria-dos-ex-presidentes/michel-miguel-elias-temer-lulia/mensagens-presidenciais/mensagem-ao-congresso-nacional-2017.pdf/view. Acessado em 10 março 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração de Lima. ago 2017b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-lima. Acessado em 26 março 2023.

BRICEÑO-RUIZ, José; RIVAROLA, Andrés (orgs). *Brazil and Latin America: between the Separation and Integration Paths***.** Lanham: Lexington, 2017.

CASARÕES, Guilherme. A Política Externa interina e os riscos à integração regional. *Conjuntura Austral*, v. 7, n. 37, p. 81-93, 2016.

CELAC. Plan de Acción de la CELAC. 2016. Disponível em: http://s017.sela.org/media/2088262/iv-cumbre-celac-plan-accion-2016.pdf. Acessado em 16 março 2023.

CELAC. Plan de Acción de la CELAC. 2017. Disponível em: http://s017.sela.org/media/2757809/plan-de-accion-de-la-celac-2017.pdf. Acessado em 26 março 2023.

CUNHA, Leonam. La antipolítica de género en el gobierno de Bolsonaro y sus dinámicas de violencia. *Revista de Estudios Brasileños*, v. 7, n. 14, p. 49-61, 2020.

DRI, Clarissa; PITTAS, Tiago. A construção do regionalismo deliberativo-instrumental a partir da cooperação setorial na América Latina (1991-2015). *Revista SAAP*, v. 14, n. 1, p. 13-45, 2020.

FRANÇA, Carlos. ITAMARATY NA DEFESA E NA PROMOÇÃO DO AGRO NACIONAL. [Entrevista concedida a] Conselho Superior do Agronegócio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Cosag/Fiesp). 2022. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/87771/8257. Acessado em 10 fevereiro 2023.

FREIXO, Adriano de. As relações exteriores – Bolsonaro, 100 dias. *Le monde Diplomatique Brasil*, abr 2019. Disponível em https://diplomatique.org.br/as-relacoes-exteriores-bolsonaro-100-dias/. Acessado em 23 março 2023.

FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. Jair Bolsonaro e a desintegração da América do Sul: um parêntese? *Nueva Sociedad*, ago-set 2021. Disponível em: https://www.nuso.org/articulo/Jair-Bolsonaro-desintegracao-America-Sul/. Acessado em 20 março 2023.

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. *Sul Global*, v.1, n.1, p. 192-2011, 2020.

GRANATO, Leonardo; UBERTI, Guilherme Bratz. Mercosul e regionalismo aberto nos governos Temer e Bolsonaro: uma análise dos planos nacionais de desenvolvimento. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, n. 46, año XXVIII, a 41, 2022.

HERNÁNDEZ, Lorena Granja; MESQUITA, Barbara. Da Unasul ao Prosul: (contra)dinâmicas na integração regional e suas consequências acumulativas. *Monções*, v. 9, n. 18, p. 538-563, 2020.

HERRERO, María Belén; NASCIMENTO, Beatriz. Qué pasa con la cooperación latino-americana en salud?. *Nueva Sociedad*, dez 2020. Disponível em: https://nuso.org/articulo/que-pasa-con-la-cooperacion-regional-en-salud/. Acesso em 30 março 2023.

HIRST, Monica; MALACALZA, Bernabé. Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavírus. *Nueva Sociedad*, n. 287, 2020.

JAEGER, Bruna Coelho. Crise e colapso da UNASUL: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. *Conjuntura Austral*, v. 10, n. 49, p. 5-12, 2019.

KENNEDY, Denis; BEATON, Brian. Two Steps Forward? Assessing Latin American Regionalism Through CELAC. *Latin American Policy*, v. 7, n. 1, p. 52-79, 2016.

KUME, Honorio; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 4, p. 370-390, 2005.

LOPES, Dawisson. De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's post-diplomatic foreign policy. *Global Affairs*, v. 6, n. 2, p. 167-184, 2020.

MARINGONI, Gilberto et al. Brasil e América Latina, os labirintos da integração. In: MARINGONI, Gilberto et al. (org). *Relações Internacionais em um Mundo em Transformação*: as Bases da Política Externa Bolsonarista. Santo André: EDUFABC, 2021, p. 153-164.

MERCOSUL. Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL. São Paulo. 5 ago 2017. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/#. Acessado em 26 março 2023.

MERCOSUL. Organograma. Montevidéu. 2023. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercosul/. Acessado em 10 fevereiro 2023.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Normativa Unasul - CDS - CEED - ESUDE. Brasília. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf. Acessado em 26 março 2023.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR. 5 ago 2017. Disponível em: https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/decision-sobre-la-suspension-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-en-el. Acessado em 10 março 2023.

MOREIRA, Danilo. As Semelhanças entre os Governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). *Revista Neiba: Cadernos Argentina-Brasil*, v. 9, n. 1, p. 1-19, 2020.

OMINAMI, Carlos Pascual. Prosul: integração ou revanche ideológica?. *Nueva Sociedad*, 2021. Disponível em: https://www.nuso.org/articulo/prosul-integracao-revanche-ideologica/. Acessado em: 15 maio 2023.

RIGGIROZZI, Pía. Coronavirus y el desafío o para la gobernanza regional na América Latina. *Análisis Carolina*, mar 2020. Disponível em: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-12.2020.pdf. Acessado em 09 maio 2023.

ROMANO, Silvina; LAJTMAN, Tamara. *Cumbre CELAC 2021*: renovada apuesta por la integración latinoamericana. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, set 2021. Disponível em: https://www.oilac.jursoc.unlp.edu.ar/images/Noticias2021/Cumbre_CELAC_2021.pdf. Acessado em 08 maio 2023.

SANAHUJA, Jose Antonio. La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. In: MESA, Manuela (org). *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*. Madri: Centro de Educación e Investigación pela Paz, 2019, p. 107-126.

SARAIVA, Miriam; VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. A política externa brasileira e o "fim de ciclo" na América do Sul: para onde vamos?. *Pensamento Proprio*, Buenos Aires, n. 44, p. 295-324, 2016.

SARAIVA, Miriam; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, n. 64, p. 117-137, 2019.

SEITENFUS, Ricardo. A cooperação argentino-brasileira: significados e perspectivas. *Lua Nova*, n. 18, p. 107-126, 1989.

SERRA, José. Discurso de Posse. Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG. 18 maio 2016. Disponível em: https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/jose-serra-chirico-discurso-de-posse. Acessado em 09 março 2023.

SPEKTOR, Matias. Diplomacia da ruptura. In: *Democracia em risco? Ensaios sobre o Brasil hoje* (vários autores). São Paulo: Cia das Letras, 2019, p.324-338.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; BERNAL-MEZA, Raúl. Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. 2020. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Securidad*, v. 15, n. 2, p.11-26, 2020.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19079

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Bloco no poder e as relações Brasil-Paraguai: Governo Lula a Bolsonaro (2003-2022)

Antonio Pedro Bandeira de Mello de Miranda
Universidade Federal do ABC (UFABC)
São Bernardo do Campo, São Paulo, Brasil
E-mail: antoniopedro.miranda@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0004-5423-0108

Resumo: O presente artigo tem como propósito analisar o desenvolvimento das relações do Brasil com o Paraguai entre os anos de 2003 e 2022 a partir da Teoria Marxista do Estado de Poulantzas. Neste sentido, o objetivo orientou-se em compreender como o desenvolvimento da relação entre os dois países e os temas prioritários abordados em cada governo estão relacionados à fração hegemônica no bloco no poder em cada período, propondo uma forma de periodizar essa relação. Por meio de revisão bibliográfica do histórico da relação dos dois países e de análise documental dos acordos assinados nesse período, compreende-se ser possível dividir em dois momentos a relação Brasil-Paraguai: Neodesenvolvimentista-Multidimensional (2003-2016), em que a fração hegemônica é a burguesia interna, e o Neoliberal-Ortodoxo (2016-2022), no qual a burguesia compradora detém a hegemonia no bloco no poder.

Palavras-chave: relações Brasil-Paraguai, política externa brasileira, bloco no poder

Power bloc and Brazil-Paraguay relations: from Lula to Bolsonaro (2003-2022)

Abstract: This article aims to analyze the development of relations between Brazil and Paraguay between 2003 and 2022 from the Marxist Theory of the State of Poulantzas. In this sense, the objective was to understand how the development of the relationship between the two countries and the main themes addressed in each government are related to the hegemonic faction in the power bloc in each period, proposing a way to periodize this relationship. By means of bibliographical review of the history of the relationship between the two countries and documentary analysis of the agreements signed in this period, it is understood that it is possible to divide into two moments the Brazil-Paraguay relationship: Neodevelopmentalist-Multidimensional (2003-2016), in which the hegemonic fraction is the internal bourgeoisie, and the Neoliberal-Orthodox (2016-2022), in which the comprador bourgeoisie holds the hegemony in the power bloc.

Keywords: Brazil-Paraguay relations, brazilian foreign policy, power block

Bloque en el poder y las relaciones Brasil-Paraguay: del Gobierno de Lula al de Bolsonaro (2003-2022)

Resumen: El presente artículo tiene como propósito analizar el desarrollo de las relaciones de Brasil con Paraguay entre los años 2003 y 2022 a partir de la Teoría Marxista del Estado de Poulantzas. En este sentido, el objetivo se orientó a comprender cómo el desarrollo de la relación entre los dos países y los temas prioritarios abordados en cada gobierno están relacionados con la fracción hegemónica en el bloque en el poder en cada período, proponiendo una forma de periodizar esta relación. Por medio de revisión bibliográfica del histórico de la relación de los dos países y análisis documental de los acuerdos firmados en ese período, se entiende que es posible dividir en dos momentos la relación Brasil-Paraguay: Neodesenvolvimentista-Multidimensional (2003-2016), en la que la fracción hegemónica es la burguesía interna, y el Neoliberal-Ortodoxo (2016-2022), en el cual la burguesía compradora posee la hegemonía en el bloque en el poder.

Palabras clave: relaciones Brasil-Paraguay, política exterior brasileña, bloque en el poder

Recebido em: 23/09/2024
Aceito em: 16/04/2025

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO[1]

Este artigo tem como propósito analisar o desenvolvimento das relações do Brasil com o Paraguai entre os anos de 2003 e 2022 a partir da Teoria Marxista do Estado de Poulantzas. As justificativas para a escolha desta periodização são: abrangem governos que tiveram distinções na forma de se relacionar com o vizinho, há uma maior diversificação nas pautas entre os dois países e é um período no qual há estudos mais consolidados sobre a relação bilateral.

Neste sentido, o objetivo orientou-se em compreender como o desenvolvimento da relação entre os dois países e os temas prioritários abordados em cada governo estão relacionados à fração hegemônica no bloco no poder em cada período, propondo periodizar essa relação em dois momentos: Neodesenvolvimentista-Multidimensional (2003-2016) e o Neoliberal-Ortodoxo (2016-2022). No primeiro momento, período este em que a burguesia interna detém a hegemonia no bloco no poder, a relação com o Paraguai vai abordar temas para além da pauta econômico-comercial e haverá mais abertura para diálogo e aceitação das demandas paraguaias. Por sua vez, no segundo período, momento este quando a burguesia associada foi fração hegemônica, a relação com o vizinho vai ser focada, quase que única e exclusivamente, em pautas econômicas, comerciais e de segurança, e o Brasil adotará uma posição mais rígida e inflexível diante das demandas do vizinho.

Esse artigo utiliza fontes bibliográficas, principalmente artigos, dissertações e teses, como também fontes documentais, acordos assinados entre os dois países e documentos oficiais dos governos e dados sobre investimentos brasileiros no Paraguai. A metodologia empregada nesse artigo é o estudo de caso, pois permite explorar fenômenos particulares, provendo sua explicação, descrição, categorização e possibilitando a geração de tipologias e hipóteses (Henriques *et al*, 2015). O estudo de caso em três características definitivas: habilidade de convergir informações de múltiplas fontes de evidências, intenção de examinar um fenômeno no seu contexto na vida real e pesquisa de um ou múltiplos casos para testar teorias e explicar fenômenos (Yin, 2000). O caso escolhido foi as relações bilaterais entre Brasil e Paraguai para testar a teoria poulantziana e por ser possível comparar a atuação e intenção do bloco no poder em cada governo. Por fim, o artigo está dividido, para além dessa introdução, em mais quatro partes: apresentação da Teoria Marxista do Estado de Poulantzas, a relação entre o bloco no poder e política externa brasileira do período, seguido de como as relações entre Brasil e Paraguai se desenvolveram e estão relacionadas ao bloco no poder e encerrando com uma consideração final em que é feita a proposta de periodização dessa relação.

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

CC BY NC SA

TEORIA MARXISTA DO ESTADO DE POULANTZAS

Entende-se que a Teoria Marxista do Estado de Poulantzas pode melhor oferecer explicações sobre análise de política externa, devido ao entendimento mais aprofundado que ela proporciona sobre a atuação do Estado e das classes dominantes na política externa, a partir dos conflitos políticos e econômicos entre as classes e frações de classe no interior de uma formação social (Berringer, 2014). Somado a esse maior entendimento, ela também rompe com pressupostos do realismo-analítico da existência de um "interesse nacional" único e da primazia do Estado como ator único da formulação da política externa, por afirmar que essa esconde, por meio do discurso de "interesse nacional", o nível econômico na análise do papel do Estado em sua atuação internacional, que, por fim, encobre o próprio caráter de classe que o Estado representa (Amaral, 2007). Com base nisso serão expostos a seguir alguns conceitos importantes que servirão de base para realizar a análise das políticas externas.

Nicos Poulantzas em seu livro *Poder político e classes sociais* (2019) apresenta um arcabouço teórico-conceitual para analisar o Estado capitalista, apresentando alguns conceitos-chaves para sua compreensão: a estrutura jurídico-política, burocratismo, a autonomia relativa do Estado e o bloco no poder.

Para Poulantzas, a estrutura jurídico-política (o direito burguês) e o burocratismo seriam a representação das normas e valores do Estado capitalista ao garantir as condições para reprodução da economia capitalista. A partir das instituições aparentemente universais e o direito formalmente igualitário forma-se um duplo efeito: o isolamento das classes sociais em indivíduos atomizados e a representação da unidade povo-nação, assim o Estado oculta as desigualdades nas relações sociais de produção e apresenta-se como fator de coesão social no papel de representante e organizador do "povo" (Poulantzas, 2019). A burocracia, por sua vez, teria como função a manutenção e a reprodução do capitalismo, organizando os interesses gerais das classes dominantes no bloco no poder e desorganizando as classes dominadas, tendo o Estado capitalista como objetivo central a manutenção do modo de produção capitalista (Poulantzas, 2019).

Para o Estado cumprir seu objetivo central ele precisa manter o *equilíbrio instável de compromissos*[2] entre as classes e frações de classe, resultando em concessões, privilégios e articulação de alianças e frentes políticas (Berringer e Ferreira, 2021). A partir disso, o Estado capitalista apresenta uma autonomia relativa frente ao bloco no poder, capaz de realizar sacrifícios dos interesses imediatos da classe dominante em prol da manutenção do equilíbrio

2 Equilíbrio Instável de compromissos é a capacidade do Estado de fazer concessões e atender os interesses econômicos das classes dominadas, eventualmente contrários ao interesse econômico a curto prazo da classe dominante, visando criar um equilíbrio que não coloque em risco o poder político da classe dominante (Poulantzas, 2019).

instável de compromissos. Com isso Berringer e Ferreira (2021, p.254) afirmam "em determinadas conjunturas é possível que a atuação internacional do Estado represente – mesmo que marginalmente – os interesses de setores das classes populares".

O conceito de bloco no poder foi criado por Poulantzas para expressar as relações entre as classes, frações da classe dominantes e o Estado, entendendo que a divisão do capital em diversas frações fazia com que a burguesia lutasse entre si na busca pelos seus interesses econômicos imediatos e incapacitando de se organizarem politicamente (Berringer, 2014). Em razão disso, caberia ao Estado a tarefa de organizar os interesses políticos da classe dominantes, satisfazendo prioritariamente os interesses de uma fração ou classe (Poulantzas, 1978). Portanto, segundo Poulantzas (2019, p.306) "o bloco no poder constitui uma unidade contraditória das classes ou frações dominantes, unidade dominada pela classe ou fração hegemônica", sendo a fração hegemônica aquela detém em seu controle o poder de Estado e consegue priorizar seus interesses específicos, sejam eles econômicos, políticos, sociais, ou segundo Berringer (2014), de política externa, podendo controlar, influenciar e se beneficiar das políticas governamentais (Poulantzas, 2019).

Como dito anteriormente, para Poulantzas existem frações de classe na burguesia, que podem ser fracionadas de acordo com suas relações nos níveis econômico, político, ideológico, suas relações de produção e o relacionamento entre todos esses. Por sua vez, essas frações poderiam se unir por interesses em comum para rejeitar ou apoiar políticas estatais (Berringer, 2014). No que se refere às relações internacionais e aos Estados dependentes do sistema capitalista, a classe dominante é fracionada de acordo com sua relação com o capital imperialista e as classes dominadas. Os Estados dependentes apresentam três tipos de burguesias, caracterizadas pela origem de seu capital e seus posicionamentos ideológicos e políticos em relação ao imperialismo, sendo elas: burguesia compradora, burguesia nacional e burguesia interna (Berringer, 2014). A depender de qual destas for a fração hegemônica no bloco no poder, a atuação internacional do Estado refletirá os interesses desta.

A burguesia compradora pode ser definida como uma fração que não apresenta base própria de acumulação de capital e atua como intermediária do capital imperialista estrangeiro, sendo ligada economicamente, politicamente e ideologicamente ao imperialismo (Poulantzas, 1978). Portanto, "essa burguesia não opõe resistências às políticas que favoreçam o capital estrangeiro, justamente pela imbricação de seus interesses com os interesses externos" (Farias, 2009, p.87). Esta fração é composta principalmente por oligarquias de grandes latifundiários e pelos setores financeiros, bancários, comerciais e setores da indústria totalmente dependentes e adota uma posição de subordinação passiva ao imperialismo (Berringer, 2014; Farias, 2009)

A burguesia nacional é a fração autóctone da burguesia que tem base de acumulação própria e apresenta graus e tipos de contradição com o capital imperialista estrangeiro, assim ocupando na estrutura ideológica e política um lugar de relativa autonomia e apresentando unidade própria (Poulantzas, 1978). Segundo Poulantzas (1978, p.76) "a burguesia nacional é

suscetível, em conjunturas determinadas de luta anti-imperialista e de liberação nacional, de adotar posições de classe que a incluem no "povo", e então passível de certo tipo de aliança com as massas populares". Nesta fração tende a se localizar produtores voltados para o mercado interno e que tem preocupação com a distribuição de renda (Farias, 2009).

A burguesia interna é a fração que ocupa uma posição intermediária entre a burguesia nacional e a burguesia compradora, ela apresenta base de acumulação própria, mas também tem em seu centro a dependência de capital externo, podendo ter contradições pontuais com o imperialismo, porém não adotando posições de autonomia ou independência (Poulantzas, 1978). Esta fração tenta limitar a presença do capital estrangeiro no mercado nacional, com intuito de garantir sua sobrevivência, entretanto não tem como intenção romper com o capital imperialista, adotando a postura de subordinação conflitiva, apresentando conflitos pontuais com o imperialismo (Berringer, 2014). Segundo Poulantzas:

> [...] se interessa pela intervenção estatal que lhe asseguraria alguns domínios dentro do país e que a tornaria também mais competitiva diante do capital estrangeiro. Deseja a ampliação e o desenvolvimento do mercado interno através de uma pequena elevação do poder de compra e de consumo das massas, o que lhe ofereceria mais saídas; procura, enfim, ajuda do Estado, que lhe permitirá desenvolver a exportação (Poulantzas, 1976, p. 36-37, apud Berringer, 2014, p.47).

Para ele, a burguesia interna, devido a sua dependência em relação ao capital estrangeiro, tem uma dissolução da autonomia político-ideológica frente ao capital imperialista, o que leva esta fração a não ter interesse em formar uma aliança com as classes dominadas, apresentando uma fragilidade ideológica (Berringer, 2014). Somado a isso, essa fração apresenta um comportamento pendular, no qual em momentos em que se constitui como fração hegemônica há a possibilidade de realizar concessões às classes dominadas ou formar uma frente política com essas (Martuscelli, 2018). Esta fração é composta por setores da indústria de bens de consumo, indústrias de construção, setores que dependem da industrialização ou serviços (Berringer, 2014).

Em relação às classes dominadas, há de se destacar que elas não influenciam fortemente a formulação da política externa, mas podem, por meio de alianças ou participação em frentes políticas com frações das classes dominantes, apoiar as políticas tomadas pela fração hegemônica por serem de interesse das classes dominadas. Um exemplo disso pode ser a política de proteção à indústria nacional frente ao mercado externo. No caso de aliança, as classes dominadas se tornam classe-apoio e auxiliam na luta anti-imperialista, já no caso de uma frente política é uma relação mais fluida e nem sempre feita de maneira consciente e, portanto, a força dessa relação é menor (Berringer, 2014). No Quadro 1, sintetiza-se o entendimento de fração hegemônica e posição política do Estado em uma determinada conjuntura histórica.

Quadro 1 – Fração hegemônica e a posição política do Estado em uma determinada conjuntura histórica

Posição do Estado na estrutura de poder internacional	Fração hegemônica no bloco no poder	Posição política do Estado em uma determinada conjuntura histórica	Modelos/formas de integração regional
Estado Dependente	Burguesia associada ou compradora	Subordinação passiva	Regionalismo Aberto
Estado Dependente	Burguesia interna	Subordinação conflitiva	Regionalismo Multidimensional
Estado Dependente	Burguesia nacional	Anti-imperialista	Integração anti-imperialista

Fonte: Berringer e Ferreira (2021)

Partindo desse arcabouço teórico é possível realizar uma análise marxista da política externa brasileira. Por meio do entendimento de qual é a fração de classe hegemônica de um determinado período e sua relação com as classes dominadas, consegue-se compreender a posição do Estado e sua atuação internacional em uma determinada conjuntura histórica (Berringer, 2014). Com isso em mente, prosseguimos para as análises de políticas externas.

BLOCO NO PODER E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Em 2002, com a vitória de Lula para a presidência, há duas grandes modificações importantes na política nacional. Houve a ascensão da grande burguesia interna à posição de fração hegemônica no bloco no poder em detrimento da burguesia associada que era detentora da hegemonia no governo anterior (Boito Jr, 2018). Como também ocorreu a formação de uma frente política entre a nova fração hegemônica e os principais setores das classes populares, sendo esta frente denominada de frente neodesenvolvimentista[3] (Boito Jr e Berringer, 2013). No período em que esteve no poder, de 2003 até 2016, foram atendidos os interesses das forças que a integram, priorizando os da grande burguesia interna. Isto se refletiu na adoção de políticas que visavam o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, como:

3 Segundo Boito Jr e Berringer (2013) essa frente política é ampla, heterogênea e repleta de contradições, sendo representada pelo Partido dos Trabalhadores e formada pela grande burguesia interna (força dirigente), baixa classe média, operariado urbano, campesinato e a massa marginal.

> (i) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; (ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais; (iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica. (Boito Jr e Berringer, 2013, p.32)

Em relação à política externa do período Lula, ela se pautou nas relações com Estados dependentes (as relações sul-sul) por meio de criação de coalizões internacionais, fortalecimento do processo de integração regional, crítica às assimetrias de poder e desigualdades nas regras das organizações internacionais e a reincorporação da busca pelo desenvolvimento com elemento central da inserção internacional do Brasil. Nesse sentido, os interesses internacionais da grande burguesia interna, sendo eles o apoio do estado na conquista de novos mercados para exportação de capital e mercadorias, prioridade de seus produtos e serviços nas compras estatais e maior proteção do Estado para com o mercado interno, foram responsáveis por e contemplados pela atuação internacional do Estado brasileiro (Berringer, 2014).

Exemplos da atuação internacional do Brasil foram: criação do fórum IBAS, luta pela reforma do conselho de segurança da ONU, formação do G-20 comercial para resistir à pressão dos desenvolvidos nas negociações da Rodada Doha da OMC, fortalecimento do MERCOSUL, criação da UNASUL e da CELAC, expansão das relações com os Estados africanos e do Oriente Médio, crítica ao FMI e a sua política de austeridade e condicionalidade, entre outros. O Estado brasileiro, nesse período buscou maior autonomia internacional para ações que atendessem aos interesses econômicos da grande burguesia interna, incluindo conflitos pontuais com os EUA, como no caso das críticas a invasão do Iraque, o acordo nuclear com o Irã e o arquivamento da ALCA, podendo-se interpretar a posição política do Estado Brasileiro como de subordinação conflitiva (Berringer, 2014).

A respeito do governo Dilma, entende-se que este dá continuidade à política externa do governo Lula. Há a manutenção da postura de subordinação conflitiva com o imperialismo, privilegiando os interesses da grande burguesia interna (Berringer, 2023). Essa postura pode ser verificada pelas seguintes ações tomadas durante o governo Dilma: apresentação da ideia de "Responsabilidade ao Proteger", voto contra a resolução da ONU que previa o uso de força na Síria em 2013, aprovação de uma resolução na ONU sobre proteção internacional de dados após a revelação de espionagem por parte dos EUA, continuação do fortalecimento da integração regional com a incorporação da Venezuela e a admissão da Bolívia no MERCOSUL, e o avanço na consolidação dos BRICS, com o lançamento do Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reserva em 2014.

Entretanto, comparado ao governo Lula, houve uma maior limitação da atuação internacional brasileira que, segundo Bastos e Hiratuka (2020), adveio do cenário econômico internacional em desaceleração resultante da crise econômica de 2008, como também pelo novo papel da China na política internacional e na América do Sul, o acirramento do conflito EUA e China, a ofensiva imperialista dos EUA contra os governos neodesenvolvimentistas da América Latina e o surgimento de movimentos e governos de extrema-direita em diversos países (Berringer, 2023).

