



ISSN: 2178-8839

# CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

VOLUME 12 | NÚMERO 58 | ABR./JUN. 2021





CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

ISSN 2178-8839

# CONJUNTURA AUSTRAL

## JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

### Foco e Escopo

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recebe contribuições em fluxo contínuo, na forma de Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, escritos em português, inglês ou espanhol. Ela publica trimestralmente produções originais cuja temática se situe na grande área das Relações Internacionais, com ênfase em temas pertinentes aos países do Sul Global, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas das Relações Internacionais, especialmente as agendas de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Nesse sentido, submissões que não sejam centradas em fenômenos internacionais ou transfronteiriços, definidos como pertencentes à agenda de estudos internacionais, são consideradas como fora do escopo da publicação.

### Objetivo

O objetivo principal da *Conjuntura Austral* é publicar as mais recentes, inovadoras e relevantes contribuições no campo das Relações Internacionais, tendo como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais. A *Conjuntura Austral* mantém um padrão de alta qualidade e os critérios primordiais para avaliar contribuições são a relevância e a qualidade científica dos trabalhos.

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* ressalta que as opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus(suas) respectivos(as) autores(as).

### Nossa História

A *Conjuntura Austral* foi criada em 2010, fruto de um ambicioso projeto de divulgar o conhecimento científico produzido pelo e sobre os países em desenvolvimento, que refletia não apenas a consolidação e a força da área de Relações Internacionais, mas também a realidade de transformação vivenciada pelas relações internacionais no período.

Ao completar cinco anos, a Revista passou por uma renovação, adotando uma nova identidade visual e um novo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando sua vocação para a divulgação de pesquisas sobre Ásia, África e América Latina – sem, contudo, afastar-se do diálogo com o Norte, pois é impossível pensar o Sul Global sem pensar o próprio Global. O símbolo do Cruzeiro do Sul, assim, permaneceu como sua marca referencial, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez anos de existência, a *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicou mais de 320 artigos de cerca de 370 autores diferentes, contando para isso com a colaboração voluntária de mais de 450 pareceristas. Nesse período, a revista foi acessada por mais de 100.000 pessoas diferentes, em mais de 130 países.

### Focus and Scope

*Conjuntura Austral: Journal of the Global South* receives contributions in a continuous flow, in the form of Scenario Analysis pieces, Research Articles, and Book Reviews, written in Portuguese, English or Spanish. It issues original scientific works whose theme falls within the broad area of International Relations, with an emphasis on topics relevant to the countries of the Global South. With Africa, Asia, and Latin America as the geographical area of coverage, its main focus is on the major themes of international relations, especially issues of security, diplomacy, and development.

Contributions that are not centered on international or cross-border phenomena, defined as belonging to the international studies agenda, are considered outside the scope of the publication.

### Objective

The main objective of *Conjuntura Austral* is to publish the most recent, innovative, and relevant contributions in the field of International Relations. Its target audience is composed of researchers, specialists, graduate students, and undergraduate students in the field of International Relations. *Conjuntura Austral* maintains a high-quality standard whereby the relevance and scientific quality of the submissions are the primary criteria for evaluating contributions.

*Conjuntura Austral: Journal of the Global South* emphasizes that the opinions expressed in the articles are the sole responsibility of their respective authors.

### Our History

*Conjuntura Austral* was created in 2010, as the result of an ambitious project to disseminate scientific knowledge produced by and about developing countries. It reflected not only the consolidation and strength of the International Relations area but also the reality of transformation experienced by international relations during this period.

On its fifth birthday, the Journal underwent a renovation, adopting a new visual identity and a new subtitle, *Journal of the Global South*. The journal, therefore, reaffirmed its vocation for the dissemination of research on Asia, Africa, and Latin America - without, however, abandoning the dialogue with the North, since it is impossible to think of the Global South without thinking of the Global North. The Southern Cross constellation thus remained our reference symbol, extremely relevant to the southern sailors since the time of the discoveries in the modern era.

Throughout this decade, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* has published more than 320 articles by around 370 authors, with the voluntary collaboration of more than 450 reviewers. During this period, the journal articles were read by more than 100,000 different people, in more than 130 countries.

### Enfoque y alcance

*Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recibe contribuciones en un flujo continuo, en forma de Análisis de Coyuntura, Artículos de Investigación y Reseñas Bibliográficas, escritos en portugués, inglés o español. Publica producciones originales cuya temática se encuentre dentro del campo amplio de las Relaciones Internacionales, con énfasis en temas relevantes para los países del Sur Global, teniendo como área geográfica de cobertura a África, Asia y América Latina, en la perspectiva de los principales temas de las relaciones internacionales, especialmente las agendas de seguridad, diplomacia y desarrollo.

En este sentido, los artículos remitidos que no se centren en fenómenos internacionales o transfronterizos, definidos estos como parte de la agenda de los estudios internacionales, se consideran fuera del alcance de la publicación.

### Objetivo

El objetivo principal de *Conjuntura Austral* es publicar las contribuciones más recientes, innovadoras y relevantes en el campo de las Relaciones Internacionales, teniendo como público objetivo a investigadores(as), especialistas y estudiantes de posgrado en el área de las Relaciones Internacionales. *Conjuntura Austral* mantiene un alto estándar de calidad, siendo la relevancia y la calidad científica de los artículos los criterios principales para evaluar las contribuciones.

*Conjuntura Austral: Journal of the Global South* enfatiza que las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus respectivos(as) autores(as).

### Nuestra Historia

*Conjuntura Austral* se creó en 2010, el resultado de un ambicioso proyecto para divulgar el conocimiento científico producido por y sobre los países en desarrollo, reflejando no solo la consolidación y la fuerza del campo de las Relaciones Internacionales, sino la realidad de la transformación experimentada por las relaciones internacionales en aquel período.

Tras cinco años de existencia, la Revista pasó por un proceso de renovación, adoptando una nueva identidad visual y un nuevo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando su vocación por la divulgación de investigaciones sobre Asia, África y América Latina – sin dejar, no obstante, de dialogar con el Norte, dado que es imposible pensar el Sur Global sin pensar en el Global mismo. El símbolo de la Cruz del Sur, por lo tanto, se ha mantenido como su marca de referencia, importante para los navegantes del sur desde la época de los descubrimientos de la era moderna.

A lo largo de sus diez años de existencia, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicó más de 320 artículos de unos 370 autores(as) diferentes y contó con la colaboración voluntaria de más de 450 revisores. Durante este período, la revista fue leída por más de 100.000 personas diferentes, en más de 130 países.

## Equipe Editorial

### Editor-chefe

André Luiz Reis da Silva *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

### Editores Adjuntos

Guilherme Ziebell de Oliveira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Silvia Regina Ferabolli *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

### Editor Assistente

Vinícius Henrique Mallmann *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

### Editor de Revisão

José Oviedo Pérez *Ohio State University, Estados Unidos da América*

### Assistentes Editoriais

Ana Vitória Bruxel Mendez *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Raquel de Holleben *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

### Comitê Editorial

André Moreira Cunha *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Camilo Lopez Burian *Universidad de la República, Uruguai*

Chris Landsberg *University of Johannesburg, África do Sul*

Eduardo Ernesto Filippi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jing Cheng *Hubei University, China*

Paulo Wache *Universidade Joaquim Chissano, Moçambique*

Veronica Korber Gonçalves *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

### Contato:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Faculdade de Ciências Econômicas  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais  
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil  
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963  
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

### Conselho Editorial

Aaron Schneider *Denver University, Estados Unidos da América*

Alejandro Simonoff *Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Alfredo Dombe *Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Moçambique*

Amado Luiz Cervo *Universidade de Brasília, Brasil*

Ana Flávia Barros Platiau *Universidade de Brasília, Brasil*

Anabela Busso *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Anselmo Otávio *Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil*

Carlos Arturi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Danny Zahreddine *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil*

Deisy Ventura *Universidade de São Paulo, Brasil*

Deltlef Nolte *GIGA Hamburg, Alemanha*

Elodie Brum *Colégio de México, México*

Fabian Scholze Domingues *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Fabrcio Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

Germán Soprano *CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques *Webster University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

Marco Cepik *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Mohammad Jahirul Hoque *Shahjalal University of Science and Technology, Bangladesh*

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

Sean W. Burges *Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália*

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Vijay Prashad *Tricontinental: Institute for Social Research, Índia*

Yetzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

### Apoio:



**Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços:**

**Bases de dados:**

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- EBSCO Host</li><li>- Bibliografía Latinoamericana (BIBLAT)</li><li>- Citas Latinoamericanas em Ciências Sociais y Humanidades (CLASE)</li><li>- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)</li><li>- Sumários de Revistas Brasileiras</li><li>- EuroPub</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Scilit</li><li>- PKP Index</li><li>- Scientific Indexing Services</li><li>- Academia.edu</li><li>- Open Academic Journals Index (OAJI)</li></ul> |
|---|--|

**Diretórios/Repositórios:**

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Google Scholar</li><li>- Directory of Open Access Journals (DOAJ)</li><li>- Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD)</li><li>- Latindex</li><li>- Ulrichs Web</li><li>- Journal Table of Contents</li><li>- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)</li><li>- IFindr</li><li>- Timbó FOCO</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Land Portal</li><li>- Sherpa/Romeo</li><li>- Diadorim</li><li>- Journals for Free (J4F)</li><li>- OpenAire</li><li>- AuraAmelica</li><li>- Columbia International Affairs Online (CIAO)</li><li>- Semantic Scholar</li><li>- Dimensions</li></ul> |
|--|---|

**Portais:**

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- GIGA Information Centre</li><li>- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus)</li><li>- LatinREV</li><li>- Portal de Periódicos CAPES</li><li>- Mirabel</li><li>- SmartCat</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Revistas de livre acesso (LivRe)</li><li>- Portal de Periódicos Científico UFRGS</li><li>- Oasis/IBICT</li><li>- Core</li><li>- Science Gate</li><li>- LA Referencia</li></ul> |
|--|--|

**Índices:**

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR)</li><li>- Index Copernicus</li><li>- Advanced Sciences Index</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)</li><li>- CiteFactor</li><li>- Root Indexing</li></ul> |
|---|---|

**Divulgadores:**

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- WorldCat</li><li>- Crossref</li><li>- Columbia University Libraries</li><li>- International Institute of Organized Research (I2OR)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Catalogo Italiano dei Periodici (ANPI)</li><li>- Moravian-Silesian Research Library in Ostrava (MSVK)</li><li>- Research Bib</li></ul> |
|--|--|

**Volume. 12, Número. 58 (abr./jun. 2021)**

**ARTIGOS**

A política como tragédia e ação moral na obra de Hans J. Morgenthau .....p.7 <i>Pedro Diniz Rocha</i>	
Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020) .....p.19 <i>Flavia Loss de Araujo, Bárbara Carvalho Neves</i>	
Socialismo do Século XXI: a política externa venezuelana e o populismo de Hugo Chávez ..... p.38 <i>Mateus Webber Matos, José Antonio Fogolari</i>	
Relações Centro-Periféricas: a imperfeição de poderes entre Estados Unidos, Brasil e Venezuela..... p.50 <i>Thiago Gehre, Virgílio Caixeta Arraes</i>	
O desenvolvimento da marca de um país: é possível estimular o reconhecimento internacional de um Brasil tecnológico e inovador? ..... p.63 <i>Luis Fernando Corrêa da Silva Machado</i>	
Securitização da Tríplice Fronteira: uma análise dos <i>Country Reports on Terrorism</i> publicados durante a administração de Donald Trump (2017-2020)..... p.77 <i>Isabelle Christine Somma de Castro</i>	
De George W. Bush a Donald J. Trump: a África na política externa dos Estados Unidos, 2020-2021.....p.92 <i>Anselmo Otavio</i>	
Desenvolvimento subnacional e política externa: a participação dos entes federados na política externa brasileira para questão amazônica ..... p.107 <i>André Luiz Reis da Silva, Felipe de Macedo Teixeira</i>	
<b>Normas de submissão/ Submission standards/ Directrices para autores ..... p.120</b>	

## A política como tragédia e ação moral na obra de Hans J. Morgenthau

Politics as tragedy and moral action in Hans J. Morgenthau

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.110573>

Pedro Diniz Rocha

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, Brasil

[pedro.diniz.rocha@gmail.com](mailto:pedro.diniz.rocha@gmail.com)  

### Resumo

O objetivo deste artigo é o de desvendar o papel da moralidade na ação estatal no Realismo Clássico a partir de revisita a obra de Hans J. Morgenthau. Argumenta-se que a teoria política proposta pelo autor tem base deontológica mista e se constrói em oposição àquelas deontológicas fortes e utilitaristas. Nesse contexto, se tem que o estadista em ofício pode ser levado pela natureza da política a adotar ações moralmente condenáveis, mas não se livra da culpa de suas escolhas e possui responsabilidade moral no exercício de sua agência. Na impossibilidade de realizar o bem maior em âmbito político e consciente de não poder fazê-lo, o tomador de decisão prudente deve escolher cursos de ação a partir da lógica do mal menor. Ao revisitar Morgenthau a luz da teoria política internacional destacando o debate sobre ação moral contida em seus escritos, o artigo busca contribuir tanto para literatura especializada em tradições de ética internacional, quanto para o esforço contemporâneo de releitura do Realismo Clássico em meio às teorias de Relações Internacionais.

**Palavras-chave:** Teoria das Relações Internacionais; Realismo Clássico; Hans Morgenthau; Ação moral;

### Abstract

The main goal of this article is to unveil the role of morality in State action on Classical Realism by revisiting the work of Hans J. Morgenthau. It is argued that Morgenthau's international political theory is built in a mixed-rule deontology framework, in opposition to strong deontology and utilitarianism ideas. For the author, a statesman may be prompted by the nature of politics to take morally reprehensive actions but nevertheless has moral responsibility in his agency and cannot get rid of the guilty from its choices. Given the impossibility of the greater good in politics and a statesman awareness of this dilemma, a prudent leader has to choose the lesser evil. By revisiting Morgenthau focusing on the moral aspect of Morgenthau writings, this article seeks to contribute for the specialized literature on traditions of international ethics, and for the recent effort of rereading Classical Realism in International Relations Theory.

**Keywords:** International Relations Theory; Classical Realism; Hans Morgenthau; Moral action;

Recebido: 11 janeiro 2021

Aceito: 07 abril 2021

---

*O autor contou com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.*

*Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse*



## Introdução

Morgenthau permanece ainda hoje figura central na história e no imaginário das Relações Internacionais enquanto disciplina científica, tendo sua obra contribuído para institucionalização do campo, em especial no que concerne ao contexto estadunidense. Ao longo do tempo, porém, suas menções na literatura frequentemente se tornaram ferramentas de retórica (WILLIAMS, 2007) para aqueles que, seguindo a lógica do Realismo Estrutural (WALTZ, 1979) declaravam sua obsolescência. Da mesma maneira, criaram raízes interpretações do Realismo Clássico<sup>1</sup>, no geral, e da obra de Morgenthau, em particular, como corrente que nega, como um todo, discussões sobre moralidade na política internacional, e que propõe uma ação estatal desprovida de julgamentos éticos e comandada por uma razão de Estado que não encontra limites senão na busca pelo poder (WILLIAMS, 2007; SCHEUERMAN, 2009; BELL, 2010).

Partindo de revisita historiográfica às Relações Internacionais (WILSON, 1995; SCHMIDT, 1998; 2012; GUILHOT, 2011), as últimas duas décadas trouxeram novas reflexões acerca da obra de Morgenthau que vem recuperando as suas discussões em teoria política internacional (WILLIAMS, 2007; 2004; LEBOW, 2003; 2008; MOLLOY, 2004; 2006; 2009; SCHEUERMAN, 2009; LIMA, 2018), mais particularmente no que tange a ideia de ação moral e a sua relação com política e poder (MOLLOY, 2009). Cabe dizer, entretanto, que embora seja um erro reduzir o trabalho do autor a uma política de poder nua e crua, parte do programa de pesquisa realista das Relações Internacionais de fato desconsidera ou diminui a importância da responsabilidade moral e nega a ação moral na política internacional (SCHEUERMAN, 2009). É o caso do realismo de Waltz (1979), por exemplo, que ao trazer a estrutura como variável explicativa e negar outros níveis de análise, acaba por retirar por completo a possibilidade de apreciar considerações no campo da agência (LEBOW, 2008; RENGGER, 2007). Se só a estrutura importa e não há agência, a política está separada por completo da moral e não há espaço para assinalar responsabilidade moral ao tomador de decisão.

Ao contrário de Waltz que nega a agência em sua busca por desenvolver uma Teoria da Política Internacional, Morgenthau a abraça e provê reflexões amplas sobre o dilema entre a vontade de poder própria do homem, a razão de Estado e os requerimentos de uma ação moral. Deste ponto de vista, o objetivo deste artigo é o de revisitar a sua obra e propor uma discussão sobre os fundamentos morais da ação política e os limites da política de poder. Argumenta-se que em seus escritos há uma tensão clara entre princípios originários do âmbito moral e princípios originários do âmbito político e o reconhecimento de que apesar dela não poder ser eliminada por completo, pode ser controlada pelo político prudente que pauta suas ações baseado na lógica do mal menor. É uma teoria política de base deontológica mista, que se constrói em oposição a concepções puramente utilitaristas e deontológicas fortes.

O texto segue em três partes, para além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte apresenta o fundamento da tragédia e do trágico na política internacional. A segunda parte discute potenciais limites éticos na busca pelo poder no Realismo Clássico de Morgenthau. Por fim, a terceira parte discute a resposta do autor para o dilema a partir da ideia de prudência e da lógica do mal menor.

## A política como tragédia

*“[Man] ...meets in his active experience the transformation of his good intentions into evil results, often brought about by the very means intended to avert them”  
(MORGENTHAU, 1947, p.176).*

<sup>1</sup> Por Realismo Clássico se entende neste artigo o conjunto de obras vinculadas ao programa de pesquisa realista das Relações Internacionais que em maior ou menor medida estruturam sua perspectiva acerca da política internacional no nível do indivíduo, ou do homem (Waltz, 2001), e/ou Estado permitindo considerações à nível da agência. É o caso da obra de autores como E.H Carr, Hans Morgenthau, Reinhold Niehbur e Raymond Aron, que, apesar de suas particularidades, podem ser caracterizadas como dentro da vertente. Embora evidentemente outros autores compõem o Realismo Clássico, o foco deste artigo está na obra de Hans Morgenthau.

Em seu sentido figurado, a palavra tragédia é utilizada no cotidiano para se referir ou descrever situações ou acontecimentos funestos, terríveis e que causaram sofrimento a uma ou mais pessoas inocentes<sup>2</sup>. Apesar de capturar a ideia de trágico, a concepção de política como tragédia se afasta em parte da palavra assim concebida (ERSKINE; LEBOW, 2012a). Da mesma maneira, ela não pode ser capturada em sua completude partindo unicamente de visão pessimista ligada a vertente estrutural da escola realista das Relações Internacionais, onde características do sistema internacional são percebidas como impedindo o funcionamento efetivo de suas instituições e a realização de níveis mais aprofundados de cooperação entre os Estados (BELL, 2010). Isto porque a tragédia da política não deriva de traços sistêmicos ou estruturais, mas é inerente a condição humana (BELL, 2010; RENGGER 2007). Ela pressupõe ser a humanidade capaz de atingir os níveis mais elevados de perfeição em arte, ciência e tecnologia, mas, ao mesmo tempo, destruir a partir de sua agência o que levou décadas para ser erguido (LEBOW, 2003). É o foco na agência e no nível do indivíduo que permite Morgenthau abordar de forma mais robusta o problema da tragédia.

A tragédia, aponta Morgenthau (1947, p.176), tem sua “origem como expressão artística e se traduz nas peças de teatro gregas e nas obras de Shakespeare”. As tragédias clássicas normalmente se construíam a partir de um protagonista – como Édipo – que em determinado momento comete um erro de julgamento (hamartia) – Édipo se afasta de Corinto para se exilar de sua cidade natal – que resulta em transformação de sua fortuna (peripeteia) – Édipo, de forma inocente, mata seu pai e casa com sua mãe –, posterior reconhecimento da falha (anagnorisis) e fim trágico – Jocasta se suicida, Édipo tem seus olhos arrancados e abandona Tebas (ERSKINE; LEBOW, 2012a). Morgenthau, influenciado pelo pensamento filosófico alemão de fins do século XIX e início do Século XX e, em especial àquele de Nietzsche<sup>3</sup>, onde a tragédia era usualmente posta como quadro de análise (NIETZSCHE, 1992), acaba por trazê-la para ajudá-lo a dar sentido a política internacional (ERSKINE; LEBOW, 2012a; LEBOW, 2003). O que se observa em especial em artigos, como *The Evil of Politics and the Ethics of Evil* (1945), e livros, como *Scientific Man vs. Power Politics* (1947), publicados no pós-Segunda Guerra Mundial, onde a tragédia deixa de ser criação de arte, e passa a descrever uma condição de existência (LEBOW, 2003). Nesse contexto, descreve Morgenthau (1945, p.11; 1947, p.161-162):

Queremos paz entre as nações e harmonia entre indivíduos, mas nossas ações sempre acabam em conflito e guerra. Queremos que todos os homens sejam livres, mas nossas ações colocam correntes em outros homens, e as ações dos outros colocam correntes em nós. Acreditamos na equidade de todos os homens, mas nossas demandas enquanto sociedade tornam outros desiguais. Édipo tenta prevenir a profecia e os crimes a serem cometidos no futuro, e ao fazê-lo acaba tornando-a inevitável. As ações de Brutus tinham a intenção de preservar a liberdade em Roma, mas acabam levando a sua destruição. Lincoln queria tornar todos os americanos livres, mas suas ações destruíram a vida de muitos e tornaram a liberdade uma ficção legal. Hamlet, consciente da tensão trágica entre a ética de nossos pensamentos e a ética de nossas ações, resolve agir somente quando o pode fazer de forma tão ética quanto suas intenções, e por isso acaba na inação; e, quando finalmente age, suas ações e destino são destituídos de significância moral.

Tendo como ponto de partida a leitura de tragédia na Poética de Aristóteles (2015), o trágico poder ser descrito como as consequências negativas de uma ação levada a cabo por um ator movido por concepções e princípios éticos que lhe são caros (FROST, 2012, p.24). O homem político (ou herói trágico) seria livre para fazer suas escolhas e apesar de fazê-las levando em conta o que é eticamente correto, acaba impotentemente realizando o destino que inicialmente buscava evitar. Especificamente, nos diz Morgenthau (1947, p.176) “que o homem encontra na experiência prática a transformação

<sup>2</sup> É a partir deste conceito, por exemplo, que o jornal Estado de Minas compara o rompimento da barragem da Mina Córrego de Feijão, em Brumadinho MG, em janeiro de 2019, com as chuvas sem precedentes que atingiram Belo Horizonte-MG em janeiro de 2020 (AYER, 2020).

<sup>3</sup> A relação entre Nietzsche e Morgenthau é uma ainda a ser explorada com maior profundidade pela literatura. Frei (2001) aponta a admiração de Morgenthau ao trabalho do filósofo a partir dos anos 1920, e como o autor buscou se inspirar em sua figura e pensamento ao construir parte de sua obra. Laurence (2015), nos diz que em termos concretos são possivelmente quatro as interlocuções teóricas: i) uma instância afirmativa acerca da luta e do conflito como elementos constitutivos da esfera política; ii) um abraço ao senso trágico da vida; iii) a necessidade do indivíduo em ter coragem para encarar a realidade; e iv) a indelével natureza e ubiquidade do poder. Em relação ao último ponto, Peterson (1999) argumenta que o desejo pelo poder próprio do homem de Morgenthau se assemelha e deriva da ideia de *will to power* proposta por Nietzsche, embora Laurence (2015) defenda que tal semelhança é uma interpretação muito particular e que há diferenças fundamentais na maneira pela qual ambos os autores trabalham o conceito.

de suas boas intenções em resultados funestos que emergem dos próprios meios utilizados para tentar impedi-los”. Há o reconhecimento, portanto, de elemento trágico na ação em política internacional – que, não pode, para Morgenthau, ser descolada completamente da ação moral. Além disso, a hamartia que resulta em peripeteia, não é entendida como erro de cálculo por parte do agente, afinal o ato original / o curso de ação escolhido era concebido previamente como aquele eticamente correto (FROST, 2012). Como aponta Morgenthau (1947, p.161), “nossas intenções são normalmente boas, embora as consequências de nossa ação geralmente não o são” e, se pode complementar, “bons motivos não garantem o sucesso em termos práticos e nem a moralidade do curso de ação empregado” (MORGENTHAU, 1993, p.6).

Apesar da inescapável presença da tragédia na política internacional, suas consequências são exacerbadas quando os estadistas agem cegos pela hybris (arrogância/prepotência) ou por convicções puramente perfeccionistas e/ou consequencialistas (ERSKINE; LEBOW, 2012a). Na Grécia Antiga, a hybris era representada pelo herói orgulhoso, arrogante e prepotente que, incapaz de controlar seus impulsos, age de forma temerária e desastrosa, ultrapassando sua moira e provocando o castigo dos deuses (LEITE, 2014). Em Morgenthau, a ideia de hybris é trazida para criticar a concepção utópica de que preceitos das ciências naturais poderiam ser aplicados na política internacional para resolver a tragédia da política internacional e que a sede do homem pelo poder é própria somente daqueles que ainda não abriram os olhos para a luz da razão – esse é seu mote, por exemplo, em *Scientific Man vs. Power Politics* (1945) e em artigos como *The limitations of science and the problem of social planning* (1944) e *Science of peace: a rationalist utopia* (1975). Para além, tal concepção é também utilizada para criticar estadistas imprudentes que cheios de si e cegos pelo poder escolhem cursos de ação que demandam mais recursos que de fato possuem, levando a super-extensão imperial e a derrocada (MORGENTHAU, 1949, p.210).

Da mesma maneira que ações pautadas na hybris, aquelas movidas por convicções puramente perfeccionistas ou consequencialistas são também causas da potencialização da tragédia na política internacional. Isto porque ou inocentemente recusam a enxergar a ubiquidade do mal na natureza humana (MORGENTHAU, 1993, p.3), ou acabam criando padrões demonológicos e cínicos que escondem a maldade de suas próprias ações, tornando-a sem limites (MORGENTHAU, 1993, p.9). Tal crítica por parte de Morgenthau não significa a negação da possibilidade de ação moral na política internacional, mas que ela não pode ser pautada por critérios deste tipo. É, portanto, rejeição a um tipo de moralismo e não necessariamente a moralidade (COADY, 2008), e defesa da impossibilidade de se adotar padrões morais na ação estatal sem prudência e moderação (MORGENTHAU, 1993). Como apontam Erskine e Lebow (2012a, p.12), o entendimento da política como tragédia pode nos ensinar que há uma diferença fundamental entre negar por completo estândares morais e criticar sua adoção cega frequentemente produtora da hamartia.

### Os limites éticos da busca pelo poder no Realismo Clássico de Hans J. Morgenthau

*“A man who was nothing, but a political man would be a beast, for he would be completely lacking in moral restraints” (MORGENTHAU, 1993, p.14).*

A proposta teórica de Morgenthau tem como ponto de partida fundamental compromisso ontológico acerca da natureza humana (SCHUETT, 2010), marcada por um *animus dominandi* descrito como a vontade inesgotável do homem de obter, aumentar e demonstrar poder<sup>4</sup> sobre seus semelhantes (MORGENTHAU, 1945). A afirmação de que há na natureza humana uma vontade de poder é mais forte do que o postulado de racionalidade instrumental próprio de teorias como as neorealistas e neo-institucionalistas. Isto porque o homem de Morgenthau não é somente mesquinho, egoísta e busca poder como meio para obtenção de objetivos como segurança e sobrevivência. Ele é naturalmente mal e por instinto busca o poder como um fim em si mesmo. A mesquinharia tem limites e pode ser apaziguada por meio de concessões, a

<sup>4</sup> Poder entendido como o controle sobre a consciência/o pensamento e as ações de um sobre o outro, derivado de três fontes principais: benefício esperado, medo de desvantagens, e respeito ou amor por homens e/ou instituições (MORGENTHAU, 1993, p.32).

vontade de poder, inicialmente, não (MORGENTHAU, 1945). Como consequência, há uma ubiquidade do mal em toda ação humana e, mais além, na política, já que esta é a esfera de ação em que o princípio constitutivo se encontra no exercício da dominação de um homem (ou grupo de homens) sobre outro homem (ou grupo de homens) (MORGENTHAU, 1945; 1947).

Deste entendimento Morgenthau deriva em *Política entre as nações* o segundo ponto do realismo político, onde o interesse dos agentes é definido em termos de poder e, por conseguinte, a política internacional é descrita como uma luta infundável por poder (MORGENTHAU, 1993). É dentro desta mesma ótica que se extrai seu sexto ponto, onde, influenciado por Carl Schmitt<sup>5</sup>, Morgenthau propõe que “*intelectualmente* [grifo nosso] o realista político” deve manter “a autonomia da esfera política” (MORGENTHAU, 1993, p.13). No entanto, apesar de reconhecer a centralidade do poder em política internacional, e ao contrário de Schmitt (2009, p.27-29), que identifica a política como esfera autônoma estritamente demarcada e caracterizada pela relação amigo-inimigo, Morgenthau não a reduz, como prática, somente a política de poder e em certos momentos questiona a própria separação entre política e moral, apontando a invasão perigosa da primeira em outras esferas de atividade (MORGENTHAU, 1945, p.3-6; WILLIAMS, 2004, p.663). Em *The Evil of Politics and the Ethics of Evil* (1945), por exemplo, Morgenthau descreve a política como uma característica pervasiva de todas as áreas sociais e critica a busca amoral de poder pelos Estados, já que esta tende a levar a conclusão precipitada de que *o poder faz a razão*<sup>6</sup> (LEBOW, 2003; SCHEUERMAN, 2009). Dessa maneira, as reflexões sobre poder são somente o ponto de partida de Morgenthau, mas não devem ser lidas como ponto final para sua análise das relações internacionais (LEBOW, 2003). Isto porque, mais do que uma teoria de política de poder pura, sua obra discute também os limites éticos da busca pelo poder (MOLLOY, 2009).

Há, portanto, o reconhecimento em Morgenthau (1945) de que na esfera política, e em política internacional, o estadista não pode atuar como lhe aprouver, e que dentro de limites claros deve conformar suas ações à princípios que vão além de seu expediente (LEBOW, 2003). Nos diz Morgenthau (1945, p.5) que “mesmo em parte rompido de significância ética, a ação política deve se manter longe do mal absoluto e não pode ser completamente distanciada da moral”. Tal afirmação é importante porque deixa claro sua recusa em aceitar, em termos práticos, e não intelectuais, a dualidade entre política e moral<sup>7</sup> (MORGENTHAU, 1947). O homem agindo a partir de critérios puramente político-técnico-instrumentais seria um monstro (MORGENTHAU, 1945, p.5) e poria em xeque as condições de existência de qualquer civilização (MORGENTHAU, 1993, p.244). Isto porque poderia avalizar, por exemplo, práticas de extermínio em massa, seja como àquelas adotadas por Hitler para lidar com seus inimigos domésticos (SCHEUERMAN, 2009), seja àquelas adotadas por

<sup>5</sup> Morgenthau indubitavelmente se inspirou na teoria política schmittiana na construção de seu pensamento, embora esta tenha sido uma posição tanto de aproximação, quanto de contestação. Aproximação no sentido em que o realismo de Morgenthau se constrói na tentativa de dar centralidade a política de poder enquanto motor da política internacional, mas contestação já que ao mesmo tempo há a tentativa de preservar a esfera pública e o debate político e um alerta aos riscos da dicotomia amigo-inimigo (WILLIAMS, 2004). Como aponta Scheuerman (2009, p.46), “para Morgenthau, a visão da política em Schmitt como esfera fundamentalmente diferente da moral...provê um alarde claro aos perigos de se afirmar a autonomia da esfera política abandonando as necessárias limitações normativas à ação política”. Para além da inspiração teórica, há que se destacar que a relação pessoal entre os dois foi conturbada (MORGENTHAU, 1978) não só pela posição política distinta de ambos, mas também pelo fato de Morgenthau sustentar que Schmitt plagiou parte de sua tese publicada em 1929 (MORGENTHAU, 1929; SCHEUERMAN, 2009). Para abordagem mais aprofundada da relação entre Morgenthau e Schmitt, ver Scheuerman (2007;2009) e Brown (2007).

<sup>6</sup> Em inglês, *might makes right*.

<sup>7</sup> Refere-se aqui ao entendimento de que a esfera individual é eticamente superior a esfera política e de que padrões distintos movem a ação de um agente em cada uma delas. Se isso o fosse, ditames morais estariam completamente separados da esfera política não só em termos intelectuais (para o estudioso de política internacional), como também em termos práticos (para o estadista). Em contraste, defende Morgenthau (1945, p.14), “a distinção entre ação privada e ação política não se dá por sua inocência ou culpa, moralidade ou imoralidade, bondade ou maldade, mas pelo grau em que os dois tipos de ação se desviam de normas éticas. Não há de maneira alguma uma distinção relativa ao caráter normativo da ação”. A sustentação da não distinção entre ética individual e ética política no que concerne ao caráter normativo da ação é o que permite a Morgenthau construir sua teoria política em base deontológica mista e com caráter não-perfeccionista. A diferença está no grau em que se é possível seguir determinado preceito moral em âmbito público, se comparado ao âmbito privado. Se houvesse ação política não contemplada como ação moral isto abriria espaço para uma política de poder pura e tecnicista que traria resultados catastróficos para a sociedade. Tal abordagem se diferencia em partes, mas não por completo e as nuances são óbvias nesse raciocínio, daquela de teóricos políticos como Maquiavel, por exemplo, que ao rejeitar o legado ético-cristão do período medieval e construir uma moral política laica acaba rompendo com concepções de bem e de mal, justo e injusto, tornando a política alheia a moral, a estabelecendo como esfera de atividade autônoma (AMARAL, 2012). O que, para Morgenthau, em termos práticos, e não intelectuais, é um problema, visto que isso poderia avalizar uma política de poder pura (MORGENTHAU, 1945). Nota-se que uma discussão mais aprofundada e sóbria do debate proposto por Maquiavel sobre a contraposição entre ética individual e ética política e suas aproximações e distanciamentos com a teoria política proposta por Morgenthau é ainda necessária e traria contribuição significativa para a área.

Roma para lidar com Cartago (MORGENTHAU, 1948, p.82). O fato é que mesmo reconhecendo a ubiquidade do mal em toda ação humana, Morgenthau (1993, p.244) acredita que a busca pelo poder deve estar sujeita a certas limitações, por mais fracas que estas sejam, na forma de normas e regras de conduta estabelecidas em meio a uma sociedade. Deve-se “ao menos regular ou restringir a busca pelo poder de forma desenfreada, já que esta pode destroçar a sociedade ou entregar a vida e a felicidade dos mais fracos ao arbítrio dos mais fortes” (MORGENTHAU, 1993, p.244).

O homem, destaca Morgenthau em *Scientific Man vs. Power Politics*, “é um animal político por natureza...; e um ser moral porque é um homem” (MORGENTHAU, 1947, p.145). Julgamentos em âmbito político estão intrinsicamente ligados a padrões normativos (SCHEUERMAN, 2009), necessários para circunscrever a vontade de poder a um nível tolerável para convivência em sociedade (MORGENTHAU, 1993, p.243-244). O homem por instinto busca poder, ao mesmo tempo em que pretende (com sucesso questionável) limitar seu exercício destrutivo e ilegítimo (SCHEUERMAN, 2009). O reconhecimento da ubiquidade do mal motora da tragédia na política internacional de fato limita em âmbito político algumas considerações éticas por parte do estadista, mas não elimina por completo a sua responsabilidade moral. A teoria política de Morgenthau se desenvolve então como uma crítica àqueles que negam em sua totalidade a moralidade da ação política e a partir do reconhecimento de que padrões morais não podem ser satisfeitos pelo estadista sem prudência (MORGENTHAU, 1993, p.12). Ações em âmbito político baseadas em considerações consequencialistas (ou utilitaristas) ou deontológicas fortes tendem a levar a resultados contrários àqueles esperados pelos agentes (MORGENTHAU, 1945). O estadista deve reconhecer o *animus dominandi* da natureza humana e a tragédia na política internacional antes de adotar qualquer padrão moral como critério de seleção de cursos de ação. Em caso contrário o político torna-se um moralista (COADY, 2008), provocando consequências práticas que são por si só problemáticas em termos normativos (BELL, 2010).

Uma teoria moral consequencialista pode ser descrita como àquela em que uma ação é julgada como correta ou incorreta tendo em vista determinado fim moral que se deseja produzir, não importando os meios empregados para tanto. Como exemplo tem-se o utilitarismo, onde o objetivo da ação moral é a obtenção da maior quantidade de satisfação possível para o maior número de pessoas (BENTHAM, 1984; MILL, 2004) Em teorias deste tipo há uma subordinação funcional dos meios aos fins e, portanto, independentemente dos meios escolhidos, uma ação é julgada como moralmente correta pelos resultados alcançados por ela (MORGENTHAU, 1947). Para Morgenthau, julgar ações em política internacional tendo como ponto de partida padrões consequencialistas (ou utilitaristas) é somente uma tentativa cínica de justificar determinados meios e escapar da responsabilidade moral (LEBOW, 2003). Isto porque leva a negação de julgamentos éticos por completo (MORGENTHAU, 1945, p.9), já que a princípio legitima qualquer curso de ação: “independentemente do que for feito *ad majorem dei gloriam*<sup>8</sup> a ação comunga da santidade do fim último” (MORGENTHAU, 1947, p.159).

Crítica ao consequencialismo pode ser observada, por exemplo, quando em seu quinto ponto em *Política entre as nações* Morgenthau (1993, p.13) estabelece uma recusa por parte do realismo político “em identificar aspirações morais particulares de uma nação com as leis morais que governam o universo”. Isto porque tal consideração intensifica a luta por poder na política internacional, na medida em que códigos morais de uma nação tendem a ser incompatíveis com a de outras, e líderes convencidos da universalidade de seus princípios e de sua missão sagrada tem legitimadas quaisquer sejam suas ações<sup>9</sup> (MORGENTHAU, 1948, p.99). Tal efeito é potencializado caso padrões demonológicos emergam e determinados grupos sejam identificados como a fonte primária de todo o mal (MORGENTHAU, 1993, p.9). Nesse caso a

<sup>8</sup> “Para maior glória de Deus”, em latim.

<sup>9</sup> Tal posição de Morgenthau se insere em meio a sua crítica ao liberalismo estadunidense aplicado às relações internacionais. As guerras liberais, aponta o autor, “longe de serem as últimas guerras, são as precursoras e pioneiras de guerras cada vez mais extensivas e destrutivas” (MORGENTHAU, 1947, p.63). Em posição próxima a de Carl Schmitt (2014) (BROWN, 2007), Morgenthau acusa de cinismo líderes liberais que escondem por trás de sua pretensa moral universal uma política de poder pura que tem resultados práticos problemáticos (SCHEUERMAN, 2007, p.70). Cabe destacar aqui a curta análise de Anthony Lang Jr. (2007, p.33-37) sobre a “Guerra ao Terror” tendo como ponto de partida entendimentos de agência e moralidade presentes na obra Morgenthau.

conquista, a dominação e o extermínio passam a ser justificados como “o ‘fardo do homem branco’, a ‘missão nacional’, o ‘destino manifesto’, o ‘dever sagrado’ ou o ‘dever Cristão’” (MORGENTHAU, 1993, p.107).

Em contraste as teorias políticas consequencialistas, aquelas deontológicas fortes julgam ações como corretas ou incorretas de acordo com a natureza ou a qualidade dos meios empregados pelo ator. Não importa aqui as possíveis consequências funestas da ação, já que há uma subordinação formal dos fins aos meios (BELL, 2010). A partir de seus ditames, o estadista deve rejeitar todo curso de ação que não parta de convicção ética superior (WEBER, 2015), à revelia dos resultados produzidos. Como exemplo, tem-se a ética deontológica kantiana, que funda a obrigação moral do agente no reconhecimento racional de um imperativo categórico (KANT, 2002). O problema, entretanto, de pautar a política internacional em padrões deste tipo está nos riscos de o político deixar de lado a ética da responsabilidade (WEBER, 2015) que seu cargo exige (MORGENTHAU, 1947, p.160). Como aponta Morgenthau (1947, p.10), “o ator político tem, para além de seus deveres morais, o dever de agir de forma responsável”, e “o que é feito na esfera política...com boas intenções, mas de forma inocente, pode trazer à tona os próprios resultados funestos que o agente buscava inicialmente evitar”. A vontade de poder própria da natureza humana e o reconhecimento da política como tragédia deveriam por si só impedir que o político consciente aja inadvertidamente a partir de uma ética da convicção (MORGENTHAU, 1947, p.149).

Ao fim e ao cabo, a teoria política de Morgenthau parece alertar para a complexidade moral da vida política e se recusa a determinar a moralidade de uma ação desde monismos consequencialistas, “o resultado da ação cumpre os comandos de Deus?”, ou deontológicos fortes, “a ação foi pautada nos comandos de Deus?” (WALUCHOW, 2003). A partir de uma via pluralista própria da deontologia mista (ou fraca), reconhece que estadistas podem se recusar a considerar certos fins e a usar certos meios que em uma ótica puramente técnica e instrumental estariam corretos, “não porque no expediente político determinado curso de ação é impraticável ou inocente, mas porque algumas normas morais são de fato intransponíveis” (MORGENTHAU, 1993, p.249). Isto é, para Morgenthau, a maximização de um bem não-moral considerado estritamente relevante, como “poder”, pode ser constrangida por princípios éticos<sup>10</sup> não relacionados a ele, mas não completamente (MCKEOGH, 1997; WALUCHOW, 2003). Há aqui uma tensão clara entre princípios originários do âmbito moral e princípios originários do âmbito político, que, como se observa no quarto ponto de *Política entre as nações*, Morgenthau (1993) não busca ou pretende ofuscar. Posição, ao que parece, de natureza weberiana<sup>11</sup> (TURNER, 2004). Em *Política como vocação* (1919), lembra Weber (2015, p.136) que “a política é feita com a cabeça, mas com toda certeza não apenas com a cabeça.” E complementa: “a ética da convicção e a ética da responsabilidade não apontam para uma oposição absoluta, mas para complementos que só constituem juntos o homem autêntico, aquele homem que pode ter a ‘vocação para política’” (WEBER, 2015, p.137). No caso de Morgenthau, o estadista prudente.

<sup>10</sup> Quais princípios seriam esses? Morgenthau (1979, p.4; 1993, p.12) recusa a possibilidade de considerar princípios morais universais e propõe que a resposta deve ser relativista em dois sentidos, em termos de tempo e em termos de cultura. Isto é, para o autor a aplicação de determinados princípios éticos deriva de períodos específicos da história (relativismo de tempo) e/ou de sociedade específica (relativismo cultural) (MORGENTHAU, 1979, p.4). Como exemplo, Morgenthau (1979, p.3) refere-se a normas de *jus in bello*, como a distinção entre combatentes e não combatentes. Tal distinção se solidifica no Século XIX, mas não era uma obrigação moral de beligerantes em períodos anteriores (MORGENTHAU, 1948, p.782; 1993, p.253).

<sup>11</sup> Em relação a interseção entre Morgenthau e Weber, Turner (2007) destaca a influência dos escritos do segundo na formação acadêmica do primeiro ao longo da década de 1920. Influência esta que veio a se observar na sua própria produção acadêmica, mas não de forma expressa, já que são raras as citações diretas ao autor feitas por Morgenthau ao longo de sua obra. Embora sejam escassas as citações diretas, é possível apontar caráter Weberiano na teoria política de Morgenthau, sendo este talvez mais claramente percebido no que concerne a dimensão trágica da política trazida por sua conexão com a violência e a ideia de ética da responsabilidade. Fazer política é adentrar um pacto diabólico onde o tomador de decisão deve agir mesmo sem nunca estar completamente certo de que sua ação será eticamente boa, mas ao mesmo tempo não podendo abrir completamente mão de seus valores e devendo evitar aplicar uma política de poder pura (TURNER, 2007). Como aponta Turner (2007) este dilema entre as demandas da moral e as demandas da política é essencialmente o mesmo para ambos e acaba levando a concepção semelhante da característica do líder que conseguiria lidar com o problema: somente o político vocacionado com devoção apaixonada a uma causa, em Weber, e o tomador de decisão prudente, mas com propósito moral, em Morgenthau, conseguiriam balancear as duas demandas e adotar cursos de ação acima da busca sem sentido do poder pelo poder (TURNER, 2007 p.109). Para discussão mais completa sobre a inspiração weberiana de Morgenthau ver Turner (2007) e Turner e Mazur (2009).

## Ação moral, prudência e a lógica do mal menor

*“...it is only the awareness of the tragic presence of evil in all political action which at least enables man to choose the lesser evil and to be as good as he can be in an evil world” (MORGENTHAU, 1947, p.173).*

Em política internacional se faz comum o uso de prosopopeias para tratar a ação do Estado e outras coletividades. No entanto, em termos empíricos, aponta Morgenthau (1945, p.10; 1947, p.161-162; 1993, p.117), não existe ação estatal propriamente dita, mas a ação de indivíduos particulares que agem em nome do Estado. O que significa que não se pode conceber a condução de determinada política externa destituída de significância moral (MORGENTHAU, 1993, p.274), já que toda ação individual / humana é, em alguma medida, uma ação moral. Isto é, “não podemos agir, senão moralmente, porque somos homens” (MORGENTHAU, 1979, p.1) e mesmo estadistas levados parcialmente por sua vontade de poder potencialmente agem com culpa e retêm certos vestígios de escrúpulos morais (MORGENTHAU, 1945, p.16). Por esse motivo, o realismo político proposto por Morgenthau não condena e não requer que o tomador de decisão se abstenha de seus princípios, mas exige que ele, no exercício de suas funções, saiba distinguir de maneira eficiente “o que é desejável em todos os lugares e a todo momento, e o que é possível dentro de circunstâncias espaço-temporais concretas” (MORGENTHAU, 1993, p.7).

Argumenta-se que, para o autor, o estadista em ofício é levado pela natureza da política a adotar ações moralmente condenáveis, já que não pode renunciar por completo ou negar o animus dominandi que governa os homens. No entanto, ao mesmo tempo, ele não pode abrir mão completamente de seus princípios morais sem se transformar em um animal movido unicamente por seus instintos mais selvagens (MORGENTHAU, 1947, p.172). A tensão derivada deste dilema leva Morgenthau (1945, p.18) a estabelecer o princípio do mal menor como o único capaz de julgar moralmente ações individuais em âmbito político, pois ele, ao mesmo tempo, preserva a primazia do interesse nacional e recusa os estândares puramente técnicos de uma política de poder pura (MOLLOY, 2009). Dada a realidade da vida política internacional, o que se pode esperar de um estadista é que ele minimize os efeitos negativos da ação política ao escolher cursos de ação pautados na ótica do mal menor (MORGENTHAU, 1947, p.173). A escolha pelo mal menor é uma escolha moral para Morgenthau, na medida em que o tomador de decisão tem o dever de escolher dentre as opções adequadas aos deveres de sua função, àquela que se alinha o máximo possível aos princípios éticos que lhe são caros sem colocar em risco a responsabilidade moral de seu cargo. Para o autor,

nem a ciência, nem a ética, nem a política podem pôr em harmonia por si só o conflito entre a política e a moral. Não há escolha entre poder e o bem comum. Agir com sucesso, isto é, de acordo com as regras do jogo político, é sabedoria política. Saber com desespero que a ação política é inevitavelmente má, e agir de qualquer maneira, é ter coragem. Escolher dentro todas as ações possíveis aquela que produz o mal menor é um julgamento moral. Somente a combinação de sabedoria política, como coragem, e julgamento moral pode reconciliar a natureza do homem com seu destino moral (MORGENTHAU, 1945, p.18)

Ao considerar o mal menor como critério para se julgar a ação do estadista em política internacional, a proposta de Morgenthau encontra eco na Grécia Antiga e, mais particularmente, em escritos de filósofos como Aristóteles (1984) e Epicuro (1926) (LANG, 2007; MOLLOY, 2009). Em *Ética a Nicômaco*, por exemplo, Aristóteles (1984, p.72) argumenta que o mal menor deve ser equiparado a um bem, mesmo que em termos condicionais. Isto porque, apesar de não ser um bem absoluto, no sentido de não ser um bem em si mesmo, ele é um bem em termos comparativos, já que em relação a um mal maior ele é melhor e, portanto, digno de escolha (ARISTÓTELES, 1984; MOLLOY, 2009). Da mesma maneira, Epicuro (1926) defende que, a princípio, nem todo prazer absoluto deve ser escolhido pelo homem virtuoso, na medida em que este pode por consequência trazer dissabores maiores do que o prazer produzido. Mesmo que toda dor seja um mal, em algumas circunstâncias é preciso escolher produzi-la, pois ao se pesar as vantagens e desvantagens de diferentes cursos de ação, “o bem pode ser um mal, e o mal, um bem” (EPICURO, 1926, p.89). Em resumo, para Epicuro (1926, p.109), ninguém deve

escolher o mal deliberadamente, mas em certas ocasiões, e por comparação com um mal maior que poderia ser produzido, tem por razão escolhê-lo.

As obrigações morais trazidas pelo mal menor são próprias de teorias políticas embasadas na deontologia mista (ou fraca). De acordo com Waluchow (2003, p.196-197), são obrigações deontológicas mistas aquelas em que princípios morais devem a priori ser seguidos a todo o momento, mas tem de ser ignorados em casos particulares que colocam em risco juízos ou deveres mais fortes para o agente. No caso, a tragédia da política internacional circunscreve a liberdade de escolha do estadista, já que a necessidade talvez impeça a seleção de determinados cursos de ação que mesmo estando moralmente corretos são politicamente inviáveis (ERSKINE; LEBOW, 2012b). A ação moral em Morgenthau se faz, portanto, a partir da prudência e da moderação, virtudes próprias de um político profissional. O que se observa em Política entre as nações, quando o autor destaca que “não há possibilidade de haver moralidade na política sem prudência; isto é, sem serem consideradas as consequências políticas de suposta ação moral” (MORGENTHAU, 1993, p.12). A prudência é o modo pelo qual as aspirações morais de um estadista podem ser filtradas e aplicadas em política internacional (MOLLOY, 2009), sendo a base para a tomada de decisão ótima ao permitir o peso de princípios políticos e morais (HARIMAN, 2003). A escolha pelo mal menor só pode ser feita pelo político prudente, sendo a prudência, portanto, a virtude que permite reconciliar os imperativos morais com as demandas do interesse nacional e da sobrevivência do Estado, originando em Morgenthau uma teoria política de base deontológica mista baseada em uma ética não-perfeccionista (MURRAY, 1996).

Morgenthau, ao trazer a ideia de prudência no sentido de sabedoria prática (ou frônese / phrónesis, do grego antigo), também encontra eco e se alinha aos escritos gregos clássicos, em especial àqueles de Aristóteles e, em maior ou menor sentido, Epicuro (LANG, 2007, p.23). Por esta perspectiva, a prudência seria uma virtude, na medida em que aquele agente político dotado por ela é capaz de balancear tendências aparentemente contraditórias e, a partir delas, selecionar os meios adequados para a garantia de fins morais e políticos interseccionados (HARIMAN, 2003; LANG, 2007). Em Ética a Nicômaco, por exemplo, Aristóteles (1984) defende a virtude da prudência como pré-requisito para a excelência moral e um governo de sucesso, a identificando em estadistas como Péricles. Isto porque é somente a partir dela que um líder pode tomar decisões atreladas a maximização de seu expediente e da boa vida (ARISTÓTELES, 1984). Da mesma maneira, Epicuro (1926, p.91) considera a prudência a maior de todas as virtudes, “mais preciosa que a própria filosofia”, e àquela a partir da qual todas as outras se tornam possíveis. Em suma, assim como para o filósofo é impossível atingir a boa vida sem ser prudente (Epicuro, 1926), para Morgenthau a prudência é a única maneira de escapar, mesmo que parcialmente, da tragédia intrínseca à política internacional.

### **Considerações Finais**

Morgenthau exerceu influência considerável na institucionalização das Relações Internacionais enquanto disciplina científica e no desenvolvimento da Teoria das Relações Internacionais ao longo do século XX. Tendo como referência a virada behaviorista na década de 1960 e o Realismo Estrutural de Waltz (1976), acabou por se popularizar no campo das RI não só visão simplificada do que seria o programa de pesquisa Realista, como também a ideia de obsolescência do Realismo Clássico. Nos últimos anos, haja visto a propulsão de estudos historiográficos sobre as Relações Internacionais, o trabalho de teóricos como Morgenthau (MOLLOY, 2009), Niebuhr (HARRIES; PLATTEN, 2010), Carr (MOLLOY, 2013), dentre outros, vem paulatinamente sendo retomado, tendo destaque suas contribuições em teoria política internacional. Nesse contexto, este artigo se propôs a desvendar o papel da moralidade na ação estatal dentro do Realismo Clássico, mais particularmente no que concerne a obra de Hans J. Morgenthau.

Apresentou-se a ideia de que a teoria de Morgenthau não está desprovida de considerações éticas e comandada de forma nua e crua por uma razão de Estado que não encontra limites senão na busca pelo poder. Há uma riqueza de material ainda a ser explorada que discute o elemento trágico da política internacional pautada no animus dominandi próprio a natureza humana, e a tensão enclausurante entre a razão de Estado e os requerimentos de uma ação moral. Ao

trazer à agência para frente de sua análise, Morgenthau abre portas analíticas para debate em torno de responsabilidade moral, ética internacional e sobre os limites do exercício do poder em meio às relações internacionais. Como resposta parcial ao dilema, o autor retoma conceitos clássicos como o de prudência e do mal menor, construindo uma teoria política de base deontológica mista baseada em uma ética não-perfeccionista.

Enfim, este artigo é entendido como um ponto de partida para uma discussão mais aprofundada sobre tradições em ética internacional e sobre o Realismo Clássico em meio às teorias de Relações Internacionais. Espera-se ter contribuído para o esforço contemporâneo de releitura às obras de autores importantes no desenvolvimento teórico do programa de pesquisa Realista no Século XX, como Raymond Aron, Reinhold Niebuhr e Hans J. Morgenthau, mas que foram relegados a segundo plano desde o desenvolvimento a partir dos anos 1970 do Realismo Estrutural e do debate Neo-Neo. Em suma, há mais nos escritos de Morgenthau do que uma política de poder pura, e a retomada da agência talvez seja um ponto de partida importante para discussão sobre moralidade, responsabilidade moral e ação moral dentro da tradição realista das Relações Internacionais.

## Referências

- AMARAL, M. Maquiavel e as relações entre ética e política. **Ensaios Filosóficos**, v. 6, p. 25-37, 2012.
- ARISTÓTELES. Nicomachean Ethics. In: BARNES, J. (Ed.). **The Complete Works of Aristotle**: Revised Oxford Translation. Vol. 2. Princeton: Princeton University Press, 1984
- ARISTÓTELES. **Poética**. Trad. Paulo Pinheiro. São Paulo: Editora 34, 2015.
- AYER, F. Sem descanso entre tragédias: veja como foi o trabalho dos bombeiros na chuva em BH. **Estado de Minas**. 27 de Jan. 2020. Disponível em < [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/01/27/interna\\_gerais,1117216/sem-descanso-entre-tragedias-como-foi-o-trabalho-dos-bombeiros-em-bh.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/01/27/interna_gerais,1117216/sem-descanso-entre-tragedias-como-foi-o-trabalho-dos-bombeiros-em-bh.shtml)>. Acesso em 12 fev. 2020.
- BELL, D. Political realism and the limits of ethics. In: Bell, D. (Ed.). **Ethics and World Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- BENTHAM, J. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Trad. Luiz João Baraúna. 3. Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- BROWN, C. 'The Twilight of International Morality'? Hans J. Morgenthau and Carl Schmitt on the end of the *Jus Publicum Europaeum*. In: WILLIAMS, M. (Ed.). **Realism Reconsidered**: The legacy of Hans J. Morgenthau in International Relations. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- COADY, C. A. J. **Messy Morality**: the challenge of politics. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- EPICURO. **Epicurus**: the extant remains. Trad. Cyril Bailey. Oxford: Clarendon Press, 1926.
- ERSKINE, T; LEBOW, R. N. Understanding Tragedy and Understanding International Relations. In: ERSKINE, T; LEBOW, R. N. (Eds.). **Tragedy and International Relations**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2012a.
- ERSKINE, T; LEBOW, R. N. Learning from Tragedy and Refocusing International Relations. In: ERSKINE, T; LEBOW, R. N. (Eds.). **Tragedy and International Relations**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2012b.
- FREI, C. **Hans J. Morgenthau**: An Intellectual Biography. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2001.
- FROST, M. Tragedy, Ethics and International Relations. In: ERSKINE, T; LEBOW, R. N. (Eds.). **Tragedy and International Relations**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- GUILHOT, Nicolas (ed.). **The Invention of International Relations Theory**: Realism, the Rockefeller Foundation, and the 1954 Conference on Theory. New York: Columbia University Press, 2011.
- HARIMAN, R. Theory without modernity. In: HARIMAN, R. (Ed.) **Prudence**: classical virtue, postmodern practice. University Park: The Pennsylvania University Press, 2003.
- HARRIES, R.; PLATTEN, S. **Reinhold Niebuhr and Contemporary Politics**: God and Power. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- KANT, I. **Groundwork for the Metaphysics of Morals**. Trad. Allen Wood. New Haven: Yale University Press, 2002.
- LANG JR., A. Morgenthau, agency and Aristotle. In: WILLIAMS, M. (Ed.). **Realism Reconsidered**: The legacy of Hans J. Morgenthau in International Relations. Oxford: Oxford University Press, 2007.

- LAURENCE, M. Nietzsche, Morgenthau, and the Roots of Realism. **E-International Relations**. 2015. Disponível em <<https://www.e-ir.info/pdf/56948>>. Acesso em 18 de Fev., 2020.
- LEBOW, R. N. **The tragic vision of politics: Ethics, Interests and Orders**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- LEBOW, R. N. The Ancient Greeks and modern realism: ethics, persuasion, and power. In: BELL, D. (Ed.). **Political Thought and International Relations: variations on a Realist Theme**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- LEITE, P. Hybris e a ofensa ao divino como causa da ruína dos governantes em Ésquilo. **História Antiga e Medieval**, v.6, n.12, p.1-21, 2014.
- LIMA, M.R.S de. A atualidade do pensamento de Hans Morgenthau. **Relações Internacionais**, n.58, p.27-40, 2018.
- MAZUR, G (Ed.). **One-hundred-year commemoration to the life of Hans Morgenthau (1904-2004)**. Nova York: Semenenko Foundation, 2004.
- MCKEOGH, C. **The Political Realism of Reinhold Niebuhr: a pragmatic approach to Just War**. Hampshire: Macmillan Press, 1997.
- MILL, J. S. **Utilitarianism**. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- MOLLOY, S. Truth, Power, Theory: Hans Morgenthau's Formulation of Realism. **Diplomacy & Statecraft**, v.15, p.1-34, 2004.
- MOLLOY, S. **The Hidden History of Realism: A genealogy of power politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- MOLLOY, S. Aristotle, Epicurus, Morgenthau and the political ethics of the lesser evil. **Journal of International Political Theory**, v.5, n.1, p.94-112, 2009.
- MOLLOY, S. Spinoza, Carr, and the ethics of The Twenty Years' Crisis. **Review of International Studies**, v.39, n.2, p.251-271, 2013.
- MORGENTHAU, H. **Die internationale Rechtspflege, ihr Wesen und ihre Grenzen**. Leipzig: Universitaetsverlag von Noske, 1929.
- MORGENTHAU, H. The limitations of Science and the Problem of Social Planning. **Ethics**, v.54, n.3, p.174-185, 1944.
- MORGENTHAU, H. The Evil of Politics and the Ethics of Evil. **Ethics**, v.56, n.2, p.1-18, 1945.
- MORGENTHAU, H. Diplomacy. **Yale Law Journal**, v.55, n.5, p.1067-1080, 1946.
- MORGENTHAU, H. **Scientific Man vs. Power Politics**. Londres: Latimer House Limited, 1947.
- MORGENTHAU, H. The Twilight of International Morality. **Ethics**, v.58, n.2, p.79-99, 1948.
- MORGENTHAU, H. The primacy of the national interest. **The American Scholar**, 18, n.2, p.207-212, 1949.
- MORGENTHAU, H. The demands of prudence. In: MORGENTHAU, Hans. **Politics in the Twentieth Century, vol. 3: The Restoration of American Politics**. Chicago: Chicago University Press, 1962.
- MORGENTHAU, H. Science of peace: a rationalist utopia. **Social Research**, v.42, n.1, p.20-34, 1975.
- MORGENTHAU, H. An intellectual autobiography. **Society**, v.15, n.2, p.63-68, 1978.
- MORGENTHAU, H. **Human Rights & Foreign Policy**. CRIA: Nova York, 1979.
- MORGENTHAU, H. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. 6ª Ed. Nova York: McGraw-Hill, 1993.
- NIETZSCHE, F. **O Nascimento da Tragédia ou Helenismo e Pessimismo**. Trad. J. Guinsburg. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- PETERSEN, U. Breathing Nietzsche's Air: new reflections on Morgenthau's concepts of power and human nature. **Alternatives: Global, Local, Political**, v.24, n.1, p.83-118, 1999.
- RENGGER, N. Realism, tragedy and the anti-Pelagian imagination in international political thought. In: WILLIAMS, M. (Ed.). **Realism Reconsidered: The legacy of Hans J. Morgenthau in International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- SCHEUERMAN, W. Carl Schmitt and Hans Morgenthau: realism and beyond. In: WILLIAMS, M. (Ed.). **Realism Reconsidered: The legacy of Hans J. Morgenthau in International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- SCHEUERMAN, W. **Hans Morgenthau: Realism and Beyond**. Cambridge: Polity Press, 2009.
- SCHMIDT, Brian C. **The political discourse of anarchy: A disciplinary history of international relations**. Albany: SUNY, 1998.
- SCHMIDT, Brian C. (ed.) **International relations and the first great debate**. London: Routledge, 2012.
- SCHMITT, C. **O Conceito do Político / Teoria do Partisan**. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2009.

- SCHMITT, C. **O nomos da Terra no direito das gentes do *jus publicum europæum***. Trad. Alexandre Franco Sá et. al. Rio de Janeiro: Contraponto/ Ed. PUC-Rio, 2014.
- SCHUETT, R. **Political Realism, Freud, and Human Nature in International Relations: the resurrection of the Realist Man**. Nova York: Palgrave, 2010.
- TURNER, S. Morgenthau as a Weberian. In: MAZUR, G (Ed.). **One-hundred-year commemoration to the life of Hans Morgenthau (1904-2004)**. Nova York: Semenenko Foundation, 2004.
- TURNER, S; MAZUR, G. Morgenthau as a Weberian Methodologist. **European Journal of International Relations**, v.15, n.3, p.477-504, 2009.
- WALTZ, K. **Theory of International Politics**. Long Grove: Waveland Press Inc., 1979.
- WALTZ, K. **Man, the state, and war: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 2001.
- WALUCHOW, W. **The Dimensions of Ethics: an introduction to Ethical Theory**. Ontario: Broadview Press, 2003.
- WEBER, M. Política como vocação (1919). In: WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações**. Trad. Marco Antônio Casanova. São Paulo: Martins Claret, 2015.
- WILLIAMS, M. Why ideas matter in International Relations: Hans Morgenthau, Classical Realism, and the Moral Construction of Power Politics. **International Organization**, v.58, n.4, p.633-665, 2004.
- WILLIAMS, M. Introduction. In: WILLIAMS, M. (Ed.). **Realism Reconsidered: The legacy of Hans J. Morgenthau in International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- WILSON, Peter. Introduction. In: LONG, David & WILSON, Peter (ed.). **Thinkers of the twenty years' crisis: Inter-war idealism reassessed**. Oxford: Clarendon Press, 1995

---

*Funções de colaboração exercidas*

---

*Pedro Diniz Rocha:**Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);**Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)*

## Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020)

Regionalism, Venezuelan crisis and the COVID-19 pandemic: the impact of regional fragmentation on the current scenario (2013-2020)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.110583>

Flavia Loss de Araujo

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), São Paulo, Brasil

[flavialossaraujo@usp.br](mailto:flavialossaraujo@usp.br)  

Bárbara Carvalho Neves

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), Bauru, Brasil

[barbara.neves@unesp.br](mailto:barbara.neves@unesp.br)  

### Resumo

A convergência política na América do Sul, vivenciada entre 1998 e 2013, marcada por um cenário de crescimento econômico e destacado incentivo por parte dos governos sul-americanos em cooperar e formar espaços para a integração, não resultou no aprofundamento dos processos regionais existentes. Tal período, conhecido como regionalismo pós-hegemônico, ainda que compartilhando objetivos e valores em comum, levou à criação de diferentes instituições que ampliaram a segmentação regional ao serem incapazes de se consolidar diante das outras estruturas já existentes. Dessa maneira, o principal problema aqui discutido é a existência de um espaço regional fragmentado. Ao questionar como as instituições regionais sul-americanas respondem às demandas nacionais e regionais em um cenário fragmentado, este artigo busca analisar e avaliar os impactos da fragmentação regional em cenários críticos que demandam ações conjuntas e respostas institucionais regionais para resolver problemas que ultrapassam as fronteiras nacionais, em especial a crise Venezuelana e a pandemia do Covid-19. Através de análise bibliográfica recente, assim como a partir do acompanhamento de notícias, fontes jornalísticas e documentos oficiais dos blocos regionais sul-americanos existentes, este artigo discute que em um cenário institucionalmente fragmentado, as instituições regionais encontram-se limitadas para dar respostas às demandas existentes.

**Palavras-chave:** Integração regional; Regionalismo pós-hegemônico; Venezuela; Crise regional; Covid-19; América do Sul;

### Abstract

Political convergence in South America, experienced between 1998 and 2013, marked by a scenario of economic growth and a strong incentive on the part of South American governments to cooperate and form spaces for integration, did not result in the deepening of existing regional processes. This period, known as post-hegemonic regionalism, although sharing common goals and values, led to the creation of different institutions that expanded the regional fragmentation once they were unable to consolidate themselves in the face of other existing structures. Thus, the main problem discussed here is the existence of a fragmented regional space. When questioning how South American regional institutions respond to national and regional demands in a fragmented scenario, this article seeks to analyze and evaluate the impacts of regional fragmentation in critical scenarios that require joint actions and regional institutional responses to solve problems that go beyond national borders, particularly the Venezuelan crisis and the Covid-19 pandemic. Through recent bibliographic analysis, as well as following news, journalistic sources and official documents from existing South American regional blocs, this article argues that in an institutionally fragmented scenario, regional institutions are limited to providing answers to existing demands.

**Keywords:** Regional integration; Post-hegemonic Regionalism; Venezuela; Regional crisis; Covid-19; South-America;

Recebido: 11 janeiro 2021

Aceito: 31 março 2021

As autoras agradecem a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº.2020/04348-5a e afirmam que as opiniões, hipóteses e conclusões apresentadas neste trabalho não necessariamente refletem a visão da FAPESP. O projeto foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - Código de financiamento 001.

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



## Introdução

A cooperação e a integração na América Latina resultam de um processo histórico de aproximação e afastamento entre os países do continente, que refletem movimentos de convergência e divergência entre as perspectivas políticas, econômicas, sócio-ambientais e, principalmente, pela expectativa que cada país tem sobre o papel do entorno regional para sua posição no sistema mundial. Apesar de alguns avanços, ao longo deste século um dos objetivos não concretizados foi a construção de uma identidade sul-americana, marcada principalmente pela existência de vários projetos nacionais que, por sua vez, conformaram o alargamento da sobreposição das instituições regionais na América do Sul (NOLTE; COMINI, 2016).

A sobreposição de instituições como um aspecto da arquitetura regional pode resultar das diferentes reações dos Estados-membros, assim como das organizações regionais conformadas (NOLTE, 2018), levando a contextos de fragmentação ou de complementaridade (RIBEIRO, 2016). Desde o aprofundamento da crise político-econômica dos países de maior capital econômico na América do Sul, Brasil, Venezuela e Argentina, a grande quantidade de instituições regionais não apresenta efetividade para a resolução dos problemas da região, demonstrando a fragilidade dos espaços conformados a partir de sua paralisação (BENZI; NAREA, 2018).

Por sua vez, o aprofundamento da crise do regionalismo sul-americano, reflexo também da piora da crise econômica e das mudanças políticas nos países do subcontinente, tem seu ápice no desmantelamento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2019 com a saída de mais da metade dos países-membros do bloco. Deste modo, o colapso dos espaços de diálogo e convergência política na região se apresenta como uma variável negativa frente aos esforços e avanços até então alcançados.

Uma das consequências de longo prazo pode ser vista a partir da análise do tratamento da crise venezuelana no âmbito das instituições regionais. Apesar do marco da construção do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), desde a piora da crise venezuelana em 2013 após a morte de Hugo Chávez, a UNASUL não se apresentou como um ator regional para a resolução dos problemas político-econômicos e sociais da Venezuela. Enfatizamos o papel da UNASUL por se tratar de um projeto que tinha a ambição de reunir todos os países da América do Sul sob sua égide. Porém, ao longo do trabalho discutiremos o papel de outros espaços regionais. O foco da discussão são os espaços de diálogos existentes e subutilizados.