A partir das crises políticas de 2013 e do mau desempenho da economia brasileira, a grande burguesia interna começa a questionar seu apoio à política externa devido aos seguintes fatores:

> 1) a diminuição do PIB; 2) o aumento das barreiras comerciais da Argentina, dado a crise econômica e política e a necessidade de proteger a sua indústria; 3) a formação da Aliança do Pacífico 4) o Golpe de Estado no Paraguai, dando início à crise do período de governos "progressistas" ou neodesenvolvimentistas (reformistas); 5) a entrada da Venezuela no MERCOSUL e o aprofundamento da crise política naquele país; 6) o aumento das importações, que disputam os mercados local e regional com a burguesia interna brasileira. (Berringer, 2023)

Com o aprofundamento da crise econômica somada à crise política interna, amplificada pela Operação Lava-Jato, que contou com apoio dos EUA e mobilizou a alta classe média contra o governo, houve início o processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff em 2016. Segundo Berringer e Nascimento (2023), o centro do conflito social e político foi a questão distributiva ligada à política de valorização do salário-mínimo, o gasto do Estado com políticas sociais e o aumento no número de greves bem-sucedidas que corroeram a taxa de lucro da burguesia, somada à diminuição do crescimento do PIB e dos investimentos e os impactos econômicos da Operação Lava-Jato. A partir disso, a grande burguesia interna rompe com a frente neodesenvolvimentista e fragmenta-se, levando setores dela a aliar-se com a burguesia associada à frente neoliberal ortodoxa[4] (Boito Jr, 2018). Um exemplo disso é a FIESP que, a partir do final da gestão de Paulo Skaf, começa a defender uma inserção internacional mais próxima dos Estados imperialistas, com documentos da entidade defendendo um distanciamento do MERCOSUL, dos BRICS e da integração regional, em prol de maior aproximação comercial com os EUA e a União Europeia (UE), como demonstrado pelo interesse em aderir à OCDE e

4 A frente neoliberal ortodoxa é uma frente política composta pela burguesia associada, alta classe média e pelo capital externo. Essa frente tem como programa o modelo neoliberal de capitalismo, defendendo políticas de austeridade fiscal, privatizações, abertura comercial, entre outros, e disputa diretamente com a frente neodesenvolvimentista o controle das políticas social, econômica e externa do Estado brasileiro.

acelerar as negociações do acordo MERCOSUL-UE, além de apontarem que a assinatura do *Trans-Pacific Partnership* por outros países da região demonstrariam o isolamento do Brasil (Berringer e Nascimento, 2023).

Após o golpe contra a Dilma Rousseff, em agosto de 2016, Michel Temer ascende à presidência com um programa político neoliberal chamado "Uma Ponte para o Futuro", assinalando uma transição na hegemonia no bloco no poder, com a burguesia associada ocupando o papel de fração hegemônica, e evidenciando a adesão de parte da burguesia industrial ao programa da frente neoliberal ortodoxa. Essa mudança no bloco no poder refletiu-se nas políticas do governo Temer como: as reformas trabalhista e previdenciária, a implementação do teto de gastos, abandono do regime de partilha da exploração do pré-sal, fim da política de conteúdo local nas compras governamentais, redução dos recursos do BNDES e rodadas de privatizações envolvendo o setor elétrico, portuário e aeroviário (Reis e Berringer, 2018). Todas essas políticas intensificaram a dependência produtiva, tecnológica, econômica e política do Estado brasileiro, contribuindo para uma inserção internacional rebaixada.

No campo da política externa, a postura adotada pelo governo Temer foi a de subordinação passiva, com uma inserção internacional alinhada aos Estados Unidos. Berringer e Forlini (2018) vão apontar como exemplos de ações tomadas que refletem esse posicionamento: I) a reaproximação com os EUA, envolvendo a renegociação do acordo de uso da base de Alcântara, treinamento conjunto das forças armadas na Amazônia e a (tentativa de) venda da Embraer para a Boeing; II) interesse renovado na renegociação do acordo MERCOSUL-UE; III) desconstrução do processo de integração regional, com o retorno do MERCOSUL ao modelo de regionalismo aberto, a paralisação e suspensão da participação do Brasil na UNASUL e a adesão brasileira ao Grupo de Lima em oposição à Venezuela; IV) o esvaziamento do conteúdo político dos BRICS; V) encerramento das políticas de cooperação Sul-Sul; VI) sinalizações de subordinação que vão na contramão da política externa dos governos petistas, com a candidatura do Brasil para entrar na OCDE a adesão do protocolo adicional do Tratado de Não Proliferação de Armas (TNP), entre outras.

Em seguida, com a ascensão do governo Bolsonaro, há a continuação da estrutura do bloco no poder, com a manutenção da burguesia associada como fração hegemônica, tendo em vista a continuação das políticas de privatização vindas de Temer, como também a indicação do economista neoliberal Paulo Guedes para o ministério da economia, os leilões dos campos de pré-sal, a privatização da Eletrobras, manutenção da política de preço paridade internacional (PPI), entre outros. Entretanto, há um diferencial do governo Bolsonaro em relação à Temer. Seu governo pode ser considerado como neofascista, tendo como sua base e

classe-apoio[5] um movimento de massa da alta classe média neofascista que teve seu embrião nos protestos em prol da deposição do governo Dilma (Boito Jr, 2021).

Em relação à política externa de Bolsonaro, este deu continuidade a subordinação passiva, entretanto, devido ao caráter neofascista de seu governo, refletido na inserção internacional do Estado brasileiro e as rupturas que ele estabelece com a tradição diplomática brasileira, caracteriza-se como subordinação passiva com características neofascistas (Souza, 2023). Esta forma de inserção internacional diferencia-se da subordinação passiva tradicional, vista nos governos FHC e Temer, apresentando três características que a distinguem. Primeiro, a política externa continua atendendo prioritariamente os interesses econômicos da burguesia associada, entretanto há também uma pressão por parte da classe média para o cumprimento de seus interesses ideológicos. Segundo, mantém-se a confluência de interesses com o imperialismo somado a críticas de elementos do Sistema Internacional. Por fim, permanece a defesa da abertura comercial e de interesses ligados ao capital internacional, mas agora com a presença de conflitos com os valores hegemônicos do Sistema Internacional ligados ao meio ambiente, direitos humanos e a democracia liberal (Souza, 2023). Nesse sentido, a política externa de Bolsonaro é marcada por essa contradição de interesses da grande burguesia e a classe média fascistizada, resultando na dicotomia entre os interesses econômicos da primeira e os interesses ideológicos da segunda, o que faz o governo adotar uma política externa com características neofascistas.

Dentre os exemplos para justificar essa caracterização se destacam alguns: alinhamento automático e ideológico ao governo de Donald Trump, sendo essa a principal diretriz da política externa no governo Bolsonaro; existência de um nacionalismo às avessas[6] com a manutenção da candidatura a OCDE (envolvendo uma maior liberalização dos fluxos de capitais), abrindo mão do tratamento especial e diferenciado na OMC, continuação da negociação do acordo Mercosul-UE, entrega da Base de Lançamentos Aeroespaciais de Alcântara para os EUA, votando a favor da manutenção do embargo comercial a Cuba e assinatura de acordos de facilitação de comércio com os EUA; política de hostilidade e rompimento de relações com a Venezuela, incluindo o reconhecimento de Juan Guaidó como presidente interino daquele país; criação do PROSUL como substituto da UNASUL, focando em liberalizar o comércio e

5 Segundo Poulantzas (2019), a classe-apoio é uma classe que serve como base de um determinado regime político por motivações ideológicas, não tendo, necessariamente, seus interesses contemplados pelo governo, o que as diferencia das classes aliadas, que recebem concessões em troca de apoio ao governo

6 "Trata-se de uma política que privilegia o conteúdo retórico do nacionalismo, mas é marcada pelo alinhamento aos EUA e a defesa de um neoliberalismo extremado. Essa análise é corroborada pela agenda ampla de liberalização comercial e cessão da soberania." (Souza, 2023, p.62)

isolar o Estado Venezuelano na região; utilização das representações do Estado brasileiro em organismos internacionais de Direitos Humanos para difusão de ideologia de extrema-direita, como no caso da oposição total a qualquer menção a questões de gênero e as iniciativas políticas contra os direitos das mulheres, especialmente no que diz respeito ao tema do aborto; rejeição à pauta ambiental, obstruindo arranjos multilaterais sobre o tema; tensionamentos na relação com a China, que é governada pelo Partido Comunista, acusando-a de criação e disseminação do vírus da COVID-19; ideologia do americanismo, com a criação de um ideário no qual os valores dos EUA aparecem para alta classe média como modo de vida a ser seguido e exemplo de modernidade (Souza, 2023).

Aqui vale mencionarmos uma outra análise da política externa do governo Bolsonaro que, apesar de não utilizar o mesmo marco teórico, conversa em determinados aspectos com a interpretação empregada nesse artigo, além de apresentar também pontos importantes a serem captados que ajudam a compreender a relação com o Paraguai neste governo. Ao analisarem a política externa do governo Bolsonaro, Hirst e Maciel (2022) argumentam que ela é pautada em três pilares que representam atores e interesses distintos, são eles: o núcleo político ideológico, representando o ideário da extrema direita; a política econômica liberal-conservadora, contemplando a face externa da economia política; e, por fim, o complexo de segurança e defesa, que se relaciona às sintonias externas da militarização do Estado Brasileiro. Cada um desses pilares cumpre um papel na política externa se articulando nacional, regional e internacionalmente. Para este artigo, a política econômica e complexo de segurança e defesa são os mais relevantes, já que dialogam melhor com o marco teórico marxista, e se apresentam mais nitidamente na relação do Brasil com o Paraguai, como será demonstrado mais à frente.

No caso da política econômica liberal-conservadora é possível associar essa com os interesses da burguesia associada, tendo no âmbito doméstico um aprofundamento da agenda econômica neoliberal, junto com um fortalecimento do agronegócio e defesa do capital financeiro, enquanto, no aspecto regional, tem-se a preservação dos mercados sul-americanos, ao mesmo tempo que se reduz compromissos de reciprocidade, institucionalidade e de responsabilidades compartilhadas (Hirst e Maciel, 2022). Em relação ao complexo de segurança e defesa, é possível localizar que os interesses dos militares, no âmbito doméstico, aparecem sob a forma da crescente presença do militar em cargos ministeriais de primeiro escalão e sua ampla presença no restante da administração pública federal, enquanto no plano regional se destaca a cooperação militar e de inteligência com regimes conservadores (Hirst e Maciel, 2022).

RELAÇÕES BRASIL-PARAGUAI E BLOCO NO PODER

Historicamente, desde a Guerra da Tríplice Aliança até 1954, ano que marca a ascensão de Alfredo Stroessner ao poder no Paraguai e instauração de sua ditadura, as relações desse país com o Brasil foram marcadas por um distanciamento entre os dois países. Entretanto, sob a ditadura de Stroessner, a relação entre os dois países passa por uma reaproximação pautada em termos de realização de obras de infraestrutura no Paraguai, com apoio brasileiro, e uma política externa paraguaia pendular entre Brasil e Argentina, buscando beneficiar-se das disputas de influência entre os dois países sobre a região do Prata (Silva, 2006). Em razão dos conflitos sobre as utilizações das águas dos rios da bacia do Prata nas décadas de 1960 e 1970, Brasil e Paraguai se aproximam mais ainda em oposição a Argentina, culminando no Tratado de Itaipu em 1973, que consolidou a reaproximação realizada por Stroessner e criou um marco na relação bilateral que aproxima continuamente os dois países. Entretanto, isso não significa dizer que essa relação não teve seus altos e baixos, como será demonstrado a seguir, sendo a forma que esse relacionamento toma predominantemente determinada pelas relações de classe internas aos Estados brasileiros e paraguaios. Estes momentos de altos e baixos podem ser vistos no período de 2003 a 2022, quando é possível observar tanto uma forte aproximação e cooperação, em determinados momentos, enquanto em outros se apresentam conflitos e distanciamentos.

O governo Lula vai abranger três governos paraguaios: o final do governo de Luis Macchi (até agosto de 2003), o governo inteiro de Nicanor Duarte Frutos (2003 até agosto de 2008) e a primeira metade do governo Fernando Lugo. Este período é marcado principalmente pela cooperação bilateral, pelo incremento das relações comerciais e pela revisão do tratado de Itaipu em 2009. No campo da cooperação bilateral foram realizados inúmeros projetos sinalizando para uma ampliação da agenda bilateral, com a entrada de temas sociais e humanitários. Dentre esses projetos podemos destacar: a instituição do programa Bolsa-Escola nos perímetros de atuação de Itaipu Binacional; projetos de assistência a pessoas com HIV/AIDS no Paraguai; a incorporação de temas sociais e ambientais à missão de Itaipu, a cooperação técnica em desenvolvimento agrário, ciência, gestão de políticas públicas, capacitação profissional; além de medidas para estimular investimentos brasileiros no país vizinho (Paula, 2014).

Destaca-se que, durante o período do governo Lula com o governo Duarte Frutos, houve pequenos tensionamentos da relação, associados ao acordo militar entre o Paraguai e os EUA, envolvendo o deslocamento de tropas e aviões estadunidenses para o país, além dos históricos reclamos paraguaios sobre a Usina de Itaipu, que demandavam a revisão da dívida da construção da usina. Essas ações fizeram com que o Brasil sentisse a necessidade de "atrair o Paraguai para sua esfera de influência, proporcionando condições satisfatórias para que o país pudesse manter seu interesse na integração" (Paula, 2014, p.92). Tendo isto em vista, em 2005,

CC BY NC SA

atualiza-se as bases financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, com o fator multiplicador do valor pago pela cessão de energia passando de 4,0 para 5,1 (Paula, 2014). Nos anos seguintes, intensificaram-se ainda mais as relações bilaterais havendo mais acordos de cooperação, especialmente no âmbito comercial, com ênfase na integração e complementação produtiva, a disposição de instituições brasileiras, como BNDES, EMBRAPA e INPE, no financiamento e realização de obras de infraestrutura e projetos de cooperação, além da criação de linha de crédito brasileira para o investimento direto no Paraguai (Paula, 2014).

Entretanto, com a eleição de Fernando Lugo para a presidência do Paraguai, pautado em um discurso reivindicatório em relação a Itaipu, surge um desafio na relação entre os dois países. Lugo tinha como pautas o combate à extrema pobreza e à corrupção, priorização da saúde e educação, reforma agrária e recuperação da soberania nacional (Almeida, 2015). Nesse último encontra-se a reivindicação de renegociação do tratado de Itaipu, que era visto por Lugo como uma forma de trazer desenvolvimento econômico para o país e reduzir desigualdades sociais (Toledo, 2015). Havia, segundo Codas (2011), seis reivindicações paraguaias: soberania energética, preço justo pela energia adquirida, revisão da dívida de Itaipu e eliminação de sua parte ilegítima, cogestão paritária plena na direção da usina, transparência e controle público das contas de Itaipu e realização das obras faltantes.

Após alguns meses de negociação foi alcançado, em 2009, uma revisão do tratado que atendeu à grande maioria das reivindicações paraguaias, se consolidando em um documento chamado "Construindo uma nova etapa nas relações bilaterais". Dentre as disposições do documento podemos citar: ficou acordado que haveria uma triplicação do valor pago pela energia, a ANDE (Administración Nacional de Eletricidad) teria o direito de gradualmente comercializar a energia paraguaia em território brasileiro sem intermediação da ELETROBRAS, comentou-se a possibilidade de venda de eletricidade para países terceiros em 2023, abertura de uma auditoria para ver a questão da dívida, consolidação da cogestão sobre Itaipu, e, por fim, o Brasil se compromete em construir as obras faltantes, como uma linha de transmissão até Villa Hayes e uma nova subestação seccionadora, entre outras, com o intuito de fazer com que o Paraguai consuma mais energia (Brasil-Paraguai, 2009).

Para além da questão de Itaipu, durante o período em que Fernando Lugo (2008-2012) esteve como presidente, mais projetos de cooperação bilateral foram assinados entre Brasil e Paraguai. Em 2008, houve o acordo de cooperação para implementação de um projeto de capacitação em análises sociodemográficas de funcionários do governo paraguaio visando melhora na formulação e execução de políticas públicas (Brasil, 2008). Em 2009, foram assinados dois acordos de cooperação: um sobre desenvolvimento dos meios de comunicação social públicos, via formação e capacitação técnica, intercâmbio de jornalistas, experiências e informações sobre temas da área (Brasil, 2009a), e o outro a respeito da ampliação e expansão do Centro de Formação e Capacitação Profissional em Hernandarias (Brasil, 2009b). O ano de

2010 continua com assinatura de novos acordos nos campos de capacitação e cooperação em políticas públicas para o desenvolvimento (Brasil, 2010a), técnicas de cultivo e criação para diversificação da agricultura familiar no Paraguai (Brasil, 2010b), desenvolvimento de software de código livre e aberto para promoção de governo eletrônico (Brasil, 2010c), além de um comunicado conjunto estabelecendo a utilização do FOCEM para construção da linha de transmissão de energia até Vila Hayes (Brasil-Paraguai, 2010). Em 28 de junho de 2011, mais quatro acordos são assinados: harmonização de políticas de combate e prevenção do uso de drogas e reabilitação de fármaco-dependentes (Brasil, 2011a), intercâmbio de conhecimentos e experiências no âmbito de assessoria jurídica governamental (Brasil, 2011b), cooperação no desenvolvimento da pecuária leiteira voltado para o desenvolvimento da cadeia produtiva nesse setor (Brasil, 2011c) e fortalecimento dos mecanismos de gestão e prestação de serviços públicos no Paraguai (Brasil, 2011d). Por fim, no ano de 2012, foi assinado o último acordo de cooperação desse período, sendo ele sobre a promoção e ampliação de diálogo regulatório entre autoridades sanitárias dos dois países (Brasil, 2012).

Essa proliferação de diversos acordos de cooperação bilateral durante esse período podem ser considerada como um reflexo dos interesses dos setores populares da frente neodesenvolvimentista, expressos nessa política de cooperação Sul-Sul. Ao mesmo tempo que esses diversos acordos geraram uma maior aproximação entre o Brasil e Paraguai, outro fator de aproximação entre os dois países foi o aumento no comércio bilateral, tanto de exportações, que cresceram de US$ 707.089.065 para US$ $2.617.442.885, como importações, que saltam de US$1.512.060.537 para US$2.787.104.233 (Brasil, 2023), conforme evidenciado pela Tabela 1. Esse aumento atendeu diretamente aos interesses da burguesia interna, que é a fração hegemônica no bloco no poder nesse período, que tinha como interesse internacional o apoio do estado brasileiro na conquista de novos mercados para exportação de mercadorias.

Tabela 1: Balança comercial Brasil-Paraguai 2003-2022 (Valor US$ FOB)

Ano	Exportações	Importações	Total (Imp +Exp)	Saldo (Exp -Imp)[7]
2003	$707.089.065,00	$1.512.060.537,00	$2.219.149.602,00	-$804.971.472,00
2004	$871.237.198,00	$1.367.023.132,00	$2.238.260.330,00	-$495.785.934,00
2005	$966.191.948,00	$1.543.223.264,00	$2.509.415.212,00	-$577.031.316,00
2006	$1.233.378.260,00	$1.634.194.627,00	$2.867.572.887,00	-$400.816.367,00
2007	$1.648.190.791,00	$2.000.648.819,00	$3.648.839.610,00	-$352.458.028,00

contínua

7 Importante destacar, segundo César (2016), o que explica a existência deficits comerciais na balança comercial são a entrada na contabilização das importações brasileiras dos produtos de reexportação do Paraguai para o Brasil (relacionados a indústria maquiladora) e a compra de energia elétrica advinda da Usina Hidrelétrica de Itaipu, removendo esses dois fatores o Brasil registra na verdade um superavit na sua balança comercial com o Paraguai.

Ano	Exportações	Importações	Total (Imp +Exp)	Saldo (Exp -Imp)[8]
2008	$2.487.298.432,00	$2.248.514.884,00	$4.735.813.316,00	$238.783.548,00
2009	$1.683.892.660,00	$2.177.251.796,00	$3.861.144.456,00	-$493.359.136,00
2010	$2.547.743.025,00	$2.173.847.471,00	$4.721.590.496,00	$373.895.554,00
2011	$2.967.412.193,00	$2.442.147.171,00	$5.409.559.364,00	$525.265.022,00
2012	$2.617.442.885,00	$2.787.104.233,00	$5.404.547.118,00	-$169.661.348,00
2013	$2.996.600.386,00	$2.857.728.862,00	$5.854.329.248,00	$138.871.524,00
2014	$3.193.506.727,00	$2.893.188.590,00	$6.086.695.317,00	$300.318.137,00
2015	$2.473.259.309,00	$2.537.212.577,00	$5.010.471.886,00	-$63.953.268,00
2016	$2.220.841.458,00	$2.947.351.595,00	$5.168.193.053,00	-$726.510.137,00
2017	$2.646.222.649,00	$2.790.031.723,00	$5.436.254.372,00	-$143.809.074,00
2018	$2.912.317.162,00	$2.798.925.878,00	$5.711.243.040,00	$113.391.284,00
2019	$2.479.932.573,00	$2.803.303.811,00	$5.283.236.384,00	-$323.371.238,00
2020	$2.152.550.659,00	$2.971.508.865,00	$5.124.059.524,00	-$818.958.206,00
2021	$3.041.354.534,00	$3.598.376.735,00	$6.639.731.269,00	-$557.022.201,00
2022	$3.519.019.653,00	$3.636.167.344,00	$7.155.186.997,00	-$117.147.691,00

Fonte: Elaboração própria, com base no comexstat (Brasil, 2023)

Todavia, as relações Brasil-Paraguai seriam estremecidas e sofreriam um grande desgaste a partir do golpe parlamentar sofrido por Fernando Lugo em 2012, levando o então vice-presidente Frederico Franco a assumir como Presidente da República. O Brasil entendeu que o processo de "*impeachment*" violou o direito de ampla defesa e do contraditório de Lugo, resultando no país apoiar a imposição de sanções políticas ao Paraguai no âmbito do MERCOSUL e UNASUL com base nos Protocolos de Ushuaia e Ushuaia 2. Mesmo assim, não apoiou a aplicação de sanções econômicas, como também não cortou investimentos e financiamento de projetos de cooperação. Contudo, não houve renovação ou implementação de novas iniciativas e os investimentos privados brasileiros no país foram temporariamente paralisados (Espósito Neto e Paula, 2015). Soma-se a isso a aprovação da adesão da Venezuela ao MERCOSUL, sem a ratificação da decisão pelo Paraguai, pois estava suspenso do bloco, abalando ainda mais as relações entre Brasil e Paraguai, sendo considerada como uma afronta à sua soberania. Em retaliação, o governo paraguaio começa a fazer oposição aos interesses brasileiros em órgãos multilaterais, não apoiando a eleição do candidato brasileiro para o cargo de secretário-geral da OMC, e buscou diversificar suas relações a fim de reduzir sua dependência do MERCOSUL,

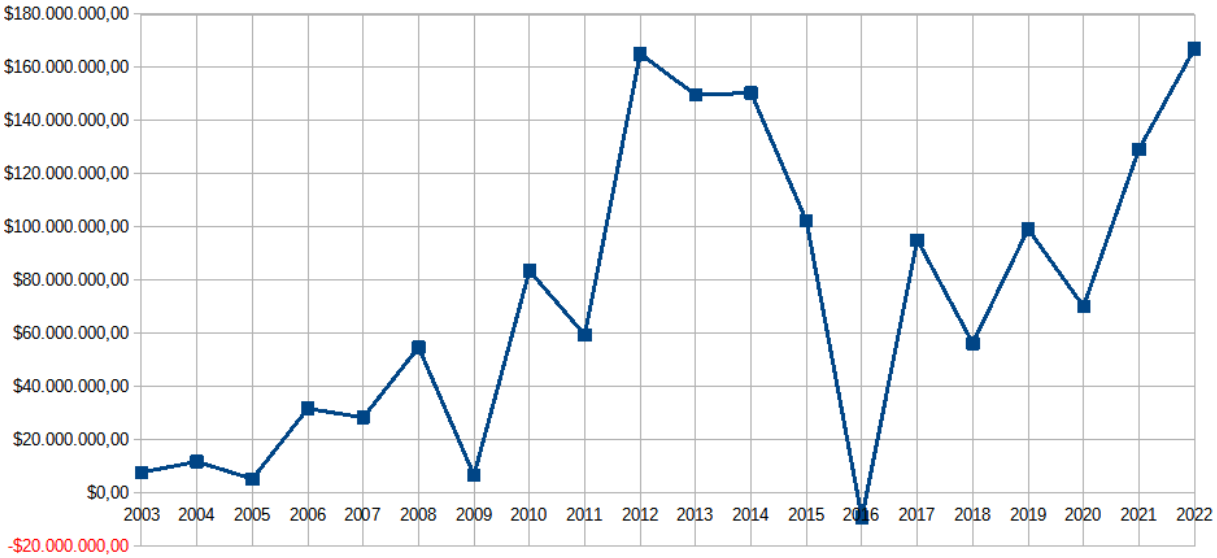
8 Importante destacar, segundo César (2016), o que explica a existência deficits comerciais na balança comercial são a entrada na contabilização das importações brasileiras dos produtos de reexportação do Paraguai para o Brasil (relacionados a indústria maquiladora) e a compra de energia elétrica advinda da Usina Hidrelétrica de Itaipu, removendo esses dois fatores o Brasil registra na verdade um superavit na sua balança comercial com o Paraguai.

demonstrando interesse em aderir à Aliança do Pacífico e em participar das negociações do *Trade in Services Agreement* (Tisa) (Espósito Neto e Frachini, 2022).

Em 2013, com a eleição do empresário Horácio Cartes, há uma estabilização do cenário político do Paraguai e a adoção de um novo programa econômico chamado "Nuevo Rumbo". Esse programa econômico apresentava um caráter neoliberal, sendo pautado por política de atração de capitais estrangeiros, a fim de desenvolver os setores industriais e de serviços do país, tendo como inspiração o modelo neoliberal chileno e rompendo com as políticas sociais e redistributivas dos governos Duarte Frutos e Lugo (Lachi, 2018). Outras características do Governo Cartes foram o fortalecimento da militarização da sociedade paraguaia, personalismo em volta do presidente (cartismo) e uma inserção internacional mais distante da América do Sul e do Mercosul e voltada para busca de investimentos externos. No que diz respeito ao relacionamento com o Brasil, as relações voltaram à normalidade, com o retorno do país às instituições regionais, dando fim ao período de tensionamento e distanciamento e a volta de um processo de reaproximação e restauração de confiança. Porém, neste período houve uma maior ênfase nas relações econômico-comerciais e cooperação na área de segurança, divergindo do período anterior, no qual a agenda temática também abrangia temas ambientais e sociais (Espósito Neto e Frachini, 2022). Contudo, vale ressaltar que, ainda nesse período, não houve a total exclusão de temas sociais da relação entre os dois países, havendo apenas uma mudança de foco na agenda temática da relação bilateral. Um exemplo de acordo que reflete temas sociais na agenda entre os dois países nesse período é a renovação do FOCEM com destino de 43,65% do financiamento para projetos apresentados pelo Paraguai (Mercosul, 2015).