Por sua vez, a fragmentação e o esvaziamento dos espaços de diálogo para uma governança regional efetiva frente aos problemas comuns se apresentam cada vez mais críticos a partir do cenário pandêmico de 2020. Ao se tornar epicentro do coronavírus em meados do mesmo ano, a crise sanitária tensionou ainda mais as instituições regionais na América do Sul em busca de respostas e ações conjuntas. Entretanto, a região respondeu a tal problemática comum de maneira unilateral. Grande parte do caráter unilateral de respostas e inefetividade dos espaços regionais advém também do posicionamento do país que antes ocupava papel central de incentivo e liderança dos processos regionais sul-americanos, o Brasil. Como país que tem fronteira com 10 dos 12 países sul-americanos, o Brasil em seu atual governo é marcado pela ausência de projeto e incompetência em lidar com a crise sanitária causada pelo Covid-19, que acaba afetando o combate regional e se tornando uma ameaça aos seus vizinhos (NEVES; COSTA, 2020).

Dessa maneira, o principal problema aqui discutido é a existência de um espaço regional fragmentado. A convergência política na América do Sul, vivenciada entre 1998 e 2013, marcada por um cenário de crescimento econômico e destacado incentivo por parte dos governos sul-americanos em cooperar e formar espaços para a integração, não resultou no aprofundamento dos processos regionais existentes (RIBEIRO, 2016). Por sua vez, o elemento ideacional do aprofundamento da integração passou a fazer parte da retórica dos governos da região (RIBEIRO, 2016), porém, na prática, os diferentes entendimentos sobre a integração criaram um espaço regional frágil e vulnerável (SPEKTOR, 2016).

Diante dessa problemática e de um contexto cada vez mais interdependente e globalizado, questiona-se como as instituições regionais sul-americanas respondem às demandas nacionais e regionais em um cenário fragmentado. Dessa maneira, este artigo busca analisar e avaliar os impactos da fragmentação regional em cenários críticos que demandam

ações conjuntas e respostas institucionais regionais para resolver problemas que ultrapassam as fronteiras nacionais, em especial a crise Venezuelana e a pandemia do Covid-19.

Através de análise bibliográfica recente, assim como a partir do acompanhamento de notícias, fontes jornalísticas e documentos oficiais dos blocos regionais sul-americanos existentes, este artigo discute que em um cenário institucionalmente fragmentado, as instituições regionais encontram-se limitadas para dar respostas às demandas existentes. A falta de autonomia para tomar decisões e demandar ações dos Estados-membros, resultante do modelo de regionalismo intergovernamental adotado e mantido ao longo dos anos pelos governos sul-americanos, reflete em uma dinâmica extremamente vulnerável às mudanças nas expectativas e percepções dos principais Estados da região.

Não havendo um projeto regional unificado e internalizado pelos países da América do Sul, a sobreposição das vontades nacionais reflete na sobreposição das instituições regionais que, em momentos de crise ou mudanças políticas nacionais são desacreditadas e acabam por não demonstrar efetividade para reagir aos problemas que surgem. Portanto, defende-se inicialmente que a dificuldade da América do Sul em responder de maneira conjunta e eficiente à crise venezuelana, assim como a crise atual da Covid-19, não é apenas um problema conjuntural, mas sim estrutural.

Para o desenvolvimento dos argumentos e discussões acima elencados, além da introdução e das considerações finais, o artigo está dividido em quatro seções. Em primeiro lugar, busca-se dar luz à discussão sobre o processo de convergência e aproximação entre os países da América do Sul, em um movimento de afastamento da ideia de América Latina para a ideia de uma identidade sul-americana. Destacam-se nessa seção as lacunas e os interesses por detrás do impulsionamento do regionalismo nos anos 2000, que se apoiou no discurso de fortalecimento do espaço regional diante do Sistema Internacional, ao mesmo tempo em que manteve a priorização do caráter decisório nacional das instituições regionais. A segunda parte discute, portanto, como tal processo regional resultou na fragmentação dos mecanismos conformados, elencando fatores que corroboraram ao longo das últimas décadas na manutenção da fragilidade do regionalismo sul-americano. Em seguida, inicia-se a análise dos impactos e consequências da fragmentação do regionalismo sul-americano a partir de dois casos: a crise venezuelana e a crise sanitária causada pelo Covid-19. Dessa maneira, primeiramente é discutido e detalhado o caso da Venezuela frente à desconstrução dos mecanismos regionais sul-americanos, que se demonstraram incapazes de responder à crise de refugiados e à deterioração das condições de vida no país andino. E, em segundo lugar, propõe-se reflexões sobre o regionalismo sul-americano frente a um contexto pandêmico, analisando as respostas regionais ao problema.

### **A construção da “América do Sul” e o regionalismo pós-hegemônico: integração ou fragmentação?**

Ainda que nos anos 1970 tenha se iniciado um processo de “sul-americanização”<sup>1</sup> das relações regionais por parte do governo brasileiro, foi a partir dos anos 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que se explorou de maior maneira a possibilidade de complementaridade do mercado regional. A partir dessa busca o governo brasileiro buscou se aproximar dos seus vizinhos como uma forma de fortalecer o entorno nacional e regional. Tal aproximação se deu inicialmente através do eixo do Cone Sul entre Brasil e Argentina ainda durante os governos de Sarney e Alfonsín, respectivamente, no período de redemocratização regional, se expandindo a posteriori ao englobar o Paraguai e o Uruguai já nos anos 1990 com o marco da construção do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (PECEQUILO, 2008).

Ao deslocar o eixo da América Latina para a América do Sul, a partir da expansão de um projeto nacional para o espaço regional, deslocou-se também, em grande parte, os estudos acadêmicos sobre o regionalismo latino-americano, assumindo o novo foco sul-americano, dando destaque ao papel do Brasil como líder das novas iniciativas regionais (GALVÃO, 2009).

---

<sup>1</sup> Esse processo marcou a aproximação brasileira em sua agenda regional com seus vizinhos sul-americanos ainda durante o regime militar, sendo impulsionado com o processo de redemocratização dos países da região já no final dos anos 1980.

Essa mudança se deu, em grande parte, pela busca por alternativas às relações com os Estados Unidos, por não atender as demandas nacionais brasileiras. Ademais, a estratégia dos Estados Unidos no período, com a tentativa de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), caso concretizada, resultaria em “custos políticos importantes para a ação do país na região em virtude da grande atratividade da economia americana sobre os Estados sul-americanos” (DESIDERÁ NETO et al, 2014, p. 14). Foi a partir da percepção de ameaça às relações com seu entorno estratégico que o governo brasileiro, através de sua política externa, direcionou esforços para se aproximar de seus vizinhos e assim incentivar a construção de um espaço regional estratégico que estimulasse melhores condições de competitividade dos mercados nacionais e, conseqüentemente resultasse em uma melhor inserção no sistema internacional (DESIDERÁ NETO et al, 2014; HIRST, 1988; PECEQUILO, 2008).

Esse período foi marcado por investimentos no adensamento institucional da região, em decorrência, em parte, da estratégia de reinventar a América do Sul como espaço de influência do governo brasileiro (GALVÃO, 2009). Antes de adentrar mais especificamente à discussão institucional do período, vale contextualizar as mudanças políticas que fortaleceram os espaços de aproximação e diálogo entre os países sul-americanos. Ainda no final dos anos 1990 e de maneira mais destacada no início dos anos 2000 a América do Sul foi marcada por uma mudança política que deu início a uma inflexão sincrônica de democracias lideradas por partidos de esquerda e centro-esquerda.

Denominada inicialmente por “Pink Tide” [“Onda Rosa”] (ROHTER, 2005), ou “virada à esquerda” (FIORI, 2006), o início do século XXI na América do Sul representou a subida ao poder de novos líderes “[...] unidos em suas convicções de que as reformas liberais dos anos 1990 havia falhado assim como por um novo foco no igualitarismo e no bem-estar social [...]” (ROHTER, 2006, s/p., tradução livre). Esse novo cenário foi marcado pelos novos governos de Hugo Chávez na Venezuela (1999-2013), Ricardo Lagos no Chile (2000-2006), Lula da Silva no Brasil (2003-2010), Néstor Kirchner na Argentina (2003-2007), Tabaré Vázquez (2005-2010/2015-2020) e José Mujica (2010-2015) no Uruguai, Evo Morales na Bolívia (2006-2019), Michele Bachelet no Chile (2006-2010/2014-2018), Rafael Correa no Equador (2007-2017) e de Fernando Lugo no Paraguai (2008-2012).

Por sua vez, o novo contexto político na América do Sul resultou em uma fragmentação inicial no regionalismo sul-americano, com diferentes projetos e caminhos. Primeiramente, houve a sub-regionalização do espaço, como já mencionado, havendo um maior foco na proposta sul-americana. Em segundo lugar, houve a bifurcação do regionalismo em três diferentes propostas: a seguida pelo Chile, aproximando-se dos Estados Unidos, e posteriormente da Ásia, prezando por Acordos de Livre Comércio; a vertente liderada pelo Brasil a partir da institucionalização do Mercado Comum do Sul ainda em 1994; e a direcionada pela reativação da Comunidade Andina (CAN). Assim como apontado por Briceño Ruiz (2014, p. 196), os três caminhos assumidos pelos países sul-americanos também podem ser alocados em três eixos de integração econômica: “um eixo de regionalismo aberto; um eixo revisionista e um eixo antissistêmico”.

Tais subdivisões iniciais foram se aprofundando ao longo do tempo, dando origem a novas instituições e blocos regionais na América do Sul, divergentes, convergentes, e algumas vezes sobrepostas (NEVES, 2019). Dessa maneira, aponta-se desde esse momento certa contraditoriedade que marcou um período de grande aproximação entre os países sul-americanos, ao mesmo tempo em que aprofundou a fragmentação do espaço com diferentes projetos no continente.

Denominado por regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZI; TUSSIE, 2012) ou pós-liberal (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RIOS, 2007), o início dos anos 2000 refletiu uma aproximação entre os países sul-americanos marcada pela re-inserção da política nas iniciativas regionais, não mais se guiando unicamente por questões comerciais, mas também expressando a necessidade de superar as assimetrias políticas, econômicas e sociais. O regionalismo pós-liberal contrariava o regionalismo aberto<sup>2</sup> proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no início da década de 1990, priorizando o desenvolvimento social e o papel dos Estados nesse processo. O regionalismo pós-

<sup>2</sup> Proposta de regionalismo feita pela CEPAL na década de 1990 que visava inserir a América Latina na dinâmica da globalização que surgia no período. Para tanto, recomendava a modernização tecnológica dos processos produtivos e a integração como plataforma de inserção no comércio internacional (DEVLIN, 2001).

hegemônico enfoca a construção de uma governança regional para ordenar as questões importantes da região, ao mesmo tempo em que questiona a interferência dos Estados Unidos.

Partindo de algumas das premissas do trabalho construtivista de Alexander Wendt (1995), entende-se a América do Sul como um espaço geográfico socialmente construído pelos interesses de atores específicos, sendo as regiões construções políticas dos Estados (NOLTE, 2016), em que “a região é o que os atores fazem dela” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 3, tradução livre). De maneira resumida, Wendt (1995) parte de duas premissas centrais: “as estruturas fundamentais da política internacional são sociais, ao invés de serem estritamente materiais, e essas estruturas dão forma às identidades e interesses dos atores e não apenas no comportamento dos mesmos” (WENDT, 1995, p. 71-72, tradução livre). Para além dos recursos materiais, leva-se em conta as ideias, o conhecimento compartilhado e as práticas. A partir dessa perspectiva teórica, entende-se as relações regionais como processos que não respondem somente a demandas estruturais, mas se conformam sob a influência das ideias, conhecimento compartilhado e das expectativas dos atores envolvidos, assim como a posteriori a própria dinâmica constituída vai acabar influenciando na prática e nos interesses daqueles que o originaram (BRICEÑO RUIZ, 2018; PRIETO, 2020).

De maneira ampla na literatura existente, observa-se que a articulação e a construção de políticas e mecanismos regionais a partir de meados dos anos 2000, em torno da ideia de “América do Sul” (VADELL; GIACCAGLIA, 2020), foi marcada pelo protagonismo brasileiro do governo Lula da Silva. Ao mesmo tempo, a Venezuela governada por Hugo Chávez também buscou um papel de liderança, ampliando sua participação em projetos de integração. É importante destacar que a mudança no ciclo político<sup>3</sup> ocorrida nas primeiras décadas dos anos 2000 trouxe consigo novos entendimentos sobre a integração, traduzidos nas concepções de regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico, como já discutido.

Entretanto, apesar de terem objetivos em comum, os Estados sul-americanos, principalmente aqueles com capacidade financeira de liderar e impulsionar projetos regionais, o fizeram com base nas suas expectativas diante da sua posição na região, projetando à região ideais nacionais sobre a integração e a cooperação, em vez de conformar um projeto regional uníssono. Tal dinâmica resultou na modificação e incorporação de novos atores e espaços nos mecanismos já existentes, como foi o caso do MERCOSUL e da Comunidade Andina (CAN), e na criação de novos mecanismos regionais sul-americanos, em especial a Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA), 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)<sup>4</sup>.

No caso do MERCOSUL, a semelhança de pontos de vista entre a Argentina e o Brasil fomentou a criação de iniciativas de convergência social e econômica para reduzir as disparidades entre os Estados-membros, havendo modificações diante das novas demandas do período. Assim, em 2004 foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM); em 2005, foi assinado o Protocolo de Assunção dos Direitos Humanos, além do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), em 2011. A formação do Parlamento do MERCOSUL (Parlasul)<sup>5</sup> é outro marco importante, devido à sua intenção de reduzir o déficit de participação democrática no bloco e aproximá-lo de seus cidadãos. Durante a presidência de Lula da Silva, sob a égide da Onda Rosa, o Brasil apoiou a criação desses mecanismos buscando reforçar “a participação de instâncias de representação da sociedade e de governos subnacionais e [adotar] medidas de amenização dos conflitos comerciais existentes” (DESIDERÁ NETO et al., 2014, p. 53).

<sup>3</sup> Assim como mencionado anteriormente, refere-se à ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul a partir de 1998, com a chegada de Hugo Chávez (1998-2013) à presidência da Venezuela.

<sup>4</sup> Criada em 2010, a CELAC é um bloco intergovernamental que também pretende ser um fórum político e de cooperação. Em 2020, o Brasil deixou de fazer parte do bloco (PEREIRA, 2016).

<sup>5</sup> O PARLASUL, constituído em 2006 se configura como a primeira instância regional para o estabelecimento de uma interação direta entre o bloco e a sociedade, em uma dinâmica que vai além da representação legislativa a partir da institucionalização de regras democráticas para a escolha dos integrantes do Parlamento (MARIANO, 2013).

Ainda assim, apesar da criação desses novos espaços institucionais dentro do Bloco para discutir sobre e superar barreiras sociais, econômicas e políticas dos países-membros, a efetividade desses trabalhos encontraram limitações na própria estrutura institucional do MERCOSUL que não modificou sua lógica de funcionamento, mantendo o papel decisório centralizado nos executivos dos países sul-americanos. Tal problemática, que destaca a manutenção de uma lógica de mecanismos regionais flexíveis e intergovernamentais, será aprofundada nas próximas seções.

Diferentemente do MERCOSUL, a CAN, projeto mais antigo da América do Sul, ainda que imbuída dos novos paradigmas do regionalismo, presenciava um momento de divergência política entre seus países membros, que já não mais compartilhavam das mesmas ideias e expectativas que convergiram na sua criação (ARAUJO, 2014). Enquanto a mudança de governos para a esquerda e centro-esquerda ocorreu na Venezuela, Bolívia e Equador, Colômbia e Peru continuaram com governos alinhados ao neoliberalismo e à visão do regionalismo aberto. O impasse entre seus membros provocou a saída da Venezuela em 2006, gerando uma grave crise no projeto de integração andina, sendo que, no mesmo ano, a Venezuela iniciou o processo de adesão ao MERCOSUL.

Vale destacar que com as divisões dos novos eixos regionais (BRICEÑO RUIZ, 2014) a crise na CAN também refletiu na constituição tanto da ALBA, como posteriormente na formação da União das Nações Sul-Americanas (2008) e da Aliança do Pacífico (AP) em 2012 (SANTANA; OJEDA; NASCIMENTO JR., 2017; THEODORO LUCIANO; BRESSAN, 2018).

Por sua vez, as novas instituições regionais criadas nos anos 2000 na América do Sul, ainda que construídas durante o período do regionalismo pós-hegemônico, com o objetivo de conformar uma rede de cooperação para fortalecer o diálogo e a consulta regional, resultaram em espaços cuja função não se manteve ao longo do tempo. Em primeiro lugar, a CASA teve como marco de sua criação a realização da terceira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2004, representando a concretização de um processo existente de aproximação entre o MERCOSUL, sob liderança brasileira, e a CAN com o apoio do governo Venezuelano (DESIDERÁ NETO et al, 2014).

Na Declaração de Cusco, que constituiu a CASA, os países sul-americanos estabeleceram sua determinação em desenvolver um espaço sul-americano que integrasse os âmbitos políticos, socioeconômico, ambiental e de infraestrutura, incorporando um novo elemento nos espaços regionais, a construção e fortalecimento de uma identidade sul-americana (CASA, 2004) (NEVES, 2019). Sob a premissa de que era necessário evitar a institucionalização da CASA, estabelecendo a Comunidade de maneira gradual, convergindo esforços a partir das institucionalidades já existentes, evitando a sobreposição de esforços e gastos (BRICEÑO RUIZ, 2011), a CASA não se constituiu institucionalmente, entretanto, representou a continuação do processo regionalista encabeçado pelo Brasil a partir dos anos 2000, e que culminou posteriormente na criação da UNASUL em 2008 (MELO, 2014).

Sendo assim, a UNASUL, como evolução da CASA, e formalmente constituída no ano de 2008, se apresentou ao continente como uma alternativa à região, um mecanismo que possibilitaria a institucionalização do diálogo político regional a partir de uma ampla agenda a ser conformada, reafirmando a estratégia nacional de construção da América do Sul nos moldes visados desde o governo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil (CERVO, 2002; COUTO, 2008).

Ramanzini Jr. (2016) define a UNASUL como uma iniciativa sul-americana de integração que busca fortalecer as soberanias e autonomias nacionais, a partir do fortalecimento da cooperação regional, incentivando espaços de articulação político-econômico, ao mesmo tempo em que preserva os espaços nacionais de formulação de política. Apesar das suas inúmeras agendas e conselhos, apresentando importantes avanços na integração regional em algumas áreas como: defesa, com o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), saúde, com o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), e infraestrutura, com o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), a UNASUL desde seu início apresentou uma baixa institucionalidade, servindo como um espaço limitado de convergência e diálogo intergovernamental (FUCCILLE; MARIANO; RAMANZINI JR.; ALMEIDA, 2017).

Por sua vez, ao mesmo tempo em que o governo brasileiro se apresenta na modificação e construção do MERCOSUL, CASA e UNASUL, outros países sul-americanos também apostavam em diferentes estratégias. Em 2005, como

uma proposta de integração contrária à construção da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) foi impulsionada pelo governo Venezuelano de Hugo Chávez. Como mecanismo regional, buscando também se apresentar como uma alternativa aos acordos comerciais da região, principalmente em oposição à presença norte-americana, a ALBA se fundamenta em três princípios básicos de acordo com Briceño Ruiz e Liñares (2004), sendo estes: “1. Oposição às reformas de livre mercado; 2. Não limitar a ação reguladora do Estado em benefício da liberalização econômica e 3. Harmonizar a relação Estado-Mercado” (apud SANTANA; OJEDA; NASCIMENTO JR., 2017, p. 120, tradução livre).

No entanto, embora a diversidade de instituições possa ser entendida como algo positivo e como algo que facilita o processo cooperativo em outros contextos regionais, na América do Sul as limitações individuais de cada bloco e a sobreposição de instituições criaram diversos problemas e certa paralisia em questões graves, como no caso da Venezuela. Sobre o primeiro ponto, uma das principais limitações dos processos de integração sul-americanos é o baixo nível de institucionalidade. Os países membros dos projetos mais antigos, CAN e MERCOSUL, sempre enfrentaram a dicotomia entre fortalecer as instituições e perder parte da autonomia nacional em questões internacionais.

Como resultado, ambas as instituições passam por ciclos de avanços e retrocessos sem um resultado satisfatório. Como exemplos dessas oscilações, podemos citar os parlamentos da CAN e do MERCOSUL. Criado em 1979, o Parlamento Andino foi pioneiro na América do Sul e tinha como objetivo reduzir o déficit democrático da CAN. No entanto, a lenta realização de eleições diretas (as primeiras em 2002) e seu papel marginal em relação aos outros órgãos de decisão (MARIANO, 2014) trouxeram descrédito ao Parlamento, hoje relegado a um papel secundário e envolvido nas discussões sobre sua continuidade.

Situação semelhante foi vivida pelo Parlasul, Parlamento do MERCOSUL, criado em 2006. Apenas Paraguai e Argentina haviam realizado eleições diretas e, em 2019, os países membros optaram por suspendê-las. Como o Parlamento Andino, o Parlasul é ofuscado pelo intergovernamentalismo que permeia suas instituições e as torna dependentes dos interesses políticos do momento.

Sobre a superposição de instituições existentes na América do Sul, Nolte (2018) aponta que a constituição de novos arranjos regionais de acordo com interesses específicos ou contextos políticos momentâneos refletiu na redução do comprometimento dos membros. Dessa maneira, o que se vê nos anos 2000 é a expansão da fragmentação dos espaços sul-americanos com a modificação dos blocos existentes e a construção de novos mecanismos regionais que refletiram as expectativas dos principais Estados envolvidos, não havendo um consenso do por quê era necessário integrar os países do subcontinente, mas sim a projeção das práticas e ideais integracionistas daqueles que lideraram os processos em cada caso. Ainda assim, a grande dependência de lideranças regionais na construção desse processo, assim como seu caráter intergovernamental não explicam por si só a crise do regionalismo pós-hegemônico, como será discutido na próxima seção.

### **A fragmentação sul-americana e os fatores da crise do regionalismo pós-hegemônico**

Vários são os fatores e perspectivas assinaladas nos estudos atuais que discutem a crise regional na América do Sul e, mais especificamente, a crise do regionalismo “pós-hegemônico”. Desde a morte de Hugo Chávez em 2013 e da crescente mudança do posicionamento externo do Brasil ao final do primeiro governo de Dilma Rousseff, destacam-se as discussões sobre os impactos da ausência de uma liderança regional (LLENDERROZAS, 2016; MIJARES; NOLTE, 2018), e da influência da inexistência de um período longo de estabilidade dos governos sul-americanos para a manutenção e o avanço das instituições regionais criadas nos anos 2000 (LLENDERROZAS, 2016; MIJARES; RAMÍREZ, 2020; VIGEVANI, RAMANZINI JR., 2014).

A ausência de liderança regional se apresenta crítica ao se considerar o importante papel que as lideranças regionais tiveram na construção e impulsionamento das instituições regionais criadas nos anos 2000 como a CASA, a ALBA, a UNASUL e a CELAC.

Considerando a configuração desses espaços a partir de dinâmicas intergovernamentais e interpresidencialistas (MALAMUD, 2005), Mijares e Nolte (2018) apontam que o incentivo nacional e a liderança dos processos regionais por parte dos países economicamente mais capacitados no subcontinente “contribuí[ram] ao avanço do projeto de integração em tempos de uma maior sintonia ideológica entre os governos” (MIJARES; NOLTE, 2018, p. 106, tradução livre). Por sua vez, em um período de polarização ideológica e política, e frente a um espaço sem autonomia institucional, a ausência de uma liderança e de vontade política em manter e impulsionar os esforços existentes, fortalece o desestímulo e o desmantelamento do regionalismo.

Dessa maneira, a crise regional na América do Sul se aprofunda a partir da própria instabilidade dos governos sul-americanos. Sendo assim, é possível afirmar que as crises políticas nacionais e as mudanças governamentais são refletidas em instituições regionais desacreditadas e com suas potencialidades reduzidas (LLENDERROZAS, 2016). A partir dessa conjuntura crítica, “as instituições regionais costumam se estancar, ao invés de avançar, em períodos de turbulências políticas [...]” (LLENDERROZAS, 2016, p. 199, tradução livre), como reflexo também da própria dinâmica intergovernamental incentivada, que por sua vez “os fazem depender da estabilidade dos governos, de sua fortaleza e principalmente da vontade política dos mesmos para avançar no processo” (idem).

Como exemplos de lideranças regionais em crise em função da instabilidade de seus governos nacionais estão Brasil e Venezuela. No caso venezuelano, Mijares e Ramírez (2020) afirmam que a crise sócio-econômica e a autocratização da Venezuela se configuram como fatores intervenientes da crise do regionalismo atualmente e, de maneira mais específica, da paralisação e desmantelamento das instituições regionais como UNASUL, ALBA e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (MIJARES; RAMÍREZ, 2020), considerando que o espaço regional existente se mostrou inepto em gerir a crise e a deterioração da governamentalidade democrática do país a partir da sua estrutura institucional.

Vale também mencionar que, assim como será detalhado no caso brasileiro, o protagonismo venezuelano na construção e impulsionamento da ALBA, se viu ao longo dos anos fortemente dependente do apoio financeiro advindo da economia petrolífera da Venezuela (ARELLANO, 2009). Após a morte de Hugo Chávez, o projeto da ALBA se viu, não somente sem um líder político reconhecido, como também, com o avanço da crise econômica do país, se viu sem sua fonte financeira para o avanço do projeto de integração almejado (CUSACK, 2019).

Por sua vez, no caso brasileiro, o afastamento do país do seu protagonismo dentro dos processos regionais teve início ainda durante o final do primeiro governo de Dilma Rousseff, não havendo vontade política suficiente para manter as ações impulsionadas durante o governo de Lula da Silva (BUENO; RAMANZINI JR.; VIGEVANI, 2014). Ainda assim, foi após o impeachment da então presidente Rousseff que a atuação brasileira apresentou mudanças de impacto nas relações com a América do Sul, a começar pela emissão, por parte do novo Ministro de Relações Exteriores, José Serra, de uma dura nota contra os países vizinhos e representantes das instituições regionais que contestaram o impeachment da presidente brasileira (SARAIVA; VELASCO JR., 2016).

A nova postura do governo interino de Michel Temer iniciou a ruptura com os projetos e políticas regionais desenvolvidos pelos governos anteriores, se afastando da sua postura tradicional na América do Sul desde os anos 1980 (MARIANO, 2017; SPEKTOR, 2016). Por sua vez, se o governo de Temer deu início a essa ruptura, a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 a consolidou. Além de firmar a saída do Brasil da UNASUL, o governo de Jair Bolsonaro defende uma perspectiva de desmonte do MERCOSUL, tensionando relações com a Argentina - seu principal parceiro comercial na região - desde antes da eleição de Alberto Fernandez (JUNQUEIRA; NEVES; SOUZA, 2020).

Ao buscar se aproximar dos Estados Unidos, em uma retomada de uma política externa alinhada à hegemonia norte-americana, Jair Bolsonaro e seu Ministro de Relações Exteriores Ernesto Araújo acirraram relações com os países

governados por partidos de esquerda e centro-esquerda no continente, em especial a Venezuela. Ainda assim, a nova postura brasileira de total ausência de protagonismo pode ser vista em seu ingresso no declarado “substituto da UNASUL”, o Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), cuja criação foi liderada pelos governos de Sebastián Piñera no Chile e Ivan Duque na Colômbia<sup>6</sup> (JUNQUEIRA; NEVES; SOUZA, 2020).

Esta fragmentação política resulta também na fragmentação dos espaços regionais que se vêem limitados frente à criação e expansão de outros mecanismos regionais com perspectivas ideológicas divergentes (VADELL; GIACCAGLIA, 2020). Se destaca a conjuntura crítica estabelecida para o colapso do regionalismo sul-americano ao se observar a busca dos países em participar de diferentes blocos sub-regionais que competem com os espaços já existentes, como a Aliança do Pacífico (AP), o Grupo de Lima (GL), e em 2019 o PROSUL (MIJARES; RAMÍREZ, 2020). Ainda assim, o cenário constituído apresenta também um novo desafio para a América do Sul: a retomada do regionalismo aberto e o anti-integracionismo, principalmente por parte do governo brasileiro.

Durante a década de 1990, os acordos regionais eram vistos como uma forma de melhorar o posicionamento da região no Sistema Internacional (SI) e inserir os países sul-americanos nos mercados globais. Dessa maneira, a crise do multilateralismo se soma à fragmentação política como um dos fatores da crise do regionalismo sul-americano, considerando que nas últimas décadas a região ampliou sua dependência do mercado extrarregional com a China, Estados Unidos, Europa e a Ásia de maneira geral, ao invés de direcionar esforços para ampliar a interdependência intrarregional (POZO, 2020).

Sendo assim, é possível afirmar que a construção dos mecanismos regionais nos anos 2000 de maneira flexível e fragmentada, em suas várias sobreposições, também reflete na fragilidade e na vulnerabilidade econômica da América Latina diante do SI. De acordo com Llenderozas (2016) e Pozo (2020), a grande dependência dos mercados extrarregionais no âmbito da exportação, devido ao baixo intercâmbio intrarregional, influi na dinâmica de cooperação em momentos no qual há uma queda dos preços das suas exportações.

É importante também considerar a crise regional em uma perspectiva de longo prazo, em que os fatores acima mencionados são reproduzidos e replicados ao longo dos anos, constituindo o que Pozo (2020) aponta como um processo cíclico na região. Segundo o autor, a reduzida interdependência econômica e o baixo comprometimento com a manutenção e priorização de esforços para o desenvolvimento conjunto da região resultam em uma dinâmica cíclica de comportamento dos países latino-americanos em direção ao regionalismo. Este padrão de comportamento, existente desde os anos 1960, varia entre fases de estímulo e desestímulo. “Depois dessa fase, o processo entra em uma certa inércia e é esquecido, mas dificilmente se encerra, engrossando a procissão de mortos vivos da integração latino-americana cuja reputação resulta em ser tão negativa” (POZO, 2020, p. 360, tradução livre).

Esse processo cíclico, por sua vez, se reproduz através das escolhas e decisões dos Estados diante dos mecanismos regionais os quais fazem parte. Desde os anos 1980, até a segunda década dos anos 2000, os processos regionais responderam a demandas específicas dos Estados da região com maior capacidade econômica e, conseqüentemente, maior capacidade de influência. Entretanto, não se conformou ao longo do tempo um projeto de integração regional que fosse incorporado aos projetos de Estado de cada país da região. Havendo, em realidade, a confluência de diversos projetos que se sobrepõem e, muitas vezes, até mesmo competem entre si (CAETANO; LOPEZ BURIÁN; LUJÁN, 2019a). O resultado, como discute Frenkel (2019), é um “Frankenstein” sul-americano, que não resolve os problemas da região de maneira conjunta, e, em alguns casos, até mesmo se apresenta como o fator de impasse na cooperação entre esses países.

Dessa maneira, é ressaltado que o processo regional na América do Sul é limitado pela estrutura institucional construída, flexível e vulnerável às mudanças nos governos sul-americanos. Assim como aponta Riggirozzi e Ryan (2021), Neves e Honório (2019), tal dinâmica resulta na abrupta mudança de agenda em um novo ciclo ideológico que continua a

<sup>6</sup> Criado em 2019, o PROSUL se apresenta como o substituto da UNASUL, tendo como objetivo central promover, renovar e fortalecer a integração Sul-Americana, defendendo a necessidade de uma estrutura institucional flexível e leve.

dividir a região, aprofundando o vazio de credibilidade dessas organizações. É a partir dessa problemática central, discutida nas seções anteriores sobre o regionalismo pós-hegemônico, a fragmentação regional e a crise desse processo, que se propõe avaliar os impactos dessas questões diante de cenários que tensionam as instituições nacionais e regionais, demandando respostas conjuntas para solucionar problemas que ultrapassam fronteiras, tanto no âmbito regional, como é o caso da crise venezuelana, como no âmbito global, como será discutido a partir da análise da crise do Covid-19.

### **A crise venezuelana e as instituições regionais**

A crise desencadeada na Venezuela após a morte do presidente Hugo Chávez (1999-2013) e a ascensão de Nicolás Maduro ao Executivo (2013-Atual) ilustram a fragilidade das instituições regionais frente a situações políticas complexas. Antes de discutirmos os reflexos da crise na região, cabe um breve relato de como a situação doméstica do país andino extrapolou suas fronteiras.

A vitória de Chávez nas eleições presidenciais de 1998 foi um ponto de inflexão na história venezuelana e colocou fim ao período *puntofijista*<sup>7</sup> (1958-1998), alterando o cenário político e econômico do país. Apoiado pelos militares, por amplos setores populares e contando com a bonança derivada do petróleo, Chávez promoveu profundas mudanças institucionais no Estado venezuelano a partir da promulgação da constituição de 1999, como a reestruturação do Judiciário, a inclusão de dois poderes públicos<sup>8</sup> e a mudança do poder legislativo para unicameral (VILLA, 2005). Em relação às políticas sociais, o novo presidente aumentou o gasto público e teve êxito em diminuir os índices de pobreza e a desigualdade, ações em concordância com o Socialismo do Século XXI<sup>9</sup> do qual foi o maior expoente. Por outro lado, sua gestão foi alvo de controvérsias e acusada de populista, autoritária e militarista (TOKATLIAN et al, 2019). Assim, criou-se intensa polarização na sociedade entre seus apoiadores e a oposição que, descontente com os rumos do governo de Chávez, tentou realizar um golpe de Estado em 2002 (conhecido também como El Carmonazo).

A deterioração das condições políticas e econômicas da Venezuela a partir de 2017 sinalizava a decadência do modelo proposto pelo *chavismo* e, conseqüentemente, de sua influência para as demais vertentes de esquerda da região. Deve-se ressaltar que antes da crise, o projeto *chavista* de aumentar a relevância da Venezuela na região e construir uma rede de apoio internacional foi eficaz e, portanto, cabe um breve comentário sobre a sua estratégia de política externa. De acordo com Briceño Ruiz (2010, p. 80), os três principais eixos da política externa *chavista* eram a tentativa de criação de uma ordem efetivamente multipolar (pólos alternativos de poder), a intensificação da cooperação sul-sul e a promoção da integração regional (BRICEÑO RUIZ, 2010).

A respeito do último ponto, central para a presente discussão, existiu ambigüidade entre a incorporação e difusão do elemento latino-americanista oriundo do bolivarianismo<sup>10</sup> e a sua utilização para a projeção internacional da Venezuela, além da imagem de seu presidente como líder regional. Em suma, enquanto instava a cooperação entre os vizinhos sul-americanos como alternativa às potências, Chávez priorizava os interesses de seu governo no interior das instituições regionais, ademais de criar novos projetos de integração que colaboraram para a fragmentação (BRICEÑO RUIZ, 2020).

Chávez pretendia criar um pólo alternativo de poder no sistema internacional, utilizando como plataforma a integração regional. Deve-se acrescentar que os elementos latino-americanistas utilizados na retórica *chavista*, tanto para o nível interno como externo, estavam também permeados pela postura anti-hegemônica dirigida aos Estados Unidos. Porém, após a tentativa de golpe sofrida por Chávez em 2002 e principalmente do referendo revogatório de 2004, cujo

<sup>7</sup> Pacto político entre los principales partidos venezolanos (Comité de Acción Democrática y Organización Política Electoral Independiente) en 1958.

<sup>8</sup> Além dos três poderes tradicionais, a Venezuela acrescentou ao seu arcabouço institucional o Poder Cidadão, que engloba o Ministério Público e tem como função o combate à corrupção, e o Poder Eleitoral, que visa garantir a transparência nas eleições (VILLA, 2005).

<sup>9</sup> Conceito criado pelo sociólogo alemão Heinz Dieterich.

<sup>10</sup> Entendido como uma reinterpretação do ideal de fraternidade entre os povos latino-americanos proposto por Simón Bolívar (1783-1830). Segundo Silva (2018), a popularidade da figura histórica de Bolívar fez com que aspectos progressistas de sua trajetória de Bolívar, como a libertação de escravos e sua liderança frente a exércitos populares, fossem reinterpretados e incluídos no ideário das esquerdas venezuelanas a partir da década de 1960. A partir da ascensão de Chávez, o bolivarianismo passou a fazer parte de sua retórica e da estratégia de política externa venezuelana para a América Latina e a base da proposta para a ALBA.

resultado legitimou o mandato do presidente, ocorreu a gradual radicalização de sua agenda de política externa (FERREIRA, 2016). A partir de então, o discurso anti-imperialista e anti-capitalista passou a pautar as ações do governo e a crítica ao neoliberalismo atingiu a integração regional da década de 1990, construída, segundo Chávez, dentro dessa perspectiva. Nesse contexto é que a ALBA foi criada. Rebatizada de Aliança Bolivariana para as Américas - Tratado de Comércio dos Povos, em 2009, a ALBA nasceu como uma resposta para a proposta dos Estados Unidos de criação de uma área de livre comércio para as Américas (ALCA)<sup>11</sup>.

Assim, os esforços empreendidos pela política externa venezuelana no período chavista para aumentar a presença do país na região tiveram relativo êxito, fortalecendo parcerias estratégicas e elevando significativamente o seu papel internacional, inclusive fora da América Latina. No entanto, esse protagonismo ampliado significou, além da fragmentação institucional já citada, o transbordamento dos problemas domésticos para os vizinhos, criando atribuições a nível regional e internacional (PONT, 2018). O tópico mais urgente para a América do Sul são os refugiados gerados pela deterioração das condições de vida na Venezuela. Segundo dados da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), mais de 4,7 milhões de pessoas já deixaram o país e a maior parte dessa população busca abrigo na Colômbia, Peru, Chile, Brasil e Argentina, nessa ordem (ACNUR, 2019). Além da questão do acolhimento dessa população nos países receptores, existem graves riscos de que as parcelas mais vulneráveis, como mulheres e crianças, sejam vítimas de tráfico humano ou redes de prostituição.

Mais duas questões internas da Venezuela impactam fortemente a região, segundo Pont (2018): a securitária e a multilateral. A segurança está relacionada com problemas fronteiriços, especialmente com a Colômbia, visto que o colapso estatal na Venezuela fomentou grupos criminosos que atuam nos limites entre os dois países. O autor ainda alerta para o risco de “malvinização” da crise interna da Venezuela, ou seja, o uso das tensões fronteiriças por parte do governo de Maduro para desviar a atenção da população dos problemas domésticos, projetando a insatisfação contra os estrangeiros (PONT, 2018, p. 139). De fato, a animosidade entre os presidentes da Colômbia e da Venezuela ultrapassou a mera retórica em diversas ocasiões, das quais destacam-se, em ordem cronológica (PONT, 2018): 2008, ocasião em que ocorreu a violação do espaço aéreo equatoriano por parte de militares da Colômbia, suscitando a reação diplomática do presidente Chávez, que expulsou diplomatas colombianos da Venezuela e ameaçou utilizar a força; em 2013, aviões venezuelanos sobrevoaram a Colômbia sem autorização, aumentando a tensão entre os militares dos dois países; e em 2015, militares venezuelanos foram atacados na divisa com a Colômbia, resultando no fechamento das fronteiras por algumas semanas.

O último ponto se refere às implicações multilaterais da crise venezuelana. Conforme mencionado anteriormente, um dos pilares da política externa chavista foi a intensa participação nos projetos de integração regionais latino-americanos e a proposição de novos modelos, como a ALBA e a UNASUL. Esperava-se que, assim como em outras crises, os arranjos regionais conseguissem liderar esforços de diálogo entre o governo Maduro e a oposição, além de buscar uma estratégia conjunta para a questão dos refugiados. O que se verificou, no entanto, foi que a mudança de espectro político dos governos da região causou a paralisia ou a indiferença dos fóruns sul-americanos em relação à Venezuela.

Paulatinamente, os principais apoiadores do chavismo elegeram governos de direita ou centro-direita: primeiro, Honduras, em 2009; o Paraguai, em 2012; a Argentina, em 2015; a ascensão de Michel Temer no Brasil após o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016; o Equador em 2017 e, finalmente, El Salvador em 2019. Maduro ficou cada vez mais isolado na região enquanto os Estados Unidos endureciam o embargo e a pressão ao seu regime. Dois países que não eram simpáticos ao chavismo, a Colômbia sob a regência de Iván Duque Márquez e o Chile do governo de Sebastián Piñera, engrossaram o coro dos opositores de Maduro e apoiaram o reconhecimento de Juan Guaidó como presidente.

A ausência de mediação regional abriu espaço para que uma coalizão diplomática surgisse dentro da Organização dos Estados Americanos (OEA) durante os massivos protestos populares contra Maduro em 2017. Chamado de Grupo de

---

<sup>11</sup> Lançada em 1994, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) era um projeto de eliminação de barreiras alfandegárias entre os países das Américas. Liderada pelos Estados Unidos, a proposta foi rejeitada pelos latino-americanos durante evento da Cúpula das Américas em 2005 (OLIVEIRA, 2003).

Lima, a coalizão de treze países<sup>12</sup> tem caráter informal e seus membros são alinhados ideologicamente, colocando-se contrários ao governo de Maduro e apoiando abertamente a oposição venezuelana (GARCIA, 2020). O Grupo não tem um tratado constitutivo assim como não possui um regime interno, projetando-se como uma instância informal multilateral que busca responder a ausência de ações em um cenário de problemas nacionais que se expandem e afetam a região (CAETANO; BURIAN; LUJÁN, 2019).

Enquanto isso, a UNASUL era gradualmente esvaziada devido à mudança no ciclo político da região citada anteriormente. A instituição já havia prestado importante papel de mediação na América do Sul na crise política da Bolívia em 2008, na tentativa de golpe de Estado no Equador em 2010 e de uma crise política entre Colômbia e Venezuela no mesmo ano. Para Francini e Castaño (2018), a UNASUL seria o fórum mais adequado para mediar o conflito interno venezuelano por possuir quantidade de sócios maior que projetos tradicionais, como a CAN e o MERCOSUL, além de ser uma arena prioritariamente voltada para a concertação política da região.

Porém, no intervalo de menos de um ano, a Argentina, o Brasil, a Colômbia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai saíram do bloco. De maneira geral, esses países justificam a deserção da Unasul por conta da ideologização de sua agenda e desordem administrativa, explicações que confirmam as divergências políticas como principais riscos para a continuidade dos projetos regionais.

Tais perdas significaram o retrocesso e a paralisia desse projeto regional, impossibilitando-o de prestar qualquer apoio ao caso venezuelano. Tampouco a ALBA se mostra como um espaço propício e também perdeu dois importantes sócios, o Equador em 2018 e a Bolívia em 2019. A criação de um grupo ad hoc no seio dessa instituição para endossar o líder da oposição e a fraqueza dos fóruns de mediação regionais isolaram ainda mais a Venezuela, que cada vez mais recorre a parceiros de fora da região, como a China e a Rússia, para contornar seus problemas.

A crise venezuelana constitui, conforme discutido nessa seção, exemplo de como as divergências ideológicas ameaçam a continuidade dos projetos regionais estruturados de maneira intergovernamental. Os dois principais blocos criados no período pós-hegemônico do regionalismo sul-americano, a ALBA e UNASUL, esta última refém das discordâncias políticas entre os seus membros, não tiveram condições de mediar o desequilíbrio doméstico da Venezuela. A seguir, discutiremos a mesma problemática diante da mais recente crise que se abateu sobre a região: a pandemia de Covid-19.

### **O regionalismo Sul-americano frente a um contexto pandêmico: as respostas das instituições regionais**

Assim como a questão venezuelana, a crise sanitária global conformada pela pandemia do Covid-19 apresenta um grande desafio para os países da América do Sul: agir de maneira uníssona para a contenção da propagação do vírus. Ao objetivar avaliar os impactos dos espaços fragmentados e da crise do regionalismo sul-americano diante de conjunturas que demandam ações conjuntas, analisa-se nessa seção como as instituições regionais da América do Sul responderam ao cenário pandêmico. Afinal, podemos combater a pandemia, assim como outros problemas comuns que assolam a região, de maneira isolada?

A começar pela CAN, verificou-se que, ao longo do ano de 2020, promoveu diversas iniciativas, reuniões e ações em diferentes frentes (econômica, política, social e de saúde) para conter os impactos gerados pela pandemia nos seus países-membros. No âmbito econômico, a CAN estabeleceu medidas e novos regulamentos para fomentar o comércio intracomunitário, incentivando o processo de digitalização dos procedimentos burocráticos para a redução das barreiras operacionais e consequente ampliação das exportações intra e extra-bloco. Já no âmbito da saúde, através de reuniões e declarações, os Ministros de Relações Exteriores e Comércio Exterior do bloco anunciaram várias medidas tanto para

<sup>12</sup> Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Guiana, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru e Santa Lucía. O México se retirou em 2019 e a Bolívia, após a destituição de Evo Morales, ingressou no mesmo ano.

prevenção sanitária nas áreas de fronteira (operações de trânsito aduaneiro, manuseio de documentos etc.), como para melhorar os mecanismos regionais de promoção à saúde do bloco. Dentre as ações acordadas ainda no âmbito da saúde, destacam-se o intercâmbio de informações epidemiológicas sobre a evolução da doença entre os membros, a cooperação para compra conjunta de material médico, entre outros (BRESSAN, 2020).

Ademais, assim como será visto em outras organizações regionais, uma das medidas adotadas foi a busca por recursos de bancos de desenvolvimento regional, como o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)<sup>13</sup>. De maneira geral, a CAN promoveu reuniões e encontros virtuais para estabelecer ações conjuntas para combater a pandemia, desenvolvendo estratégias tanto para a gestão dos casos, como para o futuro pós-pandêmico, com foco na recuperação econômica dos países do bloco (BRESSAN, 2020). Entretanto, atenta-se aqui que, apesar dos pontos elencados pelo estudo de Bressan (2020), no qual a CAN apresenta informes sobre a evolução da pandemia, ações para sua contenção, reuniões, e até mesmo a criação do Organismo Andino de Saúde (ORAS - CONHU), derivado do Acordo Hipólito Unanue, Briceño Ruiz (2020, p. 35) destaca que “a falta de ação do acordo Hipólito Unanue é surpreendente e evidencia a crise do processo andino”.

Além dos problemas econômicos e de saúde enfrentados diante da pandemia, a América do Sul apresentou também dificuldades sociais de grande impacto, marcada no ano de 2020 por um cenário de novas instabilidades políticas, “como as revoltas contra a polícia que emergiram na Colômbia e a instabilidade eleitoral que se acentuou na Bolívia. O Peru e Equador vivenciaram crises no sistema de saúde, sofrendo acusações de corrupção [...]” (BRESSAN, 2020, p. 24).

Apesar das ações tomadas, e diante de todos os outros fatores elencados, econômicos e políticos, três dos quatro países da CAN, Bolívia, Equador e Peru, ocuparam em 2020 a lista dos 10 países com mais mortes per capita pelo Covid-19 (BRESSAN, 2020).

Por sua vez, a Aliança do Pacífico, cujo foco regional está centrado no livre comércio e na flexibilidade institucional, não se apresentou como um espaço de solução da crise pandêmica (BRICEÑO RUIZ, 2021). Restrita à sua lógica econômico-comercial, a Aliança do Pacífico tem seu trabalho centrado na Presidência Pró-Tempore. Em estudo sobre as respostas do bloco à pandemia do Covid-19, Naddi e Gonçalves (2020), apontam a realização de reuniões virtuais focadas em mitigar os impactos da crise sanitária nas economias dos países-membros, sendo a primeira reunião no dia 13 de Março. Ainda de acordo com as autoras, os resultados dessa cooperação iniciada em março se apresentaram a partir de Maio, com o estabelecimento de estratégias para fomentar ações conjuntas com a CAF, assim como a CAN, na obtenção de recursos para auxiliar pequenas e médias empresas.

A grande problemática no combate à pandemia do Covid-19 pelos países da Aliança do Pacífico dá destaque ao problema central discutido neste artigo, a fragmentação regional. Naddi e Gonçalves (2020) apontam que a limitação do mecanismo, se dá, tanto por seu foco e estrutura institucional, como também pela participação simultânea de seus membros em outras organizações regionais: “Chile, Colômbia e Peru participam do PROSUL; o México insere-se no Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA); Colômbia e Peru compõem a Comunidade Andina (CAN), e novamente o Chile, apesar de não ser membro da CAN, participa do ORAS-CONHU” (NADDI; GONÇALVES, 2020, p. 33-34).

Já no MERCOSUL, o contexto pandêmico se deu em meio a um cenário já tensionado, marcado pela ruptura inédita das relações pacíficas entre os principais parceiros do bloco, Brasil e Argentina. Os recorrentes ataques ao MERCOSUL, principalmente sob ameaça de saída do Brasil durante as eleições na Argentina, e posterior afastamento inicial do governo brasileiro com a eleição de Alberto Fernández em 2019, refletem uma fase crítica do bloco (ALBERTONI, 2020).

Diante do advento da pandemia do Covid-19, o MERCOSUL no início de 2020 reconheceu a necessidade de se atuar conjuntamente para a contenção da crise, como pode ser visto na “Declaração de Presidentes do Mercosul sobre a

<sup>13</sup> Criado em 1968 para apoiar a integração regional mediante a concessão de crédito para os seus países membros, conserva na sigla “CAF” (Corporação Andina de Fomento) suas origens intrinsecamente ligadas à formação da CAN. Passou a denominar-se Banco de Desenvolvimento da América Latina em 2010.

Coordenação Regional para a Contenção e Mitigação do Coronavírus e seu Impacto” (MERCOSUL, 2020). Antes mesmo do primeiro caso identificado nos países do bloco, em 19 de fevereiro de 2020, a Presidência pró-tempore do MERCOSUL, sob comando do Paraguai, convocou uma reunião extraordinária para reunir os Ministros de Saúde do Mercosul. Tendo como foco a discussão da situação epidemiológica global assim como a vigilância da situação dos países-membros do MERCOSUL, tal reunião buscou, de maneira preventiva, formular estratégias conjuntas para a contenção da chegada do vírus no subcontinente, tendo como seu produto, a “Declaração dos Ministros da Saúde do Mercosul perante a situação epidemiológica da dengue, do sarampo e do coronavírus (COVID-2019) no Mercosul” (MERCOSUL, 2020a).

Em análise detalhada sobre a atuação do MERCOSUL durante a pandemia do coronavírus, Neves e Costa (2020, p. 44) apontam que em Fevereiro os ministros de saúde “reafirmaram o compromisso de notificação obrigatória nos casos de alteração da situação epidemiológica dos países e se comprometeram com a celeridade dessa comunicação para garantir respostas ágeis a surtos epidemiológicos na região”. Novamente, em março, os países-membros do MERCOSUL se reuniram por videoconferência e enfatizaram a importância de coordenar medidas sanitárias no nível regional para conter o avanço do COVID-19. Ainda assim, os temas tratados na reunião não avançaram de maneira concreta, havendo apenas diretrizes definidas para a realização de compras públicas conjuntas de insumos e medicamentos pelo bloco regional, assim como a priorização das discussões sobre a necessidade em se fomentar o comércio e a economia, focando na desobstrução das fronteiras e na adoção de medidas econômicas para o acesso aos empréstimos a serem providos pelos Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a CAF (MERCOSUL, 2020).

De acordo com Neves e Costa (2020, p. 46), “a única ação concreta da organização regional para lidar com a pandemia foi o fundo de US\$ 16 milhões criado por meio do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)”. De maneira geral, no MERCOSUL se destaca o caráter unilateral de decisão e ação dos países do bloco, tendo ao bloco como espaço de diálogo e atualização sobre a situação sanitária de cada país.

No caso específico do MERCOSUL, vale destacar que as barreiras para transcender fronteiras na resolução de tal problema comum refletem a crise política brasileira cujo negacionismo e descaso configurou o país como epicentro de contaminação do Coronavírus em maio de 2020. Uma vez mais, a crise político-institucional brasileira, “[...] quer dizer, dentro do principal articulador das iniciativas regionais das últimas décadas, provocou um golpe no coração do regionalismo sul-americano” (VADELL; GIACCAGLIA, 2020, p. 1074, tradução livre), se apresentando como um obstáculo a mais para o enfrentamento da pandemia.

De maneira geral, pôde se observar que a crescente demanda social das instituições sul-americanas para que se combata e contenha o coronavírus demonstra o vazio regional atual, no qual cada país, ainda que enfrentando o mesmo problema, responde e toma decisões de maneira individual. O dismantelamento de estruturas como a UNASUL, a paralisação do MERCOSUL e da CAN, e a crescente defesa dos países por mecanismos regionais mais flexíveis e com baixa autonomia institucional resultam na inexistência de um espaço de convergência e cooperação política em um momento no qual tal ação conjunta é necessária.

De acordo com Pêgo et al. (2020, p. 32) “a pandemia como fato real é um problema fronteiriço”, entretanto na América do Sul as ações e tomadas de decisão para combater tal problema de maneira multilateral são ausentes e o descrédito no regionalismo parece estar cada vez mais presente.

Assim como visto no caso do MERCOSUL, CAN e Aliança do Pacífico, outros mecanismos regionais na América do Sul também deixam de apresentar-se como um espaço propositivo para a cooperação de maneira efetiva. Pêgo (et al., 2020) apontam que o PROSUL resultou na fragmentação do tratamento dos temas sanitários e de saúde antes tratados no âmbito do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS)<sup>14</sup> da UNASUL. Como aponta Briceño (2020, p. 34),

---

<sup>14</sup> “O ISAGS é um centro de altos estudos e formulação de políticas públicas voltado para o desenvolvimento de lideranças e recursos humanos, buscando, assim, fomentar a governança sul-americana em saúde e a articulação da agenda regional em saúde global” (SOUZA, 2018, p. 71).

O Conselho SulAmericano de Saúde da UNASUL teve um papel crucial durante a crise do H1N1 em 2009, mas os governos de centro-direita eliminaram de fato o bloco em 2019 e estabeleceram o PROSUL. Em meio à crise, uma cúpula virtual do PROSUL foi realizada em 17 de março de 2020 para discutir ações para controlar a pandemia. [...] No entanto, o PROSUL não tem instituições permanentes para implementar essas decisões, que no caso da UNASUL correspondia ao Conselho Sul-Americano de Saúde.

Assim como no caso da crise Venezuelana, a pandemia do Covid-19 revela as limitações de ação das instituições regionais sul-americanas, tanto pelos fatores que levaram à crise do regionalismo pós-hegemônico como pela própria fragmentação existente, que divide os países da América do Sul, ao invés de uni-los para resolver problemas que assolam a região. Em concordância com Briceño Ruiz (2021, p. 36), “a crise da Covid-19 confirmou as fraquezas do regionalismo, especialmente, na América do Sul”, ainda assim, a pandemia também demonstrou como as limitações do regionalismo impedem a região de superar tais impasses comuns no curto prazo, afinal, “o regionalismo é uma ferramenta de governança crucial para o amparo e o reforço da soberania dos Estados” (RIGGIROZZI, 2020, p. 2, tradução livre).

### Considerações finais

Apesar da existência de mais de uma década de convergência política e aproximação entre os países sul-americanos, cujo cenário de crescimento econômico refletiu na ativa participação dos governos sul-americanos em cooperar e formar espaços para a integração no subcontinente, o regionalismo na América do Sul constituiu um espaço regional fragmentado e vulnerável diante de períodos de crise e mudanças nas dinâmicas nacionais, regionais e internacionais. Tendo a fragmentação regional como o principal problema discutido neste trabalho, questionou-se como as instituições regionais sul-americanas respondem às demandas nacionais e regionais em um cenário fragmentado.

Tendo como objetivo analisar e avaliar os impactos da fragmentação regional em cenários críticos, que demandam ações conjuntas e respostas institucionais regionais para resolver problemas que ultrapassam as fronteiras nacionais, em especial a crise Venezuelana e a pandemia do Covid-19, foi possível fazer uma releitura do regionalismo na América do Sul, dando destaque à fragmentação regional como resultado do próprio processo regional e das escolhas feitas pelos países ao longo do tempo. Discutindo inicialmente a construção da ideia de América do Sul, e o papel de cada país e diferentes interesses na construção de um espaço cooperativo e de integração sul-americano, destaca-se na história do subcontinente, a grande dependência de lideranças políticas e econômicas para o impulsionamento e manutenção dos espaços criados. Ademais, verifica-se como o caráter ideológico, ainda que tenha aproximado os países sul-americanos, seja para superar os problemas econômicos enfrentados nos anos 90, como para afastar da região a forte influência norte-americana, ou até mesmo convergindo na necessidade de se incorporar questões sociais na arena da integração, limitou o desenvolvimento institucional das organizações criadas no período, assim como ampliou a fragmentação da América do Sul diante dos diversos projetos nacionais impulsionados na arena regional.

Nesse sentido, o regionalismo pós-hegemônico apresentou-se como um processo limitado às vontades e interesses nacionais estreitamente ligados aos governos de esquerda e centro-esquerda na região, não consolidando um projeto regional único e coeso a ser mantido no longo prazo pelos países sul-americanos. Por sua vez, em um segundo momento, tais fragilidades e variáveis são elencadas na discussão da crise do regionalismo pós-hegemônico, cujo fim resultou no colapso e paralisação dos mecanismos existentes, em destaque à UNASUL, MERCOSUL e ALBA.

Por fim, a construção e desconstrução do processo regional reflete a incapacidade e vulnerabilidade das instituições regionais sul-americanas em responder às demandas comuns diante de contextos críticos, como pôde ser visto no caso Venezuelano e da crise do Covid-19. Sendo assim, reafirma-se a hipótese apontada no início deste trabalho, a qual defende que a dificuldade da América do Sul em responder de maneira conjunta e eficiente aos casos mencionados, não é apenas um problema conjuntural, mas sim estrutural.

## Referências

- ACNUR, Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM. **UNHCR/ACNUR**, São Paulo, 07 de junho de 2019. Disponível em.: <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>
- ALBERTONI, Nicolás. El futuro posible de Mercosur. **Diálogo Político**, Konrad Adenauer Stiftung. 2020. Disponível em: <https://dialogopolitico.org/documentos/el-futuro-posible-del-mercosur/>. Acesso em 28 set. 2020.
- ARAÚJO, Flavia Loss. Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina de Nações: os casos de Bolívia e Colômbia. Belo Horizonte: **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas**, vol. 2, n. 2, 189-214, 2014. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/8199>.
- ARELLANO, Felix Gerardo. **Nacimiento, Evolución y Perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, Oct. 2009.
- BENZI, Daniele; NAREA, Marco. El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos»: El fin de ciclo y los fantasmas globales. **Nueva sociedad**, n. 275, p. 106-120, mayo-jun./2018, ISSN: 0251-3552.
- BRESSAN, Regiane Nitsch. Comunidade Andina e a pandemia de COVID-19. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 4, 2020, p. 23-30. ISSN: 2675-6390.
- BRICEÑO RUIZ, José. Da Crise da Pós-Hegemonia ao Impacto da Covid-19. O impasse do regionalismo latino-americano. **Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 29, p. 21-39, jul./dez. 2020, E-ISSN 2359-2419.
- BRICEÑO RUIZ, José. **La integración regional en América Latina y el Caribe: Procesos históricos y realidades comparadas**. Mérida: Centro Editorial Litorama, 2011.
- BRICEÑO-RUIZ, José. O Regionalismo Latino-Americano Depois do Regionalismo Aberto: Novos Eixos, Novas Estratégias, Modelos Diversos. In: CARMO, C. A. do; et al. **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. Brasília: FUNAG, 2014. p. 193-238.
- BRICEÑO-RUIZ, José. O Mercosul na política de integração de Venezuela. **Civitas**, v. 10, n. 1, p. 77-96, jan-abr/2010. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6250/5164>.
- BRICEÑO RUIZ, José. **Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo**. Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia : Centro de Pensamiento Global, 2018. ISSN: 2500-7696; 8.
- BRICEÑO RUIZ, José. Aislada de Occidente y cercana a Eurasia: Venezuela frente a la Covid-19 y el orden global pospandemia. **Foro Internacional**, LXI, vol. 44, n. 2, 2021, p.507-549. DOI: 10.24201/fi.v61i2.2837.
- BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JR, Haroldo.; VIGEVANI, Tullo. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-Americana Vista pelo Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 549-583, jul./dez. 2014.
- CAETANO, Gerardo; LOPEZ BURIAN, Camilo; LUJAN, Carlos. El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. [online]. 2019, vol.28, n.1, pp.95-130. Epub 01-Jun-2019. ISSN 0797-9789. <http://dx.doi.org/10.26851/rucp.28.1.4>.
- CAETANO, Gerardo; LOPEZ BURIAN, Camilo; LUJAN, Carlos. Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el Siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la región. In. BORBÓN, J. A. (ed.) **América Latina frente a la reconfiguración global**, FLACSO, Secretaría General, 2019a.
- CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jan./dez. 2002.
- COUTO, Alessandro Biazzini. Massa Crítica 38 – Integrar para entregar? A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do Sul. Rio de Janeiro, **Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul**, n. 38, Set. 2008.
- CUSACK, Asa. K. Venezuela, ALBA, and the Limits of Postneoliberal Regionalism in Latin America and the Caribbean. Londres, **Studies of the Americas**, 2019. [https://doi.org/10.1057/978-1-349-95003-4\\_7](https://doi.org/10.1057/978-1-349-95003-4_7).
- DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. et. al. Relações do Brasil com a América do Sul Após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia. IN: DESIDERÁ NETO (org.). **O Brasil e as novas dimensões da integração Regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, 508 p.
- DEVLIN, Robert; ESTEVADEORDAL, Antoni. Que hay en el nuevo regionalismo de las Américas?. Buenos Aires: **BID-INTAL**, 2001. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036571>
- FERREIRA, Mariana. A política externa venezuelana para a integração regional (2004 – 2012): entre a dependência estrutural e a unidade latinoamericana. **Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina**. Florianópolis, p. 143-169, 2016.

- FIORI, José Luis. A virada à esquerda na América do Sul. **Valor Econômico**, São Paulo, 09 jan. 2006. Disponível em: <http://www.cnmcut.org.br/conteudo/a-virada-a-esquerda-na-america-do-sul>. Acesso em: 13 out. 2017.
- FRANCINI, Pablo; CASTAÑO, Francisco. Breve Análisis de la Unasur luego de la autosuspensión de seis miembros. Universidad Nacional de La Plata: **Instituto de Relaciones Internacionales**, 2018. Disponível em: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/07/bo- alatina-64-art-francinica%3%B1o.pdf>
- FRENKEL, Alejandro. Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana. **Nueva Sociedad**, jun./2019.
- FUCCILLE, Luis Alexandre.; MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI Jr. Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colômbia Internacional**, Bogotá, v. 92, p. 43-72, 2017.
- GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, p. 63-80, 2009.
- GARCIA, Carlos. La crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima. In: **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 15, n. 1, p. 177-193, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7351747>
- HIRST, Mónica. Contexto e Estratégia do Programa de Integração Argentina-Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 55-72, jul./set. 1988.
- JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; NEVES, Bárbara Carvalho; SOUZA, Lucas Eduardo Silveira de. Regionalismo Sul-Americano nos anos 2020: o que esperar o que esperar em meio às instabilidades políticas?. **Revista Tempo no Mundo**, v. 23, p. 93-122, 2020.
- LLENDEROZAS, Elsa. UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior. **Pensamiento Propio**, v. 42, p. 195-214, 2016.
- MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. In: **Latin America Research Review**, v. 40, n. 1, p.138-164, 2005. Disponível em: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/53584/Malamud\\_PresidentialDiplo\\_Published\\_Version.pdf?sequence=1](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/53584/Malamud_PresidentialDiplo_Published_Version.pdf?sequence=1)
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. 2013. 205 f. **Um Modelo para Avaliação de Integração Regional e a Experiência do Mercosul**. Tese (Livre Docência em Ciência Política) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2013.
- MARIANO, Marcelo Passini. O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. IN: DESIDERÁ NETO (org.). **O Brasil e as novas dimensões da integração Regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, 508 p.
- MARIANO, Marcelo Passini. A crise doméstica do Brasil e a Política Externa do Governo Temer. **Anuario Política Internacional & Política Exterior 2016-2017**, Montevideo, v. 1, p. 99-105, 2017.
- MELO, Giulia Carolina de. 2014. 159 f. **A União de Nações Sul-Americanas: processo de constituição e visão brasileira**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014.
- MERCOSUL. **Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre Coordinación Regional para la Contención y Mitigación del Coronavirus y su Impacto**. Documentos, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de- lospresidentes-del-mercosur-covid19>. Acesso em 28 set. 2020.
- MERCOSUL. **MERCOSUR/RMS-Ext./ACTA** Nº **01/20**. 2020a. Disponível em:<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/8180>. Acesso em: 26 set. 2020.
- MERCOSUL. **Mercosul**. Os presidentes do MERCOSUL acordam medidas contra o coronavírus. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/os-presidentes-do-mercosul-acordam-medidas-contra-o-coronavirus/>. Acessado em 20 ago. 2020.
- MIJARES, Víctor; NOLTE, Detlef. Regionalismo post-hegemônico em crise. Por qué la Unasur se desintegra, **Foreign Affairs Latinoamérica**, v.18, n. 3, p. 105-112, 2018.
- MIJARES, Víctor; RAMÍREZ, Sara. H. **El factor Venezuela en la Crisis del Regionalismo Posthegemónico**. Working Paper, 2020.
- NADDI, Beatriz Walid de Magalhães Naddi; GONÇALVES, Júlia de Souza Borba. A Aliança do Pacífico frente à pandemia da COVID-19. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 4, 2020, p. 31-41. ISSN: 2675-6390.
- NEVES, Bárbara Carvalho. **Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN**. (Dissertação) Mestrado em Relações Internacionais - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo, (2019), 249, <http://hdl.handle.net/11449/181007>.
- NEVES, Bárbara Carvalho; COSTA, Gabriela Dorneles Ferreira da. E o Mercosul? Os impasses regionais diante da pandemia de COVID-19. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 4, 2020, p. 42-51. ISSN: 2675-6390.
- NEVES, Bárbara Carvalho; HONORIO, Karen dos Santos. Latin American Regionalism Under The New Right. **E-International Relations**, v. SEP, p. 1, 2019.

- NOLTE, Detlef. Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. **Latin American Politics and Society**, v. 60, n. 1, p.18-15, 2018.
- NOLTE, Detlef. Regional Governance from a Comparative Perspective. IN: GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, V. M. (ed.). **Economy, Politics and Governance Challenges**. New York: Nova Science Publishers, Inc, 2016.
- NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, may./aug. 2016.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. **Estudos Avançados**, vol. 17, n. 48, 2003. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200023](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200023).
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.
- PÊGO, Bolívar. Et al. Pandemia e Fronteiras Brasileiras: análise da evolução da Covid-19 e proposições. IPEA: **Notas Técnicas**, n. 16, maio, 2020.
- PEREIRA, Francisco Denes. O lugar da América Latina nas relações sul-sul: o papel da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) na integração latino-americana. **Brazilian Journal of Latin America Studies**, vol. 15, n. 29, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/115232>.
- PONT, Andrei. La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. **Pensamiento Propio**, v. 23, n. 47, jan-jun/2018.
- POZO, Pedro Caldentey del. El regionalismo a examen. La crisis global de la integración. **Revista de Fomento Social**, v. 74, n. 3, p. 349-368, 2020.
- PRIETO, Germán C. The constructivist IPE of regionalism in South America. IN: Vivares, Ernesto. (org.) **The Routledge Handbook to Global Political Economy**. New York: Routledge, 1st Edition, 2020. p. 602-622. ISSN: 9781351064545.
- RAMANZINI JR., Haroldo. Política externa e regionalismo em um ambiente internacional em transformação. **Mural Internacional (Online)**, v. 7, p. 151-166, 2016.
- RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. 2016. 131 f. Overlapping regionalism e proliferação de instituições na América Latina: complementariedade e fragmentação nas agendas regionais. **Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC –SP Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas**, São Paulo, 2016.
- RIGGIROZZI, Pía. Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. **Análisis Carolina** – Fundación Carolina, n. 12, 2020.
- RIGGIROZZI, Pía; RYAN, Matt. The credibility of regional policymaking: insights from South America, **Globalizations**, 2021. DOI: 10.1080/14747731.2021.1893530
- RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. IN: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Southampton: Springer, 2012, p. 1-16.
- ROHTER, Larry. With New Chief, Uruguay Veers Left, in a Latin Pattern. **NYTimes**. 01 de Março de 2005. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2005/03/01/world/americas/with-new-chief-uruguay-veers-left-in-a-latin-pattern.html>. Acesso em 14 Mar. 2021.
- SANAHUJA, José Antonio. Del 'Regionalismo Abierto' al 'Regionalismo Post-Liberal'. Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**, Buenos Aires, p. 11-54, 2009.
- SANTANA, Elissandro dos Santos; OJEDA, Jesús Ibáñez; NASCIMENTO Jr., Wanderley dos Reis. dos R. Modelos divergentes de integración regional: el caso ALBA-TCP y Alianza del Pacífico. **Revista Rebelo**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, jan./abr. p. 115-138, 2017.
- SARAIVA, Miriam Gomes. **Integração Regional na América do Sul: processos em aberto**. IN: 3o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – Governança Global e Novos Atores, ed. 3, 2011, São Paulo. Anais Eletrônicos. 2011.
- SARAIVA, Miriam Gomes.; VELASCO JR., Paulo Afonso. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? **Pensamiento Propio**, Buenos Aires, v. 21, jul./dic., p. 295-324, 2016. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf>. Acesso em 20 jun. 2018.
- SILVA, Fabricio. Bolivarianismo na encruzilhada. Análise da ascensão e crise do chavismo a partir de seus conceitos. **Santiago**, Polis, v. 17, n. 51, 2018.
- SOUZA, Lucas Eduardo Silveira de. **O Brasil e o regionalismo sul-americano: o papel da UNASUL na política externa do governo Rousseff (2011-2016)**. 2018. 155 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- SPEKTOR, Matías. Shadows of the Past and Contested Ambitions. IN: HITCHCOK, W. I.; LEFFLER, M. P.; LEGRO, J. W. **Shaper Nations: Strategies for a Changing World**. London: Harvard University Press, p. 17-35, 2016.