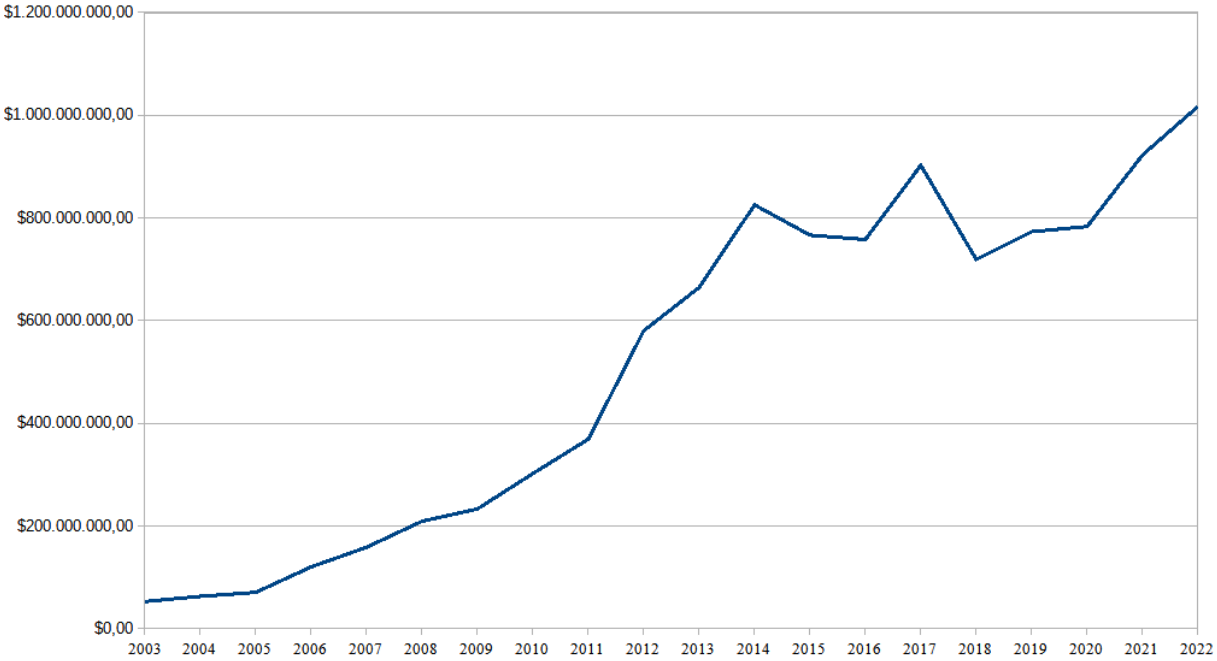
Uma das razões para essa mudança de foco na relação bilateral é a chegada de Horácio Cartes à presidência do Paraguai e a implementação de seu programa econômico neoliberal, o que pode indicar uma mudança na fração hegemônica do bloco no poder no Paraguai para uma burguesia compradora, por sua vez, gerando um descompasso com o bloco no poder do Brasil que tem como sua fração hegemônica a burguesia interna. Nesse período de reaproximação, o congresso paraguaio aprovou a entrada da Venezuela no Mercosul e o governo paraguaio reforçou a disposição do país em receber investimentos e fazer negócios com o empresariado brasileiro, havendo um contínuo crescimento no comércio bilateral entre os dois países, retomando patamares anteriores ao golpe. Além disso, também houve um crescimento nos investimentos externos brasileiros (ver Gráficos 1 e 2), o estoque de investimento externo brasileiro no Paraguai chegou a US$825.366.650 em 2014 (Paraguai, 2022), além de maior presença de produtos industrializados e de maior valor agregado (Espósito Neto e Franchini, 2022, p.14-15). Por fim, esse período também apresenta um maior desenvolvimento das pautas securitárias na relação bilateral, com o avanço do Sisfron e o estabelecimento do "Mecanismo 2+2 de Consulta Política e Avaliação Estratégica" visando o intercâmbio de informações e coordenação de cooperação e iniciativas militares (Espósito Neto e Franchini, 2022).

Gráfico 1: Fluxo de Investimento Externo Direto do Brasil no Paraguai (US$ por ano)



Fonte: Elaboração própria, com base no Banco Central del Paraguay (Paraguai, 2022)

Gráfico 2: Estoque de Investimento Externo Direto do Brasil no Paraguai (US$ por ano)



Fonte: Elaboração própria, com base no Banco Central del Paraguay (Paraguai, 2022)

O golpe contra Dilma e a chegada de Temer à presidência do Brasil com a instauração do programa político neoliberal chamado "Uma Ponte para o Futuro" representou uma ofensiva por parte da burguesia associada, que liderava a frente neoliberal ortodoxa, para tornar-se a fração hegemônica no bloco no poder (Boito Jr, 2018). Essa mudança, por sua vez, gerou consequências na agenda temática da relação com o Paraguai, sendo pautada principalmente por temas econômicos e de segurança e a defesa do regionalismo aberto como modelo de integração regional. É possível constatar essa alteração desde o início do novo mandato no comunicado conjunto da visita do presidente do Brasil ao Paraguai no dia 04 de outubro de 2016, em que se enfatizou o fortalecimento das relações comerciais e de investimentos entre os dois países, a intensificação da cooperação no campo da defesa e segurança pública e o interesse mútuo da volta do Mercosul a pautas econômico-comerciais, especialmente na agenda externa comercial (Brasil, 2016). Corroborando ainda mais essa mudança de foco da agenda do governo brasileiro com o vizinho é possível citar: 1) o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul (Mercosul, 2017a); 2) acordo sobre troca de informações sobre fabricação e tráfico ilícito de armas de fogo (Mercosul, 2017b); 3) a visita do presidente Horácio Cartes ao Brasil, em 21 de agosto de 2017, que reenfatizou a importância dos temas comerciais e securitários, com menções positivas a retomada das negociações do acordo Mercosul-UE (Brasil, 2017); 4) a realização da VI reunião da Comissão Mista Brasil-Paraguai sobre Drogas e Temas Conexos; 5) a participação dos dois países na formação do Grupo de Lima e a votação conjunta em prol da suspensão da Venezuela do Mercosul; 6) ambos os países contribuíram para o enfraquecimento e esvaziamento da UNASUL suspendendo suas atividades na organização.

Para Espósito Neto e Frachini, uma das causas para essa alteração no foco da relação bilateral foi:

> alteração nas elites governantes de Brasil e Paraguai, com suas percepções sobre o papel estatal nas relações internacionais e na integração regional, também contribuiu para essa mudança nas relações, que passaram a ter um perfil de regionalismo aberto com ênfase no âmbito econômico-comercial e com menor presença estatal.(Espósito Neto e Frachini, 2022, p.19)

A visão exposta acima está em consonância com a nossa hipótese de que a mudança na relação entre Brasil e Paraguai se deve principalmente a mudanças no interior do bloco no poder. Houve a alteração na fração hegemônica no Brasil, a partir do golpe de 2016, com o mesmo possivelmente ocorrendo no Paraguai a partir do Governo Horácio Cartes, ainda que para ter essa confirmação seja necessária uma pesquisa sobre as classes dominantes e o bloco no poder no Paraguai e seu impacto na relação com o Brasil.

Em 2018, ambos os países tiveram eleições presidenciais, com Bolsonaro sendo eleito no Brasil e Mario Abdo Benítez no Paraguai. Deve-se destacar que Mario Abdo, apesar de estar no mesmo partido de Horácio Cartes, pertence a uma ala mais conservadora e tradicionalista. Entretanto, isto provocou poucas rupturas em questões políticas com o governo anterior, principalmente na área da economia com a continuação do modelo neoliberal de atração de capital, fazendo cessão de interesses nacionais para atrair investimentos (Villagra e Ibarrola, 2020). No que diz respeito à relação bilateral, nesse período de 2019 a 2022, há uma continuidade com o período anterior, em que o foco da relação se mantém nos temas econômicos, comerciais e securitários. Exemplos que corroboram esta continuidade são os acordos firmados no âmbito do Mercosul sobre facilitação de comércio e cooperação policial nos espaços fronteiriços (Mercosul, 2019a, 2019b), que indicam a manutenção de um modelo de regionalismo aberto no bloco; em declaração conjunta na visita de Mario Abdo ao Brasil em 12 de março de 2019, os presidentes reafirmaram a cooperação na questão securitária, defesa do modelo de regionalismo aberto para o MERCOSUL e reconhecimento de Juan Guaidó como legítimo presidente da Venezuela (Brasil, 2019); a saída da UNASUL e a criação do PROSUL; a assinatura do Acordo de Complementação Econômica nº74 e Acordo Automotivo em 2020 (Brasil, 2020); acordo de combate e prevenção para prevenção e combate a corrupção em investimentos e comércio (Mercosul, 2022); e a decisão conjunta em reduzir a TEC em 10%, junto com a conclusão das negociações para um acordo de livre comércio do Mercosul com Singapura (Estadão, 2022).

Deve-se destacar que para além desses acordos, neste período também houve uma crise relativa à Usina Hidrelétrica de Itaipu, que ficou conhecida como Crise da Ata Bilateral Secreta de 2019.

Em 2019 foi deflagrada uma crise política no Paraguai após uma ata secreta sobre Itaipu tornar-se pública quase levando ao impeachment do presidente Mario Abdo Benítez. A questão se inicia com o governo brasileiro acusando o vizinho de fazer uma manobra fiscal para revender energia mais cara para o Brasil (Schreiber, 2019). Nesse sentido, os dois governos firmam, em maio do mesmo ano, um acordo secreto que impunha ao Paraguai uma elevação gradual na projeção do consumo de energia pelo país durante o período de 2020 até 2022 (Brasil-Paraguai, 2019), levando a um aumento da conta de luz para a população paraguaia. Entretanto, o acordo não havia sido assinado pelo Paraguai até julho do mesmo ano, o que levou o governo brasileiro começa a exercer pressão sobre o governo paraguaio para que o acordo fosse assinado, com o presidente Mario Abdo afirmando que o Brasil havia congelado relações com o seu país por não cumprir o que foi firmado (ABC Color, 2019), porém o presidente da ANDE se recusa a assinar o documento por ser um acordo prejudicial ao país e se demite do cargo. Somado a isso o documento vai a público e os jornais locais publicam mensagens de conversas do presidente, nas quais ele afirma que sabe dos prejuízos do acordo e pressiona o ex-presidente da ANDE a assinar (ABC Color, 2019). A população paraguaia, ao

saber do acordo, organiza protestos e inicia-se um processo de *impeachment* no congresso contra Mario Abdo, que rapidamente volta atrás no acordo para evitar a destituição. O governo brasileiro também adota a mesma posição, pois vê como menos grave manter o problema sobre Itaipu do que ter uma crise política ou a queda de um aliado no país vizinho (Schreiber, 2019). Por fim, em dezembro, os dois países chegam a um acordo que ficará vigente até 2022, no qual a ANDE se comprometeu em elevar em 42,5% o volume de energia adquirida da usina até 2022, a Eletrobrás concorda em comprar menos energia para o Paraguai consumir mais e se tem a garantia de que terá a manutenção do preço da tarifa de energia em 22,60 MWh (Estado de Minas, 2019).

Durante todo esse período, de 2016 a 2022, é possível perceber nos diversos acordos, comunicados e ações entre Brasil e Paraguai que houve predominância dos temas econômico-comerciais e securitários, com quase nenhum acordo de cooperação em temas sociais, e a defesa de um regionalismo aberto. Isto atendeu diretamente os interesses da burguesia compradora como fração hegemônica no bloco no poder no Brasil, como visto pelos acordos de facilitação de investimentos e comércio, a retomada da negociação acordo Mercosul-UE e também visto pela crescente retomada de investimentos brasileiros no Paraguai, que saíram de um estoque de US$ 757.912.613,00 em 2016 para US$ 1.017.061.534,00 em 2022 (Paraguai, 2022). Já a pauta securitária atendeu principalmente aos interesses da classe média, como classe-apoio, que defende uma posição de recrudescimento no combate ao crime organizado e a corrupção, temáticas que foram e são utilizadas para criticar as gestões da frente neodesenvolvimentistas durante os anos da crise política. Essa pauta também atendeu aos interesses dos militares, que durante esse período aumentaram sua presença e influência, sendo contemplados pela cooperação militar com regimes conservadores na região. Por fim, podemos argumentar que a redução dos acordos de cooperação em temas sociais está atrelada à mudança na fração hegemônica do bloco no poder e, como apontaram Hirst e Maciel (2022), no âmbito regional defendem uma conservação dos mercados regionais. Porém, havendo uma redução compromissos de reciprocidade, institucionalidade e de responsabilidades compartilhadas.

PERIODIZANDO AS RELAÇÕES BRASIL-PARAGUAI

Ao observarmos em perspectiva o recorte longitudinal, é possível perceber que a forma como se desenvolveu a relação Brasil-Paraguai atendeu diretamente aos interesses da fração hegemônica no bloco no poder em cada período. Portanto, aqui propomos uma forma diferente de periodizar essa relação com base nesse arcabouço teórico analítico, dividindo-o em dois momentos: o Neodesenvolvimentista-Multidimensional (2003-2016) e o Neoliberal-Ortodoxo (2016-2022). Em relação ao primeiro, utilizamos esse termo como descrição do período

com base na frente neodesenvolvimentista no poder naquele momento e no conceito de regionalismo multidimensional proposto por Granato, Uberti e Menger (2021); Berringer (2019) e Costa (2021). Já o termo Neoliberal-Ortodoxo, utilizado por Boito Jr. (2021) e Botão (2023), é empregado para classificar o segundo período, pois ele demonstra a ênfase na pauta econômica e sua relação ao projeto da fração hegemônica no Brasil daquele momento, a burguesia associada, ao mesmo tempo que realça a temática da segurança, que também esteve fortemente presente no período.

Entre os anos 2003 e 2016, na fase Neodesenvolvimentista-Multidimensional, a grande burguesia interna e as outras classes da frente neodesenvolvimentista tiveram seus interesses prioritariamente atendidos, havendo a abertura de novos mercados e maior cooperação em temas sociais na agenda bilateral. Isto é comprovado tendo em vista que os acordos firmados nesse período atendiam aos interesses de conquistar novos mercados para a exportação de capitais, produtos e serviços, como visto pelos acordos mencionados, especialmente aqueles que visam a integração produtiva e o financiamento de obras no país. Além disso, mais um exemplo desses privilégios aos interesses da grande burguesia interna foi o crescimento das exportações brasileiras nesse período, que segundo dados do Comexstat, partiram de US$707.089.065,00 em 2003 e chegaram em seu auge em 2014 no valor de US$3.193.506.727,00 (Brasil, 2023). Ao olharmos para os dados do banco central paraguaio, percebemos o mesmo processo de crescimento do investimento brasileiro no Paraguai, saltando de um estoque de US$52.559.392,00 em 2003 e atingindo seu auge, nesse período, em 2014 com US$ 825.366.650,00 investidos no país (Paraguai, 2022).

Interessante notar que, apesar dos protestos da grande burguesia interna na revisão dos acordos de Itaipu, em razão do aumento do valor pago na compra da energia, o Estado atendeu seus interesses, visto pelo aumento das exportações e dos investimentos e como demonstraram as próprias instituições representantes dessa fração, com a FIESP incentivando seus membros a investirem ou instalarem empresas no vizinho devido ao baixo custo de energia e folha de pagamento (FIESP, 2013). Conforme Berringer e Ferreira (2021), destaca-se que a burguesia interna da mesma forma que pode estabelecer frentes ou alianças pontuais com as classes populares, pode também aceitar a ampliação das dimensões sociais da integração, atendendo parte das demandas das classes populares. Isso se realizou na política externa do período como evidenciam os diversos projetos de cooperação bilateral assinados entre o Brasil e o Paraguai, refletindo uma relação bilateral que se encaixa também nos moldes do regionalismo multidimensional, e na participação de centrais sindicais e movimentos sociais nos processos de integração regional, em especial na cúpula social do Mercosul (Berringer, 2018). Importante também salientar que o foco em pautas de cooperação bilateral em temas sociais não significou a ausência de projetos de cooperação em matéria de segurança, mas cabe apontar que estes últimos não foram destaque na agenda da relação entre os dois países neste momento, contrastando com o período subsequente.

Já no período que classificamos como Neoliberal-Ortodoxo, entre os anos de 2016 e 2022, os interesses da burguesia associada e dos outros componentes da frente neoliberal ortodoxa foram priorizados com ênfase, quase que única e exclusivamente, em temas econômico-comerciais e securitários. Isto pode ser visto nos acordos firmados nessa época tanto na relação bilateral como no âmbito do Mercosul, abrangendo temáticas de facilitação de investimento, comércio e segurança, além de posições conjuntas em relação a crise na Venezuela, a saída conjunta da UNASUL e a criação do PROSUL, o abandono da política de cooperação em temas sociais como eixo importante do relacionamento bilateral, e a defesa do retorno ao modelo de regionalismo aberto no Mercosul. Nesse período o comércio apresenta, em um primeiro momento, uma queda em comparação ao período anterior devido à crise econômica no Brasil, com as exportações caindo ao valor de US$ 2.220.841.458,00 em 2016. Entretanto, ao longo do período elas voltam a crescer novamente chegando em 2022 ao valor de US$ 3.519.019.653,00 (Brasil, 2023). Em comparação, ao olharmos para o fluxo de investimento brasileiro no Paraguai, percebemos um rápido e contínuo crescimento, saindo de um estoque de US$ 757.912.613,00 em 2016 para US$ 1.017.061.534,00 em 2022 (Paraguai, 2022). Importante destacar que há uma continuação na tendência de crescimento dos investimentos brasileiros no Paraguai em ambos os períodos. Isso ocorre pelo vizinho ser um país que fornece boas condições de lucratividade para a burguesia brasileira, em razão do regime de maquila, a frouxa legislação trabalhista e um custo barato de energia. Nesse sentido, compreendemos que esses fatores tornem os investimentos no vizinho um ponto de consenso entre as duas frações da burguesia, demonstrado pela própria continuidade no fluxo de capitais brasileiros nos dois períodos e na assinatura de acordos de facilitação de investimentos. Contudo, o que diferencia esse período do outro é que no primeiro se percebe a ausência de acordos para liberalização comercial, havendo uma ênfase nesse tema no período Neoliberal-Ortodoxo, além dos posicionamentos políticos conjuntos que retomam a subordinação passiva, e a predominância da pauta securitária. No que tange à Itaipu, houve a questão da Crise da Ata Bilateral Secreta de 2019, em que o governo brasileiro pressionou o governo vizinho a aumentar projeção de consumo de energia da usina encarecendo a tarifa de energia paga pelo Paraguai, com quase nenhum espaço para negociação nessa questão, o que demonstra uma posição mais rígida e inflexível frente às demandas paraguaias, só havendo uma flexibilidade com respeito à questão após o quase impeachment de um aliado regional do governo Bolsonaro.

Similarmente ao período anterior, outros integrantes da frente neoliberal ortodoxa também tiveram seus interesses atendidos nesse momento da relação bilateral. Tanto a classe média, na figura de classe-apoio, e os militares, como grupo influente na administração federal nos governos Temer e Bolsonaro, foram contemplados pelo foco na agenda securitária, tanto pela pauta ideológica da defesa de um recrudescimento no combate a corrupção e ao crime organizado, no caso do primeiro, como pelo interesse do segundo em aprofundar a cooperação em matéria militar e de inteligência com regimes conservadores da região. Ao mesmo

tempo, é possível notar a redução de acordos em temas sociais no relacionamento bilateral, causada tanto por um distanciamento do governo em relação a região, como também pela alteração da fração hegemônica no bloco no poder. Sendo assim, a frente neoliberal ortodoxa advoga, segundo Hirst e Maciel (2022) no conceito de política econômica liberal-conservadora, pela preservação dos mercados regionais. Contudo, há uma redução de compromissos de reciprocidade, institucionalidade e de responsabilidades compartilhadas.

Este artigo teve o intuito de demonstrar, de maneira geral, como se desenvolveram as relações entre Brasil e Paraguai nesse período de 2003 a 20022, destacando quais foram as principais pautas da agenda bilateral ao longo desses anos e suas mudanças, com base no bloco no poder e as frações hegemônicas no Brasil. Destacamos que ainda há muito espaço para pesquisa no campo marxista, especialmente em relação ao arcabouço teórico analítico da Teoria Poulantziana, no que tange às relações entre os dois países e as diversas interações entre as frações das burguesias brasileiras e paraguaias. Outras lacunas a serem estudadas são os aspectos específicos da relação bilateral como a indústria maquiladora, o agronegócio e os brasiguaios, entre outras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC COLOR. Los reveladores mensajes alrededor del acuerdo secreto. *ABC Color*, 6 ago. 2019. Disponível em: https://www.abc.com.py/nacionales/2019/08/06/los-reveladores-mensajes-alrededor-del-acuerdo-secreto/.

ALMEIDA, Giordano Sousa de. *Renegociação do Tratado de Itaípu entre Lugo e Lula*. 2015. 386 f. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

AMARAL, Oswaldo do. O conceito de bloco no poder e o estudo das relações internacionais. *Cadernos Cemarx*, Campinas, SP, n. 4, p. 125–135, 2007. DOI: 10.20396/cemarx.v0i4.10814. Disponível em: https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/cemarx/article/view/10814. Acesso em: 3 set. 2021.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; HIRATUKA, Célio. The Foreign Economic Policy of Dilma Rousseff's Government and the Limits of Dependency. *Latin American Perspectives*, v. 47, p. 1-22, 13 jan. 2020. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582X19894590. Acesso em: 25 maio 2022

BERRINGER, Tatiana. *Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula*. 2014. 223 p. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281111. Acesso em: 24 ago. 2021

BERRINGER, Tatiana. Os movimentos populares e o sindicalismo brasileiros face aos processos de integração regional na América do Sul. *Mural Internacional*, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 165–182, 2018. DOI: 10.12957/rmi.2017.33500. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/33500. Acesso em: 6 set. 2024.

BERRINGER, Tatiana. Política externa, burguesia interna e a crise política nos governos Dilma (2011-2016). *Conjuntura Austral*, [S. l.], v. 14, n. 67, p. 44–56, 2023. DOI: 10.22456/2178-8839.132078. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/132078. Acesso em: 14 nov. 2023.

BERRINGER, Tatiana; FERREIRA, Mariana Davi. "Classes Sociais, política externa e integração regional". In PRESTES, Ana; PAUTASSO, Diego (orgs). *Teoria das relações internacionais - contribuições marxistas***.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2021.

BERRINGER, Tatiana; FORLINI, Luana. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, RS, v. 9, n. 48, p. 5-19, dez. 2018. ISSN 2178-8839. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/83713. Acesso em: 16 nov. 2023.

BERRINGER, Tatiana; NASCIMENTO, Tuany Alves. Política Externa e Bloco no Poder: a Fiesp na crise do governo Dilma. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 65 (janeiro a abril), p. 191–218, 2023. Disponível em: https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/984. Acesso em: 14 nov. 2023.

BOITO JR., Armando. *Reforma e Crise Política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BOITO JR., Armando. O CAMINHO BRASILEIRO PARA O FASCISMO. *Caderno CRH*, [S. l.], v. 34, p.e021009, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/35578. Acesso em: 16 nov. 2023.

BOITO JR., Armando e BERRINGER, Tatiana. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*. 2013, v. 21, n. 47, pp. 31-38. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000300004. Acesso em: 30/09/2021

BOTÃO, Gustavo. *A burguesia interna brasileira e a reforma neoliberal-ortodoxa do Mercosul (2019-2022)*. São Bernardo do Campo, 2023. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do ABC. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFBC_b5e4d612a6aa41234caa6f0a5f-cfa3c0. Acesso em: 13/03/2025

BRASIL, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. 2023 *Comex Stat*. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/98534. Acesso em: 26/11/2023

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2008. *Capacitação em Análise Sócio-Demográfica, Distribuição Espacial da População e Meio Ambiente e Saúde Reprodutiva no Paraguai*, Assunção, 15 de outubro de 2008. Plataforma Concordia (DAI/MRE). Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/6245. Acesso em: 23/03/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2009a. *Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre Cooperação em Matéria de Comunicação Pública*, Assunção, 27 de outubro de 2009. Plataforma Concordia (DAI/MRE). Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/6535. Acesso em: 23/03/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2009b. *Implementação do Projeto "Centro de Formação Profissional Brasil – Paraguai em Hernandarias - Fase IV Ampliação e Expansão*", Assunção, 03 de novembro de 2009. Plataforma Concordia (DAI/MRE). Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/6540. Acesso em: 23/03/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2010a. *Implementação do Projeto "Capacitação em Políticas Públicas para o Desenvolvimento*", Ponta Porã, 03 de maio de 2010. Plataforma Concordia (DAI/MRE). Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/6753. Acesso em: 23/03/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2010b. I*mplementação do Projeto "Técnicas de Diversificação das Atividades Agropecuárias para a Agricultura Familiar no Paraguai*", Ponta Porã, 03 de maio de 2010. Plataforma Concordia (DAI/MRE). Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/6754. Acesso em: 23/03/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2010c. *Implementação do Projeto "Apoio ao Fortalecimento do Governo Eletrônico no Paraguai*", Ponta Porã, 03 de maio de 2010. Plataforma Concordia (DAI/MRE). Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/6755. Acesso em: 23/03/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2011a. *Cooperação em Segurança Pública e Enfrentamento ao Tráfico de Drogas e Substâncias Psicotrópicas e Crimes Conexos*., Assunção, 28 de junho de 2011. Plataforma Concordia (DAI/MRE). Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/7141. Acesso em: 23/03/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2011b. *Implementação do Projeto "Fortalecimento Institucional da Assessoria Jurídica da Presidência da República do Paraguai*", Assunção, 28 de junho de 2011. Plataforma Concordia (DAI/MRE). Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/7142. Acesso em: 23/03/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2011c. *Implementação do Projeto "Apoio à Elaboração e à Implementação do Programa Nacional para o Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Leiteira no Paraguai*", Assunção, 28 de junho de 2011. Plataforma Concordia (DAI/MRE). Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/7143. Acesso em: 23/03/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2011d. *Implementação do Projeto "Fortalecimento da Transparência e Desenvolvimento de Capacidades dos Governos Locais do Paraguai*", Assunção, 28 de junho de 2011. Plataforma Concordia (DAI/MRE). Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/7144. Acesso em: 23/03/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2012. *Implementação do Projeto "Fortalecimento Institucional da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde Pública e Bem Estar Social da República do Paraguai*", Assunção, 24 de maio de 2012. Plataforma Concordia (DAI/MRE). Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/7313. Acesso em: 23/03/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2016. "*Visita do Presidente da República ao Paraguai – Comunicado Conjunto*", Assunção, 4 de outubro de 2016. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 119. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-2-2016.pdf. Acesso em: 21/02/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2017. "Comunicado conjunto por ocasião da visita de estado do presidente Horacio Cartes ao Brasil 21/08/2017", Brasília, 21 de agosto de 2017. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 121. Disponível em: https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N121_1sem_2017.pdf. Acesso em: 21/02/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2019. "Declaração presidencial conjunta por ocasião da visita ao Brasil do Presidente da República do Paraguai, Mario Abdo Benítez – 12 de março de 2019 – 12/03/19", Brasília, 12 de março de 2019. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 124. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-124-primeiro-semestre-de-2019.pdf. Acesso em: 25/02/2024

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 2020. "Assinatura do Acordo de Complementação Econômica Nº 74 e do Acordo Automotivo entre o Brasil e o Paraguai – Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Economia 11/02/2020", Brasília, 11 de fevereiro de 2020. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 126. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/Resenhan126PrimeiroSemestre2020.pdf Acesso em: 25/02/2024

BRASIL-PARAGUAI. 2009. *Declaração Conjunta "Construindo uma nova etapa na relação bilateral"*. 25/05/2009. Disponível em: https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/nota-do-ministerio-de-relacoes-exteriores. Acesso em: 23/11/20.