TEODORO LUCIANO, Bruno; BRESSAN, Regiane Nitsch. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Revista Sociologia Política** [online], v. 26, n. 65, p. 62-80, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782018000100062&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782018000100062&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 15 jul. 2018.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, et al. Venezuela: Paz y seguridad. **Nueva Sociedad**, maio/2019. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/venezuela-paz-y-seguridad/>.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Ministério das Relações Exteriores. Documentos da União das Nações Sul-Americanas. Brasília, 23 mai. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas?lang=pt-BR>. Acesso em 14 jul. 2018.

VADELL, Javier A.; GIACCAGLIA, Clarisa. El Rol de Brasil en el Regionalismo Latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. **Foro Internacional**, LX, n. 3, cuad. 241, p. 1041-1080, 2020.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra P. O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL: Série Comércio Internacional**, n.82, jul. 2007.

VIGEVANI, Tullo.; RAMANZINI JR, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p.517-552, 2014.

VILLA, Rafael. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. In: São Paulo: **Estudos Avançados**, vol 19, n. 5, Set/Dez 2005. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000300011](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300011)

WENDT, Alexander. Constructing International Politics. **International Security**, vol. 20, n. 1 (Summer, 1995), p. 71-81. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2539217>.

---

*Funções de colaboração exercidas*

Flávia Loss de Araujo:

Conceituação; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Bárbara Carvalho Neves:

Conceituação; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

*Informações fornecidas pelas autoras de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)*

## O populismo na construção de uma política externa integrativa: o caso da Venezuela de Hugo Chávez (1999-2013)

Populism in the making of an integrative foreign policy: the case of Venezuela by Hugo Chávez (1999-2013)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.110774>

Mateus Webber Matos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

[mateus.webber@hotmail.com](mailto:mateus.webber@hotmail.com)  

José Antonio Fogolari

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil

[josefogolari@gmail.com](mailto:josefogolari@gmail.com)  

### Resumo

A conceituação de populismo é bastante controversa. Uma das vertentes entende o fenômeno como a adoção de posturas personalistas e centralistas, criando um canal de comunicação direto entre líder e povo. Estes regimes permeiam a história de países latino-americanos, como a Venezuela de Hugo Chávez em 1999. A pergunta central deste trabalho é: de que maneira Chávez se utilizou de seu projeto populista doméstico para dar suporte a uma política externa integrativa na América Latina? O objetivo desse artigo é compreender em que medida práticas como o controle estatal de atividades estratégicas e a criação de arranjos de integração regional – baseadas no populismo personalista de Chávez – moldaram a identidade da política externa venezuelana. Para tanto, foi utilizada a metodologia qualitativa bibliográfica, recorrendo a artigos de periódicos qualificados em português, inglês e espanhol. Do ponto de vista teórico, o Construtivismo e a Análise de Política Externa serão, também, elementos fundamentais para atingir os objetivos propostos em cada capítulo. De forma preliminar, a literatura aponta que o populismo de Chávez – amparado, notadamente, pela renda advinda da exportação de petróleo e do apoio demonstrado pela população venezuelana – possibilitou maior aproximação (ideológica e política) com vizinhos, tais como Bolívia, Equador e Cuba, dando origem a estratégias mais autônomas de desenvolvimento regional em detrimento das premissas neoliberais. Concluiu-se que o governo de Chávez, contudo, não expandiu suas parcerias pela região de maneira uniforme, tampouco logrou erradicar as disparidades econômicas venezuelanas.

**Palavras-chave:** Populismo; Política Externa; Venezuela; Análise de Política Externa;

### Abstract

A concept of populism is quite controversial. One strand understands the phenomenon as the adoption of personalist and centralist positions, creating a direct communication channel between leader and people. These regimes permeate the history of Latin American countries, such as Venezuela by Hugo Chávez in 1999. A central question in this work: how would Chávez use his populist domestic project to support an integrating foreign policy in Latin America? The purpose of this article is to understand the extent to which practices such as state control of strategic activities and the creation of regional integration schemes - based on Chávez's personalist populism - to shape the identity of Venezuelan foreign policy. To this end, the qualitative bibliographic methodology was used, including articles from qualified newspapers in Portuguese, English and Spanish. From the theoretical point of view, Constructivism and Foreign Policy Analysis will also be fundamental elements for the achievement of the objectives proposed in each chapter. Preliminarily, the literature points out that Chávez's populism - sustained, notably, by the rise of oil exports and the support shown by the Venezuelan population - made closer ties possible (ideological and political) with neighbors, such as Bolivia, Ecuador and Cuba, giving rise to more autonomous regional development strategies to the detriment of neoliberal premises. It is concluded that the Chávez government, however, neither expand its partnerships in the region in a uniform manner, nor managed to eradicate Venezuelan economic disparities.

**Keywords:** Populism; Foreign Policy; Venezuela; Foreign Policy, Analysis;

Recebido: 19 janeiro 2021

Aceito: 22 março 2021

*Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse*



## Introdução

A política externa venezuelana, durante a primeira metade do século XX, foi largamente baseada na descoberta de vastas reservas de petróleo na década de 1920. A dependência em relação à renda do petróleo como único produto de exportação fez emergir, em 1958, um marco político caracterizado por uma coalização de elevada heterogeneidade social: o sistema *puntofijista*.<sup>1</sup>

Esse pacto estabeleceu normas para o funcionamento da democracia venezuelana e uma aliança entre os partidos políticos *Acción Democrática*, *Comité de Organización Política Electoral Independiente* e *Unión Republicana Democrática* (SARAIVA; RUIZ, 2009). Ao longo dos próximos 30 anos, a Venezuela se consolidou como uma democracia cercada por regimes ditatoriais no sul do continente. Conjuntamente, a década de 1970 presenciou um aumento substancial nos preços internacionais do petróleo, o que possibilitou ao governo investir em melhorias sociais (EDWARDS, 2010).

Em 1988, Carlos Andrés Pérez foi eleito para seu segundo mandato (1989-1993) como presidente da Venezuela. A volta de Pérez ao poder fez a população lembrar e desejar o retorno dos tempos de prosperidade de seu primeiro governo (1974-1979). Essas expectativas, entretanto, foram frustradas já em seu discurso de posse em fevereiro de 1989. Pérez anunciou diversas medidas impopulares, dentre elas um aumento de 100% no preço da gasolina, elevação da cobrança de serviços essenciais (água, luz, telefone), privatização de empresas estatais que ele próprio havia criado cerca de 10 anos antes e acréscimo de 30% no valor do transporte público (MONTIEL, 2018).

Em 1999, no entanto, o cenário político foi radicalizado com a eleição de Hugo Chávez à presidência. A partir da implementação de medidas ancoradas, notadamente, na renda advinda da exportação de petróleo – tais como estatização de setores centrais da economia, redução dos incentivos à iniciativa privada e o estímulo à organização popular – Chávez construiu sua política externa voltada à integração latino-americana (LOPES, 2012). A relevância deste trabalho reside na tentativa de interligar o populismo venezuelano de Chávez como mecanismo essencial para a concepção de diretrizes externas que visavam a sustentação de seu governo, bem como a propagação dos ideais de união continental concebidos por Simón Bolívar<sup>2</sup> nas três primeiras décadas do século XIX.

O objetivo desse artigo, a partir de uma metodologia de pesquisa qualitativa bibliográfica, é compreender de que maneira práticas como o controle estatal de atividades estratégicas e a criação de arranjos de integração regional induziram a identidade da política externa venezuelana para a América Latina ao longo do período chavista. A pergunta à qual esse artigo procura responder, portanto, é: de que maneira Chávez se utilizou de seu projeto populista doméstico para dar suporte a uma política externa integrativa na América Latina?

Para tanto, o marco teórico no qual o presente artigo se fundamenta busca, na complementariedade entre a Teoria Construtivista e a Análise de Política Externa, um caminho para reflexão sobre as dinâmicas externas e internas de determinado Estado, desde as construções de suas identidades até, por consequência, suas tomadas de decisão. Quanto à primeira – na qual os escritos de Nicholas Onuf e Alexander Wendt servirão como as principais fontes de compreensão das premissas teóricas – justifica-se sua utilização no sentido de observar de que forma ocorreu a construção política venezuelana a partir do discurso e do caráter personalista populista de Chávez.

No tocante à Análise de Política Externa, será possível complementar a investigação teórica através da identificação dos processos internos do Estado, processos estes que moldam e garantem legitimidade às tomadas de decisão de seus líderes. Ambos os caminhos teóricos estabelecidos são de grande valia para a compreensão da formação da

<sup>1</sup> Na visão de Kirk Hawkins (2010, p.3) “de 1958 até 1998, a Venezuela teve um regime democrático peculiar conhecido como o sistema *Punto Fijo*, nomeado em homenagem a um pacto assinado por atores políticos importantes durante a transição democrática de 1958. Esse pacto comprometia todos os partidos a respeitar o resultado das eleições nacionais subsequentes enquanto implementava um conjunto de políticas redistributivas de desenvolvimento econômico alimentadas pela riqueza nacional em petróleo”.

<sup>2</sup> Há um intenso debate no campo acadêmico em relação aos reais princípios e pensamentos de Simón Bolívar. Por vezes, enfatiza-se seu caráter antiamericanista; em outras, seus ideais são condenados em face de sua origem abastada. Fato é que “inspirado na saga dos federalistas estadunidenses, Bolívar vislumbrava condições sociais propícias ao autogoverno venezuelano. [...] Bolívar deixaria mais ou menos clara a sua inclinação por um governo unitário e centralizador, ao rejeitar, para a Venezuela, o modelo federativo. [...] A mescla do republicanismo aristocrático do Oitocentos com o desejo de reprimir as convulsões domésticas marcava o pensamento bolivariano original” (LOPES, 2013, p.263-264).

identidade venezuelana chavista, dos processos decisórios internos e, em especial, de suas consequências nas relações externas costuradas por Chávez.

Esse trabalho está dividido em três capítulos, acrescidos das conclusões: o primeiro capítulo abordará algumas definições de populismo com o intuito de promover um debate acerca do termo. Percebida de distintas formas e com diferentes roupagens ao longo da história, a noção de populismo carrega, no âmbito da Ciência Política, uma série de significados e interpretações. A literatura selecionada percorre um caminho argumentativo no sentido de apresentar um conceito multifacetado, associado profundamente aos contextos sociais, econômicos e produtivos de cada região, que refletem, posteriormente, nas tomadas de decisão e estratégias de política externa.

O capítulo seguinte apresenta as bases constitutivas do populismo na era Chávez, a partir dos preceitos do Construtivismo. Neste sentido, a fundamentação teórica escolhida fornece os elementos centrais para observar e identificar, no caso venezuelano, as condições materiais e subjetivas que constituíram a identidade externa do Estado. A intenção é demonstrar – por meio da manifestação dos discursos, ideias e interesses chavistas – que decisões políticas foram tomadas com o objetivo de amealhar apoio popular para legitimar a manutenção da elite institucional vigente.

Por fim, o terceiro capítulo discute a relação entre o populismo e a construção da política externa de Chávez. Ao apropriar-se dos elementos do campo da Análise de Política Externa como complementação à análise teórica construtivista, o capítulo fornece as ferramentas de identificação e observação dos processos internos de tomada de decisão, e da simbiótica relação entre os âmbitos doméstico e internacional.

### **Debate teórico sobre o conceito de populismo**

Este capítulo inicial versa sobre o debate em torno do fenômeno do populismo e reúne enfoques diversos de pesquisadores do tema. A reflexão avança na medida que são abordados pontos de vistas de autores em diferentes línguas e contextos sociais, o que, no caso específico do populismo, proporciona um panorama multifacetado de exemplos históricos. Antes, contudo, é necessário que se faça uma breve contextualização histórica sobre a construção teórica e a utilização prática do populismo, em especial, na América Latina.

Observa-se que o termo pode ser utilizado para descrever governos com ideologias diametralmente distintas. Há autores que corroboram o argumento de que isso ocorre pelo fato de o populismo não estar atrelado a um campo ideológico, podendo ser utilizado tanto por regimes neoliberais quanto nacional-desenvolvimentistas. Suas raízes estariam mais relacionadas às fraturas sociais dos países e às crises nos sistemas produtivos internacionais. Desse modo, pode-se entender o populismo, sobretudo na América Latina, a partir da noção de que

A urbanização, a industrialização, as transformações tecnológicas e sociais no mundo agrário, a revolução de expectativas e a explosão demográfica, são alguns dos principais fatores apontados na análise das causas e condições da ação das massas nos acontecimentos políticos nacionais. [...] O populismo é um movimento de massas que surge no centro das rupturas estruturais que acompanham as crises do sistema capitalista mundial e as correspondentes crises das oligarquias latino-americanas. As novas relações de classe começam a se expressar de forma muito mais aberta quando as rupturas políticas e econômicas (internas e externas) enfraquecem decisivamente o poder oligárquico (GERMANI; TELLA; IANNI, 1973, p.83-85).<sup>3</sup>

Apesar destas similaridades, é preciso atentar para a geografia e os níveis de desenvolvimento de cada região. Ao ser analisado a partir da realidade latino-americana, o populismo adquiriu conotação pejorativa, associado a um movimento desorganizado e bárbaro, caracterizado pela improvisação e pela irresponsabilidade (GERMANI; TELLA; IANNI, 1973). Mesmo dentro de um recorte geográfico específico como a América Latina há alguns países que possuem

<sup>3</sup> Nas citações traduzidas em que a referência não apresenta o tradutor, a responsabilidade pela tradução é dos autores deste trabalho.

idiosincrasias. No Brasil, por exemplo, os governos de Getúlio Vargas – nas décadas de 1930, 1940 e 1950 – foram alicerces importantes para a criação de uma identidade nacional, tão complicada dada a extensão territorial do país.

Uma abordagem anglo-saxã do tema refere-se ao populismo como um conceito político notadamente moldado por processos socioeconômicos, cujo referencial teórico reside na Teoria da Dependência e em tendências econômico-estruturalistas. Desse modo, expressões como “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento” tornam-se chave para o entendimento das variantes do termo e suas raízes, principalmente nos regimes que se estendem da década de 1930 a 1960, conhecidos como “populismo clássico” (WEYLAND, 2001). Sendo assim, pode-se inferir que, para a manutenção política do sistema é fundamental que se invista em programas sociais expansionistas e de distribuição de renda.

Por outro lado, há pesquisadores que enxergam no populismo uma construção política alicerçada em discursos e em um conjunto de valores, cujo objetivo é criar uma dicotomia entre o “bem” e o “mal”. O primeiro é representado pela figura do líder e de seu amplo apoio popular, e o segundo é, via de regra, uma representação de uma elite dominante e opressora com a qual deve-se romper todo e qualquer jugo ou relação de submissão (HAWKINS, 2010). A aceitação, por parte da população, desse discurso perpassa uma série de fatores, tais como o carisma da liderança, a escolha de elementos linguísticos simples e investimentos que deem conta de atender às demandas sociais.

Muito embora essa prática de polarização política represente um suspiro de dignidade à população ela pode ser prejudicial ao funcionamento das instituições do governo. De acordo com Kirk A. Hawkins (2010, p.7) “(...) movimentos populistas tipicamente se provam incapazes de resolver esses problemas básicos. Isso ocorre porque eles desprezam as formalidades institucionais e burocracias imparciais que o Estado de Direito exige”. Os problemas citados pelo autor dizem respeito à corrupção dentro dos órgãos governamentais e à incapacidade nacional de manter um desenvolvimento econômico minimamente constante e igualitário.

Outro ponto negativo diz respeito às barreiras impostas por esses governos às empresas transnacionais que desejam explorar algum recurso dentro do território. Há uma certa proeminência dada à indústria nacional, principalmente em setores que são estratégicos, tais como o energético e a construção civil. Nesse ínterim, fortalecem-se os grupos sindicais e a burguesia nacional. Assim, Paul Cammack (2000, p.151) descreve as principais características do populismo como sendo “a proeminência do líder, a relativa fraqueza dos partidos e da legislatura, e o uso de instituições corporativistas para organizar os negócios e para mobilizar e controlar o trabalho”. Por seu turno, pensadores latino-americanos, em alguns casos, sequer mencionam o termo dentro do contexto do subcontinente. Quando o fazem, percebe-se uma tentativa de análise mais social e pautada nos avanços do que propriamente no subdesenvolvimento dos países. A ênfase, nesses casos, é dada ao contraste entre os governos populistas e seus antecessores, cujas críticas mais substanciais residem na violação da soberania do país em detrimento da implementação de políticas neoliberais (VILAS, 2004).

No decorrer da década de 1980, com a ascensão das políticas neoliberais, há uma busca por desvincular o populismo de um engessamento histórico, ressaltando sua atemporalidade e suas características regionais. A recepção dessa reformulação do conceito, todavia, não resultou na mudança de percepção por parte de pesquisadores de países centrais. De acordo com Antônio Mitre (2008, p.11)

O fenômeno populista passou, então, a ser entendido como uma doença crônica que aflige sobretudo regimes de esquerda, levando-os a adotar políticas fiscais na contramão do que aconselharia a boa teoria econômica. Nessa linha exegética, os governos acometidos pelo vírus populista, [...] apostam em medidas macroeconômicas que estimulam o aumento do gasto público e dos salários, em detrimento de programas tendentes a elevar gradualmente a produtividade.

O fim da década de 1990, especificamente na Venezuela, foi palco da emergência de um dos líderes latino-americanos mais emblemáticos do século: Hugo Chávez. Seu governo é considerado um dos expoentes populistas mais relevantes da região, uma vez que foram implementadas diretrizes de sufocamento dos partidos políticos tradicionais, crescente personificação da figura presidencial e maior proximidade entre Chávez e lideranças populares (VILAS, 2004).

Amparado na receita vinda da exportação do petróleo, Chávez deu início a uma série de reformas políticas e econômicas com o intuito de fortalecer a presença do Estado e buscar a integração com países vizinhos. O cenário, entretanto, não era favorável a Chávez, haja vista que, no período de sua eleição, “economicamente, houve uma redução de 1% no PIB petrolífero, os investimentos privados caíram, o desemprego alcançou 12%, os salários diminuíram 4%” (SAAVEDRA, 2009, p.229).

### **O populismo na era Chávez sob o prisma da Teoria Construtivista**

No presente capítulo pretende-se fazer uma breve revisão dos escritos sobre o Construtivismo e relacioná-los ao caso específico da formação da política externa da Venezuela de Hugo Chávez. Partiremos da premissa de que o populismo – como fenômeno social – é construído a partir de discursos e das estreitas relações entre a figura de Chávez e a população venezuelana. Sendo assim, para-Nicholas Onuf (2013, p.4) – um dos fundadores do pensamento construtivista – “dizer é fazer: falar é, sem dúvida, a maneira mais importante que fazemos para tornar o mundo como ele é”.

Ao criar canais de comunicação mais diretos, Chávez e a sociedade venezuelana fizeram parte de um processo de construção de um relacionamento de confiança e respeito mútuos. Para isso, o discurso como instrumento de legitimação do status quo e adesão social são imprescindíveis. Essas manifestações demonstram sua relevância uma vez que “a recuperação do discurso bolivariano [...] tem uma eficácia política importante, na medida em que oferece a um discurso abstrato um sentido concreto. Chávez tem feito do discurso bolivariano um instrumento concreto de ação política” (VILLA, 2005, p.160).

O Construtivismo, no entanto, não deve ser considerado uma teoria de política internacional. Busca, antes de tudo, analisar a construção social dos atores envolvidos em uma relação (WENDT, 1999). No caso venezuelano, Chávez forjou uma estrutura assentada, em grande medida, no apoio às reivindicações das massas e, reciprocamente, recebeu suporte político para se legitimar no poder. A fragmentação da base de oposição ao seu governo e o enfraquecimento dos partidos políticos permitiram a Chávez consolidar suas reformas mais prementes.

O populismo chavista contou com grande coesão social, contudo, foi responsável pelo surgimento de um vácuo institucional, que passou a ser ocupado por organizações e grupos com questionável capacidade técnica (VILLA, 2005). Essa aparência de legalidade na condução da política doméstica esconde graves problemas, tais como a supressão de direitos constitucionais e a deformação do modelo democrático. Segundo Almeida (2014, p.90), analistas políticos tendem a acreditar que alguns regimes democráticos latino-americanos carregam forte semelhança com as ditaduras que assolaram o continente na segunda metade do século XX e que “a contrapartida é que se caiu, em vários casos, em simulacros de democracia, regimes eletivos que derivam para o populismo plebiscitário, ou mesmo em contrafações do cesarismo e do bonapartismo, por meio dos quais se degrada e se deforma a noção mesma de democracia”.

Pode-se explicar esse cenário venezuelano segundo uma perspectiva construtivista de que todo regime ou sistema social possui três elementos-chave: condições materiais, interesses e ideias (WENDT, 1999). Todos foram mutuamente constituídos e deram sustentação à presidência de Chávez. O primeiro elemento é facilmente identificável: o petróleo. A Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), empresa estatal responsável pela exploração da commodity que representa 80% das exportações venezuelanas e 25% de todo o PIB do país, cumpre um papel essencial na compreensão do contexto econômico e social domésticos (CARRA, 2008). Em relação ao segundo elemento (interesses) Chávez procurou proteger e fomentar o desenvolvimento de classes sociais esquecidas pelos regimes anteriores. Para isso, seu carisma e os recursos advindos da venda de petróleo foram fatores cruciais.

Por fim, o terceiro elemento é caracterizado pelos ideais bolivarianos de Chávez. Para Herz (1994, p.80) é importante notar que “no caso do estudo de processos decisórios, embora o peso das variáveis subjetivas seja considerado, o ponto nevrálgico são as tomadas de decisões”. A partir desse entendimento, o ato de comungar uma ideologia (variável subjetiva) deve ser acompanhado de decisões assertivas no campo da política externa. Sendo assim, as estratégias de

aproximação regional – Bolívia, Cuba e Equador – são valiosas para a compreensão de uma política externa integrativa apoiada nos dois primeiros elementos supracitados (condições materiais e interesses).

Essa tentativa de harmonização política respeitou as realidades sociais e econômicas de cada país, sem, contudo, deixar de partilhar ideias e valores comuns ao bolivarianismo. Tais governos são parte de um processo de ruptura que, de acordo com Reinaldo Gonçalves (2009, p.202),

(...) é particularmente relevante quando se considera que os novos modelos têm clara orientação socialista ainda que haja inúmeras indefinições e distinções. Vale destacar que este fato assume uma dimensão histórica extraordinária não somente na América Latina, mas também no contexto da história mundial contemporânea. Neste contexto de transformações globais do início do século XXI, os processos de ruptura via projetos de orientação socialista – principalmente na Venezuela – representam marcos históricos para a América Latina e o conjunto dos países em desenvolvimento.

Por outro lado, o Construtivismo pode ser aplicado também em contextos sociais cujo processo de desenvolvimento não foi de todo exitoso. Ao fazer uma comparação dos índices de desenvolvimento entre a Venezuela e o México entre 1998 e 2005, Castañeda (2006) afirma que Chávez pouco fez para auxiliar a classe social mais pobre, priorizando relações internacionais com estados periféricos e que pouco tinham a contribuir para a economia venezuelana. Argentina, Bolívia, Cuba, Equador, Irã e Peru são alguns exemplos de parcerias firmadas por Chávez tendo em vista a polarização da política do continente americano em dois grupos: um pró-Venezuela e outro pró-Estados Unidos da América (CASTAÑEDA, 2006).

No entanto, conforme citado nos parágrafos anteriores, essa abordagem depreciativa do populismo de Chávez não impede a realização de análises sobre a realidade da Venezuela, amparadas no Construtivismo. Isso ocorre porque esta corrente de pensamento está mais aberta às particularidades locais do que as teorias dominantes, como o Realismo e o Liberalismo. Segundo Erik Jorgensen (2001, p.12) “(...) mesmo que o construtivismo seja mais aberto [...] a aspectos de mudança ou transformação na política mundial, não significa que a mudança em questão necessariamente será progressiva, ou seja, constituirá uma mudança pra melhor”.

Entretanto, toda mudança política dentro das fronteiras de um estado é complexa e repleta de peculiaridades. Apesar de alguns autores associarem o Construtivismo a um processo relativamente simples, este – ao ser sustentado pela interação da sociedade e da estrutura – varia de acordo com a imprevisibilidade humana (WENDT, 1999). Portanto, o caso venezuelano torna-se mais emblemático ainda, dado que os 40 anos em que vigoraram o sistema democrático puntofijista foram encerrados por um modelo populista com diretrizes de política externa diametralmente opostas às praticadas até 1999.

A Constituição do mesmo ano solapou as estruturas dos governos que antecederam Chávez, buscando reformas na democracia venezuelana que garantissem melhores condições aos estratos sociais menos favorecidos e, com isso, conquistassem o apelo popular (LOPES, 2012). O êxito chavista se deu dentro de um panorama de sufocamento das lideranças contrárias ao seu projeto e ao discurso crítico em relação ao esgotamento do sistema de Punto Fijo, que não mais contava com a adesão da sociedade. De acordo com Rafael Villa (2005, p.159) “para a emergência de Chávez, contribuíram consideravelmente tanto os erros de alguns de seus adversários, como o profundo sentimento de rejeição aos partidos tradicionais que manifestavam os venezuelanos”. Desse modo, nota-se que o arcabouço reformista de Chávez não foi implantado sem apoio social.

O Construtivismo, por fim, nos auxiliou no entendimento dos métodos de Chávez para o estreitamento dos laços entre líder e povo, baseados no aumento da distribuição de renda e de seu carisma. Além disso, foi possível observar, através de uma lente construtivista, como ocorreu o forjamento das bases de apoio popular necessárias para a projeção de um plano regional integrativo. Chávez, portanto, logrou arquitetar um governo de cunho personalista para implementar políticas bolivarianas em âmbito latino-americano.

## A influência do populismo de Chávez na construção de uma política externa integrativa para a América Latina

Do ponto de vista da literatura científica do campo da Análise de Política Externa, o conceito de populismo e sua vinculação com o processo de tomada de decisão de governantes ainda carece de aprofundamentos e tem recebido maior atenção acadêmica em pesquisas na área apenas recentemente. Na visão de Wehner e Thies (2020, p.2) “Na verdade, a literatura considera a dimensão internacional do populismo como um fenômeno social monolítico, concebido como antiplural, antidemocrático e anticospopolita”. Por outro lado, a compreensão do conceito de modo amplificado, considerando suas possíveis e variadas aparências, fornece ao pesquisador ferramentas para melhor identificação de como se manifesta a relação entre populismo e política externa.

De modo geral, o conceito de populismo não se refere de maneira imediata a uma conduta específica e uniforme de política externa, algo estanque e visivelmente delineado. Traduz, entretanto, uma série de movimentos, “inclui narrativas de elite versus povo e a vontade geral, a fim de fazer uma política externa mais ou menos populista” (WEHNER; THIES, 2020, p.3). Não há, portanto, uma definição do termo que não careça de contextualização para a compreensão na política externa. O que podemos identificar, contudo, na visão de Werbeeck e Zaslove (2017, p.16) “é uma variedade de posturas entre os tipos de populismo, variando de políticas isolacionistas até posturas mais amplas em relação ao cosmopolitismo ou até um tipo de cosmopolitismo social. [...] Essas posturas dependem, em parte, da relação entre populismo e a ideologia anexa”.

Há, portanto, apesar das distintas formas de manifestação do populismo, elementos em comum que podem ser compreendidos nos processos de tomada de decisão em política externa. Como abordado anteriormente, o processo de rivalização e criação de antagonismos e inimigos é a tônica na manutenção da narrativa populista e manifesta a luta pelo poder na dicotomia entre os extremos, frequentemente identificados como: povo e elite. Esse processo de embate, que acirra os ânimos internos abre espaço para “inseguranças que narrativas de política externa provocam nas elites nacional e cosmopolita, assim como em outros estados e suas respectivas lideranças que são, do ponto de vista do líder, construídas como inimigas, rivais e amigáveis” (WEHNER; THIES, 2020, p.15).

Hugo Chávez, neste sentido, soube se utilizar desses mecanismos de antagonismo de forma frequente em seus discursos públicos. Colocando-se ao lado do povo, o líder venezuelano inflamou por vezes seus partidários contra seus inimigos: a elite e o imperialismo liberal norte-americano. Com base em princípios de autonomia e de ruptura da dependência colonialista, “Chávez apresentou narrativas de papéis rivais antagonicos, isto é, o povo versus a elite, que eram não somente domésticas por natureza, mas impactaram no relacionamento com os Estados Unidos” (WEHNER; THIES, 2020, p.12).

Ao associar sua liderança populista aos princípios revolucionários de Simón Bolívar, Chávez buscou forjar em sua política externa personalista uma identidade de oposição aos valores liberais das elites, manifestadas sobretudo por meio do neocolonialismo norte-americano. Na prática, foi capaz de ganhar adeptos e aliados tanto no âmbito interno, que garantiram sua sustentação no poder, quanto externo, em suas relações com estados vizinhos. Nesse sentido, “identidades sociais e políticas podem ser definidas primeiramente em termos de nacionalidade, mas na América Latina diferenças ideológicas ou projetos políticos alternativos também podem servir para definir as identidades coletivas de atores políticos” (TRINKUNAS, 2009, p.5).

Além disso, outros objetivos políticos e sociais também conduziam a uma maior aproximação da Venezuela de seus vizinhos, como por exemplo “modificar os equilíbrios geopolíticos regionais e mundiais. Ainda, a dimensão social da integração – que inclui a luta contra a pobreza e a exclusão, assim como a consulta e participação da sociedade civil” (ROMERO; CARDOZO, 2002, p.161). Isso indica uma possível mudança de comportamento desses novos processos de integração latino-americana em direção à políticas de redução de desigualdades e outras pautas que começavam a ganhar notoriedade.

Do ponto de vista econômico, por depender quase que exclusivamente da exploração e exportação de somente um produto, a Venezuela tem, historicamente, sofrido constantes períodos de volatilidade. Na esteira da crise norte-americana do subprime, do desequilíbrio fiscal e de anos de gastos sociais expressivos, a Venezuela registrou uma alta da inflação (entre maio e dezembro de 2010) de 16% para as camadas mais pobres e de 38,2% para os considerados miseráveis, a despeito do crescimento médio do PIB de 9% entre 2004 e 2007 (ARENAS, 2010).

Nessa linha, uma das medidas de Chávez, em 2001, foi a elaboração da Lei Orgânica dos Hidrocarbonetos, cujo propósito primordial era a reversão dos lucros gerados pela venda de petróleo em prol do desenvolvimento social do país (BRUCE, 2008). Sob qualquer ponto de vista, a PDVSA é instrumento indispensável para a compreensão desse cenário, uma vez que “também tem contribuído decisivamente na elevação dos gastos sociais, além de constituir-se na principal fonte de receitas do Estado” (LOPES, 2012, p.288).

Ademais, a estatal também exerce forte poder político dentro de outras searas governamentais, a saber a da política externa. Em 2005 a PDVSA expandiu seus negócios e abriu escritório na China, o que mostrava a disposição de Chávez em promover uma inflexão ao capital chinês (SHIFTER, 2006). Essas duas facetas da gigante petroleira representam um interessante instrumento daquilo que Robert Putnam chamou de “Jogos de Dois Níveis”. Na visão de Putnam (2010, p.151)

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas.

Em outras palavras, as políticas doméstica e internacional têm a capacidade de se influenciarem mutuamente. Como consequência, os fatores vinculados ao âmbito doméstico frequentemente auxiliam a explicar a forma pela qual se manifestam os interesses dos atores e instituições, bem como as ideologias por eles identificadas nos processos de tomada de decisão. Assim, conforme Wehner e Thies (2020, p.4), “para entender os papéis que governos populistas concebem e desempenham internacionalmente, devemos atentar para as políticas domésticas, uma vez que o populismo inicia ali e ganha significado internacionalmente através de sua interação com densas ou outras ideologias tênues”.

Todavia, o debate não deve ser interrompido neste ponto, e sim levado a responder questões mais complexas: “quando influencia” e “como influencia”, por exemplo (PUTNAM, 2010). Por isso, o caso da PDVSA é aqui abordado. Ao mesmo tempo que participou ativamente do regime populista de Chávez – ora como financiadora de planos de infraestrutura, ora agente modelador da sociedade – a companhia também tinha interesses que iam além das fronteiras venezuelanas e que perpassavam pela construção da diplomacia estatal. Segundo Saavedra (2009) a utilização da política externa pelo Estado seria a alternativa que apresentaria os menores custos e, em contrapartida, maiores benefícios, sejam eles materiais, econômicos, humanos, diplomáticos, psicológicos ou sociais.

No decorrer do segundo mandato do governo Chávez (2007-2013), após intenso processo de consolidação na presidência, foi lançado o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação, fruto de uma ampla reforma institucional. A meta principal desta reforma era o florescer de uma “Nova Ética Socialista”<sup>4</sup>, em cuja plataforma residiam propostas como a diminuição da exclusão social, a construção de uma sociedade baseada no humanismo de Simón Bolívar e o fortalecimento de uma democracia que primasse pela força coletiva (MAYA; LANDER, 2009).

<sup>4</sup> De acordo com o documento oficial venezuelano intitulado *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013* (LGPDES, 2007), a Nova Ética Socialista pode ser entendida na medida que “a plena realização do Socialismo do Século XXI que estamos inventando, e que só será possível em um intervalo histórico, passa necessariamente pela refundação ética e moral da nação venezuelana. Tal refundação supõe um projeto ético e moral que tenha suas raízes na fusão dos valores e princípios das mais avançadas correntes humanistas do Socialismo e da herança histórica do pensamento de Simón Bolívar”.

Outro ponto de vista, no entanto, ressalta que esse contexto reformista foi arriscado para a sociedade venezuelana, em um primeiro plano, e às relações internacionais do país em uma perspectiva mais ampla. A nacionalização de recursos primários, a adoção de uma postura mais agressiva frente aos Estados Unidos e aos organismos internacionais – a saber, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) –, o discurso crítico em relação ao corolário neoliberal e o desapeço às demandas sociais internas são tidos como aspectos da nova postura populista que colaboraram para certa instabilidade política do regime de Chávez (LOPES, 2013).