BRASIL-PARAGUAI. *Ata Bilateral.* 24 de maio de 2019. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2019/08/ActaBilateral-BR-Paraguai-Itaipu-24maio2019.pdf. Acesso em: 28/04/21

CÉSAR, Gustavo Rojas de Cerqueira. 2016. "Integração Produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral". *Boletim de Economia e Política Internacional*, 22: 19-32.

CODAS, Gustavo. El Acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva relación bilateral Paraguay-Brasil. *IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos Textos Acadêmicos*. p.95-114, 2011.

COSTA, Kayque. Burguesias, *Estado e regionalismo: uma análise do Mercosul*. São Bernardo do Campo, 2021. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do ABC. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11081224. Acesso em: 13/03/2025

ESPÓSITO Neto, Tomaz; PAULA, Orlando Fernandes.. "Um balanço das Relações Brasileiro- Paraguaias nos Governos Lula/Dilma (2003-2012)". In THOMAZ, Laís Forti; MATHIAS, Suzeley Kalil & OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. (Org.). *Diálogos sul-americanos: 10 anos da política exterior*, 1ed. Marília: Editora Cultura Acadêmica. 2015

ESPÓSITO NETO, Tomaz.; FRANCHI, Tássio. As relações brasileiro-paraguaias de Dilma a Temer (2011-2018): uma parceria estratégica em (des)construção?. *Carta Internacional*, [S. l.], v. 17, n. 1, p. e1187, 2022. DOI: 10.21530/ci.v17n1.2022.1187. Disponível em: https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1187. Acesso em: 20 jan. 2023.

ESTADÃO. Mercosul: chanceler paraguaio confirma consenso para reduzir TEC em 10%. *IstoÉ*, [online], 20 jul. 2022. Disponível em: https://istoedinheiro.com.br/mercosul-chanceler-paraguaio-confirma-consenso-para-reduzir-tec-em-10/. Acesso em: 31 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS. Acordo de Itaipu prevê aumento na compra de energia pelo Paraguai até 2022. Estado de Minas, 17 dez. 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/12/17/internas_economia,1108824/acordo-de-itaipu-preve-aumento-na-compra-de-energia-pelo-paraguai-ate.shtml. Acesso em: 30 out. 2020.

FARIAS, Francisco. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. *Revista Crítica Marxista*, Campinas, n. 28, p. 81-98, 2009.

FIESP. Em seminário na FIESP, fundação apresenta vantagens de investir no Paraguai. *FIESP*, São Paulo, 03 abril 2013. Disponível em: https://www.fiesp.com.br/noticias/emseminario-na-fiesp-fundacao-apresenta-vantagens-de-investir-no-paraguai/. Acesso em: 07 março 2022.

GRANATO, L.; UBERTI, G. B.; MENGER, K. R. O Mercosul e a burguesia agrária brasileira no período 2016-2020. *Revista InterAção*, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 23–47, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/64066. Acesso em: 20 maio. 2024.

HENRIQUES, Anna Beatriz Leite. et al. Reavivando o método qualitativo: as contribuições do Estudo de Caso e do Process Tracing para o estudo das Relações Internacionais. Revista Debates, Porto Alegre, p. 09-23, 19 mar. 2015.

HIRST, Monica.; MACIEL, Tadeu. Brazil's Foreign Policy in the time of the Bolsonaro Government. *SciELO Preprints*, 2022. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.4771. Disponível em: https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4771. Acesso em: 26 mar. 2024.

LACHI, Marcello. Las penas del joven Horacio: De la crisis del Nuevo Rumbo y de cómo sobrevivir a las múltiples derrotas. *Revista Novapolis*, Asunción, n. 13, p. 67-92, Junho 2018. Disponível em: http://pyglobal.com/ojs/index.php/novapolis/article/view/91/103. Acesso em: 25 março 2024.

MARTUSCELLI, Danilo. "Burguesia interna e capitalismo dependente: uma reflexão a partir dos casos argentino e brasileiro". *Crítica Marxista*. Campinas. n. 47, p. 55-73, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/37995207/Burguesia_interna_e_capitalismo_dependente_uma_reflex%C3 %A3o_a_partir_dos_casos_argentino_e_brasileiro.

MERCOSUL. *Acordo de Cooperação Policial Aplicável aos Espaços Fronteiriços entre os Estados Partes do MERCOSUL*. 2019a. Bento Gonçalves. "Sistema Concórdia". Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12376 . Acesso em: 25/02/2024

MERCOSUL. *Acordo do Mercosul para a Prevenção e Luta contra a Corrupção no Comércio e nos Investimentos Internacionais*. 2022. Montevidéu. "Sistema Concórdia". Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12606 . Acesso em: 25/03/2024

MERCOSUL. *Acordo sobre Facilitação do Comércio do MERCOSUL*. 2019b. Bento Gonçalves. "Sistema Concórdia". Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12365 . Acesso em: 25/02/2024

MERCOSUL. *Acordo entre os Estados partes do Mercosul e os Estados Associados para o Intercâmbio de Informação sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições Explosivos e Outros Materiais Relacionados*. 2017b. Mendoza. "Sistema Concórdia". Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12040. Acesso em: 21/02/2024

MERCOSUL. *Continuidade do Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul - Decisão CMC 22/15*. 2015. Brasília. "Sistema Concórdia". Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/11670 . Acesso em: 25/03/2024

MERCOSUL. P*rotocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul*. 2017a. Buenos Aires. "Sistema Concórdia". Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/11984. Acesso em: 21/02/2024

PARAGUAI. Banco Central del Paraguay. I*nversión Directa*. 2022. (Ex Inversión Extranjera Directa). Disponível em: https://www.bcp.gov.py/inversion-directa-ex-inversion-extranjera-directa--i378. Acesso em: 26/11/2023

PAULA, Orlando Fernandes de. O *Paraguai na agenda externa brasileira e a temática de Itaipu: 2003-2010*. 2014. 156 f. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, UNESP/ UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2014. Disponível em: http://hdl.handle.net/11449/122048.

POULANTZAS, Nicos. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. ed.2. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p.368

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. Campinas: Editora da Unicamp, 2019. p.368

REIS, Cristina Fróes de Borja; BERRINGER, Tatiana. "Inserção externa decadente e estrutura produtiva dependente". In: *Dossiê V da Associação Keynesiana Brasileira: O Brasil pós-recessão: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros*. São Paulo: Associação Keynesiana Brasileira, 2018. pp. 137-149. Disponível em: https://associacaokeynesianabrasileira.org/dossie-v-2018/.

SCHREIBER, Mariana. Impeachment no Paraguai: entenda a crise envolvendo Itaipu e o governo Bolsonaro. *BBC News Brasil,* Brasília, 6 ago. 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49259262. Acesso em: 25 nov. 2020.

SILVA, Ronaldo Alexandre do Amaral e. *Brasil-Paraguai: marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973: um estudo de caso sobre o papel de Stroessner e a importância de Itaipu*. 141 f. 2006. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/2363

SOUZA, Ricardo Alves de. *A política externa do governo Bolsonaro e o neofascismo*. 15/02/2023. 118 p. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2023. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=12572496. Acesso em: 16 nov. 2023.

TOLEDO, Sara Basilio de. *Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil: o caso da renegociação do Tratado de Itaipu*. 2015. 204 f. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2015.

VILLAGRA, Sarah.; IBARROLA, Rodrigo. Manuel. Paraguay: la profundización conservadora en materia económica y política. *Reflexión Política*, v. 22, n. 45, p. 116-131, 31 ago. 2020. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7556571. Acesso em: 26/11/2023

YIN, Robert Kuo-zuir. Case Study Evaluations: A Decade Of Progress?. In: STUFFLEBEAM, Daniel; MADAUS, George; KELLAGHAN, Thomas. (eds), Evaluation Models: Evaluation in Education and Human Services, [s. l.], v. 49, p. 185-193, 2000. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/0-306-47559-6_11

DOI: 10.30612/mones.v14i27.19011

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Cooperação e conflito nas relações internacionais: o caso África do Sul e Israel, 1970-2024

Anselmo Otavio
Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: otavio@unifesp.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5560-4168

Maria Luiza de Barros Costacurta
Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: mlbcostacurta@unifesp.br
Orcid: https://orcid.org/0009-0002-3957-1815

Resumo: Este artigo analisa as relações entre África do Sul e Israel de 1970 a 2024. Utilizando fontes primárias e secundárias pertinentes ao tema, argumentamos que, se durante a Guerra Fria as similaridades no que concerne à inserção internacional e regional garantiram um cenário propício à cooperação entre Tel Aviv e Pretória; no pós-disputa Leste-Oeste, enquanto Israel manteve sua política externa sem grandes transformações, a África do Sul passou por mudanças relevantes, destacadamente o interesse por temas e agendas do Sul Global. Esse quadro levou ao distanciamento e ao conflito entre as partes. Tal argumento é sustentado em dois tempos, com cada seção analítica dedicada à compreensão das

transformações nas relações entre África do Sul e Israel, respectivamente, durante e após a Guerra Fria.

Palavras-chave: cooperação; conflito; relações Sul-Sul; África do Sul; Israel; apartheid; Palestina

Cooperation and conflict in international relations: the case of South Africa and Israel, 1970-2024

Abstract: This article analyzes the relations between South Africa and Israel from 1970 to 2024. Based on primary and secondary sources, we argue that, while during the Cold War the similarities regarding the international and regional insertion strategies by Tel Aviv and Pretoria were conducive to their cooperation; in the post-East-West dispute, while Israel maintained its foreign policy without major transformations, South Africa underwent significant changes, most notably regarding its interest for themes and agendas pertaining to the Global South. These conditions led to distance and conflict between the parties. Such argument is structured in two different moments, with each analytical section dedicated to understanding the transformations between South Africa and Israel, respectively, during the Cold War and afterwards.

Keywords: cooperation; conflict; South-South relations; South Africa; Israel; apartheid; Palestine

Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales: el caso de Sudáfrica e Israel, 1970-2024

Resumen: Este artículo analiza las relaciones entre Sudáfrica e Israel de 1970 a 2024. Utilizando fuentes primarias y secundarias de relieve para el tema, argumentamos que, si bien durante la Guerra Fría las similitudes en la inserción internacional y regional garantizaron un escenario propicio para la cooperación entre Tel Aviv y Pretoria; a finales de la disputa Este-Oeste, mientras Israel mantuvo su política exterior sin grandes transformaciones, Sudáfrica experimentó cambios significativos, especialmente el interés por temas y agendas del Sur Global. Esta situación generó distanciamiento y conflicto entre las partes. Este argumento se presenta en dos momentos, con cada sección analítica dedicada a comprender las transformaciones en las relaciones entre Sudáfrica e Israel, respectivamente, durante y después de la Guerra Fría.

Palabras clave: cooperación; conflicto; relaciones Sur-Sur; Sudáfrica; Israel; apartheid; Palestina

Recebido em: 12/09/2024
Aceito em: 28/03/2025

INTRODUÇÃO

No final de 2023, a África do Sul entrou com pedido junto à Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas (CIJ), alegando crime de genocídio por parte de Israel contra a população palestina de Gaza. Em defesa de tal alegação, a comitiva sul-africana em Haia destacou, em 11 de janeiro de 2024, não apenas a necessidade imediata de Israel suspender sua operação militar em Gaza, mas também de cumprir com suas obrigações acerca da Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948), uma vez que, conforme destacado na petição sul-africana, Israel estava cometendo crimes como danos corporais e mentais graves, assassinatos, criação de condições voltadas à destruição física total ou parcial, imposição de medidas que prejudicam a perpetuação de palestinos via nascimento (International Court of Justice, 2024a). Em linhas gerais, a disputa envolvendo Israel e Palestina pode ser considerada como um dos principais motivos que levam Pretória e Tel Aviv a seguirem caminhos opostos; contudo, quando analisados momentos anteriores dessa relação, é possível encontrar exemplos de aproximação entre tais potências médias.

Essa constatação pode ser encontrada durante a Guerra Fria, período marcado pela disputa entre Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS) e que coincide com a criação do Estado de Israel e a ascensão do regime de apartheid na África do Sul, ambos ocorridos em 1948. Diante das principais características da Guerra Fria, como a corrida armamentista e a categorização de quaisquer guerras de caráter civil e de independência na disputa capitalismo/socialismo (Kennedy, 1989), tanto África do Sul quanto Israel se mantiveram no bloco capitalista. No caso de Israel, após sua independência, o que se viu foi o seu englobamento na lógica dos EUA em criar parcerias estratégicas no Oriente Médio.

Por sua vez, a escolha de Pretória por tal bloco está atrelada a dois fatores. O primeiro diz respeito à defesa da segregação racial que, embora já existisse desde o processo de colonização do território sul-africano, no século XVII, foi entre 1948 e 1993 que adquiriu contornos institucionalizados (regime de apartheid). Neste caso, a busca por parceiros estratégicos para garantir a continuidade do regime caminhou lado a lado com a percepção sul-africana de se entender como um país ocidental. Já o segundo fator se refere à importância geográfica do território sul-africano, que historicamente se mostrou estratégico para a ligação entre a Europa e o Índico – vide seu controle pela Holanda e, posteriormente, pela Inglaterra. Durante a disputa Leste-Oeste, a importância da África do Sul para as potências ocidentais está associada ao fechamento do Canal de Suez durante a administração Nasser no Egito, e com a ascensão de regimes de caráter socialista em Angola e Moçambique, fatores que levaram países como EUA, França e Inglaterra a fortalecerem seus laços com Pretória (Pereira, 2012; Otavio, 2018; Wessel, 2012).

CC BY NC SA

O alinhamento de ambos com as potências ocidentais levou à aproximação e intensificação nas relações entre África do Sul e Israel. Do lado de Pretória, o reflexo disso pode ser encontrado no âmbito da segurança, com a criação da Armaments Development and Production Corporation (Armscor). Iniciativa focada na criação de armamentos, equipamentos militares e munições, a Armscor não apenas exportou armamentos para países como Bélgica, França e Itália durante as décadas de 1970 e 1980, como também para Israel, destacadamente armas leves. Do lado de Tel Aviv, vale destacar o apoio tecnológico na construção de blindados, que, no caso sul-africano, foi importante para o desenvolvimento dos chamados Ratel, meio de movimentação tática voltado ao combate de infantaria (Stapleton, 2010). Diante deste momento de aproximação, e levando em consideração o distanciamento indicado no início desta seção, o presente artigo tem como proposta analisar as relações entre África do Sul e Israel entre 1970 e 2024.

Utilizando fontes primárias e secundárias consideradas pertinentes ao tema, buscaremos defender a hipótese de que, se durante a Guerra Fria as similaridades no que concerne à inserção internacional e regional garantiram um cenário propício à cooperação entre Tel Aviv e Pretória; no pós-disputa Leste-Oeste, enquanto Israel manteve sua política externa sem grandes transformações, a África do Sul passou por mudanças relevantes, destacadamente o interesse por temas e agendas do Sul Global, levando ao distanciamento e conflito entre as partes. Para tal finalidade, o artigo possui duas seções analíticas, cada uma dedicada à compreensão das transformações na relação entre África do Sul e Israel, respectivamente, durante e após a Guerra Fria.

RELAÇÕES ÁFRICA DO SUL-ISRAEL DURANTE A GUERRA FRIA: CONVENIÊNCIA E COOPERAÇÃO COMO TENDÊNCIAS

Entre finais da II Guerra Mundial até 1947, a reorganização do sistema internacional – como ilustra a criação de instituições e organizações multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização das Nações Unidas (ONU) – foi marcada pelo diálogo entre potências como EUA, Inglaterra, França, China e URSS. A partir de então, o que se viu foi a crença estadunidense quanto à impossibilidade de dois modelos diferentes no sistema internacional. Neste caso, a tentativa de homogeneizar o sistema internacional à sua imagem e semelhança levou a administração Harry Truman (1945-1953) a inaugurar o período que ficaria conhecido como Guerra Fria, quando os EUA passariam a adotar a política de contenção ao avanço do comunismo pelo mundo, simbolizado pela URSS (Pecequilo, 2011).

Diante deste objetivo, uma primeira iniciativa voltada à contenção da expansão comunista foi romper com qualquer possibilidade que levasse os países da Europa ocidental a migrarem para o bloco oriental. Inclusive, uma das principais iniciativas de Washington no combate ao comunismo foi o Plano Marshall (1947), programa de ajuda financeira aos países europeus e à manutenção de aliados importantes para o período da Guerra Fria (Judt, 2006). Outra iniciativa com a mesma finalidade refere-se à elevação dos gastos com defesa, investindo em seus arsenais, e à valorização do complexo militar como contraposição à URSS, que também adentrava a década de 1960 com o *status* de potência global e nuclear (Roberts, 1999; Pecequilo, 2011). Uma terceira iniciativa foi conter o avanço do comunismo na periferia do sistema internacional, destacadamente nos países latino-americanos, africanos e asiáticos.

Neste cenário de englobamento da periferia na disputa Leste-Oeste, países como a África do Sul se mostraram estratégicos, dado que o início da Guerra Fria coincidia com a chegada do Partido Nacional ao poder em Pretória (1948), acontecimento que elevou o apartheid ao *status* de princípio norteador das políticas desenvolvidas por aquele Estado. Embora a segregação racial e a crença na superioridade da raça branca já fizessem parte da sociedade sul-africana desde a chegada dos primeiros colonos holandeses, em 1648 (Braga, 2011), foi ao longo das administrações Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958), Verwoerd (1958-1966), Vorster (1966-1678), Botha (1978-1989) e De Klerk (1989-1993) que o regime racista passou pelas fases de gênese, ascensão e declínio.

Mesmo com certas nuances, todos esses governos se voltaram à criação de um cenário favorável à continuidade do regime, adotando, para tal finalidade, três meios. O primeiro diz respeito à utilização do aparato estatal para manter a separação das raças. Exemplos disso são as leis racistas aprovadas nesse período, tais como a "Proibição de Casamentos Inter-raciais" (1949); a "Lei de Registro da População" (1950), que distinguia a população sul-africana entre negros, brancos e mestiços; e a "Lei de Áreas de Grupos" (1950), que proibia os negros de circularem em determinadas zonas (Branco, 2003). Também reflete essa tentativa em consolidar o regime de apartheid o combate a manifestações contrárias ao regime (Sharpeville, em 1960; e Soweto, em 1976), bem como a discriminação de partidos como o Congresso Pan-Africano (PAC, sigla em inglês) e o Congresso Nacional Africano (ANC, sigla em inglês) (Otavio, 2018).

O segundo meio para dar continuidade ao regime de apartheid voltava-se à região austral do continente africano, onde a África do Sul utilizou diversas estratégias para evitar críticas ou transtornos à sua existência. Aqui, destaca-se a tentativa de englobar ao Estado sul-africano os atuais territórios de Lesoto, Botsuana e Suazilândia (administração Malan); a formação de alianças com países vizinhos favoráveis ao regime racista, construindo, assim, um cordão sanitário que isolava a África do Sul do restante da África (administração Verwoerd); e o uso da cooptação financeira como forma de forjar relações diplomáticas com alguns países africanos (administração Vorster) (Branco, 2003; Pereira, 2007; 2012).

Já o terceiro meio – o mais importante para o objetivo deste artigo – está atrelado à inserção internacional adotada pelo apartheid, espaço em que Pretória buscou manter o regime racista via apoio das potências capitalistas. Embora amplamente criticada pelos países da periferia do sistema internacional – como na Conferência de Belgrado (1961), quando o Movimento dos Não Alinhados (MNA) manifestou repúdio ao apartheid (Pereira; Medeiros, 2015) –, a África do Sul se tornava um parceiro estratégico ao tomar posição do lado capitalista. Primeiramente, ao garantir o acesso das potências ocidentais à Rota do Cabo, cuja importância geográfica reside na passagem entre Atlântico Sul e Índico. Em segundo lugar, Pretória tornou-se um importante aliado na luta contra a expansão do socialismo na região sul do continente africano (Braga, 2011).

Em contrapartida, a aliança com as potências ocidentais – em especial com EUA, França e Inglaterra –, além de garantir o veto no Conselho de Segurança a algumas sanções contrárias ao apartheid, garantiu parcerias que fizeram da África do Sul uma potência militar. Um primeiro exemplo pode ser encontrado no chamado "Acordo de Simon's Town", firmado na década de 1950, que garantia aos ingleses e a seus aliados o uso da base de Simon's Town tanto em tempos de paz como de guerra (Du Toit, 2012). Para Pretória, além do dever de manter a rota do Cabo segura, o referido acordo previa a entrega de 6 fragatas (das quais 4 foram efetivamente entregues), 10 navios-varredores (*minesweepers)* e 4 barcos patrulha à Marinha Sul-Africana (SAN, sigla em inglês). Vale também destacar a parceria com a França, que garantiu à África do Sul acesso a três submarinos de patrulha da classe *Daphné* (Wessels, 2010). Dentre as principais consequências destas parcerias, destaca-se a transformação da SAN em uma força tipicamente ocidental, tendo seu papel, sua doutrina e treinamento semelhantes àqueles da Marinha Real (Potgieter, 2004).

Outro país que se mostrou relevante para as relações com a África do Sul foi Israel, que encontrou no bloco capitalista seus principais aliados. Um primeiro reflexo disso pode ser encontrado já em 1948, com a 1ª Guerra Árabe-Israelense, quando o apoio de potências ocidentais garantiu não apenas a vitória sobre a coalizão de países como Egito, Iraque, Jordânia, Líbano e Síria, mas também o cenário favorável ao controle dos territórios palestinos, em torno de 75% daqueles defendidos pelas Nações Unidas como pertencentes à Palestina (Hinnebusch, 2003). Um segundo exemplo da importância que Pretória passou a ter nesse contexto está relacionado com a crise deflagrada em 1956 com a nacionalização do Canal de Suez e pela disputa entre, de um lado, a administração Nasser (1956-1958), apoiada pela URSS, e, de outro lado, França, Inglaterra e Israel. Tal crise fez do "Acordo de Simon's Town" uma peça central da geopolítica na região, visto que a impossibilidade de usar o Canal de Suez como rota entre a Europa e o Oceano Índico levou as potências europeias a dependerem da Rota do Cabo. Para Israel, a referida crise revelou a dificuldade do país em obter o reconhecimento de sua independência, bem como em ampliar seus laços diplomáticos na região.

As dificuldades encontradas na inserção regional de Israel estão atreladas à contestação ao sionismo, movimento iniciado no século XIX, que, paralelamente à criação de uma pátria judaica, defende o eurocentrismo e o processo de colonização da Palestina, ambos baseados na ode ao caráter civilizacional israelense e no incentivo ao fluxo migratório de judeus para a Palestina (Moraes, 2009; Shapira, 2018). Exemplos de críticas a Israel e de seu isolamento podem ser vistos na Conferência de Bandung (1955), cujo comunicado final defendia a autodeterminação da Palestina (Conference of Bandung, 1955); e na 4ª Conferência dos Chefes de Estado e de Governo do MNA, realizada em 1973 na Argélia, quando os participantes demandaram a imediata evacuação das forças israelenses nos territórios árabes controlados, pediram a seus membros total apoio à causa palestina e repudiaram o sionismo, visto como racista e colonizador.

Com efeito, a participação de países como Afeganistão, Arábia Saudita, Egito, Iêmen, Irã, Iraque, Jordânia, Líbano e Turquia na Conferência de Bandung fez com que a defesa da Palestina e a crítica a Israel fossem vocalizadas como demandas da região. Já na Conferência do MNA que tomou lugar na Argélia, 75 países membros e 20 observadores, dentre os quais a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), indicaram que a questão envolvendo a Palestina era uma demanda central do Terceiro Mundo. Neste cenário, os países africanos, que haviam fortalecido seus laços comerciais e agrícolas com Israel na década de 1950, principalmente antes da nacionalização do Canal de Suez, passaram a romper relações diplomáticas com Tel Aviv em finais da década de 1960, notadamente após a Guerra dos Seis Dias (1967) e a Guerra do Yom Kippur (1973) (Back, 2022). Um reflexo desse distanciamento pode ser visto na "Resolução da Questão Palestina" (Organization of African Unity, 1975), documento que resultou da 12ª Reunião Ordinária da Organização da Unidade Africana (OUA), realizada em Kampala em 1975, que, de modo semelhante à resolução adotada no 4º encontro do MNA (Non-Aligned Countries, 1973), defendia a criação do Estado da Palestina e o total isolamento de Israel, além de denunciar o sionismo como um movimento racista e colonizador.

Esse ativismo do MNA e da OUA também foi visto no combate ao regime do apartheid, demonstrando que a repulsa a Israel e à África do Sul transitava entre o regional (Oriente Médio e África) e o sistêmico (Terceiro Mundo). Uma das consequências desta transição foi o aprofundamento e a dependência em relação às potências capitalistas, como visto no caso israelense, cuja parceria garantiu o apoio dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas contra possíveis sanções a Tel Aviv. Entre 1972 e 1985, Washington já havia vetado 16 sanções contrárias a Israel (Sooliman, 2014). Junto a tal respaldo, vale destacar o apoio dado nas guerras anteriormente indicadas, que, além de garantir a continuidade da política israelense de assentamentos em territórios palestinos, direta ou indiretamente, levaram à criação de acordos de paz mediados por potências tradicionais, com destaque para os EUA, como os Acordos de Camp David, firmados entre Israel e Egito (1979) e que, entre seus diversos pontos, previam a

retirada das tropas israelenses da Península do Sinai e o restabelecimento das relações diplomáticas entre tais países (Hinnebusch, 2003).

Para a África do Sul, o aprofundamento das relações com as potências capitalistas garantiu sua preservação como uma potência militar na região, cujo ápice se concentrou entre as décadas de 1970 e 1980. Para além do aparelhamento de sua Marinha, a África do Sul contou com apoio para o desenvolvimento de sua capacidade nuclear, com testes iniciais realizados no deserto do Kalahari, em 1977 (Pabian, 1995; Liberman, 2001). Ao final da administração Botha (1981-1989), Pretória já havia conseguido desenvolver em torno de sete bombas nucleares de pequeno porte (Stapleton, 2010), além de ter avançado em um projeto para o desenvolvimento de mísseis balísticos de alcance intermediário adaptáveis a ataques nucleares (Liberman, 2001). A África do Sul buscava legitimar o desenvolvimento de armas nucleares por meio do discurso de que o avanço do comunismo pela região poderia limitar o acesso dos países pertencentes ao bloco capitalista aos recursos minerais e energéticos encontrados na África Austral (Pabian, 1995).

Ainda na chave do fortalecimento das capacidades militares sul-africanas, ressalta-se a transformação da Força de Defesa da África do Sul (SADF, sigla em inglês) em uma força eficaz no combate à insurgência, cujo conhecimento foi adquirido através de visitas à França e aos Estados Unidos, países que haviam enfrentado este tipo de conflito na Argélia e no Vietnã, respectivamente. Reflexo disso pode ser encontrado na criação do Comando de Reconhecimento, composto por unidades subordinadas à SADF, localizadas nas principais cidades do país, treinadas para operações aéreas e marítimas. Na década de 1980, tal Comando praticou assassinatos de lideranças contrárias ao apartheid, tanto dentro quanto fora da África do Sul (Stapleton, 2010).

Outra consequência da repulsa a Israel e à África do Sul nos eixos regional e sistêmico foi a aproximação de tais países, principalmente a partir da década de 1970. Para além de visitas oficiais – como de Malan, em 1953, tornando-se o primeiro chefe de Estado sul-africano a visitar Israel; ou de Vorster, então primeiro-ministro da África do Sul (1966-1978) e antigo simpatizante do nazismo, em 1976 –, a dimensão que mais se destacou na relação entre tais países ocorreu no campo da segurança. Um primeiro exemplo é a criação da Comissão Ministerial Conjunta, formada majoritariamente por ministros de Defesa, cujo resultado foi o aumento no comércio de armas, na cooperação em tecnologia nuclear e no desenvolvimento de iniciativas conjuntas voltadas à contrainsurgência (Moraes, 2009; Sooliman, 2014).

Outra evidência do fortalecimento de laços entre Tel Aviv e Pretória pode ser encontrada na fabricação, junto à SADF, de armas de pequeno calibre e no reaparelhamento dos tanques *Centurian*, de fabricação inglesa. No que concerne à Marinha sul-africana, esta parceria permitiu a venda de três "Reshef" (embarcações pequenas de ataque rápido e transportadoras de

mísseis) e a compra de licença para construir seis embarcações semelhantes a Reshef na cidade de Durban (Stapleton, 2010).

Neste caso, o comércio de armamentos entre os dois países não foi afetado pelas sanções do Conselho de Segurança à África do Sul[1] e pelas críticas feitas pelo embaixador de Israel, Binyamin Netanyahu, em 1986, quando afirmou que "Para o povo judeu, o apartheid é uma grande abominação. Trata-se de uma expressão do desumano mais cruel. Israel fará todo o possível para eliminar esse detestável sistema" (Alsheh, 2013, pp. 22-23). Estima-se que, entre 1974 e 1993, as exportações de armamentos israelense para a África do Sul alcançou a média de US$ 600 milhões anuais, colocando Pretória entre os três principais parceiros comerciais de Israel (Polakow-Suransky, 2010) e fazendo da crítica de Netanyahu mera retórica.

Se, como vimos, a relação triangular entre potências capitalistas, África do Sul e Israel foi um dos pilares para a continuidade do regime de apartheid e da política israelense de controle de territórios palestinos, tais práticas tiveram efeitos catastróficos para os palestinos e os países lindeiros à África do Sul. Com efeito, as intervenções nos países vizinhos acabaram por aprofundar a pobreza na região, além de fragilizar o processo de independência de países como Angola, Moçambique e Namíbia (Otavio, 2014).

No que concerne a Israel, além da intervenção na Guerra Civil do Líbano, que contribuiu para a instabilidade deste país por toda a década de 1980, período de diversas violações a direitos humanos (Hinnebusch, 2003), vale destacar a contínua prática de promover controle e assentamentos em territórios palestinos, levando ao aumento da pobreza e da migração forçada. Neste contexto, o ano de 1987 foi marcado pela revolta de milhares de palestinos contra Israel (Intifada), resultando na morte de civis do lado palestino e em críticas à atuação israelense no âmbito internacional (Shalev, 2019).

RELAÇÕES ÁFRICA DO SUL-ISRAEL NO PÓS-GUERRA FRIA: O CONFLITO COMO TENDÊNCIA

O término da disputa Leste-Oeste foi acompanhado pelo fim da relação triangular envolvendo África do Sul, Israel e potências ocidentais. Tal quadro partiu menos de escolhas realizadas por Tel Aviv ou Washington, e mais de agendas articuladas por Pretória, que não apenas

1 Aqui, destaca-se a Resolução 392 (1976), que condenava a violência do regime de apartheid contra a população negra; a Resolução 418 (1977), que proibia a venda de armas por parte dos países membros da ONU à África do Sul; e a Resolução 558 (1984), que solicitava a não importação de quaisquer armas, munições e meios de movimentação tática.

inauguravam a democracia multirracial no país com a administração Mandela (1994-1998), como também buscavam romper com quaisquer caminhos escolhidos ou que simbolizavam o regime de apartheid, inclusive na política externa.

Essa mudança já era esperada, visto que, em 1993, antes mesmo de assumir a presidência, Mandela havia publicado o artigo "South Africa's Future Foreign Policy", no qual destacava que os direitos humanos, o multilateralismo, o direito internacional, a resolução pacífica de conflitos e o desenvolvimento econômico deveriam estar no centro das relações internacionais (Mandela, 1993). Já como presidente, ganhou relevância uma agenda de política externa voltada ao fortalecimento de parcerias estratégicas e à admissão ou readmissão em organizações internacionais e outras articulações multilaterais. Em termos de parcerias estratégicas, Pretória manteve laços com os EUA, mas também fortaleceu parcerias com antigos aliados na luta contra o apartheid, como Cuba, Irã e Líbia, países vistos por Washington como *rogue* ou *pariah* (Hamill; Lee, 2001).

Mais especificamente, a África do Sul passou a integrar a *Commonwealth,* a ONU, o MNA, o G77, além de organizações regionais, como a OUA (posteriormente transformada em União Africana) e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, sigla em inglês) (DIRCO, 1996). A valorização do multilateralismo e o fortalecimento de parcerias estratégicas levaram o país a romper com o isolamento visto ao final da Guerra Fria, passando de 30 missões diplomáticas em 1990, para 124 em 1996; e tornando-se membro de 45 organizações internacionais (Barber, 2005). Ao mesmo tempo, a defesa de uma agenda de política externa marcada por temas como multilateralismo, direito internacional, direitos humanos e solução pacífica a conflitos elevou a África do Sul ao status de país com um "forte componente moral" (Wyk, 2002, p. 182).

Era evidente que essas mudanças na política externa sul-africana impactariam a relação entre Pretória e Tel Aviv. Contudo, é possível identificar dois momentos distintos a esse respeito. Em seus primeiros anos, a administração Mandela buscou manter o diálogo com Israel, ao mesmo tempo em que estabeleceu relações diplomáticas com a Palestina. Em 1995, por exemplo, foi criada uma embaixada sul-africana em território palestino e, a partir disso, tiveram início visitas oficiais, como a ida do ministro de Relações Exteriores da África do Sul, Alfred B. Nzo, nesse mesmo ano à Palestina; e a visita de Yasser Arafat à África do Sul em 1998 (DIRCO, 2024).

A aproximação entre África do Sul e Palestina já era esperada, considerando que, durante todo o período de luta contra o apartheid, o ANC e a OLP mantiveram relações cercanas. Reflexo disso pode ser encontrado na declaração feita em 1979 pelo então presidente do ANC, Oliver Tambo: "A OLP na Palestina (...) e o ANC na África do Sul representam não apenas um futuro anticolonial, mas também anti-imperialista" (citado em Benjamim; Gruzd, 2018, p. 182). Algo similar foi afirmado por Mandela em 1990, em reunião na cidade de Lusaka: "Eu since-

ramente acredito que existem muitas semelhanças entre a nossa luta e aquela da OLP. Nós vivemos sob uma mesma forma de colonialismo na África do Sul e em Israel" (citado em The New York Times, 1990, s.p.). Entretanto, a expectativa era que a administração Mandela, por manter laços com a OLP e Israel, poderia contribuir para a resolução do conflito israelo-palestino (Benjamin; Gruzd, 2018).

Paralelamente às transformações vistas na África do Sul, tramitava o processo de paz entre Israel e Palestina, liderado pelo primeiro-ministro israelense, Itzhak Rabin (1992-1995), e o líder da OLP, Yasser Arafat (1969-2004). Diante de tais lideranças e a defesa por parte da administração Bill Clinton (1993-2001) de resolução deste conflito, em 1993 foi assinado o Acordo de Oslo 1, que previa o reconhecimento mútuo entre Israel e OLP, o controle da maior parte da Cisjordânia e de Jericó pelos palestinos e a retirada das tropas israelenses de tais territórios. Já durante a presidência de Mandela, foi assinado o Acordo de Oslo 2 (1995), que indicava a transferência de outras partes da Cisjordânia para os palestinos (Hinnebusch, 2003). Essa possível contribuição de Mandela para a resolução do conflito não chegou a se materializar, uma vez que as condições para a implementação dos Acordos de Oslo ruíram com o assassinato de Rabin, em novembro de 1995, acontecimento marcado por novas eleições em Israel e pela vitória de Benyamin Netanyahu (1996-1999).

O governo de Netanyahu foi caracterizado pelo distanciamento com relação aos acordos de paz e pela continuidade no processo de colonização dos territórios palestinos. Esse redirecionamento estava alinhado às críticas constantes de Netanyahu a Rabin, chegando a acusar este último de causar "humilhação nacional" ao aceitar as determinações do "terrorista Arafat" (Shlaim, 2009, p. 279). Mesmo sendo pressionado pelo governo Clinton a encontrar saídas negociadas para o conflito com os palestinos[2], o então primeiro-ministro de Israel buscou adaptar o processo de paz com a OLP segundo seus próprios termos: exigir "reciprocidade" dos palestinos para que o processo de paz pudesse prosseguir, enquanto restringia direitos aos palestinos e aumentava o número de assentamentos judaicos em territórios palestinos (Shlaim, 2009).

As escolhas da administração Netanyahu acabaram por afetar as relações de Israel com a África do Sul. Isso porque, além de aprofundar a interação com a Palestina, a administração Mandela passou a ampliar as críticas a Tel Aviv. Reflexo disso pode ser encontrado em seu discurso proferido em 1997, por ocasião do Dia Internacional de Solidariedade ao Povo Palestino, quando Mandela não apenas reforçou as críticas a Israel, como também atribuiu à causa

2 Por exemplo, Netanyahu chegou a aceitar os termos do Acordo de Hebron, que especificava as brigações de Israel nos planos de Oslo em relação à região de Hebron (retirar 13% das tropas israelenses locadas na Cisjordânia; e manter as resoluções de Oslo).

palestina a mesma importância que a conquista da liberdade teve para a África do Sul com o término do regime de apartheid. Em suas palavras, "nós sabemos muito bem que a nossa liberdade está incompleta sem a liberdade dos palestinos" (Mandela, 1997, s.p.).

O apoio à Palestina e a crítica a Israel, valorizando o equilíbrio entre as partes conflitantes, também figuraram na política externa do sucessor de Mandela, Thabo Mbeki (1999-2008), cuja agenda foi marcada pela continuidade (como a defesa dos direitos humanos, da democracia e a resolução pacífica de conflitos), mas também pela afirmação da defesa do multilateralismo e da universalidade como seus principais instrumentos de inserção internacional e regional. Dito de outra forma, enquanto a valorização do multilateralismo demonstrava a continuidade no objetivo sul-africano em romper com qualquer forma de interação que lembrasse o modo unilateral adotado durante o regime de apartheid (Nathan, 2005), a adoção da universalidade na política externa garantiu ao país a ampliação de suas parcerias estratégicas.

No âmbito regional, tais instrumentos serviram para revelar o caráter não impositivo dos pontos adotados e defendidos pela África do Sul no pós-apartheid, e garantiram o fortalecimento de laços com países que, seja pela importância histórica, seja pela relevância política, eram bem aceitos pela maioria dos países africanos, como Argélia, Nigéria e Zimbábue (Landsberg, 2007). A inserção regional alcançada por tais meios e respaldada pela construção de parcerias estratégicas no continente garantiu a difusão de uma nova doutrina política e econômica, comumente conhecida como "Renascimento Africano". Nome dado ao ciclo de transformações atravessadas pelo continente africano desde finais da década de 1990, como o aumento das eleições democráticas, o declínio ou fim de regimes autoritários, o crescimento econômico e a diminuição no número de guerras, o Renascimento Africano também representa a busca pelo protagonismo da África do Sul em criar ou participar de iniciativas no continente (Otavio, 2014).

Nos primeiros anos de seu governo, exemplos que refletem esse interesse pelo continente podem ser encontrados na criação, em 2001, da Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África (NEPAD, sigla em inglês); e na transformação da OUA em União Africana (UA), que, desde o seu início, em 1999, até sua efetivação, em 2002, promoveu a aproximação entre África do Sul e Nigéria. Já a finais da administração Mbeki, outro reflexo da inserção regional diz respeito à Agenda Africana, cujo resultado foi a intensificação da presença sul-africana em processos de pacificação criados pela UA, mas também mantendo ou forjando parcerias estratégicas com diversos países africanos, inclusive se transformando em um dos principais parceiros comerciais de Botsuana, Moçambique, Zâmbia, Suazilândia, Namíbia, Zimbábue, entre outros (Mbekeani, 2013; Otavio, 2014).

Paralelamente ao cenário regional, o emprego da universalidade na política externa e a defesa do multilateralismo também levaram a África do Sul a ser mais atuante no sistema internacional, que passava a ser caracterizado pela ascensão das potências emergentes. De

fato, embora tenha mantido fortes laços econômicos com EUA e União Europeia, foi ao longo da administração Mbeki que as relações Sul-Sul ganharam mais espaço. No âmbito bilateral, a principal evidência disso pode ser encontrada no fortalecimento de relações com parcerias consideradas estratégicas, destacadamente Brasil, China e Índia, países que buscaram fortalecer laços políticos e econômicos com a África do Sul. Já no âmbito multilateral, Mbeki buscou fortalecer sua atuação em agrupamentos que o país já integrava desde a administração anterior, como o G77 e o MNA, e passou a participar de novas iniciativas, como o Fórum IBAS (Landsberg, 2005).

Em certa medida, a aproximação de potências tradicionais, bem como de *players* importantes do continente africano, poderia impactar a relação entre África do Sul e Israel, visto que a questão envolvendo a Palestina, como já vimos, era defendida como uma agenda terceiro-mundista e, no pós-Guerra Fria, passava a ser representada por países e organizações-símbolo do Sul Global. Aqui, vale destacar o discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) realizado em visita oficial na Síria, em 2003, que não apenas defendia "firmemente a criação de um Estado palestino", como também considerava que a "continuada ocupação de territórios palestinos, a manutenção e expansão de assentamentos são inaceitáveis" (da Silva, 2003, p. 3). No que toca às organizações, na "Declaração da Cúpula do Sul" realizada em Havana em 2000, os países do G-77 defenderam enfaticamente o encerramento das ocupações israelenses nos territórios palestinos e do estabelecimento do Estado da Palestina, com Jerusalém como capital (Group of 77 South Summit, 2000).

As contestações exemplificadas pelo Brasil e pelo G77 contextualizam com a dificuldade da administração Ehud Barak (1999-2001) em reconstruir o processo de pacificação israelo-palestino visto com os Acordos de Oslo, e romper com quaisquer tentativas de aproximação entre Israel e OLP durante o governo de Ariel Sharon (2001-2006). No que se refere a Barak, embora seu governo tenha sido marcado pelos Acordos de Camp David (2000), o cumprimento dos termos ali estabelecidos se viu obstruído pela recusa de Tel Aviv em aceitar o direito dos palestinos de regressarem a suas terras (Hinnebusch, 2003).

Já a recusa de Sharon em se encontrar com Arafat foi acompanhada pelo incentivo nos processos de colonização dos territórios palestinos e pelo desinteresse da administração de George W. Bush (2001-2008) em reconstruir possíveis caminhos para a paz (Hinnebusch, 2003). Além de Sharon ser lembrado por frases como "se [os palestinos] não sentirem que foram derrotados, não poderemos regressar às negociações" e "não há um único palestino que tenha capacidade e coragem para negociar. É por isso que Israel é forçado a aplicar seus próprios critérios e implementar seu plano unilateral" (citado em Álvarez-Ossorio, 2006, p. 58), vale lembrar que foi em sua administração que se idealizou a criação do muro que separa Israel da Cisjordânia (Muro de Israel). Mesmo após a condenação pela Assembleia Geral da ONU em 2004, aprovada por todos os países com exceção de EUA, Ilhas Marshall, Israel e Micronésia

CC BY NC SA

sia, além da determinação da CIJ para que a construção do muro fosse interrompida, Sharon manteve os planos e concretizou a separação física dos dois povos (The UN General Assembly, 2005; Álvarez-Ossorio, 2006).

Neste contexto, destaca-se a continuidade adotada pela recém-criada UA com relação à contestação ao tratamento dado por Israel à Palestina defendida por sua antecessora OUA. Mais especificamente, a "Resolução sobre a Situação na Palestina e nos Territórios Ocupados" (2000), adotada em Benin pela Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, condenava a repressão do exército israelense contra palestinos, que resultava na morte de civis em territórios ocupados (The African Commission on Human and Peoples' Rights, 2000). Por outro lado, em Reunião Ordinária realizada no Sudão, em 2006, a UA reiterou seu apoio e sua solidariedade ao povo da Palestina e à defesa pelo retorno das negociações de paz com Israel, caminhando lado a lado com a condenação à presença e violência israelense em territórios palestinos (African Union, 2006).

Ainda na reunião ocorrida no Sudão, um termo utilizado repetidas vezes foi a ideia de "apartheid", associado à iniciativa de Sharon de construir muros em Jerusalém Oriental e na Cisjordânia, prejudicando o estabelecimento do Estado da Palestina e restringindo o movimento de palestinos em tais partes (African Union, 2006). Vale ressaltar que o destaque ao termo "apartheid" não foi dado exclusivamente pela UA: o ex-presidente dos EUA, Jimmy Carter, no livro *Palestine: Peace Not Apartheid* (2006), por exemplo, já havia indicado que, embora diferente da segregação racial da África do Sul, a prática defendida por Israel era a segregação espacial, manifestada pela aquisição e pelo controle de territórios palestinos e pelo subsídio a colonos judeus para assentarem em partes da Cisjordânia. Em 2021 e 2022, respectivamente, a Human Rights Watch e a Anistia Internacional também se referiram ao tratamento dado por Israel à Palestina como "apartheid" (Human Rights Watch, 2021; Amnesty International, 2022).

Nesse sentido, a administração Mbeki assemelhou-se muito às escolhas realizadas por Mandela nesse tema, principalmente no que toca à sincronia quanto à crítica a Israel e à defesa do equilíbrio entre Tel Aviv e a OLP. Por exemplo, em seu discurso de 2004, Mbeki instava outros países africanos a também priorizar a causa palestina: "nenhum de nós pode se considerar completamente livre enquanto formos testemunha da situação vivida pelos palestinos" (Mbeki, 2004, s.p.). Nesse mesmo ano, sua administração apresentou ao Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) declaração de repúdio às violações de direitos humanos praticadas por Israel (Sooliman, 2014).

Em momentos anteriores e posteriores a tal denúncia, o que se viu foi a defesa do diálogo entre palestinos e israelenses. Em 2002, Mbeki destacou que Pretória defenderia o diálogo como forma de garantir a paz duradoura entre as partes (Mbeki, 2002). Nessa linha, o governo sul-africano organizou, nesse mesmo ano, o "Retiro Presidencial para a Paz", iniciativa que acolhia delegações palestinas e israelenses na Cidade do Cabo sob os bons ofícios da admi-

nistração Mbeki (The UN General Assembly, 2003). De modo semelhante, em discursos proferidos na Cidade do Cabo em 2005 e 2006, o presidente sul-africano defendia a importância da criação de dois Estados (Israel e Palestina). Inclusive, em 2005, Mbeki congratulou Sharon e o então presidente da OLP, Mahmoud Abbas, pela aproximação, vista como um possível retorno para a paz, e saudou a administração Bush naquele contexto por oferecer a possibilidade de implementar um caminho que culminasse na manutenção do Estado de Israel e na criação do Estado da Palestina (Mbeki, 2005).

A busca pelo equilíbrio foi rompida com a administração de Jacob Zuma (2009-2018), cuja política externa deu continuidade a pontos adotados anteriormente, como a valorização da democracia, do desenvolvimento econômico e do protagonismo do multilateralismo e da universalidade na política externa. Uma das principais expressões da ampliação das relações internacionais da África do Sul diz respeito ao estreitamento dos laços com as potências emergentes, refletido no convite, em 2011, para integrar o Grupo dos BRICs, composto à época por Brasil, Rússia, Índia e China. Apesar da distância econômica com os demais membros do grupo, o convite para sua entrada refletia a principal característica da África do Sul: uma potência regional, caracterizada por uma sofisticada rede de infraestrutura e pelo dinamismo comercial, tecnológico e financeiro (Kornegay, 2010).

No cenário regional, as relações econômicas resultantes da Agenda Africana não apenas foram mantidas, como também intensificadas ao longo da administração Zuma. Um primeiro exemplo pode ser encontrado na formulação dos chamados Fóruns de Negócios com países como Angola, Namíbia, Nigéria, Senegal, Tanzânia e Zâmbia. No caso angolano, a administração Zuma buscou atuar no fortalecimento da Câmara de Comércio África do Sul-Angola, bem como na garantia de que empresas sul-africanas atuassem cada vez mais neste país (Zuma, 2009). Uma segunda ilustração desta diplomacia econômica pode ser encontrada no destaque dado à NEPAD e no Programa para o Desenvolvimento das Infraestruturas na África (PIDA, sigla em inglês), criado em 2010.

Embora a continuidade da estratégia focada no multilateralismo e na universalidade da política externa tenha garantido à África do Sul uma maior aproximação junto às potências emergentes e o fortalecimento de sua presença no continente africano, a relação entre as administrações Zuma e Netanyahu (2009-2021) foi marcada por tensões. Uma primeira evidência disso pode ser encontrada no discurso sobre o estado da nação de 2009, quando o recém-empossado presidente sul-africano reafirmava sua defesa pela criação de dois Estados na região, Israel e Palestina. Por sua vez, nessa mesma época, a ministra das Relações Exteriores, Nkoana-Mashabane (2009), defendeu, em Nova Deli, as investigações de violações de direitos humanos no conflito israelo-palestino, ao mesmo tempo em que afirmava o direito inalienável do povo palestino à autodeterminação, à independência e ao fim das ocupações israelenses em seus territórios. Em 2010, além de reafirmar a defesa pela criação de dois Estados, o gover-

CC BY NC SA

no sul-africano solicitou ao embaixador de Israel explicações acerca dos ataques israelenses em Gaza (Sooliman, 2014).

De fato, o aumento da violência no conflito israelo-palestino passou a influenciar cada vez mais as posições diplomáticas da África do Sul. Em janeiro de 2012, por exemplo, paralelamente à afirmativa de que a Palestina cumpria todos os critérios para ser aceita como Estado nas Nações Unidas, o vice-ministro das Relações Exteriores da África do Sul, Ebrahim Ebrahim, em debate no Conselho de Segurança sobre o Oriente Médio e a questão palestina, acusou Israel de negligência no combate à violência cometida por colonos israelenses contra palestinos nos territórios invadidos. O contínuo desdém israelense acerca da violência contra palestinos, a construção de assentamentos nos territórios invadidos e o aumento do deslocamento de palestinos foram fatores que levaram a administração Zuma, em outubro desse mesmo ano, a restringir a entrada de produtos israelenses desenvolvidos nos territórios ocupados na Cisjordânia; e, em 2017, a desencorajar os sul-africanos a viajarem para Israel. De modo similar, o ANC, em sua 54ª Conferência Nacional, defendeu o rebaixamento da Embaixada sul-africana em Israel ao *status* de escritório de ligação (Sooliman, 2014; Africanews, 2017; Al Jazeera, 2017).

A tendência de maior contestação a Israel iniciada com a administração Zuma ganhou força com o governo atual, Cyril Ramaphosa (2018-presente), cuja manutenção da universalidade na política externa e defesa do multilateralismo convergiram com a contínua adoção da diplomacia econômica, vista como fundamental para resolver os desafios econômicos do país (Otavio, 2021). Em outros termos, se no âmbito bilateral o que se viu foi o fortalecimento de parcerias com potências tradicionais e emergentes, na dimensão multilateral, a diplomacia econômica se traduziu em um maior interesse pela Associação da Orla do Oceano Índico (IOR-ARC, sigla em inglês), criada na década de 1990. Além da IOR-ARC, vale destacar os BRICS, mais especificamente, o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), que, em 2019, havia repassado US$ 790 milhões para projetos sul-africanos, em especial àqueles associados à empresa de energia Eskom, que, além de ter recebido mais da metade deste montante, obteve acesso a mais US$ 180 milhões para a implementação de projetos de energia renovável (Pandor, 2019).