Foi nesse ínterim que ocorreu a criação da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA)<sup>5</sup> em 2004. A ALBA nasceu dos esforços da política externa integrativa de Chávez para o subcontinente latino-americano, guiada por valores anti-imperialistas, autonomistas e de coordenação política regional (ROMERO e CARDOZO, 2002). Isso mostra que a Venezuela é um agente ativo dentro das relações internacionais, refutando uma postura isolacionista e sendo partícipe de organizações regionais de cooperação (LOPES, 2013). Dessa forma, a construção ideológica da ALBA foi um projeto amparado, sobretudo, na aprovação interna que Chávez detinha. Isso colaborou para a consolidação de sua imagem de liderança regional carismática.

No tocante à importância do petróleo e do apoio popular de Chávez nessa empreitada “não há dúvida de que constituem uma peça inestimável da estratégia venezuelana, que se traduziu em um fortalecimento da liderança e da influência de Chávez, não somente em âmbito regional, mas também no cenário internacional” (URRUTIA, 2006, p.169). Outros mecanismos utilizados pela política externa venezuelana na década de 2000 foram a tentativa de aproximação com a União Europeia e uma maior participação na OPEP.<sup>6</sup> Enquanto a primeira era vista como uma oportunidade de estreitamento das relações com países desenvolvidos a segunda dizia respeito a uma política de valorização do preço internacional do petróleo (VIZENTINI, 2001).

Com o propósito de legitimar seu regime internacionalmente, Chávez se utilizou em grande medida da diplomacia presidencial, com base em seu centralismo político, visitando diversos parceiros econômicos tais como Iraque, Rússia e China. O regime populista de Hugo Chávez representou uma alternativa aos países periféricos que buscavam um desenvolvimento mais autônomo com seus vizinhos fronteiriços.

O populismo chavista de caráter revolucionário teve maior capacidade de reverberação, em especial, na América Latina, onde as convergências ideológicas e materiais se sustentam de forma semelhante, com base na superação da condição de dependência para a construção de uma agenda autônoma. O que singularizava a política externa de Chávez eram menos suas estratégias e mais seus propósitos, sendo o principal deles salvaguardar a revolução bolivariana então em curso (TRINKUNAS, 2009).

### Considerações finais

Esse trabalho se propôs a debater a influência do populismo de Hugo Chávez na delimitação de uma política externa venezuelana mais integrativa na primeira década do século XXI. A partir de uma análise sociopolítica – em detrimento de uma puramente econômica – percebemos que as medidas internas adotadas por Chávez fazem parte de um projeto cujos princípios e valores ultrapassaram as fronteiras do país. Dessa forma, foi possível se favorecer de uma sintonia ideológica regional que permitiu a esses países criar uma alternativa ao desenvolvimento neoliberal predominante durante os anos 1990. Líderes como Fidel Castro, Michelle Bachelet, Evo Morales, Rafael Correa, Cristina

<sup>5</sup> De acordo com Thomas Muhr (2010, p.615) “em geral, a ALBA é retratada simplesmente como um bloco de Estados de (atualmente) nove membros (Antígua e Barbuda, Cuba, Bolívia, Dominica, Equador, Honduras, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela). [...] A ALBA opera em dimensões múltiplas interdependentes e complementares, que classifico como político-ideológica, cultural, de energia, social, econômico-industrial, ambiental, militar, financeira, educacional e de conhecimento”.

<sup>6</sup> Desde o surgimento da OPEP, em 1960, a Venezuela cumpriu papel importante dentro da organização. Indo ao encontro do exposto por Vizentini acima “a fundação da OPEP ocorreu dentro da estrutura do processo de emancipação de um significativo número dos países do terceiro mundo, período que foi caracterizado pelo débil preço das matérias-primas, que era particularmente evidente no caso do petróleo. [...] No caso específico da OPEP, sua fundação foi fruto de uma tensa correlação de forças entre as companhias de petróleo multinacionais e os países produtores” (CARO, 2001, p.15).

Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva – apesar de possuírem posições políticas por vezes distintas – partilhavam de um sentimento de união hemisférica e questionamento à ordem internacional vigente.

O Construtivismo possibilitou maior entendimento de como se dão as relações entre a sociedade e seu líder na estruturação de uma política externa. Para isso, foi realizado um estudo da participação da estatal petrolífera PDVSA na construção de uma elite hegemônica que passou a controlar as riquezas do país, impactando diretamente na distribuição de renda à população. Essa elite, além de poder econômico, detinha considerável influência política sobre o governo de Hugo Chávez, inclusive no planejamento das relações internacionais da Venezuela. Por ser uma das maiores companhias das Américas, à PDVSA era fundamental expandir os mercados nos quais atuava.

A teoria Construtivista e a APE auxiliaram, respectivamente, no entendimento dos âmbitos internos e externos da Venezuela. Fazendo uso de suas ferramentas, o Construtivismo permitiu a análise das estratégias de Chávez para consolidar sua presidência e aproximar-se dos venezuelanos. Nessa lógica, as condições materiais, os interesses e as ideias foram os três fatores que ajudaram a compreender o *modus operandi* chavista. A APE, por sua vez, foi de grande valia para a parte final da pesquisa. Auxiliou na busca por indícios que fundamentassem a tentativa de Chávez em seguir os ideais de Bolívar e aprofundar a integração de países latino-americanos.

A complementariedade entre Construtivismo e APE ofereceu ferramentas para reconhecer as identidades de alguns atores (políticos, sociais e econômicos) venezuelanos e como eles interferiram no processo de tomada de decisão do governo Chávez, tanto doméstica quanto internacionalmente. O discurso e as características personalista e carismática do líder venezuelano também contribuíram para o entendimento das nuances de seu populismo. Todos esses elementos se fundem com a finalidade de preservar os ideais bolivarianos, em especial, na Venezuela, mas também em grande parte da América Latina.

A contribuição dessa pesquisa se encontra na interligação entre o populismo implementado internamente por Chávez e a condução de uma política externa integrativa para o seu entorno hemisférico. Para além de uma simples iniciativa de integração regional, o projeto de Chávez previa a contestação do *status-quo* econômico e político internacional. Com o apoio de seus vizinhos, foi possível, em alguma medida, questionar a ordem mundial e forjar um modelo de desenvolvimento mais autônomo e preocupado com as realidades locais. Entende-se que o populismo cumpriu papel importante para a consolidação de Chávez no poder, bem como legitimou as escolhas políticas para a integração regional.

## Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A grande fragmentação na América Latina: Globalizados, Reticentes e Bolivarianos. **Carta Internacional**, v.9, n.1, p. 79-93, 2014.
- ARENAS, Nelly. La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia. **Nueva Sociedad**, n.229, p. 76-93, 2010.
- BRUCE, Iain. **The Real Venezuela: Making Socialism in the 21th Century**. 1ª ed. Londres: Pluto Press, 2008.
- CAMMACK, Paul. The resurgence of populism in Latin America. **Bulletin of Latin American Research**, n.119, p. 149-161, 2000.
- CARO, Ariela Ruiz. **El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional**. Santiago do Chile: Nações Unidas, 2001.
- CARRA, Marcos. Petróleo e integração energética da América do Sul. In: CEPIK, Marco. **América do Sul: Economia e Política da Integração Regional (Org.)**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008, p. 119-145.
- CASTAÑEDA, Jorge. Latin America's Left Turn. **Foreign Affairs**, v.85, n.3, p. 28-43, 2006.
- CERVO, Amado Luiz. A Venezuela e seus vizinhos. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. **Venezuela: Visões Brasileiras (Org.)**. Brasília: IPRI, 2001, p. 157-178.
- EDWARDS, Sebastian. **Left Behind: Latin America and the false promise of populism**. Chicago: Chicago University Press, 2010.
- GERMANI, Gino; TELLA, Torcuato di; IANNI, Octavio. **Populismo y contradicciones de clase em Latinoamérica**. 1ª ed. Cidade do México: Serie Popular Era, 1973.

- GONÇALVES, Reinaldo. Venezuela: rupturas e macrocenários. **Revista Oikos**, v.8, n.2, p. 201-222, 2009.
- HAWKINS, Kirk. **Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective**. 1ª ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.
- HERZ, Mônica. Análise cognitiva e política externa. **Contexto Internacional**, v.16, n.1, p. 75-89, 1994.
- JORGENSEN, Knud Erik. Four Levels and a Discipline. In: JORGENSEN, Knud Erik; FIERKE, Karin. **Constructing International Relations: The next Generation**. Nova Iorque: Routledge, 2001, p. 01-19.
- LOPES, Ademil Lucio. A Política Econômica e as Estratégias de Desenvolvimento do Governo Chávez. **Brazilian Journal of International Relations**, v.1, n.2, p. 280-308, 2012.
- LOPES, Dawisson Belém. A Economia Política da Década Bolivariana: instituições, sociedade e desempenho dos governos em Bolívia, Equador e Venezuela (1999-2008). **Revista Estudos Políticos**, n.6, p. 261-277, 2013.
- MAYA, Margarita López; LANDER, Luis. El Socialismo *rentista* de Venezuela ante la caída de los precios petroleros internacionales. **Cuadernos Del Cendes**, n.71, p. 67-87, 2009.
- MITRE, Antônio. As peregrinações de um conceito: populismo na América Latina. **Cadernos de História**, v.10, n.13, p. 9-23, 2008.
- MONTIEL, Inés Quintero El siglo XX: conquista, construcción y defensa de la democracia. In: ITURRIETA, Elias Pino (coord.). **Historia mínima de Venezuela**. 1ª ed. Cidade do México: Turner, 2018, p. 141-231.
- MUHR, Thomas. Venezuela e ALBA: regionalismo contra-hegemônico e ensino superior para todos. **Educação e Pesquisa**, v.36, n.2, p. 611-627, 2010.
- ONUF, Nicholas Greenwood. **Making Sense, Making Worlds: Constructivism in social theory and international relations**. 1ª ed. Nova Iorque: Routledge, 2013.
- PUTNAM, Robert. Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v.18, n.36, p. 147-174, 2010.
- República Bolivariana de Venezuela. **Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013**. 2007. Disponível em: <<http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- ROMERO, María Teresa; CARDOZO, Elsa. Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración. **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**, v.8, n.1, p. 153-173, 2002.
- SARAIVA, Miriam Gomes; RUIZ, José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.52, n.1, p. 149-166, 2009.
- SAAVEDRA, Karesly. Aciertos y desaciertos de la política exterior venezolana, 1998-2008. **Revista Politeia**, v.32, n.42, p. 227-250, 2009.
- SHIFTER, Michael. In Search of Hugo Chávez. **Foreign Affairs**, v.85, n.3, p. 45-59, 2006.
- TRINKUNAS, Harold. The logic of Venezuela foreign policy during the Chavez Period. In: CLEM, Ralph; MAINGOT, Anthony. **Venezuela's petro-diplomacy: Hugo Chavez's foreign policy**. Miami: University Press of Florida, 2011. p. 16-30
- URRUTIA, Edmundo González. Las dos etapas de la política exterior de Chávez. **Nueva Sociedad**, n.205, p. 159-171, 2006.
- VILAS, Carlos. ¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El mito del neopopulismo" latinoamericano. **Revista de Sociologia e Política**, n.22, p. 135-151, 2004.
- VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estudos Avançados**, v.19, n.55, p. 153-172, 2005.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. A Política Externa da Venezuela frente a Globalização (1989-2001). In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. **Venezuela: Visões Brasileiras (Org.)**. Brasília: IPRI, 2001, p. 57-83.
- WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. 1ª ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1999.
- WEHRNER, Leslie; THIES, Camaron. The nexus of populism and foreign policy: The case of Latin America. **International Relations**, jul. 2020. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0047117820944430>>. Acesso em: 16 jan. 2021.
- WERBEECK, Bertjan; ZASLOVE, Andrej. Populism and Foreign Policy. **Oxford University Press**, 2017. Disponível em: <[https://people.unica.it/fulvioventurino/files/2020/04/Verbeek-Zaslove\\_2017\\_Populism-and-foreign-policy.pdf](https://people.unica.it/fulvioventurino/files/2020/04/Verbeek-Zaslove_2017_Populism-and-foreign-policy.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2021.
- WEYLAND, Kurt. Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. **Comparative Politics**, v.34, n.1, p. 1-22, 2001.

---

*Funções de colaboração exercidas*

---

*Mateus Webber Matos:*

*Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*

*José Antonio Fogolari:*

*Conceituação; Metodologia; Validação; Análise formal; Escrita (revisão e edição);*

---

*Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)*

## Relações Centro-Periféricas: a imperfeição de poderes entre Estados Unidos, Brasil e Venezuela

Center-Peripheral Relations: the imperfection of power between the United States, Brazil and Venezuela

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.110964>

Thiago Gehre

Universidade de Brasília, Brasília, Brasil

[thiago.gehre@gmail.com](mailto:thiago.gehre@gmail.com)  

Virgílio Caixeta Arraes

Universidade de Brasília, Brasília, Brasil

[arraes@unb.br](mailto:arraes@unb.br)  

### Resumo

O artigo trata do relacionamento desigual recente entre Estados Unidos, Brasil e Venezuela, à luz do conceito de Centro e Periferia. Nele, Washington é o centro, ao passo que Brasília e Caracas disputam espaço na periferia do sistema, o que delinea historicamente uma relação imperfeita de poderes. Em função da diminuição da influência da Casa Branca nos últimos anos, houve a possibilidade de maior autonomia do Planalto e Miraflores em suas movimentações regionais e até globais. Todavia, isso não se sustentou por muito tempo, em decorrência de problemas políticos e econômicos internos nos dois países. Acrescente-se também que a busca por autonomia não significou o rompimento com os Estados Unidos, a despeito da retórica às vezes inflamada como no caso da Venezuela. A relação é pendular como se pôde constatar a aproximação estreita entre Donald John Trump e Michel Miguel Elias Temer e depois Jair Messias Bolsonaro. Com a substituição de Trump por Joe Biden, aguarda-se nova conformação triangular.

**Palavras-chave:** Centro e Periferia; Sistema Mundo; Relações Internacionais na América do Sul; Política Externa Brasileira; Venezuela;

### Abstract

The article refers to the recent unequal relationship between the United States, Brazil, and Venezuela, in the light of the concept of Center and Periphery. In it, Washington is the center, while Brasília and Caracas would dispute space on the periphery of the system, which historically delineates an imperfect relationship of powers. Due to the diminished influence of the White House in recent years, there was the possibility of greater autonomy for Planalto and Miraflores in their regional and even global movements. However, this was not sustained for long, due to internal political and economic problems in both countries. It should also be added that the search for autonomy did not mean a break with the United States, despite the rhetoric sometimes ignited as in the case of Venezuela. The relationship is pendulous as we could see the close rapport between Donald John Trump and Michel Miguel Elias Temer and then Jair Messias Bolsonaro. With the replacement of Trump by Joe Biden, a new triangular conformation is awaited.

**Keywords:** Center and Periphery; World System; International Relations of South America; Venezuela;

Recebido: 25 janeiro 2021

Aceito: 08 abril 2021

*Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse*



## Introdução

Com a confirmação da vitória do democrata Joe Biden à Presidência dos Estados Unidos, espera-se uma necessária reviravolta na política internacional hemisférica (STUENKEL, 2020). Alguns questionamentos auxiliam a pensar sobre o tema em tela: Quais seriam os rumos adotados pelo governo de Biden com relação à América Latina, território costumeiramente pouco valorizada pela Casa Branca, a despeito da agremiação partidária à frente do poder? Como se dará mais especificamente o relacionamento entre Washington e Caracas em um contexto de desaparecimento da retórica de Donald Trump e adeptos de apoio a eventual golpe de Estado ou intervenção externa?

Em que medida a renovada Casa Branca irá modificar sua postura concernente à condução da inserção internacional do Brasil pelo Palácio do Planalto do presidente Jair Bolsonaro sob execução do ineficaz e controverso Itamaraty? Como as relações triangulares entre Washington, Brasília e Caracas continuarão sendo estruturantes para a política da região a partir de 2021? O objetivo do texto é o de refletir criticamente sob em quais condições permaneceria um “triângulo imperfeito”, ou seja, desigual, objeto, por sua vez, da estruturação do relacionamento entre os três países.

O debate sobre triunfalismo e declínio dos Estados Unidos na política global tem sido significativo nas últimas duas décadas, haja vista a manifestação de autores como Joseph Nye (2002), Immanuel Wallerstein (2004), Christopher Layne (2009) ou Niall Ferguson (2011), à mera guisa de ilustração. Justifica-se o tema em função da lenta e consistente emergência econômica da China, da consolidação política de blocos como o da União Europeia (UE), a despeito do hesitante adeus da Grã-Bretanha, e de arranjos societários como o do conhecido acrônimo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em que exerce Brasília papel de facto menor, principalmente em decorrência do desnorteio da política exterior da atual administração federal: neoliberalismo insipiente, apesar da ampla experiência acumulada pela chancelaria pátria desde a democratização de 1985.

Ante o exposto, Washington tem-se deparado com desgastes devido à conjugação desfavorável de fatores militares, econômicos, ambientais, humanitários e, nos últimos meses, sanitários com a inesperada pandemia oriunda do novo vírus corona entre o final de 2019 e o começo de 2020.

De fato, a ausência de uma liderança efetiva na política internacional tem gerado a intensificação da competição por terras agricultáveis (landgrabbing), recursos energéticos e claro mercados consumidores, o que justifica pensar quadro mais amplo que conecte a longa duração de processos históricos com as manifestações circunstanciais sobre “hegemonia, disputas hegemônicas e interregno hegemônico” no século vinte e um. Nesse sentido, as reflexões sobre as alterações nas polaridades e na distribuição do poder no mundo implicam compreender orientações de política externa não apenas de potências como Estados Unidos, mas também a de interlocutores naturais, a depender da região. No caso da América do Sul, seriam Brasil, Argentina, Colômbia, Chile ou Venezuela.

Indo além de relações momentâneas de conflito e de cooperação ou de aproximações e de afastamentos, verifica-se a conformação de um eixo de caráter eventualmente estruturante na política internacional entre a Casa Branca, o Planalto e Miraflores, que se considera para fins de visualização como um triângulo imperfeito (ARRAES; GEHRE, 2012), enquadrado conceitualmente no complexo sistema-mundo de Wallerstein.

O argumento central é o de que o ocaso relativo da primazia norte-americana produz um efeito “estilingue”: em uma primeira fase, isto havia gerado maior autonomia do Brasil e Venezuela perante os Estados Unidos, ao resultar em institucionalizações e, por extensão, no fortalecimento do regionalismo; em seguida, isso recuou, em face de um realinhamento vis-à-vis das forças conservadoras, ou melhor, reacionárias nos três países, ao ter como resultante instabilidade, alimentada pela retórica de rivalidade ideológica e de rumores de possíveis intervenções na Venezuela a partir de desejos da América do Norte. Destarte, o estado de tensão perdurou ao longo de todo o mandato do presidente Donald Trump (2017-2020), reforçado em 2019 pela assunção de Jair Bolsonaro e pela continuidade com viés autoritário de Nicolás Maduro.

O texto aborda o debate conceitual à luz da história das relações internacionais (HRI), ao tratar das dificuldades de entendimento sobre o conceito de hegemonia. Em seguida, debruça-se sobre laços contemporâneos entre Brasília, Washington e Caracas. Por último, analisam-se as consequências do relacionamento da multifacetada trinca, na qual se vislumbra a modificação das irregularidades nos contatos de poder, a partir da alteração de governo no Brasil em maio de 2016, devido ao divórcio da coligação: da parceria acomodada com o bolivarianismo para a repulsa, a datar do processo de destituição de Dilma Rousseff. O intuito é lançar luz sobre as bases recentes sob as quais se assentarão o convívio entre Estados Unidos, Venezuela e Brasil com a chegada de Joe Biden à Casa Branca.

### **Conceitos à luz da História das Relações Internacionais**

Ao mesclar teoria e história com a finalidade de entendimento da rotina internacional, parte-se da visão crítica de que conceitos são formulados por algum motivo ou necessidade. Logo, uma abordagem qualitativa, ecumênica e orientada pela maior amplitude no estudo da origem dos acontecimentos e de seus desdobramentos é o caminho metodológico adequado. Conceitos modificam-se naturalmente no correr do tempo, vez que teorias têm de incorporar de modo constante a sua base de avaliação os novos elementos do cotidiano; caso contrário, elas fenecerão, mesmo de forma gradativa, dada a irreversibilidade da obsolescência analítica ou, na melhor das hipóteses, tornar-se-ão clássicas ao ser meras fontes de consultas. (DUROSELLE, 2000; CERVO, 2008).

Visões de mundo afiguram-se cada vez mais dinâmicas, em virtude da ampliação sem precedentes da circulação de informações, haja vista o aparecimento de outros meios de divulgação, como os da internet. No passado recente – duas ou três décadas no máximo – uma das dificuldades cotidianas dos pesquisadores referia-se à restrição de acesso à massa documental, refletida ora no pouco tempo para arquivos – em função do rigor das agências de fomento quanto a prazos de encerramento de dissertações ou de teses – ora na insuficiência de recursos financeiros para a investigação de longo prazo. Outrossim, obstáculos podiam derivar de dificuldades de deslocamento – centros arquivísticos distantes em países de extensão continental como Brasil, Rússia, China ou Estados Unidos – ou de preservação para verificação posterior – impossibilidade de reprodução fidedigna das coleções de documentos, via fotocópias ou fotografias.

Registros efetuados muitas vezes na pressa por conta do prazo exíguo de investigação podiam ocasionar dúvidas futuras na leitura do teor. Diante de tal quadro, o recurso à verificação encontrava-se obstado na prática, ao se considerar o impedimento de no curto prazo voltar a aceder aos locais de consulta. Outrora, a escassez documental era usual; hoje em dia, o excesso de informações compõe a rotina do pesquisador, de sorte que isto se espelha também nas tentativas de atualização conceitual, por diversas vezes de maneira insuficiente ou imprecisa (SELCHER, 2005, p.174-178).

À primeira vista, os fatos parecem ter perdido sua relevância (CHOMSKY, 2018). Destaque-se que na história, relações internacionais ou politologia a profusão de informes ambíguos ou mesmo distorcidos é significativa, em conformidade com a necessidade rotineira de preservar interesses dos Estados, de grupos políticos ou econômicos e de estadistas – da simples supressão de nomes em um texto ou de pessoas de uma fotografia à descrição incompleta de um acontecimento.

A terminologia para definir a movimentação de tal tipo de informação é bem sortida: contrainformação ou desinformação como se empregava na época da disputa bipolar e, nos últimos tempos, por influência do predomínio do idioma inglês, fake news ou pós-verdade, eufemismo grosso modo para referir-se à mentira ou polidez da diplomacia ao falseamento da realidade. Com o progresso da ciência e tecnologia, em especial nos meios de comunicação, é impossível acompanhar a circulação de dados a contento. Dessarte, a tarefa de estudar as relações internacionais de países díspares como Estados Unidos, Brasil e Venezuela demanda esforço hercúleo de selecionar, organizar e classificar documentos de vasto espectro de fontes, que retratem eventos aparentemente desvinculados.

Neste caso, o conceito central orientador deste trabalho e capaz de gerar inteligibilidade no relacionamento intrincado entre Estados Unidos, Brasil e Venezuela é o de hegemonia. Autores contemporâneos analisaram sua polissemia:

de maneira pioneira e precisa, Perry Anderson (2002, p.25-37), ao identificar as intenções dos escritos de Antonio Gramsci e ao interpretá-los a partir dos seus textos cifrados, dada a vigilância severa no cárcere da Itália fascista. Postas as condições desfavoráveis por que passava Gramsci, sua atenção se centrou na distribuição interna de poder, ao abordar o convívio entre sociedade civil – termo flexível na caracterização – e Estado e a divisão de poderes deste em três ramos.

De modo similar, Giovanni Arrighi (1996, p.27-36), ao sintetizar a formação e a consolidação do capitalismo ao longo de cerca de meio milênio (da Itália setentrional dos séculos catorze e quinze aos Estados Unidos do vinte), indica de que modo a primeira potência de determinado período ascende e decresce. Assim, ele distingue os três componentes essenciais do exercício do primeiro posto no sistema internacional: militar, econômico e cultural. Na sua visão, a prevalência incontestável - não inconteste - seria do último para o primeiro. A utilização da força seria o marco inicial da contestação da posição maior diante dos demais oponentes. Sinal de serenidade na condução singular seria a aceitação do restante da comunidade por convencimento e, por conseguinte, adesão, jamais coerção.

Pode-se afirmar que há temas ou conceitos tradicionais de definição geral sem polêmica para pesquisadores, ainda que ocorra o empreendimento constante de subdividi-los e na execução de tal tarefa divergências podem advir: guerra é um deles; diplomacia, outro. Força acima daquela ou negociação, desta. À guisa de citação, a diversificação armamentista proporcionada pela evolução científica provoca a revisão conceitual de quando em quando, ao robustecer delimitações: a datar da década de quarenta, há o surgimento de artefatos nucleares; dos anos oitenta, o surgimento dos drones ou vants (veículos aéreos não tripulados).

Por isso, eis a necessidade de modernizar conceitos: hegemonia é uma ideia em que a composição de seu delineio é controvertida, porque existem referências cotidianas a ela, como nos meios de comunicação de massa, nas quais se menciona a parte como se fosse o todo, desde que aceita a tripartição de sua constituição conforme acima citado. A palavra foi dicionarizada no vernáculo talvez pela primeira vez no Grande Dicionário Português (edição de 1873), redigido em sua maioria por frei Domingos Vieira, da ordem dos Eremitas Calçados de Santo Agostinho – falecido ele, nomes como Teófilo Braga, por duas vezes presidente da República, e Adolfo Coelho, ministro da Marinha e general de duas estrelas, complementá-lo-iam (VERDELHO, 2002, p.34-38).

Em um sistema de Estados, a oportunidade de obstar o desejo da potência ascendente de abarcar as demais seria por confrontação intensa, representada por uma coligação contra o desafiador (WIGHT, 2002, p.15; p.21-22). Quando a recém-formada Espanha, sob auspícios da dinastia dos Habsburgos, torna-se a primeira a dominar o sistema de Estados (RENOUVIN, 1967), surge como contraponto duas coligações sob liderança dos Países Baixos, ansiosos de seu desligamento da égide madrilenha e esperançosos de eles próprios assumirem o poder. Com a decadência progressiva da Espanha, em face dos custos crescentes do exercício imperial no globo, a França herdaria a preeminência na Europa, ao passo que a Holanda, a naval no Atlântico e no Índico (ARRIGHI, 1996, p.36-47).

Na centúria seguinte, haveria a elevação do poderio de Londres, auxiliada ao acaso pelo relativo distanciamento do continente, ao poupá-la de participar de combates constantes como se sucedia com Madri, Paris e Amsterdam. Depois de 1815, com a derrota definitiva da França napoleônica, o poderio britânico chegaria ao ápice, ao atingir a supremacia econômica, por meio do estabelecimento da maior marinha mercante da Terra e da mais extensa rede financeira e comercial também.

Nenhuma potência do período, ainda que crescente do ponto de vista geográfico como a Rússia, por exemplo, podia equiparar-se à Grã-Bretanha. Seria o período conhecido como pax britannica, ou seja, a fase da estabilidade nas relações internacionais pela força (assegurada pela superioridade da marinha real) na prática, não a da paz. Com ela, adviriam o fim do tráfico de escravos, o combate à pirataria, a implementação do livre comércio em escala planetária, a propagação do cristianismo (anglicanismo) e a incorporação gradativa de territórios, destinados a servir de entrepostos, de bases militares ou de colonização (GOUGH, 2014).

Em se considerando a titularidade das grandes pelejas, a sequência sintética seguiu com França no dezoito e dezenove e depois com Prússia/ Alemanha. No vinte, esta teve duas tentativas ruinosas contra a Grã-Bretanha, sendo sobrepujada na última pelos Estados Unidos e pela União Soviética, arruinada esta no tocante à infraestrutura e ampla mortandade da população. A construção de versões/narrativas históricas deve levar em consideração que a potência-mor do momento deve definir objetivos e propósitos de poder. Assim, a despeito da manutenção do status superior, ela deve buscar o concerto mundial em torno de um tema de interesse de muitos países como a estabilidade das redes comerciais ou a tranquilidade da navegação oceânica. Segundo Wight (2002, p.26), “(...) toda potência dominante aspira, ao pretender dar a unificação política à totalidade da sociedade internacional, a se tornar um império universal”.

A manutenção da soberania confunde-se em termos retóricos ou diplomáticos com a da liberdade, nem sempre estendida às populações envolvidas. Com o fito de regular a ordem pós-guerra, existe a realização de encontros ou congressos cujo resultado, caso positivo, se materializa em tratados ou acordos (KISSINGER, 2001). No século vinte, os norte-americanos, vitoriosos em grandes confrontações sem restrições três vezes, foram além: com o êxito sem precedente na Segunda Guerra Mundial, impuseram Nova York aos aliados como sede da sucedânea da Liga das Nações, fracassada no seu propósito de paz. O nome da novel instituição global seria bem sugestivo, ao repetir os termos da aliança no intenso período de confronto contra a extrema direita: Organização das Nações Unidas (ONU) (SEITENFUS, 1997; HERZ, 2004).

Simbolismos são importantes na materialização de suposta ou pretendida superioridade de países ou de governantes. Embora a palavra império não soe bem nos dias correntes, haja vista a identificação automática do termo com relações muito assimétricas entre países, o uso do conceito Centro e Periferia captura as imperfeições de poder nas relações entre EUA, Brasil e Venezuela. É possível prever que a nova política externa de Joe Biden retomará as rédeas de uma suposta hegemonia ‘benigna’ dos Estados Unidos, mesmo diante da ascensão econômica chinesa – que se utiliza dos tradicionais nichos e segmentos culturais ocidentais como quadrinhos e cinema – e avança com seus investimentos em regiões de típica influência ocidental, como a América Latina.

### **Eixo desigual Washington-Brasília-Caracas**

O conceito de Sistema-Mundo de Immanuel Wallerstein abebera-se ao de Economia-Mundo de Fernand Braudel (1987, p.53-55), conforme atestado pelo próprio historiador francês; em sua essência básica, a conceituação braudeliiana abrange uma determinada circunscrição no planeta, constituída como um ‘todo econômico’, ainda que permeável de tempos em tempos à influência de outras similares; o contato maior entre as economias-mundos poderia ocasionar, desta forma, uma modificação expressiva – ampliação de uma ou absorção de uma por outra mais pujante e viçosa. Cada uma das economias-mundos costuma-se dividir de modo tripartite: o centro assinala-se por uma cidade preponderante mais econômica que politicamente – de maneira hipotética, em se considerando o Brasil como enquadrado no centro, São Paulo ao invés de Brasília, por exemplo, seria a referência interna caso a América do Sul pudesse ser uma economia-mundo.

Com o encerramento da bipolaridade amero-soviética na virada dos anos oitenta para os noventa do século passado, a Economia-Mundo capitalista tornar-se-ia de fato a economia mundial, haja vista a ausência efetiva de contestação sistêmica – a integração econômica crescente e voluntária da China ao capitalismo, ainda que sem ser como capitulação e, ao mesmo tempo, sem aproximar-se de parâmetros internos democráticos, e a persistência de polos de resistência ou de questionamento do sistema contemporâneo (o de democracia neoliberal) de reduzido apelo à sociedade internacional como Coreia do Norte, Vietnã ou mais proximamente da América do Sul Cuba, ao ser esta uma referência nostálgica ou idealizada para agremiações partidárias (auto) consideradas à esquerda.

Nova York, São Paulo e Maracaibo (até recentemente) são em termos econômicos superiores respectivamente a Washington, Brasília e Caracas, capitais. Todavia, para o presente texto, a referência será política (diplomática). Na esteira da perspectiva ampla de Braudel, poder-se-ia considerar Brasil e Venezuela na órbita dos Estados Unidos, avaliados estes sem dúvida como o centro, de sorte que os dois países sul-americanos comporiam uma de suas zonas, com a característica

de dependência ou subordinação maior ou menor a depender do momento e do contexto político entre os três Estados. Seriam ambos integrantes até por razões geográficas da zona intermédia, não periférica, dos Estados Unidos. A proximidade, embora nem sempre voluntária ou aquiescida, não significa concordância constante com as emanções ou ditames do centro, de sorte que há a possibilidade de movimentação, mesmo limitada, em prol dos próprios interesses ou projetos.

A depender da intensidade da desenvoltura própria de um ou de outros dos integrantes do sistema-mundo, choques poderiam advir com o centro. Resultado disso poderia até desembocar em uma crise, conceituada por Wallerstein (2004, p.76-77) de duas formas: a frequente e causal assinalaria uma fase marcada por dificuldades internas. Contudo, a crise de fato genuína seria a sem solução à vista, ou seja, a marcada por contradições tão intensas a ponto de provocar abalos sísmicos naquele sistema; com isso, a rachadura sistêmica seria inexorável. O encaminhamento seria o concerto entre seus membros, ao menos os principais, com o propósito de rumar para uma nova conformação do sistema, após momentos de oscilações, logo de instabilidades, de duração por vezes de anos.

Com a extinção da União Soviética e com o fito de delinear a nova ordem mundial, os Estados Unidos fizeram recrudescer a globalidade da democracia neoliberal. Entretanto, a crise por que atravessa o mundo há muitos anos, com a ampliação da desigualdade e o alargamento do autoritarismo, insculpem o fracasso desse modelo. Criam-se fendas ou trincas no sistema, que se manifestam por desobediências civil, confrontações e até guerras localizadas. Na América do Sul uma série de acontecimentos chamariam a atenção do Centro para a Periferia: a eleição de projetos formalmente nacionalistas (Venezuela, Bolívia e Equador) ou trabalhistas (Brasil e Argentina); a instalação de mecanismos de participação popular anti-oligárquicas; bem com o advento de movimentos por outra globalização, movimentos indígenas e protestos contra os efeitos mais nefastos do neoliberalismo (MARTINS, 2011).

A despeito de não ter sido o único fator de impacto na eleição da Casa Branca, a crise global financeira de 2008 ajudou a acarretar a alteração de partido político no poder nos Estados Unidos – do republicano ao democrata – mas não no Brasil, cujo pleito presidencial seria realizado em outubro de 2010, e na Venezuela, ocorrido em outubro de 2012, malgrado tenha reduzido o raio de atuação no tocante a políticas sociais compensatórias, haja vista a fragilidade econômica, em especial a de Caracas, dependente ao extremo da exportação de petróleo e derivados. De acordo com Wallerstein (2004, p.87-88), a especulação é inerente à economia-mundo, em decorrência da impossibilidade de controle de organismos públicos como os bancos centrais, por exemplo, ou mesmo de instituições bancárias.