Cabe também ressaltar a contínua centralidade da África na política externa sul-africana, conforme destacado pela ministra de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO, sigla em inglês), Naledi Pandor: "nossa política externa (...) é e sempre foi baseada na defesa de um continente africano próspero, pacífico e democrático" (Pandor, 2019, s.p.). Essa centralidade da África pode ser igualmente identificada na defesa de uma das principais iniciativas da UA, a "Agenda 2063: a África que queremos", criada em 2015 com o objetivo de apresentar anseios pela superação de desafios enfrentados pelo continente em matéria de economia, política e segurança (African Union, 2015). Junto à "Agenda 2063", ressalta-se o apoio à Área de Livre Comércio do Continente Africano (AfCFTA, sigla em inglês), cuja participação da África do Sul, segundo Pandor (2019, s.p.), "é uma clara demonstração da vontade política entre líderes

africanos de integrar a economia do nosso continente, criando novas oportunidades para o aumento no volume comercial".

Para além da relevância desempenhada pela diplomacia econômica e pelas estratégias de inserção regional, a África do Sul buscou preservar o *status* de país com forte dimensão moral, característico da política externa adotada por Mandela. Em outras palavras, foi mantido o interesse pelo fortalecimento de parcerias estratégicas e pela valorização de espaços multilaterais e continentais, equilibrando-o com a defesa de pontos como a democracia, os direitos humanos e a resolução de conflitos. Nesse sentido, além do ativismo na resolução de conflitos como aqueles no Iêmen, Líbia, Síria e Somália, e na manifestação de solidariedade ao povo cubano contra o embargo econômico imposto pelos EUA (Otavio, 2021), o posicionamento sul-africano sobre a causa israelo-palestina tem sido cada vez mais explícito. Com efeito, a administração Ramaphosa não apenas manteve o rebaixamento no *status* da Embaixada israelense, como também defendeu a retirada do *status* de país observador na UA, condição desfrutada por Israel desde 2001. O episódio mais recente disso ocorreu em fevereiro de 2023, com a retirada dos representantes israelenses da 36ª Reunião Ordinária da UA (Africanews, 2023).

Essa tendência em buscar punições a Israel e seu isolamento ganhou maior destaque após os ataques do Hamas, em 7 de outubro de 2023. Embora tal atentado tenha levado à morte de aproximadamente 1.200 cidadãos israelenses, a resposta de Tel Aviv tem sido marcada pela desproporcionalidade, com destaque para as mais de 32 mil mortes, em sua maioria crianças e mulheres; o deslocamento interno de cerca de 85% da população palestina; o aumento da fome, condição em que se encontra quase 50% da população palestina; e a destruição da infraestrutura na Faixa de Gaza (BBC News Brasil, 2024). Neste caso, um dia após os ataques do Hamas a Israel, o ANC emitiu um documento intitulado "Apartheid South Africa's History is Palestine's Reality" (a história de apartheid da África do Sul é a realidade palestina, em tradução livre), no qual indicava que os conflitos na região estavam diretamente atrelados à invasão de terras palestinas por parte de Israel (African National Congress, 2023).

A crítica à administração Netanyahu não foi vocalizada apenas pela África do Sul no continente. Se, imediatamente após o ataque do Hamas, alguns países africanos manifestaram apoio a Israel (Camarões, Gana, Quênia, República Democrática do Congo, Ruanda e Zâmbia) (Arends, 2023), o que poderia simbolizar certo êxito da diplomacia israelense em intensificar sua presença no continente africano, com missões diplomáticas em mais de 40 países (Back, 2022), à medida que o conflito se aprofundou, a contestação a Israel aumentou. Exemplo disso ocorreu em 12 de dezembro de 2023, na Sessão de Emergência da Assembleia Geral, cujo resultado foi uma resolução pelo imediato cessar-fogo no conflito entre Israel e Hamas, tendo 153 partes favoráveis ao documento, sendo 40 destas países africanos (UN News, 2023).

No que toca à África do Sul, o ativismo por sanções a Tel Aviv se mostrou cada vez mais contundente. Também em finais de 2023, a África do Sul entrou com pedido junto à CIJ, ale-

gando crime de genocídio por parte de Israel, exemplificado com danos corporais e mentais graves, assassinato, criação de condições voltadas à destruição física total ou parcial, imposição de medidas que prejudicam a perpetuação de palestinos via nascimentos, entre outros pontos (International Court of Justice, 2023). Em defesa realizada em 11 de janeiro de 2024, a comitiva sul-africana em Haia destacou não apenas a necessidade imediata de Israel suspender sua operação militar em Gaza, mas também de cumprir com suas obrigações acerca da Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio de 1948, uma vez que, conforme destacado na petição sul-africana, Israel era considerado responsável por crimes de genocídio contra palestinos (International Court of Justice, 2024a). Ao final de janeiro, entretanto, a CIJ apenas deliberou que Israel tomasse medidas para evitar crimes que se aproximassem de práticas de genocídio (International Court of Justice, 2024b).

Embora a delegação sul-africana não tenha alcançado o objetivo inicial, houve algumas implicações importantes de sua denúncia. A primeira diz respeito à divisão no que concerne ao apoio dado a Tel Aviv: enquanto Israel tem sido apoiado por potências como EUA, Reino Unido e União Europeia, os principais apoiadores da denúncia apresentada pela África do Sul pertencem ao Sul Global (estendendo-se desde organizações como a Liga Árabe e a Organização dos Países Islâmicos, até países como Brasil, Colômbia, Namíbia, Paquistão e Turquia). Já a segunda consequência diz respeito à própria relação entre Israel e África do Sul, marcada pela aliança durante a Guerra Fria, mas pela crítica desde as administrações Mandela e Mbeki, com sucessivas buscas pelo diálogo entre israelenses e palestinos. Os dois países, entretanto, adentram a década atual com uma forte tendência ao distanciamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em discurso televisionado em 26 de janeiro de 2024, referindo-se ao conflito entre Israel e Palestina, Ramaphosa declarou que "Nós também somos um povo que foi vítima do crime de apartheid. Nós sabemos o que é o apartheid" (Ramaphosa, 2024, s.p.). Ao mostrar empatia à causa palestina, o presidente sul-africano indicava não apenas o repúdio de sua administração com relação à intervenção de Israel na Faixa de Gaza, mas fundamentalmente que Pretória não mais consideraria Israel como parceiro estratégico, bem como se manteria engajada na criação do Estado da Palestina. Grosso modo, os caminhos escolhidos por Ramaphosa reafirmam a ruptura com a política externa adotada pelo país durante a Guerra Fria, bem como revelam que a atual inserção internacional do país, ainda que pautada na universalidade na construção de parcerias internacionais, se alinharia a temas e agendas amplamente defendidos pelo Sul Global, dentre os quais a questão palestina se destaca.

Conforme apresentado neste artigo, a reafirmação de Ramaphosa acerca da política externa sul-africana é impactante, visto que, durante a disputa Leste-Oeste, a Palestina era secundária em comparação a Israel. Vale lembrar que tanto Tel Aviv quanto Pretória atuaram em prol do bloco capitalista, escolha que garantiu ao país médio-oriental apoio em suas vitórias nos conflitos árabe-israelense e no respaldo à ocupação e colonização de territórios palestinos. Já para o país africano, a cooperação militar com EUA, França e Inglaterra, seja motivada pelo caráter estratégico de seu território (bioceânico), seja pela sua defesa em lutar contra o avanço do socialismo na região austral do continente africano, garantiram a transformação da África do Sul em potência militar e a construção de um cenário externo favorável à continuidade do regime racista.

Diante deste cenário de convergências, Israel e África do Sul passaram a fortalecer laços, simbolizados por visitas oficiais e acordos de cooperação militar e comercial, com destaque para a cooperação para o desenvolvimento de armas de pequeno calibre e o reaparelhamento dos tanques *Centurian*, de fabricação inglesa. No âmbito comercial, de 1974 a 1993, período que abarcava três resoluções do Conselho de Segurança que reprimiam comercialmente Pretória pelo regime de apartheid, as exportações de armamentos israelenses para a África do Sul alcançaram a média de US$ 600 milhões anuais, colocando Pretória entre os três principais parceiros comerciais de Tel Aviv (Polakow-Suransky, 2010).

Diferentemente do período de vigência do regime de apartheid, as administrações de Mandela e Mbeki passaram a criticar Israel de forma constante, principalmente a partir dos governos Zuma e Ramaphosa, contribuindo para afrouxar cada vez mais as relações diplomáticas entre África do Sul e Israel. Zuma, como vimos, restringiu a entrada de produtos israelenses desenvolvidos nos territórios ocupados na Cisjordânia e desencorajou que sul-africanos viajassem a Israel. Ramaphosa, por sua vez, representa o maior exemplo de distanciamento atrelado ao conflito Israel-Hamas, quando a África do Sul entrou com pedido junto à CIJ, alegando crime de genocídio por parte de Israel.

Em suma, se durante a Guerra Fria a similaridade de seus objetivos levou ambos países a fortalecerem parcerias, a partir da década de 1990, a manutenção da política externa israelense, destacadamente com relação à Palestina, implicou divergências com as escolhas adotadas pela África do Sul. Esse quadro não apenas resultou em um crescente distanciamento entre as partes, mas também a rupturas. Inclusive, no mesmo discurso realizado em 26 de janeiro de 2024, Ramaphosa reafirma o compromisso do país em defender a criação do Estado da Palestina e avança a África do Sul, por todo impacto causado pelo regime de apartheid, como um importante ator em defesa dos palestinos. Em suas palavras, "Nós, sul-africanos, não seremos espectadores passivos dos crimes que foram cometidos contra nós sendo perpetrados em outro lugar. Nós nos posicionamos em defesa de liberdades para todos" (Ramaphosa, 2024, s.p.).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFRICANEWS. S. Africa's ruling party 'discourages' travel to Israel, backs Palestine & Western Sahara. 2017. Disponível em: https://shre.ink/g0pG. Acesso em 25 mai. 2025.

AFRICANEWS. AU justifies the expulsion of Israeli delegation from its summit. 2023. Disponível em: https://shre.ink/8SDV. Acesso em 25 mai. 2025.

AFRICAN NATIONAL CONGRESS. *Apartheid South Africa's History is Palestine's Reality*. Johannesburg: African National Congress, Department of Communications, Information and Publicity, 08 out. 2023. Disponível em: https://shre.ink/g0f5. Acesso em 25 mai. 2025.

AFRICAN UNION. *Decisions of the Executive Council* - Eighth Ordinary Session. EX.CL/Dec.236 - 277 (VIII). Khartoum: African Union, 16-21 jan. 2006. Disponível em: https://shre.ink/g0pQ. Acesso em 25 mai. 2025.

AFRICAN UNION. *Agenda 2063:* the Africa we want. Draft Document. Addis Ababa: African Union, 2015.

AL JAZEERA. ANC resolves to downgrade embassy in Israel. 21 dez. 2017. Disponível em: https://shre.ink/g0p3. Acesso em 25 mai. 2025.

ALSHEH, Yehonatan. Dirty Scapegoats: Explaining Israel's Ties with South Africa during the 1970s and 1980s. *JOERNAAL*, vol. 38, n. 1, jun. 2013.

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio. Israel y Palestina: ¿viaje a ninguna parte? *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n. 93, 2006. Disponível em: https://shre.ink/gPXR. Acesso em 25 mai. 2025.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Israel's Apartheid against Palestinians:* A look into decades of oppression and domination. 01 fev. 2022. Disponível em: https://shre.ink/g0pm. Acesso em 25 mai. 2025.

ARENDS, Marché. *Divided continent:* Where Africa stands on the Israel-Hamas war. *The Africa Report:* Paris, 09 nov. 2023. Disponível em: https://www.theafricareport.com/327583/divided--continent-where-africa-stands-on-the-israel-hamas-war/. Acesso em 25 mai. 2025.

BACK, Irit. *Israel-Africa Relations:* New Challenges and Opportunities. Institut Montaigne: Paris, 06 abr. 2022. Disponível em: https://shre.ink/8SDF. Acesso em 25 mai. 2025.

BARBER, James. The new South Africa's foreign policy: principles and practice. *International Affairs,* vol. 81, n. 5, pp. 1079-1096, 2005.

BBC NEWS BRASIL. Os números da guerra em Gaza que completa 6 meses. 04 abr. 2024. Disponível em: https://shre.ink/g0fL. Acesso em 25 mai. 2025.

BENJAMIN, Larry; GRUZD; Steven. South Africa and Israel Since 1994: The Changing Anatomy of a Complex Relationship. *Israel Journal of Foreign Affairs*, vol. 12, n. 2, pp. 179-195, 2018.

BRAGA, Pablo de Rezende Saturnino. *A rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul*. Brasília: FUNAG, 2011.

BRANCO, Luís Bernardo Nunes Mexia Castelo. *A Política Externa Sul-Africana:* Do Apartheid a Mandela. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2003.

CARTER, Jimmy. *Palestine*: *Peace Not Apartheid*. Nova York: Simon & Schuster, 2006.

CONFERENCE OF BANDUNG. *Final Communiqué of the Asian-African conference of Bandung*. Bandung, 24 abr. 1955. Disponível em: https://shre.ink/g0pM. Acesso em 25 mai. 2025.

DA SILVA, Luiz Inácio Lula. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo Presidente Bashar al-Assad*. Damasco, 03 dez. 2003. Disponível em: https://shre.ink/g0pp. Acesso em 25 mai. 2025.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *South African Foreign Policy:* Discussion Document. Pretoria, 1996. Disponível em: https://cutt.ly/Var6pOC. Acesso em 25 mai. 2025.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Bilateral Relations - Palestine (The State of)*. Pretoria: 2024. Disponível em: https://shre.ink/g0pA. Acesso em 25 mai. 2025.

DU TOIT, Allan. The Anglo-South African Simonstown Agreement. In YOUNG, Kathryn; MITCHELL, Rhett (orgs.). *The Commonwealth Navies:* 100 Years of Cooperation. Londres: 2012, pp. 111-129.

GROUP OF 77 SOUTH SUMMIT. *Declaration of the South Summit*. Havana, abr. 2000. Disponível em: https://shre.ink/g0ps. Acesso em 25 mai. 2025.

HAMILL, James; LEE, Donna. A Middle Power Paradox? South African Diplomacy in the Post-apartheid Era. *International Relations*, vol. 15, n. 4, pp. 33-59, 2001.

HINNEBUSCH, Raymond. *The international politics of the Middle East.* Manchester: Manchester University, 2003.

HUMAN RIGHTS WATCH. *A Threshold Crossed* - Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution. 27 abr. 2021. Disponível em: https://shre.ink/g0fN. Acesso em 25 mai. 2025.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *The Republic of South Africa institutes proceedings against the State of Israel and requests the Court to indicate provisional measures*. Haia: 2023. Disponível em: https://shre.ink/g0px. Acesso em 25 mai. 2025.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*. Haia: 2024a. Disponível em: https://shre.ink/g0fs. Acesso em 25 mai. 2025.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *President Donoghue presiding, in the case concerning Application of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel*. Haia: 2024b. Disponível em: https://shre.ink/g0fl. Acesso em 25 mai. 2025.

JUDT, Tony. *Postwar:* a history of Europe since 1945. Nova York: Penguin Books, 2006.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências.* Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KORNEGAY, Francis. A África do Sul como potência emergente: dilemas especiais e dimensões de segurança. In: PEREIRA, Analúcia Danilevicz; VISENTINI. Paulo G. Fagundes (Org.). *África do Sul:* História, Estado e Sociedade. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010, pp. 131-160.

LANDSBERG, Chris. Toward a Developmental Foreign Policy? Challenges for South Africa's Diplomacy in the Second Decade of Liberation. *Social Research*, vol. 72, n. 3, pp. 723-756, 2005.

LANDSBERG, Chris. South Africa and the making of the African Union and NEPAD: Mbeki's 'progressive African agenda'. In: ADEDEJI, Adebayo; ADEBAJO, Adekeye; LANDSBERG, Chris (orgs.). *South Africa in Africa:* The Post-Apartheid Era. Cidade do Cabo: University of KawaZulu-Natal, 2007, pp. 195-212.

LIBERMAN, Peter. The Rise and Fall of the South African bomb. *International Security*, vol. 26. n. 2, pp. 45-86, 2001.

MANDELA, Nelson. South Africa`s Future Foreign Policy. *Foreign Affairs*, vol. 72, n. 5, pp. 86-97, 1993.

MANDELA, Nelson. *Address by President Nelson Mandela at International Day of Solidarity with Palestinian People*. Pretória, 04 dez. 1997. Disponível em: <https://shre.ink/g0fQ> Acesso em 25 mai. 2025.

MBEKEANI, Kennedy K. Intra-Regional Trade in Southern Africa: Structure, Performance and Challenges. *Regional Integration Policy Papers,* n. 2, jun. 2013.

MBEKI, Thabo. *State of the Nation Address to the Joint Sitting of the Houses of Parliament*. Department of International Relations and Cooperation (DIRCO), Cidade do Cabo, 08 fev. 2002. Disponível em: https://shre.ink/g0fY. Acesso em 25 mai. 2025.

MBEKI, Thabo. *Statement by His Excellency, Mr Thabo Mbeki, President of South Africa, at United Nations African Meeting in Support of the Inalienable Rights of the Palestinian People*. Department of International Relations and Cooperation (DIRCO), Cidade do Cabo, 29 jun. 2004. Disponível em: https://shre.ink/g0f6. Acesso em 25 mai. 2025.

MBEKI, Thabo. *Address of the President of South Africa, Thabo Mbeki at the Second Joint Sitting of the Third Democratic Parliament*. Department of International Relations and Cooperation (DIRCO), Cidade do Cabo, 11 fev. 2005. Disponível em: https://shre.ink/g0fZ. Acesso em 25 mai. 2025.

MORAES, João Quartim de. As conexões do sionismo com o colonialismo, o fascismo e o racismo. *Tensões Mundiais*, vol. 5, n. 9, pp. 167-192, 2009.

NATHAN, Laurie. Consistency and inconsistencies in South African foreign policy. *International Affairs*, vol. 81, n. 2, pp. 361-372, 2005.

NKOANA-MASHABANE, Maite. *Speech By Minister Nkoana-Mashabane At The Heads of Mission Conference For The Asia and Middle East Region, New Delhi, India.* Department of International Relations and Cooperation (DIRCO), Cidade do Cabo, 13 nov. 2009. Disponível em: https://shre.ink/g0fu. Acesso em 25 mai. 2025.

NON-ALIGNED COUNTRIES. *Political Declaration of the Fourth Conference of non-aligned countries.* Argel, 1973. Disponível em: https://shre.ink/g0pg. Acesso em 25 mai. 2025.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY. *Resolution of the Question of Palestine*. (AHG/Res. 77 (XII). Kampala, 01 ago. 1975. Disponível em: https://shre.ink/g0pD. Acesso em 25 mai. 2025.

OTAVIO, Anselmo. *A África do Sul pós-apartheid:* A inserção continental como prioridade da nova geopolítica mundial. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

OTAVIO, Anselmo. *A dimensão do Atlântico Sul para Brasil e África do Sul (1414-2015):* uma contribuição para o estudo de um espaço estratégico. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

OTAVIO, Anselmo. De George W. Bush a Donald J. Trump: a África na política externa dos Estados Unidos, 2001-2020. *Revista Conjuntura Austral,* vol. 12, n. 58, pp. 92-106, 2021.

PABIAN, Frank V. South Africa's Nuclear Weapon Program: Lessons for U.S. Nonproliferation Policy. *The Nonproliferation Review*, Fall, pp. 1-21, 1995.

PANDOR, Nadeli. *Media Statement by the Minister of International Relations and Cooperation, Dr Nadeli Pandor, on the occasion of the Buget Vote Speech*. Department of International Relations and Cooperation (DIRCO), Cidade do Cabo, 11 jul. 2019. Disponível em: https://sl1nk.com/pDfyA Acesso em 25 mai. 2025.

PECEQUILO, Cristina S. *A política externa dos Estados Unidos:* continuidade ou mudança? Porto Alegre: UFRGS, 2011.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *África do Sul e Brasil:* Dois Caminhos para a Transição ao Pós-Guerra Fria – 1984-1994. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A Revolução Sul-Africana:* classe ou raça, revolução ou libertação nacional? São Paulo: UNESP, 2012.

PEREIRA, Analúcia D.; MEDEIROS, Klei. A Emergência da Periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978). *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 4, n. 7, pp. 119-138, 2015.

POLAKOW-SURANSKY, Sasha. *The Unspoken Alliance:* Israel's Secret Relationship with Apartheid South Africa. Nova York: Random House, 2010.

POTGIETER, Thean. The Secret South African Project Team: Building Strike Craft in Israel, 1975-1979. *Scientia Militaria: South African Journal of Military Studies*, vol. 32, n. 2, pp. 119-145, 2004.

RAMAPHOSA, Cyril. *Televised Address by the President of the Republic of South Africa, H. E. Cyril Ramaphosa, on the ruling of the International Court of Justice*. The Presidency of the Republic of South Africa, Pretória: 26 jan. 2024. Disponível em: https://shre.ink/g0pt. Acesso em 25 mai. 2025.

ROBERTS, Geoffrey. *The Soviet Union in World Politics*: coexistence, revolution, and Cold War, 1945-1991. Nova York: Routledge, 1999.

SHALEV, Aryeh. *The Intifada:* Causes and Effects. Nova York: Routledge: 2019.

SHAPIRA, Anita. *Israel:* uma história. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

SHLAIM, Avi. *Israel and Palestine:* Reappraisals, Revisions, Refutations. Nova York: Verso, 2009.

SOOLIMAN, Quaraysha Ismail. *South African Foreign Policy and Human Rights*: South Africa's foreign policy on Israel (2008-2014) in relation to the Palestinian question. MPhil Dissertation, Faculty of Law, University of Pretoria, 2014.

STAPLETON. Timothy J. *A Military History of South Africa:* From the Dutch-Khoi Wars to the End of Apartheid. Santa Barbara: Praeger, 2010.

THE AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS. *Resolution on the Situation in Palestine and the Occupied Territories*. Cotonou: 06 nov. 2000. Disponível em: <https://shre.ink/g0pW> Acesso em 25 mai. 2025.

THE NEW YORK TIMES. *Mandela Refuses to Make Concessions to Pretoria*. 01 mar. 1990. Disponível em: https://shre.ink/g0pl. Acesso em 25 mai. 2025.

THE UN GENERAL ASSEMBLY. *The situation in the Middle East*. Report of the Secretary-General. Nova York: UN General Assembly, 2003.

THE UN GENERAL ASSEMBLY. *Resolution adopted by the General Assembly on 10 December 2004* (A/RES/59/124). Nova York: UN General Assembly, 25 jan. 2005. Disponível em: https://shre.ink/gPXv. Acesso em 25 mai. 2025.

UN NEWS. *UN General Assembly votes by large majority for immediate humanitarian ceasefire during emergency session*. 12 dez. 2023. Disponível em: https://shre.ink/g0fD. Acesso em 25 mai. 2025.

WESSELS, André. The South African National Defence Force, 1994-2009: a historical perspective. *JOERNAAL*, vol. 35, n. 2, pp. 131-152, 2010.

WYK, Jo-Ansie van. The Saga Continues…The Zimbabwe Issue in South Africa's Foreign Policy. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, vol. 1, n. 4, p. 176-231, 2002.

ZUMA, Jacob. *State of the Nation Address by His Excellency JG Zuma, President of the Republic of South Africa, Joint Sitting of Parliament*. Republic of South Africa, Cidade do Cabo, 03 jun. 2009. Disponível em: https://shre.ink/g0fv. Acesso em 25 mai. 2025.

DOI: 10.30612/mones.v14i27.18890

UFGD BIBLIOTECA Coordenadoria de Bibliotecas

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

A relação entre capitalismo racial e o Atlântico: o papel do Nordeste no sistema internacional moderno

Erica Paula Vasconcelos
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
E-mail: erica.vasconcelosubis@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1261-2912

Ramon Blanco
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Foz do Iguaçu, PR, Brasil
E-mail: ramon.blanco@unila.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0330-6235

Resumo: O presente artigo objetiva problematizar o papel do Nordeste no sistema internacional moderno, tendo como pano de fundo a relação entre o capitalismo racial e o Atlântico na expansão da comercialização de negros e do açúcar. Para isso, emprega-se a chave conceitual do capitalismo racial para analisar essa economia agroexportadora como um sistema econômico operacionalizado pela Europa na região do Nordeste brasileiro, especificamente em Pernambuco e Salvador. Nesse sentido, o argumento é de que o papel do Nordeste no sistema internacional moderno foi de centro comercial para sustentação econômica dos países Inglaterra, França e Portugal. De modo a desenvolver o seu argumento, o

artigo está estruturado em duas seções. A primeira seção aborda a dimensão racial no debate sobre o capitalismo racial e sua relação com o Atlântico na expansão da lógica moderna. A segunda seção aponta o papel do negro enquanto tecnologia industrial, para a produção do açúcar em Pernambuco e Salvador e sua importação e exportação. As problematizações presentes neste artigo contribuem para o debate sobre a centralidade do Nordeste brasileiro na política internacional, entendendo que a política internacional é estruturada pelo Ocidente, sendo necessário dialogar nessas dimensões para novas epistêmicas não hierarquizantes.

Palavras-chave: Capitalismo racial; Sistema internacional moderno; Nordeste; Atlântico

The relationship between racial capitalism and the Atlantic: the role of the Brazilian Northeast in the Modern International System

Abstract: This article aims to problematize the role of the Brazilian Northeast in the modern international system, against the backdrop of the relationship between racial capitalism and the Atlantic in the expansion of the commercialization of blacks and sugar. To this end, the conceptual framework of racial capitalism is used to analyze this agro-export economy as an economic system operated by Europe in the Brazilian Northeast region, specifically in Pernambuco and Salvador. In this sense, the argument is that the role of the Northeast in the modern international system was that of a commercial center for the economic support of the countries of England, France, and Portugal. In order to develop its argument, the article is structured in two sections. The first section addresses the racial dimension in the debate on racial capitalism and its relationship with the Atlantic in the expansion of modern logic. The second section points out the role of blacks as an industrial technology for the production of sugar in Pernambuco and Salvador, and its import and export. The problematizations present in this article contribute to the debate on the centrality of the Brazilian Northeast in international politics, understanding that international politics is structured by the West, making it necessary to dialogue in these dimensions for new non-hierarchical epistemics.