No médio prazo, nenhum dos três grupos manteria a popularidade inicial, a ponto de se sustentar com tranquilidade perante a opinião pública local: em Washington, os republicanos retornariam ao poder com o polêmico e boquirroto Donald Trump em novembro de 2016; em Brasília, apesar da vitória na disputa de outubro de 2014, a trabalhista Dilma Rousseff seria substituída, via processo de destituição, no primeiro semestre de 2016 por parceiros de coligação, representados pelo vice-presidente Michel Miguel Temer; em Caracas, embora permaneça à testa da presidência, o bolivarianismo, outrora proponente do socialismo do século vinte e um, enfrenta desgastes políticos e dificuldades econômicas inéditos em toda a sua trajetória. Causa espécie que ao invés de mitigar os efeitos da crise de 2008 a modificação – ou sua tentativa de – de dirigentes ou de agremiações partidárias nos três países acentuou a aplicação de medidas econômicas liberais (GALVÃO; LESSA; BECARD, 2019, p.83-86).

Ante o exposto, depreende-se que a nova administração de Joe Biden levará em consideração a conformação de relações desiguais de poder como fundantes à política externa hemisférica, ao reafirmar os Estados Unidos como centro, bem como ao jogar com Brasil e Venezuela como parte da periferia do sistema internacional. Na perspectiva do Sistema Mundo, a Casa Branca é polo de acumulação incessante de capital que se ancora em relações de dependência com países latino-americanos e caribenhos. A política externa de Biden deve reforçar Washington como centro produtor e exportador de know-how, tecnologia e produtos industrializados com valor agregado; enquanto Brasília e Caracas seguirão a

coadjuvar como dependentes e periféricos na produção e exportação de insumos básicos e industrializados de menor valor agregado (CARDOSO; FALETTO, 1977; CERVO; BUENO, 2002).

Outro caminho tentativo de Brasil e Venezuela de escapar de amarras e restrições deste quadro Centro-Periferia – busca de maior autonomia - teria sido o de fortalecimento da dimensão cooperativa. Entretanto, a integração regional sul-americana acabou dobrando-se diante da multidimensionalidade do poder estadunidense, particularmente do uso inteligente da combinação entre convencimento (poder brando) e coerção (poder duro/incisivo) (NYE, 2011). Ilustra isto o fato de o recrudescimento conservador na América do Sul nos últimos anos ter aprofundado a polarização ideológica e interrompido a integração continental. A total desestruturação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) gerou um vácuo institucional na gestão de crises políticas e humanitárias – como a crise migratória venezuelana – ao abrir espaço para a clara ‘instrumentalização’ da Organização dos Estados Americanos (OEA) por parte de Washington. A razão de sistema da América do Sul – em bom funcionamento desde a Reunião de Brasília de 2000 (GEHRE, 2009) – sucumbiu aos ditames do Centro sobre a Periferia, com o fito de punir comportamentos considerados ‘desviantes’, como os do controvertido regime de Nicolás Maduro.

Mesmo que Brasil e Venezuela tenham tido episódios em suas histórias internacionais de relativa autonomia, distanciamento e certa margem de manobra política, continuariam funcionando eles como parte da periferia, pelas seguintes caracterizações: a) associações com o capital estadunidense; b) facilidades de acolher empresas de origem norte-americana; c) acesso quase total a insumos energéticos estratégicos como petróleo e gás; d) alinhamentos sem contrapartida à primeira vista para suas respectivas populações; e) atuação subimperialista em outros espaços periféricos (MARINI, 2015, p.16).

### **Impactos da hegemonia nas relações Centro-Periferia**

O conceito de Centro e Periferia auxilia a analisar o objeto em tela a partir de pressupostos derivados do conceito de hegemonia. Primeiro, potências hegemônicas tendem ao declínio, tanto pelos altos custos do exercício cotidiano como pela extensão advinda da constante presença política, econômica, cultural e militar em diferentes regiões do mundo – independentemente de ter sido solicitada ou não por outrem. A exploração da periferia planetária por um clube de países centrais torna perene a expansão do capitalismo. Isso depende de liderança que exerça controle global, ainda que em alternância de ciclos, ao visar à primazia em certos segmentos como o industrial, agrícola, comercial e de inovação tecnológica (WALLERSTEIN, 2004; ARRIGHI, 1996).

Ademais, o exercício da hegemonia em suas dimensões práticas e discursivas traz à tona as incoerências de posturas imperiais (conformação de uma estrutura no sistema mundo) e imperialistas (práticas de ampliação de poder) (BORON, 2002), em especial no sentido de evidenciar os limites militares, financeiros e humanos de sua atuação (MANN, 2013). Por último, a guerra (conflito) se torna um instrumento bem relevante para a promoção de mudanças em um contexto hegemônico, ao impulsionar ondas ascendentes de prosperidade e de crescimento ou ao resguardar o sistema de ingresso em fase descendente que ameaçaria a primazia da primeira potência (DANILOVIC, 2002).

É possível conceber a América do Sul como parte do sistema Centro-Periferia nos seguintes termos: a) preenchimento do vácuo de poder deixado pelo declínio colonial ibérico (vigente do século dezesseis ao dezenove) e uso da força (aberta e encoberta) pelos Estados Unidos como forma de tornar-se o centro de gravidade da região desde a Doutrina Monroe em dezembro de 1823; b) identidade com o processo de construção do ‘império’ estadunidense ao abarcar territórios e (principalmente) mercados, porém a originar sentimento antiestadunidense perdurante até hoje em parte das sociedades do continente; c) envolvimento da região na lógica da Guerra Fria como a oposição ao comunismo como justificativa de fortalecer laços de dependência econômica e tecnológica, haja vista o lamentável exemplo do Cone Sul nas décadas de sessenta e setenta com ditaduras militares; d) menoscabo do centro com a periferia no tocante ao acesso à tecnologia de ponta, financiamento de infraestrutura, auxílio econômico e implementação de programas sociais, ao

direcioná-las a organizações globais como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM); e a participação de países periféricos em aventuras subimperialistas. (MARINI, 2015; MONIZ BANDEIRA, 2005).

Com o encerramento da disputa bipolar e com a consequente dissolução da União Soviética (URSS), passou-se a visualizar a prevalência no curto prazo de um mundo unipolar, ou seja, o de um local cuja distribuição de capacidades seria uníssona. Destarte, isto poderia gerar maior estabilidade e, por conseguinte, maiores certezas sobre o comportamento futuro dos diversos atores estatais e não estatais. Entretanto, o advento do século vinte e um testemunhou duas importantes alterações geopolíticas no sistema mundo: transição da concentração de poder do Ocidente para o Oriente e difusão maior do poder de governos para atores não estatais como corporações da área de tecnologia. O impacto deste duplo processo foi justamente o da reformulação de polaridades no planeta e o do questionamento quanto à real capacidade hegemônica da Casa Branca (MOWLE; SACKO, 2007)

Todo projeto hegemônico requer convergência interna, de sorte que nos Estados Unidos republicanos e democratas têm demonstrado pouca paciência com o comportamento pendular de Caracas sob égide bolivariana: das tentativas de liderança regional diante do relativo desinteresse de Brasília à postura de oposição (mesmo retórica) a Washington. Contudo, republicanos são mais incisivos, ao passo que democratas, mais contidos ou quiçá mais envergonhados. Assim, a preocupação é similar, embora o revestimento seja distinto. Os meios de comunicação de lá colaboram com isso, ao apoiar com poucas restrições o posicionamento dos sucessivos governos norte-americanos em sua interação desigual com este vizinho ao sul.

À proporção que os demais países se afastam da vastíssima fronteira estadunidense, um e outro sobressaem aos olhos da população americana em face do regime político, da posição do dirigente-mor ou do partido no poder do momento ou da velocidade da evolução do perfil econômico através da singular cobertura da mídia e passam-se a destacar, até de maneira fugaz, aos formuladores e executores do Departamento de Estado e do Pentágono – a exagerada ‘onda vermelha’ ou a suposta existência de um ‘eixo do mal’ latino-americano são exemplos de avaliações distorcidas, frutos do desconhecimento cultural e histórico ou talvez de má fé.

O México segue como representante hispano-americano de maior importância para os Estados Unidos, entre outros motivos, por causa do comércio – acentuado pela formação do Nafta nos anos noventa - constante emigração (nem sempre legal) e narcotráfico (com ampliação da violência nas fronteiras); Cuba significa o inimigo tradicional por manter-se de forma oficialmente comunista há seis décadas ininterruptas, a despeito das reformas efetuadas nos últimos anos; Hugo Chávez, Evo Morales ou Rafael Correa se encaixaram pela retórica nacionalista, socialista ou até antiamericana idealizada sob o renovado manto do bolivarianismo bem como o Partido Justicialista na Argentina, em resultado do espectro de Juan Domingo Perón e da família Kirchner (HOBBSAWM, 2020). A Colômbia – em um complicado e demorado processo de paz – por conta dos embates com guerrilhas originalmente de esquerda ou, segundo o governo, associadas com o narcotráfico, possui situação bem específica no contexto continental, ao ser o mais militarizado dentro do quadro formalmente democrático desdobrado na bipolaridade.

Outra característica do agir hegemônico é o pensar que descaracteriza configurações diversificadas como a latino-americana. O resultado é que a região costuma ser menosprezada por mandatários estadunidenses, malgrado a agremiação no poder. Assim, acaba-se por impor às elites locais um padrão de pensamento alinhado e um *modus operandi* dócil, de modo que gestores ibero-americanos sigam de boa vontade os ideários sugeridos por Washington de tempos em tempos – anticomunismo na Guerra Fria ou neoliberalismo nas últimas três décadas. Questionamentos das recomendações são comuns, porém não a ponto de interromper a execução de parcerias duradouras.

Além disso, a liderança dos Estados Unidos se exerce por ‘manuais’ como o do Consenso de Washington da década de noventa: em suma, conjunto de prescrições por meio do qual se mesclavam medidas de austeridade fiscal e privatizações maciças. Sem avaliação estratégica para a economia nacional e, portanto, sem extensão de benefícios gerais à sofrida população, estas ideias foram bem disseminadas nos organismos regionais e palácios – designação inaceitável para uma

área republicana desde o século dezenove - presidenciais. A reação anti-hegemônica, ainda que não tão desafiadora, veio com a onda palidamente vermelha ou nacionalista na América do Sul na viragem do milênio. Na América do Sul, o mais popular tenha sido talvez Luís Inácio Lula da Silva que aludia como “a administração petista (com muito mais sucesso, aliás, do que as suas aparentadas na Venezuela, no Equador e na Argentina)” teria implantado políticas distributivas com resultados excepcionais tendo, portanto, “seu dia de partido socialdemocrata bem-sucedido no continente americano” (ALENCAR, 2017, p.80).

Entrementes, o mais polêmico foi sem sombra de dúvida Hugo Chávez, militar de formação, por ter ressuscitado o supracitado bolivarianismo e tê-lo revigorado por um período; de modo posterior, ele disseminou-o, a despeito da sustentação material da doutrina amparar-se em fator externo, ou seja, na variável cotação do petróleo. Assim, a população da região assistiu ora entusiasmada, ora atônita à ascensão disso na transição do milênio sob a liderança carismática do venezuelano. Perante a decepção real com o ideário neoliberal em termos sociais em curto prazo, a outra opção, mesmo sob tinturas populistas, terminaria por chamar a atenção do povo.

A reação brasileira pôde ser qualificada como tibia porque o relacionamento entre Brasília e Washington era regular, ao concentrar a Casa Branca a atenção no comércio, esperançosa de exportar produtos industrializados e serviços e importar matérias primas e produtos agrícolas, e o Planalto, na política, ao aspirar de maneira quimérica ao assento perpétuo do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS/ONU) – o incontido desejo remonta à constituição do organismo quando Washington mostrou-se favorável, mas sem conseguir o apoio de Moscou e Londres (WEISS; ROY, 2017).

Outro ponto importante entre os dois gigantes é a presença maciça dos emigrados – estima-se quantia próxima do milhão e meio de brasileiros em solo estadunidense. Deslocam-se há décadas os nacionais em busca de condições de vida mais apropriadas, ou seja, menos desiguais em termos sociais, com melhor oportunidade de emprego e mais seguras quanto ao convívio. Saliente-se que estatísticas de brasileiros no exterior – estima-se acima de três milhões - são imprecisas por conta da movimentação oscilante de pessoas em função de aspectos como vencimento do prazo dos vistos ou ritmos distintos de crescimento das economias (CORDEIRO, 2018).

A transição da administração republicana de George W. Bush (2001-2008) para a do democrata Barack Obama (2009-2016) não envolveu alterações significativas na política exterior para a região, a despeito da suposta diferença nas idealizações políticas e das expectativas até inesperadas, haja vista as manifestações populares durante aquela campanha presidencial. Isso talvez ocorra porque à medida que o tempo passa as diferenças entre republicanos e democratas tem-se tornado bastante tênues, isto é, mais epidérmicas. Os meios de comunicação chegaram a registrar isso quase de forma folclórica mediante declarações de presidentes norte-americanos sobre suas contrapartes brasileiras como a de abril de 2009 no encontro do G-20 de 2009. Obama teria dito: "Este é o cara, bem aqui, eu o admiro. Ele é o político mais popular do globo"<sup>1</sup> (STEWART, 2009, tradução livre). Como lembra John French (apud VERA, 2009; CHACRA, 2010), sobre a relação entre Lula da Silva e George Bush: “Eles tinham bastante afinidade, mais até do que Lula e Obama têm”.

Estados Unidos, Brasil e Venezuela passaram há alguns anos por processos de mudança de governantes, embora sob formas bastante diferentes. Com o falecimento de Hugo Chávez, ascendeu Nicolás Maduro em 2013; com a destituição da petista Dilma Rousseff, subiu o peemedebista Michel Miguel Temer em 2016. Com a saída do democrata Barack Obama, venceu o republicano Donald Trump nos Estados Unidos em 2016.

Em 2015, quando os principais partidos políticos estadunidenses analisavam os possíveis candidatos à sucessão de Barack Obama o nome de Donald Trump aparecia cá e acolá, porém de maneira fanfarrona, dada sua costumeira blasonaria. A princípio, ele compor o vasto quadro de aspirantes presidenciais parecia ser oportuna medida de autopromoção, algo a que o público estava acostumado. No entanto, sua candidatura começou a superar a dos demais competidores. Antipatia ou repugnância por um lado, porém simpatia com segmentos mais reacionários ou descontentes

<sup>1</sup> "Here's my man, right here, I love this guy. He's the most popular politician on Earth"

com o status quo da democracia local ou com sua própria situação socioeconômica – como os do ‘Rust Belt’, onde trabalhadores acompanhavam com desânimo desindustrialização e empobrecimento regional.

Descortês ao extremo, o capitalista chegou a questionar o valor cívico do senador John McCain quando tenente aviador da Marinha na Guerra do Vietnã, por ter sido capturado pelo inimigo, ao ter a aeronave abatida em outubro de 1967. Críticas generalizadas e acerbas a imigrantes mexicanos ou islâmicos também figuraram como demonstrações inequivocamente racistas, ao considerá-los como potencialmente desrespeitosos à lei estadunidense, de sorte que se romperia a tradição de acolhimento, independentemente da origem social, religiosa, cultural ou geográfica (BBC, 2016).

Diante disso, seus índices eleitorais, apesar das expectativas, não se reduziram por causa das falas controversas e xenóforas. Por outro, a esperança dos adversários residia na expectativa de que seu limite natural de crescimento não alcançaria índice elevado. Seus potenciais eleitores incluíam-se entre os segmentos menos escolarizados e de classe média baixa ou pobres. Conquanto tenha sido derrotado entre a população pela margem de dois pontos percentuais, algo em torno de dois milhões de votos a menos, Trump superou sua antagonista, Hillary Clinton, com relativa facilidade no colégio dos delegados, ao atingir mais de três centenas de votos do total de quinhentos e quarenta.

A desmobilização do projeto regionalista coadunou com as linhas de ação da política externa brasileira (PEB) implementadas por José Serra Chirico, senador de São Paulo, na reduzida gestão à frente da chancelaria (maio de 2016 a fevereiro de 2017), e reforçadas por seu sucessor, Aloysio Nunes Ferreira Filho. O objetivo era o de realinhar Brasília aos desígnios de Washington, em detrimento da parceria tática consolidada nos últimos anos com a bolivariana Caracas (SERRA, 2016).

Nada obstante, as três sucessões acabaram por impactar nos contatos entre Estados Unidos-Brasil-Venezuela, dando-lhe novo contorno devido aos ‘ângulos’ ainda mais conservadores. Com isso, voltou a caracterização das relações imperfeitas de poder à luz do conceito de Centro e Periferia. De forma bem desigual, leve-se em conta o porte econômico de cada um dos três países, porque eles se deparam com um emaranhado complexo de relacionamento estabelecido a partir da reconfiguração das polaridades globais – com naturais impactos regionais – da inexorável elevação chinesa além da Ásia e do retorno de forças mais conservadoras/reacionárias no intrincado xadrez político planetário, vez que as composições consideradas progressistas falharam na materialização do seu ideário verbalizado.

### **Considerações finais**

Este artigo buscou lançar luz sobre os desafios enfrentados por Brasil (potência regional, apesar dos percalços políticos em andamento) e Venezuela (potência sub-regional, em decorrência da decadência econômica de anos contínuos) diante do reposicionamento dos Estados Unidos com a polêmica presidência de Donald Trump ao ter que enfrentar a nova ‘normalidade’ da política global: a ascensão chinesa e a feroz competição desencadeada nas regiões periféricas como América Latina e África.

Para os Estados Unidos retomarem as rédeas hegemônicas da ordem planetária, é necessário realinhar seus aliados, em especial os mais próximos geograficamente como Brasil e Venezuela, apesar dos antagonismos momentâneos. Com o primeiro, não houve problema, dado que partiu de Brasília em 2016 o desejo de aproximar-se sem ressalvas de Washington. Mesmo com críticas acerbas recentes da Casa Branca ao país, por causa do descontrole do espriamento do vírus corona, o Planalto manteve a inadequada postura de admiração irrefreada.

Com Caracas, a situação é bastante diferente porquanto, apesar do fracasso administrativo do governo bolivariano e da inclinação sem pejo ao autoritarismo, a oposição não consegue qualificar-se para apresentar à sofrida população um projeto atraente do ponto de vista de diversidade partidária e de valorização de políticas sociais, ao limitar-se a clamar de forma pública a substituição de dirigentes tão somente. Nem sequer com o inegável esgarçamento da oligarquia atual, os desafiantes logram superá-la pelo voto.

Nos últimos tempos, o desgaste das gestões de Trump e de Bolsonaro tem preservado a de Maduro no plano regional. Conforme exposto ao longo do texto, as dificuldades conceituais se encontram no plano das práticas hegemônicas, por causa da complexidade da realidade recortada. Destarte, empregar um conceito ‘cristalizado’ ou melhor fossilizado é menoscar a dinâmica dos acontecimentos em todas as suas vertentes. Pela amplitude do campo das relações internacionais, a atualização, a partir da interpretação, se faz constante, até em virtude da revolução global da informação e mais recentemente dos prospectos de avanço nas fontes energéticas, biotecnologia e inteligência artificial

Sem hesitação, pode-se afirmar que o relacionamento de Brasil, Estados Unidos e Venezuela têm sido fruto de ambivalência entre modificações sistêmicas, ao contemplar a erosão do poder estadunidense ao tempo do crescimento chinês bem como os particularismos e voluntarismos de grupo e de indivíduos na construção de uma trajetória oscilante entre momentos mais tranquilos ou conflituosos como agora por conta da pandemia do vírus corona e dos seus efeitos negativos sobre todo o comércio planetário.

Pode-se especular que o posicionamento de Caracas, voltado para a integração regional com a subida do bolivarianismo há quase um quarto de século, tenha obrigado Brasília, sob auspícios oficialmente trabalhistas entre 2003 e 2016, a se movimentar além do Cone Sul (o Mercosul). Com o declínio gradativo da política externa de extração bolivariana, amparada de modo indevido por muito tempo no preço do petróleo, o Planalto terminou por acomodar-se, ao não vislumbrar rival algum à altura.

Diante da disputa ou da diferença não declarada de ambos, a postura da Casa Branca foi a de valorizar o Brasil, por já se fiar no comportamento mais comedido do governo de Lula da Silva e depois do de Dilma Rousseff. Assim, transformá-lo-ia no mediador sul-americano, até por não propor o país, sob manto trabalhista, alterações de monta na sociedade internacional, a não ser na retórica em fóruns globais como a reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

A transição política entre governos de bases partidárias diferentes – ao menos em termos oficiais ou tradicionais, vez que siglas das agremiações hoje pouco significam quando se cotejam seus nomes com a essência ou com a prática – como se pôde verificar entre o republicano George Bush e o democrata Barack Obama, entre administrações de firmamento ideológico semelhante, como se pôde observar com Lula da Silva e Dilma Rousseff, ambos trabalhistas, ou com Hugo Chávez e Nicolás Maduro, ambos bolivarianos, não leva necessariamente a alterações profundas em matéria de política externa.

Em síntese, em decorrência da consolidação de determinadas posturas, convertidas em política de Estado ou em designios estratégicos, avalia-se que a nova presidência do democrata Joe Biden deverá trabalhar em torno de garantir segurança energética e de assegurar estabilidade continental, o que passaria por garantir os negócios do petróleo e os interesses econômicos de Caracas, malgrado as divergências das últimas décadas.

Da mesma maneira, Miraflores não deverá renunciar aos recursos norte-americanos, ainda que siga uma toada retórica de oposição aos Estados Unidos, mantendo-se afastada das concertações diplomáticas com um Brasil neoliberal e conservador. Por fim, a despeito de perder seu principal ícone político e, portanto, referencial hemisférico, por causa da derrota eleitoral do presidente Donald Trump em novembro de 2020, o Planalto deverá sentir-se obrigado a ter de renegociar seu status regional na América Latina, porque haveria o risco de ser menosprezado em um novo desenho geopolítico na região, no qual outros países, ainda que de menor porte, se tornem mais relevantes estrategicamente ao centro de poder hemisférico – Washington – nos próximos quatro anos.

## Referências

ANDERSON, Perry. **Afinidades seletivas**. São Paulo: Boitempo, 2002.

ALENCAR, José Almino de. **Gordos, magros e guenzos**. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 2017.

- ARRAES, Virgílio; GEHRE, Thiago. O Brasil entre Washington e Caracas: história e política externa (1902-2012). In: AVILA, Carlos Federico Dominguez. (Org.). **Política, cultura e sociedade na América Latina: estudos interdisciplinares e comparativos**. Curitiba: CRV, 2012, v. 1, p. 220-248.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contratempo, 1996.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Formação do Império americano**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.
- BARBARA, Vanessa. Brazil, the Outlaw's Paradise. **New York Times**. New York, 6 jun. 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/02/06/opinion/vanessa-barbara-brazil-the-outlaws-paradise.html>. Acesso em 10 jul. 2020
- BBC. 'Drug dealers, criminals, rapists': What Trump thinks of Mexicans. **BBC**. London. 31 aug. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-37230916>. Acesso em 10 ago. 2020
- BORON, Atílio. **Império. Imperialismo**. Buenos Aires: Clacso, 2002.
- BRAUDEL, Fernand. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- CERVO, Amado. **Inserção internacional**. São Paulo: Saraiva, 2008
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- CHACRA, Guga. De Washington a Brasília – Lula era amigo de Bush; FHC, de Clinton. E Dilma e Obama? **Estado de São Paulo**. São Paulo, 1º nov. 2010. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/blogs/gustavo-chacra/de-washington-a-brasilia-lula-era-amigo-de-bush-fhc-de-clinton-e-dilma-e-obama/>. Acesso em 8 jul. 2020.
- CHOMSKY, Noam. Noam Chomsky: “As pessoas já não acreditam nos fatos”. **El País**. Madri, 12 mar. 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/06/cultura/1520352987\\_936609.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/06/cultura/1520352987_936609.html). Acesso em 9 jul. 2020.
- CORDEIRO, Tiago. O que acontece quando um brasileiro decide ir morar nos EUA. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 15 abr. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/o-que-acontece-quando-um-brasileiro-decide-ir-morar-nos-eua-bo0rdh9fuawlh3510jkuq0>. Acesso em 8 jul. 2020.
- DANILOVIC, Vesna. **When the stakes are high: deterrence and conflict among major Powers**. University of Michigan 2002.
- DUROSELLE, Jean Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.
- FERGUSON, Niall. **Civilização: Ocidente x Oriente**. São Paulo: Planeta, 2011.
- GALVÃO, Thiago Gehre. **América do Sul: uma ideia brasileira em marcha**. Curitiba, Juruá, 2009.
- GALVÃO, Thiago Gehre; LESSA, Antônio Carlos Moraes; BECARD, Danielly Silva Ramos. Rise and fall of triumphalism in Brazilian foreign policy: the international strategy of the Workers Partys 's governments (2003-2016). In: **Status and the rise of Brazil**. ESTEVES, Paulo; JUMBERT, Maria Gabrielsen; CARVALHO, Benjamin. (Eds). London: Palgrave Macmillan, 2019, p.71-88.
- GOUGH, Barry. **Pax Britannica. Ruling the Waves and Keeping the Peace before Armageddon**. London: Palgrave MacMillan, 2014.
- HERZ, Mônica. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HOBSBAWM, Eric. Projeto norte-americano está falindo. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha-100-anos/2020/09/projeto-norte-americano-esta-falindo-disse-hobsbawm-a-folha-em-2007.shtml>. Acesso em 23 set. 2020
- KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2001.
- LAYNE, Christopher. The Waning of US Hegemony – myth or reality. **International Security**, v.34, n.1, 2009.
- MANN, Michael. **The sources of social power**. V.4. Globalizations, 1945–2011. Cambridge University, 2013.
- MARINI, Ruy Mauro. **América Latina, dependencia y globalización**. Buenos Aires: Siglo XXI; CLACSO, 2015.
- MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011
- MOWLE, Thomas; SACKO David. **The Unipolar World an Unbalanced Future**. London: Palgrave Macmillan, 2007.
- NYE, Joseph. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: Universidade Estadual Júlio de Mesquita, 2002.
- NYE, Joseph. **The future of power**. New York: Public Affairs, 2011.
- RENOUVIN, Pierre. **Introdução à história das relações internacionais**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1967.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SELCHEER, Wayne A. Use of Internet Sources in International Studies Teaching and Research. **International Studies Perspectives**. Oxford, v.6, n.2, p. 174–189, 2005.

SERRA, José. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores. **Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, 18 maio 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em 22 set. 2020.

STEWART, Brian. The most popular politician on Earth. **CBC**. Toronto, 7 may 2009. Disponível em: <https://www.cbc.ca/news/world/the-most-popular-politician-on-earth-1.810078>. Acesso em 14 jul. 2020.

STUENKEL, Oliver. Trump Drove Latin America Into China's Arms Biden Has a Chance to Wrest It Back. **Foreign Affairs**. New York, 13 nov. 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2020-11-13/trump-drove-latin-america-chinas-arms>. Acesso em 10 dez. 2020.

VERA, Andres. Breve história da amizade entre presidentes. **Época**. Rio de Janeiro, 27 nov. 2009. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/O,,EMI107284-15227,00-BREVE+HISTORIA+DA+AMIZADE+ENTRE+PRESIDENTES.html>. Acesso em 14 jul. 2020.

VERDELHO, Telmo. Dicionários portugueses, breve história. In: NUNES, Jose; PETER, Margarida (Eds). **História do saber lexical e constituição de um léxico brasileiro**. São Paulo: Universidade de São Paulo; Pontes, 2002, p.15-64.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-Systems Analysis: an introduction**. Durham and London: Duke University, 2004

WEISS, Thomas; ROY, Pallavi. **The UN and the Global South, 1945 and 2015**. New York: Routledge, 2017

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

---

*Funções de colaboração exercidas*

Thiago Gehre:

*Escrita (revisão e edição);*

Virgílio Caixeta Arraes:

*Escrita (revisão e edição);*

*Informações fornecidas pelos autores de acordo com a Taxonomia de Funções de Colaborador (CRediT)*

## O desenvolvimento da marca de um país: é possível estimular o reconhecimento internacional de um Brasil tecnológico e inovador?

The development of country-branding: Is it possible to stimulate the international recognition of a technological and innovative Brazil?

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.111411>

Luis Fernando Corrêa da Silva Machado  
Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil  
[lfcmachado@gmail.com](mailto:lfcmachado@gmail.com)  

### Resumo

Este artigo analisa as razões de esforços empreendidos para promover a narrativa de um Brasil tecnológico e inovador no exterior. A premissa é de que países investem em iniciativas de diplomacia pública e marketing a fim de melhorar a inserção internacional de produtos, serviços ou processos tecnológicos, bem como a atração de investimentos e mão de obra qualificada estrangeiros. O propósito da pesquisa é o de identificar limitações e fortalezas da diplomacia pública brasileira para se alcançar o desenvolvimento da marca-país no setor de tecnologia. Trata-se de pesquisa exploratória, que recorre à análise de bibliografia especializada e de estratégias adotadas por cinco países (Estônia, Índia, Suécia, Suíça e Reino Unido), para fins ilustrativos, com vistas à compreensão do problema. Concluiu-se que para que se atinja esse objetivo a atuação da Chancelaria não é suficiente. Todos os órgãos do governo, em níveis federal, estadual e municipal e, de preferência, também do empresariado e da sociedade civil deveriam estar envolvidos. Este trabalho sugere que o SICOM concentre o processo decisório da formulação e implementação da política da marca-Brasil, inclusive do componente tecnológico.

**Palavras-chave:** Diplomacia pública; Marca-país; Promoção tecnológica;

### Abstract

This article seeks to understand the reasons of the efforts to promote the narrative of a technological and innovative Brazil abroad. The premise is that countries invest in public diplomacy and marketing initiatives, in order to improve the international insertion of technological products, services or processes, as well as the attraction of foreign investments and qualified workers. The purpose of the research is to highlight the constraints and strengths of Brazilian public diplomacy in order to achieve the goal of developing the country brand related to the technological sector. This is an exploratory research, which resorts to the specialized bibliography and to the assessment of the strategies adopted by five countries (Estonia, India, Sweden, Switzerland and the United Kingdom), for illustrative purposes, to better understand the problem. It was concluded that, in order to achieve such objective, the work performed by the Chancellery is not enough. All government agencies, at federal, state and municipal levels, and preferably also business and civil society should be involved. This work suggests that SICOM should concentrate the decision-making process and initiatives related to the country-branding of Brazil, including the technology component.

**Keywords:** Public diplomacy; Country branding; Technology promotion;

Recebido: 07 fevereiro 2021  
Aceito: 12 abril 2021

*Este trabalho reflete as opiniões pessoais do autor e não do Ministério ao qual se vincula.*

*Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse*



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

## Introdução

A falta de reconhecimento do Brasil no cenário internacional como nação inovadora gera externalidades negativas que prejudicam a inserção internacional de produtos, serviços ou processos tecnológicos inovadores nacionais, bem como a atração de investimentos e mão de obra qualificada estrangeiros. É, portanto, benéfico que os países invistam em esforços de diplomacia pública e marketing para melhorar sua imagem e reputação.

A questão relacionada à falta de identificação da marca<sup>1</sup> Brasil com tecnologia é suscitada por especialistas internacionais. Em evento realizado em São Paulo, em 2018, antes da publicação do “Índice Global de Inovação<sup>2</sup>” (IGI) daquele ano, o professor da Universidade de Cornell, Soumitra Dutta, um dos editores do IGI e um dos mais respeitados especialistas em inovação no mundo, destacou em sua apresentação conjunto de dificuldades que o Brasil precisa vencer para ser bom exemplo em inovação, bem como caminhos para superar tais barreiras. Entre esses desafios, o professor Dutta singularizou que a marca Brasil, apesar de forte, teria baixo valor com relação à inovação. Em 2020, em evento promovido pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), Dutta novamente recomendou que o governo busque estabelecer colaboração entre os diferentes atores dos ecossistemas nacionais de inovação com o objetivo de construir uma marca de país inovador no plano internacional. Segundo o especialista, “a inovação é uma corrida mundial, em que os países competem entre si pelo sucesso global”.

A mesma constatação foi evidenciada nas oficinas do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) para a formulação da Política Nacional de Inovação, realizadas entre o final de 2019 e o início de 2020, nas quais, entre as ações identificadas para superar os atuais desafios no estímulo à inovação, foi destacada a de “promover o Brasil no cenário internacional como nação inovadora”. Trata-se, portanto, de anseio dos integrantes do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI)<sup>3</sup> a correção desse “déficit de imagem” do Brasil na área tecnológica.

Neste artigo de caráter exploratório, com o intuito de compreender os esforços empreendidos para promover a narrativa de um Brasil tecnológico e inovador no exterior, a pesquisa recorreu tanto à análise da literatura especializada quanto das estratégias adotadas, a título ilustrativo, por cinco países cujas reputações internacionais estão associadas à tecnologia e à inovação a fim de compreensão do problema. Nesse contexto, serão tratadas, inicialmente, as diferentes abordagens sobre o relacionamento entre diplomacia pública e desenvolvimento da marca-país, a fim de compreender o papel das chancelarias em influenciar a percepção de agentes estrangeiros sobre as capacidades tecnológicas de suas respectivas nações.

Nesse contexto, serão analisados conceitos como o de diplomacia pública, “efeito país de origem”, marca-país, bem como discutidos os fenômenos do “déficit de imagem”, que geram percepções equivocadas, e da criação de relações de confiança para a construção de parcerias e atração de investimentos estrangeiros. Em seguida, será conferido destaque à gestão da imagem de um país inovador, que apresenta características distintas de outros segmentos, a exemplo do turístico. Posteriormente, serão comentadas, estratégias adotadas por Estônia, Índia, Suécia, Suíça e Reino Unido. Por fim, serão tecidas considerações sobre o Programa de Diplomacia da Inovação (PDI) do Itamaraty e a própria atuação da Chancelaria brasileira, que busca promover no exterior uma nação tecnológica inovadora e reunidas as principais conclusões do trabalho.

<sup>1</sup> Andreucci Cury (2015), em sua tese de doutorado, explica que: “talvez pela imbricação do conceito de país com o de nação e a impossibilidade de dissociar um país de seu povo, da sua cultura, nas várias bibliografias sobre o tema, os termos marca-país e marca-nação, com ou sem hífen, surgem indiscriminadamente para definir o conceito e a prática de ‘branding’ de um país”. Este artigo adota o termo marca-país. A opção de utilizar palavra composta, separada por hífen, parte do pressuposto que as duas palavras juntas criam novo termo.

<sup>2</sup> Elaborado pela OMPI juntamente com a Universidade de Cornell e o INSEAD, em 2020 na sua 13ª edição, o IGI é padrão global que ajuda os formuladores de políticas públicas a entender como incentivar e mensurar as atividades inovadoras, que constituem um dos principais motores do desenvolvimento econômico e social. O IGI 2020 classificou 131 economias com base em 80 indicadores.

<sup>3</sup> O Art. 219-B da Constituição Federal estabelece que: “O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.”