Keywords: Racial capitalism. Modern international system. North East. Atlantic.

La relación entre el capitalismo racial y el Atlántico: el papel del Noreste Brasileño en el Sistema Internacional Moderno

Resumen: Este artículo pretende problematizar el papel del Nordeste en el sistema internacional moderno, teniendo como telón de fondo la relación entre el capitalismo racial y el Atlántico en la expansión de la comercialización de los negros y el azúcar. Para ello, se utiliza la clave conceptual del capitalismo racial para analizar esta economía agroexportadora como sistema económico operado por Europa en la

región nordeste de Brasil, específicamente en Pernambuco y Salvador. En este sentido, el argumento es que el papel del noreste en el sistema internacional moderno fue el de centro comercial para el apoyo económico de los países de Inglaterra, Francia y Portugal. Para desarrollar su argumento, el artículo se estructura en dos secciones. La primera sección aborda la dimensión racial en el debate sobre el capitalismo racial y su relación con el Atlántico en la expansión de la lógica moderna. La segunda sección destaca el papel del pueblo negro como tecnología industrial para la producción de azúcar en Pernambuco y Salvador y su importación y exportación. Las problematizaciones presentes en este artículo contribuyen al debate sobre la centralidad del nordeste brasileño en la política internacional, entendiendo que la política internacional es estructurada por Occidente, siendo necesario dialogar en estas dimensiones para nuevas epistemologías no jerárquicas.

Palabras clave: Capitalismo racial. Sistema internacional moderno. Noreste. Atlántico.

Recebido em: 20/08/2024
Aceito em: 19/04/2025

INTRODUÇÃO

A proporção da materialização racial, no sistema internacional moderno, desencadeou elementos tecnológicos para o desenvolvimento econômico mediante a exploração de matérias-primas e a captura de humanos. Desde as tecnologias no mar, com as grandes estruturas de madeiras que flutuavam nas águas do Atlântico, quanto na terra, com as indústrias compostas de moedores, impressores e fornos que transformavam a cana-de-açúcar bruta em grãos embranquecidos como cristais - conhecidos como ouro branco - tanto para que o comércio transatlântico de escravizados, quanto as indústrias açucareiras do nordeste funcionassem, foram necessários os corpos negros e o sistema do capitalismo racial. As tecnologias, manufaturas, artilharias dependiam desses corpos que eram como as *commodities*[1] que enriqueciam a Europa. Nesse sentido, o presente artigo objetiva evidenciar o papel do Nordeste no sistema internacional moderno, tendo como pano de fundo a comercialização da mercadoria humana (negros) na produção e comercialização internacional do açúcar.

Para isso, entende-se que o sistema do capitalismo racial, junto com o racismo, foram elementos fundamentais para a expansão da economia escravocrata operacionalizada pela Europa, em Pernambuco e Salvador-BA. Nosso argumento é que os corpos negros foram a base do sistema capitalista racial que tornou o Nordeste brasileiro um dos maiores portos marítimos, fornecendo riquezas para Inglaterra, França e Portugal. De modo a desenvolver o seu argumento, o artigo está estruturado em duas seções. Na primeira seção, é delineado o debate teórico sobre o capitalismo racial enquanto sistema econômico e sobre o oceano Atlântico enquanto vetor de construção da modernidade. Na segunda seção, é evidenciado o corpo negro, enquanto manufatura das indústrias açucareiras em Pernambuco e Salvador, sendo a base de expansão do capitalismo racial. As problematizações presentes neste artigo contribuem para o debate de que é necessário romper com o *mainstream* na disciplina de Relações Internacionais (RI), entendendo que a política internacional é estruturada pelo Ocidente, demonstrando a necessidade de entender a dimensão da raça nos processos políticos e na conjuntura social.

1 A ideia de relacionar os corpos negros escravizados como commodities surgiu durante a apresentação do artigo intitulado "As fazendas de reprodução humana: a raça enquanto tecnologia do agronegócio no sistema internacional" no 48º Anual da ANPOCS. Sendo está uma forma de reivindicar contra todas as formas de flagelo que os corpos negros enfrentaram. Foram produtos primários para extração de minerais e agrícolas e depois tinham que comercializá-los. Além disso, os corpos negros foram modelados violentamente para obedecerem e servir, foram vendidos, obedeciam a um padrão imposto pelos colonos, eram capturados em excesso e eram negociados por cotações de oferta e demanda.

O CAPITALISMO RACIAL ENQUANTO SISTEMA ECONÔMICO E O ATLÂNTICO ENQUANTO VETOR DA CONSTRUÇÃO DO MUNDO MODERNO

O debate teórico sobre a dimensão racial e a operacionalização do racismo enquanto elementos indissociáveis do capitalismo, que foi sistema econômico das dinâmicas mercantis através do oceano Atlântico para expansão da modernidade, é o ponto central de discussão desta seção. O debate sobre raça tem sido marginalizado por alguns acadêmicos marxistas que defendem o capitalismo apenas pela disputa de classes possuindo características do que Gramsci menciona por 'intelectuais tradicionais'[2]. Este cenário mostra como o campo científico é manipulado pelas doutrinas filosóficas, sociais e econômicas baseadas na ideia do progresso entendido como avanço, desenvolvimento e inovação. Mas que na verdade constroem ideais dentro de caixinhas imaginárias fortalecendo o sistema da *coleira contrária*[3], como problematiza Ki-zerbo (2009).

Intelectuais tradicionais estes que permanecem alienados aos ideais ocidentais iluministas, que se baseiam nos binarismos de civilizados e bárbaros, humanos e não humanos, centro e periferia, condomínio e favela. Porém, cada vez mais essa coleira é rompida com as novas narrativas que ampliam saberes para fora desta caixa. Por isso, falar sobre o capitalismo racial significa desencaixotar estas ideias para entender as problemáticas sobre a modernidade. O debate publicado na revista norte-americana *Dissent* sobre o capitalismo racial, em particular no artigo intitulado *A Note on Racial Capitalism*[4] (2020), do professor cientista político e marxista Michael Walzer, destaca que "o capitalismo e o racismo às vezes se sobrepõem. Como acontece hoje nos Estados Unidos, mas essa sobreposição é circunstancial, não necessária" (Walzer, 2020, p. 1). Ressalta também ser um grande equívoco colocar a palavra 'raça' junto da palavra capitalismo, pois, para ele, a raça é um adjetivo qualificativo comum que classifica o substantivo 'capitalismo'.

2 Na perspectiva gramsciana, os intelectuais tradicionais estão presos no entendimento de que o funcionamento da sociedade está nos mecanismos de dominação encobertos pela ideologia dominante e os enfrentamentos das classes, na disputa pelo poder. Por isso, esses intelectuais estão estagnados no mundo agrário, pertencentes ao clero, funcionários, militares e acadêmicos que mantiveram os camponeses alienados a um *status quo* vazio e sem sentido (Semeraro, 2006, p. 375; Gramsci, 1975, p. 1.066).

3 Este termo é mencionado pelo escritor africano Ki-Zerbo referindo a continuação da dominação europeia no Continente Africano que aprisiona os africanos os mantendo presos à servidão e exploração não só do corpo mas também da mente.

4 Este artigo possui sua versão traduzida na Revista Rosa por Marcelo Coelho intitulado "Uma nota sobre o capitalismo racial" (2020).

CC BY NC SA

Walzer continuou destacando que o conceito de capitalismo racial não pode ser usado como lupa de análise dos fenômenos presentes em todo o contexto global (Walzer, 2020), e em seguida solicitou a proibição de utilização do termo e sua exclusão em textos acadêmicos. Ressaltou que a prova do capitalismo racial ser uma teoria imaginária, é que ela não evidencia a presença hierárquica dos trabalhadores não-brancos e coloca a raça como conjunto do capitalismo ou do trabalho (Walzer, 2020). Isso impossibilita o uso dessa teoria como lupa de análise para todos os contextos, como por exemplo, o capitalismo presente no contexto social dos comunistas chineses (Walzer, 2020).

Outro exemplo abordado por Walzer, foi a versão predatória do capitalismo presente na Rússia de Putin. Pois, mesmo que os muçulmanos estejam entre os trabalhadores mais explorados na Rússia, teríamos que classificar essa situação como um capitalismo religioso, já que neste caso são os cristãos ortodoxos, e não os brancos, que se enquadram no grupo de privilegiados (Walzer, 2020). Assim, ele finaliza afirmando que só o capitalismo, sem nenhum adjetivo, é suficiente para analisar todos os contextos, pois mesmo o racismo sendo derrotado, ainda existirá o capitalismo (Walzer, 2020).

Em respostas e contrapondo Michael Walzer, Olúfémi Táíwò e Liam Kofi Bright, ressaltaram que a teoria do capitalismo racial, a priori, não com esse nome, foi pensada sob um conjunto de posições intelectuais voltadas para a estrutura social global que se desenvolveu ao longo do século XX (Táíwò & Bright, 2020). Além disso, Táíwò rebate o argumento de Walzer de que mesmo que não houvesse a escravidão dos negros na América do Norte, ainda teríamos o capitalismo através da exploração dos trabalhadores irlandeses. Ponderando que isso seria impossível já que a escravidão negra mobilizou mais de doze milhões de africanos, o que equivale a toda a população da Irlanda que era na época inferior a dois milhões de habitantes (Táíwò & Bright, 2020).

É importante destacar, também, que uma das obras que fazem parte da posição intelectual é a já clássica *Capitalismo e Escravidão* (2012) de Eric Williams, na qual ele aponta o comércio transatlântico de escravizados como principal vetor do racismo e também do capitalismo. Por isso, ambos promoveram o desenvolvimento, tanto do racismo quanto da economia global. Ele descreve o capitalismo como sendo o fornecedor do estoque de capital necessário à Revolução Industrial através das produções do açúcar, tabaco e algodão em grandes plantações e utilizando hordas de trabalhadores baratos (Williams, 2012).

É notório que esse formato mostra a ligação, inseparável, entre escravidão e capitalismo e não apenas resíduos históricos ou formação pré-capitalismo, mas sim, uma forma de tecnologia colonial que se tornou mundial (Vasconcelos, 2024). Isso faz do oceano Atlântico o espaço geopolítico do sistema internacional, que facilitou o fluxo das viagens dos navios negreiros e o abastecimento da Europa com os produtos exatos para a produção de capital (Vasconcelos, 2024).

Em suas obras *Class, Caste, and Race* (1948) e *The Foundations of Capitalism* (1960), Oliver Cox, um dos principais precursores da teoria do capitalismo racial, delineou a raça como elemento principal nas estruturas sociais, encontrada nas disputas de classes no subcontinente indiano com foi na Europa pré-capitalista. Por isso ele afirma que o "antagonismo racial" é o elemento base do sistema capitalista, sendo este antagonismo traço fundamental para o funcionamento do capitalismo indiano (Cox, 1948, 1960).

Dessa forma, o autor afirma que o objetivo da teorização do capitalismo racial é de reivindicar análises da amplitude que as organizações coloniais foram constitutivas da vida social. Nelas a raça foi a base do capitalismo no trabalho e na produção (Táíwò; Bright, 2020). Por isso, não se trata de mudar a concepção do capitalismo nem substituí-lo por outra corrente de pensamento apagando as obras de Marx. Devemos entender que a teoria do capitalismo racial reivindica o papel da raça na formação econômica do sistema internacional e também no desenvolvimento da estrutura social global.

Partidos destes pressupostos, Cedric Robinson defende o termo capitalismo racial na obra *Black Marxism,* onde relê as obras de Marx e critica a análise dele sobre o capitalismo, afirmando que ele ignora tanto o papel dos movimentos de resistência à progressão do capital fora da Europa, quanto despreza o racismo presente no sistema feudal com práticas que racionalizavam os despossuídos e os discriminavam por origem (Robinson, 2000; Lavinas, 2020). Para a abolicionista afro-americana Ruth Gilmore, o racismo, dentro deste contexto, funcionou como "produção e exploração sancionada pelo Estado ou extralegal da vulnerabilidade diferenciada do grupo à morte prematura" (Gilmore, 2007, p. 55).

Ou seja, o racismo é um sistema, que interfere diretamente nos regimes dos Estados, sendo parte das crises políticas e econômicas e assim acaba tendo papel funcional na produção do próprio capitalismo. Por isso, Robinson (2000) afirma que o racismo e o capitalismo são elementos inseparáveis que se expandiram juntos de forma conectada tendo seu início em solo europeu. Onde surgiram as primeiras práticas de hierarquia racial que ganham potencialidade dentro do sistema de colonização, tornando o racismo uma prática comum na estrutura econômica mercantil (Robinson, 2000).

Consequentemente, através dessa conjuntura, nasce esse novo sistema mundo[5], sendo o capitalismo racial, dentro do sistema da escravidão, gerida na violência, expropriação, imperialismo e no genocídio que preside o desenvolvimento das relações capitalistas de produção

5 Esse termo foi desenvolvido por Immanuel Wallerstein que na sua obra analisa a formação do sistema-mundo através de três níveis, que são: hierárquico-centro, periferia e semiperiferia, para explicar sua teoria denominada 'Teoria do Sistema Mundo (TSM)'. Para ele, o trabalho foi criado pela estrutura capitalista sendo ambos a base do sistema internacional, nele os países periféricos fornecem a mão de obra que fabricam bens de baixo valor, enquanto os países centrais ocupam a produção de alto valor criando assim uma relação de dependência (Wallerstein, 2012).

na periferia estando ancorado desde sempre no racismo. Sobre este último ponto, Achille Mbembe (2018) complementa, definindo a escravidão como a ideologia que toma forma através da racionalidade do biopoder. E enfatiza que "a ideologia define a história como uma luta econômica de classes, sendo assim, a sombra presente sobre a política do Ocidente, quando se trata de imaginar a desumanidade de povos estrangeiros – ou dominá-los" (Mbembe, 2018, p. 128). Ou seja, ela está em conjunto com a soberania, fomentando o estado de exceção, para aqueles que são objetificados a partir de determinados estereótipos genéricos.

Este estado de exceção tem conexão com o nazismo, que nos campos de extermínio e aprisionamento na Alemanha entre 1933 - 1945 as pessoas eram classificadas de acordo com a raça, sendo enquadradas nos grupos de africanos, índios, asiáticos ou qualquer outro considerado não branco (Mbembe, 2018). O estado de exceção era defendido pelo pela violência soberana e destrutiva, que representava o último sinal do poder absoluto na estrutura político-jurídica. Ou seja, durante sua vigência há uma suspensão temporal do estado de direito, para adquirir um arranjo espacial permanente, que se mantém continuamente fora do estado normal da Lei (Mbembe, 2018).

Nesse contexto, a política é lida enquanto aparelho de morte e a soberania é lida enquanto predomínio do direito soberano de matar, ou *droit de glaive* (direito de espada) (Mbembe, 2018, p. 132). Já o "biopoder é uma reprodução do estado de exceção e do estado de sítio, o que significa dizer que a forma de racializar está relacionada com a política de morte" (Mbembe, 2018, p. 132). O conceito de biopoder foi criado por Michel Foucault ([1997] 2015), para desenhar como a extrapolação biológica era usada para caracterizar um tipo de inimigo político, principalmente nas organizações das guerras e que colocavam seus próprios cidadãos expostos à guerra (Foucault, 2015).

Ou seja, estes apontes evidenciam a existência da simbiose formada pela raça com o racismo, a escravidão e o capitalismo racial, já que o estado de exceção necessita da ideia de inferioridade biológica para caracterizar determinado grupos e assim domina-los e o biopoder sendo a reprodução do mesmo, para firmar a ideia de inimigo do povo, nação, estado etc. Ambos não foram extintos com a velha ordem escravocrata, pelo contrário, a fizeram evoluir e a partir dela produziu-se o sistema mundial moderno (Vasconcelos, 2024).

Sendo que neste cenário, o capitalismo racial, que era o sistema econômico da escravidão, passa a ser também o sistema das novas formas de exploração do corpo negro na atualidade, dando, assim, continuidade às políticas de violência, imperialismo e genocídio (Vasconcelos, 2024). Por isso, Robinson critica as visões que colocam o capitalismo como algo fora do contexto racial, focando apenas na acumulação de produtos e aumentos quantitativos (Robinson, 2018). O que nos faz entender que a estrutura da acumulação está ligada entre capitalismo racial e o Atlântico, pois, o comércio de corpos negros para o 'Novo Mundo' foi fundamental

para desenvolvimento da economia na modernidade, além de subsidiar a exploração ibérica no Atlântico e no Índico (Robinson, 2018).

Segundo os autores Alex Callinicos e Justin Rosenberg no artigo intitulado *The Atlantic as a vector of uneven and combined development* (2009), dentro da sociologia histórica internacional, as analogias extraídas da sociedade, que é considerada entidade endógena, podem ser usadas para explicar fenômenos intersociais (Apud Shilliam, 2009). Nessa sociedade a relação entre o conflito de classes e a geopolítica, focando na história europeia, é representada pela escravidão atlântica e a racialização da identidade dos sujeitos escravizados do Novo Mundo mostram um tipo de sociabilidade internacional na construção do sistema internacional moderno (Shilliam, 2009).

Ou seja, problematizar o sistema de Estados - que faz parte do internacional moderno - sendo a representação da relação (imperialista) entre a geopolítica e a política de classe (capitalista) nos direciona ao mesmo 'beco sem saída'. Porque, apesar de serem conceitos fundamentais para abordagens sociológicas históricas das RI, são compostos pelos discursos europeus clássicos sobre economia política, sociedade civil e direito internacional (Shilliam, 2009), os quais postulam a civilização como a condição para "o desenvolvimento moderno bem-sucedido, essa civilização refere-se a uma constelação cultural específica – a civilização europeia – que foi definida em oposição aos bárbaros e selvagens internos e especialmente externos" (Jahn, 2000, p. 40; Inayatullah; Blaney, 2004).

A ideia de desenvolvimento da modernidade e a perspectiva de missão religiosa de levar a civilização para outros povos, tanto tornou o Atlântico um vetor de tecnologias - como as bússolas, mapas e os navios - que possibilitaram a expansão dessas tecnologias, quanto possibilitou a ascensão da escravatura do Novo Mundo enquanto sistema econômico internacional. Sendo caracterizado por Alfred Mahan como "caminhos desgastados", que da grande estrada do Atlântico foram abertos por navios negreiros ligando as costas da Europa, África e todas as três Américas (Norte, Central/ Caraíbas e Sul)" (Shilliam, 2009, p. 76).

E foi assim que o ocidente manteve sua presença, também mediante o imaginário, como dono da economia em expansão da comunidade atlântica. Isso explica, por exemplo, que a dominação europeia foi outorgada enquanto comunidade atlântica, sendo distinguida pela raça. Por isso, o autor menciona que "os discursos de líderes políticos e figuras importantes de instituições internacionais como o de Stanley Hoffman, [definiam] os habitantes da comunidade atlântica como predominantemente brancos" (Shilliam, 2009, p. 76). Como também o discurso de Francis Wilcox, representante norte-americano, quando aludiu à OTAN como clube de homens brancos, representa a dominação europeia através da ideia de superioridade racial.

Isso acaba se inscrevendo na explicação de que o desenvolvimento mundial moderno não começa com a ascensão do capitalismo, da nação, das classes na Inglaterra, ou na Euro-

pa, mas sim, com o comércio atlântico de escravizados, que deve ser o ponto de partida. Por isso, essa dominação atlântica com o gerenciamento do comércio de escravizados se insere diretamente nas histórias das costas atlânticas. Ou seja, é importante ressaltar que na década de 1820, 90% daqueles que fizeram a travessia oceânica eram africanos, por isso, esse gerenciamento representa a construção da geopolítica (Shilliam, 2009).

Geopolítica, neste caso, representa as ações para movimentação, organização e administração do mercado colonial no Atlântico. O artigo publicado pelo sueco Rudolf Kjellén em 1994, utiliza o termo '*geopolitik*' como um organismo vivo, que depende de dois elementos principais, o povo e o território (Rosa, 2021), dando forma às vertentes jurídica, econômica e social. Já no livro *The Geopolitics Reader,* Ó Tuathail (2003) destaca que os momentos essenciais que norteiam o conceito da geopolítica são o imperialismo e a Nova Ordem Mundial (Ó Tuathail, 2003).

Analisando a geopolítica no momento da expansão do imperialismo, ela representou uma prática de domínio justificado pela necessidade da busca pelo espaço vital, ou seja, a última instância da sobrevivência dos povos. Seu crescimento econômico era parte dessa necessidade de sobrevivência, sendo regulado pelas Leis impostas pelos Estados, principalmente por defenderem a necessidade deste crescimento através das teorias políticas, o que tornou o imperialismo uma empresa exclusivamente estatal (Ó Tuathail, 2003).

Neste caso, "o expansionismo da geopolítica imperialista fomenta a relação do imperialismo com o fenômeno das guerras", (Salgado, 2018, p. 18). Dessa forma, a geopolítica imperialista só foi possível devido ao capitalismo racial sendo presente na conjuntura de conflitos políticos. Por exemplo, a Guerra da sucessão espanhola (1702-1714), que instigou a contenção dos piratas que saqueavam os navios negreiros e a influência na criação da entidade militar chamada de "Marinha de Guerra Francesa[6] (atual *La Royale*)[7], para ser frente na proteção das mercadorias marítimas (escravizados e alimentos)" (Vasconcelos, 2024, p. 61).

A estrutura escravista e a descoberta das Américas se tornam elementos que potencializaram mais o capitalismo racial, principalmente pela economia gerada pelas expropriações das terras mantidas por nações nativas (K-Sue, 2021). Isso desencadeou inovações que possibilitaram a criação de agências de segurança marítima para proteção dos portos de desembarque

6 Esse dispositivo nacional surgiu com a criação da base francesa de Leixões em 1997, para utilizar a força contra os concorrentes do comércio escravista da França e de Portugal, que nesse período tinham uma aliança econômica. Essa base foi solicitada a pedido urgente ao Governo Português para ficar permanentemente nesse porto, objetivando a utilização destes navios para a luta antissubmarino liderada pelo capitão do Porto de Leixões contra os britânicos (Salgado, 2018).

7 É o ramo naval das Forças Armadas Francesas com uma das mais tecnológicas frotas navais de combate de navios-patrulha com porta-aviões de propulsão nuclear, além de dez submarinos com lançadores de mísseis balísticos intercontinentais (Salgado, 2018).

dos escravizados, como o 'Porto da América Portuguesa[8]'. A estrutura tecnológica e militarização foram também colocadas na Costa litorânea no Brasil e eram controladas por Portugal, Espanha e França, que detinham o poder do monopólio das mercadorias que desembarcavam, nas cidades atualmente conhecidas por Salvador e Rio de Janeiro (França & Hue, 2014). A partir dessa estrutura entendemos que o capitalismo racial agente formador da própria inovação financeira, que se espalha rapidamente pelas colônias com prática cotidiana nas transações envolvendo corpos racializados pelos europeus (K-Sue, 2021).

Dessa forma, a expansão do capitalismo racial, através do Atlântico, a operacionalização da racialização como fator de hierarquização e exclusão serviram para a evolução dos elementos cruciais do mercado de terras que foi central para o crescimento econômico (K-Sue, 2021). Esse sistema econômico, na América, tinha como distinção também o fator racial entre os europeus e os não europeus, a economia passou a depender da venda de terras, das barganhas de recursos naturais e dos negros enquanto moeda de troca e prestação de serviços. Dentro dessa estrutura econômica, o grande fluxo de venda de negros escravizados, transformou o mercado colonial no grande comércio triangular no atlântico negro em direção ao nordeste baiano. Desenvolvendo as indústrias canavieiras e o açúcar, o produto internacional, mais valioso do que o ouro, como será tratado na seção seguinte.

O CORPO NEGRO ENQUANTO TECNOLOGIA INDUSTRIAL DO CAPITALISMO RACIAL NA ECONOMIA AÇUCAREIRA DE PERNAMBUCO PARA BAHIA (SALVADOR)

Entender como e porque corpos negros foram manufatura das indústrias açucareiras, em Pernambuco e Salvador, para sustentação da economia na Inglaterra, França e Portugal, dentro do sistema capitalista racial, e assim posicionou o Nordeste do Brasil no centro do sistema internacional moderno, é o debate desta seção. Porém, falar sobre o corpo humano e performances, pode até parecer área de estudo das ciências biológicas ou das artes cênicas, e nos direciona ao questionamento da relevância de falar do corpo nas Relações Internacionais.

8 Era a costa litorânea do Rio de Janeiro, sendo um dos pontos mais importantes para o comércio colonial, principalmente a carga de escravizados que saia de Lisboa, uma frota carregada de mercadorias que, após deixar a carga no porto da cidade e depois voltava para a Europa com quantidade do metal, extraído "das minas de São Paulo vendidos no Rio de Janeiro (França & Hue, 2014).

Dentro deste debate, podemos nos questionar sobre o papel do corpo na política internacional e quais os corpos estão na posição de dominação e quem são os corpos dominados. Isso nos leva a pensar sobre a dinâmica da economia internacional, suas hierarquias que perpassam imaginários de superioridades raciais mediados por determinadas violências. Por exemplo, nas políticas proibicionistas contra a migração, ou, nas invasões atuais na África para extração de minérios: esses contextos não são compostos por corpos?

De fato, estes contextos são indissociáveis do imperialismo e do empreendimento colonial; ambos foram expandidos através da exploração, exportação e importação de corpos negros, justificadas pela necessidade de serem colonizados pela diferença na pigmentação da epiderme ou por não estarem inseridos na ideia de civilizados definida pela Europa. Para além disso, estes corpos negros foram moeda de troca, objeto de manufatura e tecnologia, ou seja, corpos de *commodities* para a produção do açúcar, que se iniciou em Pernambuco e se concentrou na Bahia, formando assim uma grande estrutura econômica no sistema internacional.

Na obra *Bodies and embodiment in IR*, a autora Lauren Wilcox (2019) aborda a influência butleriana para explicar sobre corpos e suas corporeidades nas RI, centralizando essas questões dentro da violência política. Pois, assim como Judith Butler (1993), acredita que "a materialidade do corpo é crucial para os efeitos das práticas sociais sendo produtivo que se materializa em normas reguladoras" (Butler, 1993, p.13, tradução livre). Assim, as diferentes práticas de violência se materializam nos corpos nas Relações Internacionais, pois, estes foram produtivos para a formação das relações entre atores e estados nas RI, construindo as distinções, tanto entre os corpos físicos, quanto entre posições sociais (Wilcox, 2019).

A questão do "corporal racial", na política global contemporânea, exerce o papel de objeto físico e de aparato epistemológico. Enquanto os outros corpos, brancos, são colocados como formadores de mecanismos políticos integrais com capacitação para coordenar a escravização e o colonialismo contra os outros corpos (Wilcox, 2019). Sobre este contexto a autora Hortense Spillers, na obra *Mama's Baby, Papa's Maybe* (1987), ilustra o comércio de escravizados como sistema que produziu, além de corpos como mercadorias, também como objetos que sustentaram o sistema financeiro moderno de formas que subvertem as categorias de gênero do pensamento político ocidental.

Essa subversão de categorias é como uma corporificação que acontece na esteira do comércio de escravizados no Atlântico, a carne cativa no sistema capitalista racial (Spillers, 1987), referindo-se à produção de corpos negros como mercadorias e objeto comercial, por essa objetificação ser também uma forma de desumanização, esses corpos base do capitalismo racial, principalmente porque no sistema da escravatura representavam bens móveis. Essa estrutura também mostra as várias formas pelas quais o colonialismo opera, porque desenvolvem as práticas políticas e sociais na construção do poder através da violência em dinâmicas construtivistas do sistema-mundo moderno capitalista de exploração (Gonzalez; Hasenbalg, 1982).

Nesse sistema-mundo os corpos (brancos) dominavam e controlavam a política internacional, expandiam a economia escravocrata e a colonização, enquanto os outros corpos estavam na posição de, além de objeto/bem móveis, de dominação usados para fortalecer a dinâmica da economia internacional. Por isso, os corpos negros foram a tecnologia industrial usada tanto para expandir o comércio de escravizados quanto o comércio do açúcar no nordeste. É interessante destacar os pressupostos abordados na obra *Guns, sails and empires: technological innovation and the early phases of European expansion 1400-1700* de Carlos Cipolla (1965), sobre os avanços tecnológicos distintivos que fizeram a Europa conquistar o mundo, sendo um deles o poder bélico construído com o ganho obtido através da venda de manufaturados para a confecção dos navios negreiros.

Estes armamentos eram fabricados pelos ingleses, se expandindo através do comércio entre a Europa e os muçulmanos, expandindo para Espanha e Ásia em 1364, sem seguida para os indianos em 1368, depois pelos otomanos em Kosovo e mais tarde na guerra entre turcos e alemães, dando vitória aos turcos, o que fez com que a procura por canhões aumentasse muito no século XVI e no XV (Cipolla, 1965). Nesse período, se formou a aliança econômica entre Inglaterra e Alemanha que vendia estes elementos para Portugal e Espanha, o que tornou Portugal o maior centro de comercialização e distribuição de artilharias e navios mercantes (Cipolla, 1965).

Este cenário potencializou o poder da arquitetura naval, aumentando a construção de navios, sendo fortemente presente no Norte do Mediterrâneo funcionando a todo vapor com suas indústrias. Além do astrolábio[9] persa para fazer a bússola magnética usada pelos europeus nas navegações (Cipolla, 1965, p. 56), as cartas náuticas (cartografias marítimas), e navegações astronômicas foram desenvolvidas neste mesmo período, com a contribuição dos muçulmanos e dos chineses (Cipolla, 1965).

Isso resultou em navios com suporte para carregar pesados canhões. Por isso na obra *The Slave Ship: A Human History,* Rediker (2008) destaca que os europeus utilizaram estas tecnologias para navegar, explorar e dominar o alto-mar, visando comerciar, lutar, apoderar-se de novas terras, saquear e construir impérios e assim estabeleceram uma nova ordem capitalista (Rediker, 2008). Apesar deste autor não colocar o corpo negro como tecnologia para a produção das artilharias, dentro destes contextos, para cada desenvolvimento tecnológico o corpo negro foi usado enquanto principal elemento para distribuição, confecção e venda. Como mostram os dados na plataforma do *Slave Voyages* que catalogou cerca de 36 mil viagens dos

9 Antigo equipamento astronômico, criado para medir a distância das estrelas a partir do horizonte e guiar navegadores ao mar. Foi muito utilizado no mundo árabe desde a Alta Idade Média, e disseminado pela Europa a partir do século X tendo suas origens no século II (Corrêa, 2023).

navios negreiros, no recorte temporal de três séculos, totalizando 188 portos de partida com cargas de cativos, só no continente africano, apenas 20 destes pontos correspondem a 93% do total do tráfico no Atlântico (SlaveVoyages, 2023).

Entre estes portos está a Ilha de Goreia, situada na Baía de Dacar, a capital do Senegal, que atualmente é usado como um tipo de museu aberto que já foi visitado pelos presidentes Barack Obama, dos Estados Unidos, e Nelson Mandela. Em 2005 o presidente Luiz Inácio Lula da Silva visitou o porto falando a célebre frase "A dor da escravidão é como a dor de um cálculo renal; não adianta contar, só sentindo" (Gomes, 2019, p. 20), na mesma ocasião pediu perdão ao continente africano.

Estes corpos negros eram postos na linha de frente nas guerras em terra e no mar, foram usados para carregar os produtos manufaturados, sendo obrigados a fornecer mão de obra na construção dos navios e, por último e mais conhecido, estes corpos estavam nos porões dos navios negreiros em viagem para serem novamente objeto de exploração e moeda de troca em terras estranhas. Vale ressaltar, que neste último quesito, fazemos menção ao surgimento do comércio triangular, formado pela Inglaterra, França e a África, depois passando a incluir Portugal e a América Colonial, ambos abasteciam os navios com as exportações, sendo que a África continuava contribuindo com a mercadoria humana, plantações e as matérias-primas coloniais (Williams, 2021).

De fato, através da utilização dos corpos negros como máquinas de manufaturas britânicas, se desenvolveram outros elementos dentro dessa estrutura econômica, como as plantações de açúcar, algodão, índigo, melaço e outros produtos tropicais, além do preparo, processamento e venda destes produtos com a criação de novas indústrias na Inglaterra. Estes corpos foram essenciais, portanto, ao desenvolvimento do mercado com a indústria britânica, que envolvia a agricultura para alimentar os povos da chamada Nova Inglaterra e a pesca na Terra Nova (Williams, 2021). Por isso, Adam Smith (2017) afirma que "a descoberta da América e a rota do Cabo para a Índia foram os dois maiores e mais importantes acontecimentos registrados na história da humanidade" (Smith, 2017, p.32).

Isso, consequentemente, elevou o sistema mercantil a um grau de esplendor e glória que de outra forma nunca poderia ter alcançado, deu origem a um enorme aumento no comércio mundial e da produção com seu principal produto, o açúcar (Smith, 2017; Williams, 2021). Dessa forma, o autor entende que mais valioso do que os metais preciosos eram os negros escravizados. Estes, capturados nos territórios da República do Benin, nos dois Congos e em Angola, partiam em direção à América colonial, desembarcando nas costas marítimas de Pernambuco e da Bahia, dando lucro de cem por cento para os colonos (Gomes, 2019).

Podemos afirmar, a priori, que foi dessa forma que a região do nordeste baiano entrou no sistema internacional moderno, assim como a África, como regiões para agrupar e expan-

dir o comércio colonial. Outro ponto se refere ao motivo da entrada dessa região, que para o autor começou por meio de duas grandes ações envolvendo conhecimento científico e tecnologias na dentro da história das navegações no Atlântico (Gomes, 2019).

Pernambuco foi o primeiro estado brasileiro em que os colonos chegaram e começaram a produção e a comercialização do açúcar (Gomes, 2019). Por isso, iniciaremos falando sobre o comércio do açúcar nesse estado. O autor Flávio Guerra (1984), na obra *História de Pernambuco*, explica que a região foi escolhida pois era considerada uma região de terra imensa e de populações bravias e hostis, mas com fertilidade do solo para a nova agricultura da cana-de-açúcar (Guerra, 1984). Respondia, portanto, à necessidade de Portugal se desenvolver enquanto potência para dominar o comércio colonial e passar à frente da Espanha (Guerra, 1984) era considerada uma região de terra imensa e de populações bravias e hostis, mas com fertilidade do solo para a nova agricultura da cana-de-açúcar (Guerra, 1984).

Esse interesse no cultivo da cana-de-açúcar resultou no domínio de terras pernambucanas através do documento chamado de 'Carta Régia de doação' que indicava os limites, localização e os atributos da autoridade soberana, esclarecendo os direitos e deveres do beneficiário e as especificações da posse (Guerra, 1984, p. 19). Apesar dos colonos estarem em posse da carta régia, nestas terras já existia uma organização dos povos originários, que eram as comunidades dos Potiguaras, Tabajaras e os Caetés, que viviam e cultivavam a região que se estendia desde o rio chamado Capibaribe-mirim até Santo agostinho (Guerra, 1984).

No livro *A economia colonial brasileira: (século XVI-XIX)* dos autores Fragoso, Florentino e a autora Faria (1998), é relatado que, neste mesmo período, os portugueses utilizaram a força contra as comunidades indígenas para desenvolver a cultura da cana-de-açúcar no formato da agricultura de exportação. Através desta, objetivavam tanto melhorar a adequação da colônia aos interesses de Portugal, quanto gerar mais recursos para a manutenção do Antigo Regime (Fragoso, Florentino, Faria, 1998).

Na coletânea *A civilização do açúcar,* Fátima Quintas (2007) aborda os aspectos da inserção da economia agrícola da cana-de-açúcar como um elemento cultural e patrimonial da civilização europeia instalada no nordeste. O desenvolvimento de um tipo de organização industrial para a produção do açúcar, tornando os engenhos em grandes produtores internacionais, fez de Pernambuco, em curto tempo, o estado da civilização açucareira, em curto tempo. Ou seja, Pernambuco assume o papel de empresa no mercado de desenvolvimento do empreendimento colonial no sistema internacional, que inclusive, custeava os pagamentos de impostos à Alfândega de Lisboa para o transporte do açúcar proveniente do próprio estado (Quintas, 2007).

Por isso, o açúcar era chamado de 'o ouro branco' que representou uma das melhores e mais caras iguarias da Europa, sendo muito cobiçada pelos reis, que investiram nessa em-

preitada para aumentar os seus impérios (Quintas, 2007). Para além disso, houve as extensões territoriais ocupadas pelas *plantations* (lavoura da cana), pertencentes aos ingleses, sendo o primeiro empreendimento capitalista em atividade agrícola. Assim, os europeus controlavam os meios de transportes tanto fluviais quanto os marítimos - os fluviais até a costa e os marítimos até o ponto de destino, por isso, os rios da região tiveram muita importância na vida da bagaceira (guias que facilitavam a localização dos engenhos para os colonos) (Quintas, 2007).

Por isso, através do *plantation*, os ingleses começaram a implantação das estradas de ferro no estado, tendo por objetivo possibilitar a interiorização dos engenhos, mediante novo meio de transporte (Quintas, 2007). Também, "condicionaram o desenvolvimento do *bangüê*[10], sendo que, ambas as proporções se interligam aos princípios para aumentar e expandir as propriedades dos senhores de engenho" (Quintas, 2007, p. 43). Dessa forma, estes elementos juntos deram grandes proporções do açúcar da capitania de Pernambuco no circuito internacional, proporcionando também um crescimento estrondoso dos engenhos, entre 1570 e 1608, com mais de 77 engenhos controlados por colonos da Inglaterra (Londres), Portugal (Lisboa) e Holanda (Quintas, 2007).

A Holanda foi o país que mais lucrou com a produção do açúcar, tendo a maior quantidade de engenhos nas terras nordestinas, produções de especiarias como o melaço e as frutas cristalizadas, ambos bem comercializados e consumidos em toda a Holanda, de Amsterdã, a capital, até Haia, Roterdão e Utrecht (Quintas, 2007). No estado da Bahia, essa estrutura da economia colonial, inicialmente se concentra na capital de Salvador, e depois vai se expandindo para outras regiões nas proximidades da capital, como foi o caso do Recôncavo Baiano[11].

Essa economia já tinha uma organização administrativa, o que facilitou a cidade em ser o grande porto de importação e exportação, com a maior concentração das mercadorias - o açúcar e a humana (negros). No porto de Salvador, se formou uma vasta comunidade comercial entre franceses, espanhóis, ingleses, norte-americanos e portugueses. Já os grandes plantios da cana-de-açúcar e as indústrias artesanais para a produção do açúcar se concentraram no Recôncavo Baiano (Florentino, 1997).

Como mencionado por Charles Boxer "os homens brancos voltaram outra vez ainda. Trouxeram-nos negros, cana-de-açúcar, tabaco, enxadas, café e pragas. Desde então, os brancos nada nos trouxeram senão guerras e miséria" (Boxer, 1969, p. 110). Dessa forma, Salvador

10 Tipo de operação militarizada organizada pelos colonos contra os povos originários e usavam essa expressão para demonstrar a proximidade com a mata e o distanciamento dos índios (Quintas, 2007, p. 43)

11 Região localizada em torno da Baía de Todos-os-Santos (Salvador) é destaque na história pela intensa participação de seus habitantes nas lutas pela independência da Bahia contra o domínio português (Bahia, 2015, p. 21). Acabou se tornando patrimônio cultural, principalmente pela participação da região em prol do país na luta pela Independência da Bahia (Bahia, 2015, p. 21).

se tornou o principal porto internacional do comércio de mercadoria humana (corpos negros) e de cana-de-açúcar. As obras *Sweetness and Power* de Sidney Mintz (1922), Manuel Andrade (2007) *A civilização Açucareira* de Manuel Andrade (2007) e a *A dark history of Sugar* de Neil Buttery (2022), trazem não só a historiografia do açúcar no mundo e também como ocorreu seu comércio na cidade e no recôncavo.

Por um lado, Mintz e Buttery analisam a economia do açúcar, a nível global, como formadora de uma certa política açucareira, que desencadeou instituições em forma de empresas artesanais (Mintz, 1992; Buttery, 2022). Estas possuíam equipamentos para a transformação da matéria-prima e a implementação de grandes áreas de plantios de cana, do nordeste brasileiro para o mundo. E por isso, o açúcar é considerado o principal elemento que teve grandes investimentos de capitais, em geral, dos países da Europa, gerando cada vez mais aglomerações urbanas para o desenvolvimento dos canaviais (Mintz, 1992; Buttery, 2022). Por outro lado, Andrade explica como essa economia açucareira criou uma grande 'civilização do açúcar' na cidade de Salvador, civilização no sentido de formação estrutural da cidade entre fator econômico e social, tendo como modelo a Europa (Andrade, 2007, p. 60).

Essa ideia de civilização, implementada pelos colonos, que se auto intitulavam monarcas, comerciantes, senhores de engenho, etc., seria para "controlar a política (a polis) com seus núcleos familiares (oikos) e assim se formou a burguesia, na cidade, que assumiu o poder e a economia" (Andrade, 2007, p. 60). Entre estes estavam os pequenos proprietários que movimentavam o fluxo econômico através da produção da rapadura e da cachaça, nos engenhos chamados de rapadureiros, possuíam seus manufaturados movidos pela tração animal de bovinos (Andrade, 2007). Já os empresários dos engenhos do litoral evoluíram com mais rapidez, pois, eram dominados principalmente pela Inglaterra que fornecia manufaturados movidos a vapor, depois, se tornaram usinas de açúcar com grande porte (Andrade, 2007; Gomes, 2019).

Gilberto Freyre (1982) na obra *Rurbanização, que é?* destaca que a civilização açucareira era "predominantemente rural – já se fazia notar uma complementação urbana, com o porto de mar, importantíssimo para a exportação do açúcar e para a importação de valores europeus e africanos" (Freyre, 1982, p. 12). Ou seja, essa civilização açucareira, além de executar o domínio da cidade pela burguesia européia e sua inserção involuntária no sistema internacional moderno, criou fatores estruturais que geraram a separação entre o urbano e o rural, ou seja, a ideia de desenvolvimento e avanço nas capitais enquanto retrocesso e atraso nas zonas rurais.

Dessa forma, consideramos que o desenvolvimento da manufatura do açúcar nos engenhos criou complexos como a casa-grande (local estabelecido para vigilância para garantia de bom serviço dos escravizados), pequenos engenhos (chamados de fábricas), a capela (que emanava a ideia de relação próxima com o divino o que os resguardava dos possíveis ataques dos índios) e as senzalas (local afastado, vigiado pelo senhor do engenho, onde eram aglomerados os escravizados) (Quintas, 2007). Sendo que, ao mesmo tempo, foi criando uma divisão

entre burguesia europeia na qual a parte urbana representava a ideia de desenvolvimento e avanço, enquanto a área rural, para onde eram alocados os escravizados e as plantações da cana-de-açúcar, era classificada enquanto retrocesso e zona em atraso.

Consequentemente, se cristalizou o racismo diretamente nos meios políticos e econômicos, e assim acaba dando papel funcional na produção e reprodução do próprio capitalismo. Por isso, abordar estes aspectos serve como exercício de impulsionamento do intelecto que nos força a pensar sobre a dimensão econômica que partiu das indústrias açucareiras e vendas de humanos do nordeste baiano para a Europa, a criação de uma robusta e grande economia para que, nos tempos atuais, ela seja posta como países de primeiro mundo porque ainda mantém uma política de parasitismo de mão de obra e riquezas ambientais dos países classificados como pobres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o capitalismo racial, por ser inseparável do racismo, torna-se um sistema que atua nas organizações constitutivas da vida social que organizam o trabalho e a produção no internacional. O 'racial' enfatiza que a raça foi fundamental para o desenvolvimento da economia global e para a formação do sistema-mundo - este dependente da escravidão, aplicada através da violência, expropriação, invasão e genocídio presidindo no desenvolvimento das relações capitalistas de produção na periferia estando ancorado desde sempre no racismo. Este sistema foi responsável por tornar o Atlântico o vetor de tecnologias do sistema internacional moderno, já que promoveu a qualidade especial da sociabilidade internacional, através da ideia de que a escravidão representava o desenvolvimento da modernidade e prática de bem comum para a Europa.

Consequentemente, no sistema capitalista racial, os corpos negros escravizados se tornaram máquinas industriais para suprir a necessidade da geração do capital através das indústrias artesanais de açúcar, junto a outras dinâmicas do empreendimento colonial, para exportação e importação. A formação dessa estrutura econômica evidencia o papel do Nordeste no sistema internacional moderno, desenvolvendo a produção do açúcar em Pernambuco e na Bahia, na cidade de Salvador, que fomentou altos lucros para Inglaterra, Portugal e França. Salvador se tornou centro comercial de importação e exportação do açúcar tendo como base para o funcionamento das industrias artesanais os corpos negros que eram a própria manufatura, para plantio, cultivo e preparo dessa mercadoria, também potencializando a arquitetura naval, a construção de navios e as indústrias para os britânicos nas plantações de açúcar, algodão, o preparo e venda da cana-de-açúcar até seu processamento. O que também acabou po-

CC BY NC SA

sicionando o Brasil como polo comercial para o sistema internacional, que promoveu grandes riquezas para os países europeus.

AGRADECIMENTOS

A autora Erica Paula Vasconcelos agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq pela Bolsa de Apoio à formação de recursos humanos em nível de pós-graduação.

O autor Ramon Blanco agradece o apoio financeiro proporcionado às suas investigações pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UNILA sob os seguintes instrumentos financeiros: PRPPG No 109/2017, PRPPG No 58/2018, PRPPG No 110/2018, PRPPG No 149/2018, PRPPG No 154/2018, PRPPG No 25/2019, PRPPG No 80/2019, PRPPG No 66/2020, PRPPG No 104/2020, PRPPG No 105/2020, PRPPG No 166/2021, PRPPG No 191/2021, PRPPG No 205/2021,PRPPG No 77/2022, PRPPG No 90/2022, PRPPG No 102/2023, PRPPG No 121/2023, PRPPG/IMEA No 16/2023, PRPPG No 118/2024, PRPPG No 05/2025. Além disso, o autor agradece o apoio financeiro recebido pelo Programa de Pesquisa Básica e Aplicada (PBA — Chamadas Públicas 09/2021 e 23/2024) da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Paraná e pela Bolsa de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCASTRO, Luiz Felipe. *O trato dos viventes:* Formação do Brasil no Atlântico Sul no século XVI e XVII. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ANDRADE, Manuel C. (eds) *A Civilização Açucareira*. Recife: Fundação Gilberto Freyre, 2007.

BAHIA. *Políticas Culturais na Bahia 2007 - 2014*. Salvador: Rede de Assessores da SecultBA, 2015.

BUTLER, Judith. *Bodies That Matter:* on the discursive limits of "sex". Nova York: Roudedge, 1993.

BOXER, Charles R. *O império colonial português (1415-1825)*. Tradução: Inês Duarte. São Paulo: Martins Fontes, 1969.

BUTTERY, Neil. *A dark history of sugar.* Yorkshire-Philadelphia: Sword History, 2021.

COX, Oliver. *Race, caste and class.* Nova York: Monthly Review Press, 1948.

COX, Oliver C. *The foundations of capitalism*. London: Peter Owen, 1960.

CORRÊA, Iran Stalliviere. *Astrolábio, o que é e como funciona.* Rio Grande do Sul: Museu de Topografia Prof. Laureano Ibrahim Chaffe, 2023.

CIPOLLA, Carlos. *Guns, Sails, and Empires:* Technological Innovation and the Early Phases of European Expansion, 1400-1700. Nova York: Pantheon Books, 1965.

FRANÇA, Jean Marcel Carvalho; HUE, Sheila. *Piratas no Brasil:* as incríveis histórias dos ladrões dos mares que pilharam nosso litoral. São Paulo: Editora Globo, 2014.

FRAGOSO, João; FLORENTINO, Manolo; FARIA, Sheila de Castro. *A economia colonial brasileira*: (séculos XVI-XIX). São Paulo: Atual, 1998.

FREYRE, Gilberto. *Rurbanização, que é?*. Recife: Ed. Massangana, 1982.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder.* Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FLORENTINO, Manolo. *Em costas negras.* Uma história do tráfico de escravos entre África e o Rio de Janeiro (séculos XVIII e XIX). São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

GILMORE, Ruth Wilson. *Golden Gulag:* Prisons, Surplus, Crisis, and Opposition in Globalizing California. Berkeley: University of California Press, 2007.

GUERRA, Flávio. *História de Pernambuco*. Recife: Editora Raiz, 1984.

GOMES, Laurentino. *Escravidão:* Do primeiro leilão de cativos em Portugal à morte de Zumbi dos Palmares. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. *Lugar de Negro.* Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

GOMES, Flávio dos Santos. (eds) *Planícies Goitacazes, séculos XVIII e XIX*: da escravidão africana atlântica ao campesinato no imediato pós-abolição. Curitiba: Brazil Publishing, 2019.

INAYATULLAH, Naeem; BLANEY, David. *International relations and the problem of difference*. Londres: Routledge, 2004.

JAHN, Beate. *The cultural construction of international relations:* the invention of the state of nature. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000.

K-SUE, Park. (ed) *Race, Innovation, and Financial Growth*: The Example of Foreclosure. Nova York: Columbia University Press, 2021.

KI-ZERBO, Joseph. *História Geral da África, I:* Metodologia e pré-história da África. Brasília: UNESCO, 2010.

LAVINAS, Lena. *Capitalismo Racial:* introdução. In. Revista Rosa, 2020. Disponível em: https://revistarosa.com/2/capitalismo-racial-intro Acessado em: 20 de abril de 2024

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MINTZ, Sidney W. *Sweetness and Power*: The place of sugar in modern history. Nova York: Penguin Books, 1922.

QUINTAS, Fátima. (ed) *A Civilização Açucareira.* Recife: Fundação Gilberto Freyre, 2007.

QUINTAS, Fátima. (ed). *Cana, Engenho e Açúcar.* A civilização do açúcar. Recife: Fundação Gilberto Freyre, 2007.

REDIKER, Marcus. *The Slave Ship:* A Human History. Nova York: Penguin Books, 2008.

ROBINSON, Cedric. J. Capitalismo racial: el carácter no objetivo del desarrollo capitalista. *Tabula Rasa*, n. 28, 2018, p. 23-56.

ROBINSON, Cedric. *Black Marxism. The Making of The Black Radical.* Londres: The University of North Carolina Press, 2000.

ROSA, Carlos Eduardo Valle. (ed) *Geopolítica*: uma apreciação histórica. São Paulo: FFLCH/USP, 2021

SALGADO, Augusto. *O Porto e a Grande Guerra no Mar*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, [S. l.], v. 8, n. 2, 2018.

SHILLIAM, Robbie. *The Atlantic as a Vector of Uneven and Combined Development*. Cambridge Review of International Affairs, Cambridge, v. 22, n. 1, 2009.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

SPILLERS, Hortense J. *Mama's Baby, Papa's Maybe:* An American Grammar Book. Diacritics, Baltimore.17 (2):64 (1987).

SLAVEVOYAGES. *Trans Atlantic Slave Trade Estimates*. Disponível em: https://www.slavevoyages.org/voyage/database . Acessado em: 20 de abril de 2024.

SEMERARO, Giovanni. *Intelectuais "orgânicos" em tempos de pós-modernidade*. Campinas: Cedes, 2006.

TÁÍWÒ, Olúfémi O; BRIGHT, Liam Kofi. A Response to Michael Walzer. *Dissent*, 2020. Disponível em: https://www.dissentmagazine.org/online_articles/a-response-to-michael-walzer/, Acessado em: 20 de abril de 2024

VASCONCELOS, Erica Paula. *Dos navios negreiros ao desembarque em Salvador-BA: o papel da cidade na formação do sistema internacional moderno*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade da Integração Latino-Americana, 2024.

WALLERSTEIN, Immanuel. (ed) *A análise dos sistemas-mundo como movimento do saber*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012

WALZER, Michael. Uma nota sobre o capitalismo racial. Tradução: Marcelo Coelho. *Revista Rosa*, 2020. Disponível em: https://revistarosa.com/2/uma-nota-sobre-o-capitalismo-racial Acessado em: 20 de abril de 2024

WILCOX, Lauren. "Bodies and embodiment in IR". Londres: Routledge. In. Jenny Edkins (Org). *Routledge Handbook of Critical International Relations*. London: Routledge, 2019 p.201-215.

WILLIAMS, Eric. *Capitalismo e escravidão*. Tradução Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.