## Posicionamento e gestão da marca-país: considerações

### *Marca-país e “efeito país de origem”*

Não só países, mas regiões e cidades competem na esfera internacional, cada vez mais acirradamente, pela atração de investimentos e de mão de obra qualificada e pela comercialização de seus bens e serviços (ANHOLT, 2007). Para lograr êxito nesses objetivos, os governos recorrem à concessão de benefícios fiscais, e outros tipos de incentivos. No entanto, elementos como as condições e a qualidade de vida locais, e a abundância e a qualidade dos fatores de produção, como recursos naturais e humanos, são crescentemente determinantes nas decisões de escolha da fixação de talentos humanos e investimentos produtivos (DINNIE, 2011). Nesse conjunto de fatores, a depender do segmento econômico, o Brasil sobressai em diversas dimensões (SOUZA et al, 2014).

Para uma nação ser competitiva em termos globais, contudo, é fundamental que haja constante comunicação para o público externo de suas vantagens comparativas, com vistas a que não seja criada desconexão muito significativa entre a imagem que as pessoas têm de um país da sua realidade. Por imagem externa de um país, entende-se o conjunto de percepções de indivíduos e entidades estrangeiras a respeito das características e identidade de uma determinada nação (MOURA, 2013). Trata-se da reputação frente à opinião internacional (HAM, 2001).

Muitas vezes há forte descompasso ou mesmo deturpação da imagem que cerca um país de sua realidade, o chamado “déficit de imagem” (BARROSO, 2007). Os estereótipos sejam negativos ou positivos são criados pela simplificação da realidade, que decorre da impossibilidade de que um indivíduo ou grupo de indivíduos se mantenham atualizados sobre o que passa nas mais diferentes dimensões (cultural, política, econômica, científica) em todo o planeta. A tarefa de competir pelo espaço nas mentes e emoções das pessoas, a fim de dar ensejo a percepções positivas, recai sobre os representantes de cada país, ou seja, cidadãos, empresas, organizações, mas, em particular, os governos, que são responsáveis por esse interesse difuso maior de que seus cidadãos sejam respeitados e, se possível, admirados por qualidade positivas, desde que condizentes com a realidade. Anholt<sup>4</sup> (2007) alerta que nem sequer haveria muita opção aos governos, pois se esses não assumem o papel de gestão de suas marcas-país, outras entidades e nações consolidam as reputações nacionais com base em clichês e estereótipos superficiais.

Em geral, cada povo acaba por ter um conjunto de características principais no imaginário coletivo, uma “marca”, que sintetiza a opinião sobre determinada nação. Se essa simplificação da realidade for considerada positiva, em geral, será transmutada para os diversos aspectos de recursos provenientes daquele lugar, sejam produtos, pessoas ou ideias. Por sua vez, em caso negativo, pode criar barreira difícil de se transpor.

Diversos estudos sobre o “efeito país-de-origem” aplicado ao comércio internacional proliferaram na literatura especializada (KOTLER; GERNER, 2002; GILMORE, 2002; SZONDI, 2007; PARAIZO, 2007; BRIJS, 2009; SAME; SOLARTE-VAZQUES, 2014; MARIUTTI, 2015; MONTANARI; GIRALDI, 2018). Esse fenômeno associa o local de proveniência dos produtos com determinadas representações mentais. Essas crenças e concepções em relação à determinada região e ao que dela é originado, apesar de distintas, estão relacionadas, uma vez que a reputação da nação afeta a imagem de seus bens e serviços e acaba por ser critério de escolha pelos consumidores (HAKALA; LEMMETYINEN; KANTOLA, 2013), que precisam simplificar as variáveis na avaliação de suas decisões do dia a dia.

---

<sup>4</sup> Anholt (2005) começou a criticar a exploração do uso comercial de marca, na expressão marca-país, para denominar as atividades de gestão de imagem das nações e cunhou o termo “identidade competitiva”, pelo qual defende o posicionamento do país, por meio de ações de diplomacia pública, ao concentrar sua identidade nacional em seis pontos principais, um hexágono: i) turismo, ii) população, iii) cultura, iv) investimentos, v) políticas públicas e vi) marcas dos produtos de exportações. Este trabalho, contudo, considera que a promoção da marca-país é uma das atividades da diplomacia pública. Cabe, portanto, coordenação entre as Chancelarias e as entidades responsáveis pela formulação e execução da marca-país no exterior. O assunto será detalhado na seção 1.3.

### *Gestão da marca-país*

A gestão da marca-país compreende o acompanhamento da avaliação da opinião pública internacional sobre determinada nação (OLINS, 2002), bem como as ações direcionadas para a modificação de percepções equivocadas e para realçar determinadas características positivas e pontos fortes, que passam despercebidas por agentes externos, além da mensuração do impacto dessas atividades sobre os públicos-alvo. Sua gestão apropriada acarreta ganhos competitivos aos países, além de antecipar oportunidades e riscos para a reputação no exterior que terão reflexos econômicos internos (WHITE; KOLESNICOV, 2015).

Por isso, na defesa de seus interesses, os governos passaram a se preocupar com o gerenciamento, a formulação de estratégias nacionais, e a definição da marca-país (Güneş, 2018). É objeto de atenção, igualmente, a coordenação das comunicações desse posicionamento de marca no plano internacional por meio de canais adequados, bem como designações de agências ou órgãos específicos para sua execução, monitoramento e análise dos resultados alcançados. As crises de imagem, se não puderem ser contornadas, poderão ter seus danos reduzidos com o correto emprego de instrumentos de comunicação e gestão de imagem nos momentos apropriados.

Vale sempre reforçar que a gestão da marca-país deverá basear-se nos traços da identidade do território e da população, por meio de estudo de quais seriam as fortalezas e vantagens comparativas dessa nação (FRIMPONG; AUSTIN, 2011). Numa segunda etapa, essa análise deverá verificar se essa identidade está traduzida em termos de imagem externa, de sua reputação, ou se são necessárias ações de comunicação para mostrar ao mundo exterior as características que não são bem compreendidas e, dessa forma, melhorar o posicionamento da marca-país (DINNIE, 2008). Em sua gestão, deve-se aproximar a imagem que os outros têm do país de sua realidade. Afasta-se, portanto, a conotação negativa da palavra “propaganda”, empregada em inglês, cujas técnicas estão mais preocupadas com o resultado da persuasão do que com a correspondência com a verdade (BAINES; O’SHAUGHNESSY, 2014).

Nye (2008), ao discorrer sobre diplomacia pública como instrumento de poder brando (‘soft power’), alerta que, na política internacional, a credibilidade se torna recurso de poder ainda mais importante em razão do “paradoxo da abundância”<sup>5</sup>. Qualquer informação que aparenta ser mera “propaganda” pode não só ser desprezada pelo público, mas também ser contraprodutiva e abalar a credibilidade da reputação de determinada nação.

### *Diplomacia pública e marca-país*

A gestão da marca-país é considerada exercício de longo prazo (OLINS, 2002), a qual deve estar necessariamente alinhada com a estratégia nacional de desenvolvimento do país e envolver não só os membros do governo, mas a sociedade como um todo. As chancelarias envolvem-se nessa atuação por meio das ferramentas de diplomacia pública, que na definição de Gilboa (2001, 4) é “uma comunicação direta com os povos estrangeiros, com o objetivo de afetar o seu pensamento e, em última instância, de seus governos”. Trata-se de atuação adotada por muitos países para avançar seus interesses no plano externo (VILLANOVA, 2002). Seu emprego para a gestão da imagem dos povos não é, contudo, unanimidade.

Melissen (2005) ressalva que, muitas vezes, governos menosprezam programas de diplomacia pública relacionados à gestão da imagem do país e criticam seus gastos, justamente por não apresentarem resultados mensuráveis imediatos. De fato, um dos desafios na aferição da eficácia das ações de diplomacia pública na promoção da marca-país é o lapso temporal demandado para que haja alteração de percepções por parte de segmentos de público estrangeiros, e que essas mudanças de atitude gerem resultados em termos econômicos, políticos, culturais, tecnológicos. É período temporal

<sup>5</sup> No “paradoxo da abundância”, o imenso volume disponível de informação acarreta escassez de atenção. Quando as pessoas são sobrecarregadas com uma enorme quantidade de dados, é difícil focar em algo específico. Atenção, em vez de informação, torna-se recurso escasso.

que transcende o mandato de governos e que, por isso, muitas vezes, não interessa a políticos que não vão auferir os méritos dos frutos decorrentes dessas iniciativas.

Especialistas no assunto (OLINS, 2002; MELISSEN, 2005; ANHOLT 2007) debatem qual seria o relacionamento entre gestão da marca-país, que é um exercício de relações públicas, e diplomacia pública, e mesmo se haveria alguma diferença entre os dois conceitos. Afinal, no tocante à gestão da marca-país, os profissionais de relações públicas, contratados por governos, e os da diplomacia pública, em geral funcionários públicos, frequentemente buscam os mesmos objetivos, quais sejam, o de influenciar as opiniões públicas internacionais. De fato, diplomacia pública e gestão da marca de um país compartilham similaridades, mas apresentam ao mesmo tempo diferenças marcantes. As semelhanças incluem a aplicação de conceitos de marketing em suas ações, a avaliação constante da mídia e da opinião pública externas, a ênfase na construção de relacionamentos e confiança com o público-alvo, o monitoramento e a interação com os meios de comunicação locais, e o uso da mídia para difusão de mensagens e conceitos, incluindo cada vez mais as mídias eletrônicas, o que, no caso da prática diplomática, ganhou campo de atuação específico, o da diplomacia digital<sup>6</sup>.

As distinções, por sua vez, abarcam o alcance das metas e dos resultados, uma vez que a diplomacia pública lida com questões mais complexas e multifacetadas do que os aspectos meramente comerciais do marketing internacional de produtos ou serviços e deve inserir suas ações, bem como basear suas decisões, nas diretrizes da política externa. Além disso, a diplomacia pública pode operar e valer-se de outros instrumentos, muitas vezes mais sutis e focados do que as tradicionais ferramentas de marketing internacional, exemplificadas pelas grandes campanhas de marca-país com utilização maciça da mídia, para atingir os objetivos de alterar as percepções de atores-chaves no mercado local.

Na diplomacia, como enfatiza Leonard (2002), a construção do relacionamento e de confiança ganha conotação importante, por meio do entendimento das necessidades dos outros governos, culturas e pessoas, da comunicação precisa de opiniões, da correção de percepções equivocadas, da identificação de áreas comuns para cooperação. Para Leonard, a especificidade da diplomacia pública consiste em envolver grupo mais abrangente de indivíduos e gama maior de interesses, que vão além dos interesses estatais e da interação intergovernamental, objeto precípua da diplomacia tradicional.

Szondi (2008) argumenta que a meta primordial da diplomacia pública reside no ato de influenciar a opinião de uma população estrangeira, ao criar ambiente receptivo para os objetivos da política externa e para a promoção dos interesses nacionais. A diplomacia pública, para o autor, concentraria seus esforços em segmentos específicos, como as elites culturais e políticas, formadores de opinião e líderes, na medida em que a gestão da marca-país seria voltada à audiência de massa.

Embora a diplomacia pública tenha objetivos mais extensos do que a gestão de marca-país, é muito comum que suas ações abarquem aquelas relacionadas ao desenvolvimento e gestão da marca-país, com as diferenças já explicitadas nos parágrafos anteriores. Tampouco é raro que ações de diplomacia pública conduzidas pelas chancelarias e campanhas de marketing internacional administradas por outros órgãos de governo somem esforços, de modo a surtir resultados de maior impacto no público do país-alvo. Em síntese, como argumenta Gilboa (2008, 68), diplomacia pública não pode ser reduzida a “slogans e imagens”, ao mesmo tempo em que como sugere Wang (2006, 93) “gerir a reputação da nação” é objetivo basilar dessa prática diplomática. Anholt (2006) argumenta que não há como ter gestão de marca-país efetiva dissociada do uso de instrumentos de diplomacia pública, tanto que a revista científica “Place Branding”, criada pelo autor em 2004, alterou seu nome, em 2006, para “Place Branding and Public Diplomacy”.

A imagem dos países influencia, irrefutavelmente, a decisão de consumidores, investidores, migrantes qualificados e parceiros internacionais em todas as áreas, incluindo a tecnológica. Para tanto, a diplomacia pública, como

---

<sup>6</sup> Gilboa (2016) explica que diplomacia digital é termo decorrente da necessidade de explicar e analisar os efeitos das tecnologias de informação e comunicação, em particular da Internet e de mídias sociais, na condução da política externa e diplomacia. Segundo o autor, é prática diplomática que utiliza tecnologias da informação e comunicação como instrumento para atingir as metas da política externa de atores estatais e não-estatais.

parte fundamental dos esforços da gestão da marca-país, deveria dedicar cada vez mais espaço na promoção do segmento tecnológico em ações de internacionalização e de promoção de imagem, em vista das externalidades positivas que o setor gera para a economia nacional, a qual, a seu turno, será crescentemente digitalizada e baseada no conhecimento. Trata-se de setor estratégico para alavancar a competitividade de toda a economia brasileira.

Com amparo nesses entendimentos, faz todo o sentido a construção de programa específico pela chancelaria brasileira, a fim de articular a atuação diplomática em prol da difusão e gestão da imagem do Brasil como país inovador.

### **Posicionamento e gestão da imagem de um país inovador**

A gestão da imagem de um país é muito mais do que a elaboração e disseminação de logomarcas ou de slogans. Para que um país atinja êxito na gestão da imagem, a despeito da decisão de associá-la à inovação, deve construir estratégia que envolva e seja validada e reconhecida como legítima por todos os segmentos da sociedade, e que se posicione de forma diferenciada frente a outras nações (FAN, 2010). Deliberar esse posicionamento de marca-país alicerçado no consenso da sociedade não é tarefa trivial. Em geral, trata-se de exercício cuja condução recai nos governos.

Lee (2009), ao estudar os casos da Coreia do Sul e Irlanda, criou modelo de gerenciamento alicerçado nas seguintes etapas: (i) alinhar a marca-país com a estratégia nacional; (ii) posicionamento da marca-país; (iii) construção da estratégia de marca-país; (iv) gestão da imagem.

Independente da estratégia utilizada pelos países para construção e gestão da imagem no exterior que se enquadraria nesse modelo de Lee (2009), a padronização da comunicação das múltiplas dimensões da marca-país faz-se necessária para posicionamento frente a “competidores”. A gestão de imagem implica, portanto, coordenação das diversas narrativas comunicadas pela miríade de agentes governamentais, numa pluralidade de áreas, e requer a observação de certas condições quando se trata de tecnologia e inovação, a fim de que a estratégia venha a maximizar ganhos e reduzir eventuais riscos.

Quando a marca-país quer ser associada ao setor tecnológico, é forçoso que seus administradores e operadores, sejam membros do governo ou indicados por eles, interajam constantemente com a comunidade científica e de empreendedorismo inovador, a fim de que as iniciativas de promoção tenham a ressonância almejada perante os formadores de opinião qualificados. Trata-se de algo diverso da prática tradicional da diplomacia pública que relega aos diplomatas o planejamento, organização e execução de suas ações como seminários, festivais, advocacia pública entre outros.

A gestão da imagem de um país inovador, portanto, não pode ser conduzida somente pelas chancelarias ou por agências de promoção de exportação e atração de investimentos, mas deve envolver os atores que integram os sistemas nacionais de ciência, tecnologia e inovação, sob pena de não gerar os efeitos desejados, mesmo em se tratando apenas de diplomacia pública. Não só se deve manter consultas constantes com esses agentes que propiciam conhecer as demandas do setor, bem como identificar quais as estratégias que rendem resultados mais eficazes, mas também se deve inserir esses atores em todas as fases da gestão da imagem, desde a formulação de estratégias, planejamento, organização e execução de ações no exterior. Governo, academia, setor privado e sociedade, a chamada hélice quádrupla (Carayannis; Campbell, 2009), deve atuar no sentido de administrar a marca de um país tecnológico.

Feita a reflexão de que faz sentido incorporar na estratégia de marca-país o posicionamento como nação tecnológica, faz-se premente analisar se esse posicionamento encontra respaldo nos tecidos produtivo e, sobretudo, científico e empreendedor. A tarefa torna-se mais desafiadora quando há percepções internacionais equivocadas ou mesmo a ausência de percepções em relação ao potencial tecnológico de um local. Anholt (2005) é um dos diversos autores que destacam as dificuldades de empresas que não se alinham às imagens de suas nações na promoção de seus produtos ou serviços no exterior. Cita o caso da italiana Olivetti, empresa de tecnologia em meio a um país ligado à moda, e a Hugo Boss, empresa de moda alemã, que luta contra as percepções dominantes relacionadas à Alemanha como produtora de

máquinas. O fenômeno de marcas globais que transcendem a reputação de seus lugares de origem é algo muito raro. É, portanto, salutar e de interesse das próprias empresas que seus segmentos estejam contemplados tanto no posicionamento quanto na gestão da marca-país.

Uma das decisões na estratégia a ser definida na construção da marca-país como nação inovadora será se haverá recorte no segmento tecnológico, como realizado pela Estônia e pela Índia, ao concentrar seus posicionamentos de marca em tecnologias digitais, ou se o país adotará o posicionamento mais genérico da inovação tecnológica impregnada em todos os segmentos, como Suécia, Suíça e Reino Unido. Vale, portanto, análise mais apurada desses modelos para compreensão das estratégias adotadas e para extração de lições e boas práticas.

### **Experiências internacionais**

Um dos países que lograram reinventar a sua identidade no transcurso de algumas décadas é a Estônia, que se intitula a primeira “nação digital”. O país lançou campanha com jogo de palavras ao inserir o “e-” na frente de seu nome, o que remete o imaginário coletivo para o mundo virtual. A “e-Estônia” é iniciativa executada pela “Enterprise Estonia”, a agência de promoção de exportações e atração de investimentos daquele país, criada em 2000, ligada ao Ministério de Assuntos Econômicos. O conceito do “e-Estônia” (PAPP-VÁVRY, 2018) posiciona o país na vanguarda das tecnologias digitais, ao ser um dos primeiros a adotar o voto digital, por meio da identidade digital dos cidadãos, e até mesmo a instauração de uma cidadania digital. A marca-país relacionada à uma “nação digital” tem forte aderência em todo o tecido social estoniano, cuja sociedade e governo percebem o valor do reconhecimento internacional de seu país ligado a soluções digitais de impacto. A repercussão alcançada pelo pequeno país do Báltico pode ser considerada caso de sucesso tanto na construção de posicionamento de marca internacional ligada ao setor tecnológico quanto na sua gestão de imagem.

A Índia é outro país que estabeleceu objetivos muito claros de transformação digital de sua economia englobados na campanha “Digital India”. Lançado em 2015, o programa envolve toda a estrutura governamental indiana com a coordenação do gabinete do primeiro-ministro e a execução pelo Departamento de Eletrônica e Tecnologia da Informação da Índia. A estratégia está focada em três eixos prioritários: (i) criação de infraestrutura digital para todos os cidadãos; (ii) garantia do oferecimento de serviços governamentais digitais, e (iii) empoderamento digital dos cidadãos. Kedar (2015) considera o “Digital India” como o mais ambicioso programa de divulgação conduzido pelo governo indiano para elevar o patamar do reconhecimento de suas competências digitais tanto pela audiência interna quanto pela externa. Para o autor, o programa teria o objetivo geral de melhorar a imagem global do país e, em particular, ressaltar as vantagens comparativas de seu mercado com vistas a atrair investimentos para o setor tecnológico e formar parcerias estratégicas. No diálogo com os agentes estrangeiros, a Chancelaria indiana recorre a instrumentos de diplomacia pública para firmar a marca-país associada à inovação com a divulgação do “Digital India”. Essa atuação diplomática acontece em paralelo à promoção de outras vertentes da imagem do país, como a campanha “Incredible India” na área de turismo.

Outro país cuja reputação internacional associada ao setor tecnológico foi construída nas últimas décadas é a Suécia. O país, contudo, não vinculou sua marca especificamente a um setor, como a Estônia e a Índia. A Suécia (2017) criou órgão específico, em 2013, para tratar e coordenar as ações de imagem do país no exterior de longo prazo, bem como traçar a estratégia de promoção da marca-país. Trata-se do “Conselho para a Promoção da Suécia”, composto pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério da Empresa e Inovação, Ministério da Cultura, Instituto Sueco, ‘Business Sweden’ e ‘Visit Sweden’. O conselho definiu que a estratégia deveria girar em torno de quatro áreas: inovação, criatividade, sociedade e sustentabilidade, caracterizada por quatro valores fundamentais, a saber: inovador, aberto, solidário e autêntico. Nessas condições, as ações de promoção no exterior executadas por missões diplomáticas e consulares devem se pautar por essas diretrizes. As orientações são seguidas não só pelo governo, mas também por organizações privadas e empresas suecas que, ao agir em conjunto, fortalecem a marca que beneficiará a todos esses segmentos. O portal eletrônico ‘Sharing

Sweden', coordenado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, reúne o material audiovisual e o conteúdo para guiar a divulgação da estratégia de promoção, que tem em inovação um dos seus eixos.

Da mesma forma que a Suécia, a Suíça, outra nação que se encontra no topo de rankings internacionais de inovação, também criou entidade para definir o posicionamento e traçar a estratégia da marca, gerenciar a comunicação da imagem do país no exterior, e proteger seus interesses por intermédio de ferramentas de relações públicas: a 'Presence Switzerland' (SCHLEGEL, 2014). Criada em 2001 e liderada pela chancelaria suíça, a instituição busca coordenar a atuação dos mais diversos entes públicos e privados, ao disponibilizar o material de comunicação, no qual a inovação tecnológica ganha papel de destaque, sem singularizar setores específicos. A estratégia de comunicação no exterior implementada pela 'Presence Switzerland', conjuntamente com as representações do governo suíço, é aprovada pelo Conselho Federal do país por um período de quatro anos.

Na "Estratégia Nacional para a Comunicação no Exterior 2016-2019", além dos objetivos gerais de difundir conhecimento sobre o país, a Suíça definiu três características específicas de como o país gostaria de ser percebido pelo olhar estrangeiro, a saber: (i) inovador e competitivo, (ii) solidário e responsável; (iii) com alto nível de qualidade de vida e atrativo para negócios.

O Reino Unido foi outro país que colocou a inovação como parte central de sua narrativa no exterior de posicionamento da marca-país na campanha "GREAT" (REINO UNIDO, 2020), lançada em 2012, por ocasião dos Jogos Olímpicos de Londres, e que buscou um jogo de palavras com o nome em inglês de Reino Unido ('Great Britain') para transmitir os vários aspectos que seriam "incríveis". Ainda que a campanha abranja diversos segmentos, o "Innovation is Great" permeia diversas mensagens, ao enfatizar as capacidades tecnológicas, de pesquisa e educacionais do país, e ao buscar associá-lo à modernidade, à criatividade e às indústrias dinâmicas de alta tecnologia. Não há, contudo, a escolha de segmento tecnológico específico para a concentração dos esforços de divulgação. A campanha é executada pelo Departamento de Comércio do Reino Unido, mas se articula com os mais diversos órgãos de governo e com o setor privado por meio de comitê interinstitucional, do qual a chancelaria britânica faz parte, para construir narrativa integrada no exterior.

O que se percebe da avaliação da atuação dos modelos acima é o papel exercido pelas chancelarias, muitas vezes associadas a agências de promoção de investimentos, negócios e turismo, com a utilização de instrumentos de diplomacia pública, em maior ou menor grau, para que sejam alcançados os resultados almejados em termos de promoção da imagem no exterior, ainda que em segmento com muitas especificidades técnicas, como o tecnológico. Outra constatação é a de que os países construíram suas reputações baseadas na projeção no plano internacional de setores ou características que sobressaem nos planos nacionais.

O Brasil, considerado país com população criativa e inovadora por natureza (ANHOLT, 2007), dotado de capacidades de produção tecnológica em diversas áreas (BOUND, 2008), detém as credenciais necessárias para ressaltar na promoção de sua marca-país no exterior a característica de país tecnológico e inovador, tal como os exemplos internacionais analisados nesta seção.

### **Potencial de desenvolvimento da marca de um Brasil tecnológico e inovador**

Há consenso de que a inserção internacional do Brasil depende de imagem adequada no exterior. Amaral (2006, p. 9) advoga que:

A aspiração legítima em assumir novas responsabilidades e funções relevantes no processo decisório internacional, a possibilidade de atrair investimentos de qualidade, ampliar o número de turistas estrangeiros ou agregar valor aos produtos de exportação, entre outros objetivos, dependem da capacidade de falar não apenas aos governos, mas também à sociedade: à mídia, aos meios culturais, aos agentes econômicos, às instituições da sociedade civil, assim como a eleitores e consumidores. A

construção da Marca Brasil, sobre a qual muito se fala, mas pouco se faz, tornou-se uma pré-condição para o êxito da inserção econômica do Brasil no plano internacional.

Em termos de percepção internacional sobre o Brasil, ainda que haja muito desconhecimento sobre a realidade nacional, há sentimentos positivos. Anholt (2007) defende que: “o Brasil possui uma marca naturalmente muito forte. Não interessa a quem ou onde você pergunte sobre o Brasil: samba, futebol, carnaval, música, dança, felicidade, praia e aventura serão alguns dos atributos mencionados pelas pessoas em referência ao Brasil”. Não obstante, embora todos queiram ser “amigos” de brasileiros, quando se trata de negócios, ainda imperam estereótipos negativos. A transmissão de imagem de país inovador e na fronteira científica em algumas tecnologias esbarra não só apenas em preconceitos, mas em desconhecimento generalizado das capacidades inovadoras brasileiras, o que acarreta reflexos negativos na atração de investimentos e talentos para o setor de inovação tecnológica e formação de parcerias para a cooperação internacional. Parte desse desconhecimento pode ser atribuído à baixa internacionalização da economia brasileira.

De Negri, Rauen e Squeff (2018) traçam diagnóstico de que o Brasil ainda apresenta poucas conexões com os ecossistemas de inovação mais dinâmicos, o que prejudica a inserção nessas redes de conhecimento, ideias, descobertas e negócios. O insulamento nacional inibe o potencial inovador da economia. A capacidade científica e tecnológica brasileira permite que os pesquisadores e empreendedores participem em termos equânimes em diversas áreas do conhecimento com contrapartes internacionais (REYNOLDS; SCHNEIDER; ZYLBERBERG, 2019). Em muitos casos, a ciência brasileira está à frente da maioria dos países, como em exploração de águas profundas. Não se trata, com efeito, de criar artificialmente uma marca-país relacionada à inovação, mas de comunicar efetivamente a realidade para formadores de opinião, tomadores de decisão e potenciais parceiros tecnológicos e comerciais no exterior.

É premente, nessas condições, elaborar estratégia de longo prazo e estabelecer uma gestão de imagem eficaz, de modo a que a percepção externa do Brasil reflita o potencial do empreendedorismo inovador da nação. Embora não haja política pública articulada de divulgação da imagem de país inovador no exterior, pois o Programa de Diplomacia da Inovação ainda é uma iniciativa do MRE, há mecanismo responsável pela coordenação da comunicação do Governo Federal, o Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM), que poderia assumir as funções de formular e executar a estratégia para a marca-país, que inclua inovação como um de seus principais componentes.

O SICOM, cuja estrutura remonta do final da década de 1960<sup>7</sup>, é integrado pelo Ministério das Comunicações<sup>8</sup>, como órgão central, e pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal que tenham a atribuição de gerir ações de comunicação, como as assessorias de comunicação dos ministérios e de empresas públicas. O Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008, dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, seus objetivos e diretrizes, entre os quais a promoção do Brasil no exterior, e estabelece a elaboração de planos anuais de comunicação pelos integrantes do SICOM.

Ao Ministério das Comunicações, por meio de sua Secretaria de Comunicação Institucional, compete, além da coordenação do SICOM e do relacionamento com a imprensa internacional, “coordenar as ações de comunicação da República Federativa do Brasil no exterior, em articulação com os demais intervenientes.” No âmbito da estrutura da Secretaria de Comunicação Institucional daquele Ministério encontra-se o Departamento de Comunicação Internacional,

<sup>7</sup> Segundo informações veiculadas na página eletrônica do Ministério das Comunicações, em 1967, o Decreto-Lei nº 200 estabeleceu regras sobre os sistemas de atividades auxiliares do Governo Federal, base para a instituição do que hoje conhecemos como o Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal, o SICOM. Chamado, inicialmente, de Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo, pelo Decreto nº 67.611/1970, o sistema tinha o encargo de formular e aplicar a política capaz de, no campo interno, predispor, motivar e estimular a vontade coletiva para o esforço nacional de desenvolvimento e, no campo externo, contribuir para o melhor conhecimento da realidade brasileira, sendo seu órgão central a Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República. A Lei nº 6.650 de 1979 criou, na Presidência da República, a Secretaria de Comunicação Social (SECOM/PR), à qual se vinculava a Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás). Além disso, converteu a Agência Nacional em empresa pública, a denominada Empresa Brasileira de Notícias (EBN).

<sup>8</sup> A Secretaria de Comunicação Social, ligada à Presidência da República, era o órgão central do SICOM, mas foi incorporado, pela Lei nº 14.074, de 14 de outubro de 2020, à estrutura do Ministério de Comunicações, cuja competência expressa é a da “política de comunicação e divulgação do Governo federal”.

o qual é responsável por “elaborar plano de comunicação internacional, em articulação com as demais áreas do Ministério, de modo a divulgar políticas, programas e ações do Governo federal junto ao público estrangeiro”.

Fica claro que as atribuições do Ministério das Comunicações incluem a formulação da estratégia brasileira de marca-país, bem como a gestão da imagem do Brasil no exterior. Deve-se, contudo, ressaltar que, conforme discutido nesta seção, no segmento tecnológico e de inovação, é imperioso reunir todos os atores do sistema brasileiro de ciência, tecnologia e inovação no processo decisório para formular essa estratégia e, em sua execução, é mister que o Ministério das Relações Exteriores, em vista da diplomacia pública que exerce, seja um dos protagonistas na elaboração e gestão dessa imagem.

O corpo diplomático, por estar em contato permanente com interlocutores de ecossistemas de inovação e formadores de opinião estrangeiros, além de conhecer as especificidades das sociedades locais, detém capacidades de influenciar e construir relacionamentos, que transcendem os objetivos das grandes campanhas de divulgação de marca-país voltadas ao público em geral, como na área de turismo e cultura. Muitas vezes, essas ações customizadas direcionadas a nicho determinado, com objetivos definidos e restritos, podem ser mais eficazes para a formação de parcerias específicas e atração de investimentos, como parece acontecer no setor de tecnologia.

Quando se trata de promoção tecnológica, resta claro que a Chancelaria brasileira possui papel de articulador, e não de competidor, em relação a outras entidades públicas e privadas que também apoiam à internacionalização do SNCTI, à atração de investimentos, e à consequente busca de imagem positiva do País como nação inovadora. Essa capacidade fluida de diálogo é reconhecida pelos próprios atores do sistema, que buscam alinhar as suas respectivas atuações à política externa e à visão de longo prazo conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Com base nesse diagnóstico, o Programa de Diplomacia da Inovação (PDI) da Chancelaria brasileira foi criado para buscar quebrar os estereótipos negativos vinculados à imagem do Brasil no exterior e mostrar País que produz conhecimento, produtos e serviços em setores da fronteira científica, e que tem capacidade de ser referência mundial em certas tecnologias (SILVA, 2018).

Ao lançar programa como o de Diplomacia da Inovação, o Brasil não é pioneiro. Vários países buscam influenciar a percepção de agentes externos de modo a enaltecer as qualidades de seus setores de tecnologia e inovação, bem como fomentar parcerias com os atores mundiais mais relevantes. Diversas agências de promoção de exportações e investimentos ou instituições dedicadas a estimular conexões entre ecossistemas nacionais de inovação com congêneres estrangeiros mantêm escritórios no exterior, com o propósito de propiciar e facilitar ações de divulgação dos potenciais tecnológicos domésticos e aumentar o grau de internacionalização de suas economias, como a Vinnova, da Suécia; a Swissnex, da Suíça; a ‘Science and Innovation Network’, do Reino Unido; a ‘Holland Innovation network’, dos Países Baixos; e os Centros de Inovação da Dinamarca e da Alemanha.

A divulgação do potencial tecnológico inovador brasileiro tende a suprir as lacunas de informação sobre o Brasil e superar preconceitos, ao gerar percepções positivas não apenas em potenciais parceiros para a elaboração de projetos conjuntos, mas também em fundos de capital de risco (‘venture capital’), em investidores-anjo e, ainda, no próprio consumidor final estrangeiro, que poderão associar ao Brasil a reputação de país produtor de soluções tecnológicas confiáveis e eficientes, o chamado “efeito país de origem”. Esses resultados, devido a barreiras culturais, linguísticas e outras falhas de mercado, não acontecem necessariamente sem a intervenção de agentes governamentais.

O PDI pode vir a ser um dos braços executores de uma estratégia nacional de marca-país associada a país inovador, em linha com a Política Nacional de Inovação. Essa proposta, ao adotar o componente de inovação tecnológica, pode ser gestada entre os integrantes do SICOM, já que MCTI, MRE e outros órgãos ligados à promoção tecnológica são entidades que participam do sistema. O que se julga imperioso é que a estratégia de marca-país seja não só formulada, mas também executada por todos os entes da administração pública, federal e estadual, e mesmo do setor privado.

Nessas condições, a divulgação do país como nação inovadora não deve ser tarefa apenas do Ministério das Comunicações ou do MRE, por meio do PDI, ou do MCTI, cujas atribuições estão mais evidentemente ligadas à inovação, mas de todos os ministérios e agências governamentais. Assim, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ao promover o agronegócio, deveria promover a imagem do Brasil com um agronegócio inovador, o Ministério de Minas e Energia (MME), ao promover um Brasil com mineração sustentável e de energia limpa, deveria ressaltar o componente tecnológico, a EMBRATUR, ao promover o Brasil como destino turístico, deveria destacar as características de inovação tecnológica da nação.

Para que seja eficaz, a gestão da marca-país deve englobar todo o governo e, em princípio, poderia ser articulada pelo SICOM, em coordenação estreita com a Câmara de Inovação, instituída pelo Decreto nº 10.534/2020<sup>9</sup>.

### Considerações finais

O posicionamento da marca-país, formulação de estratégia, e estabelecimento de sua gestão e governança são componentes indissociáveis de política pública eficaz que consolide no cenário internacional a imagem de determinada nação. Seriam, portanto, necessárias ações adicionais, além daquelas propostas pelo MRE, por meio do PDI, para que o Brasil tenha política eficiente de promoção da marca-país no exterior, entendimento que é corroborado pelos casos internacionais estudados. No entanto, essas constatações não diminuem o mérito da proposta de programa implementada pelo MRE, uma vez que está alinhada com a prática de outras chancelarias e governos na promoção da imagem dos países e seria elemento importante inserido no âmbito de política mais abrangente, fruto de esforço de toda a sociedade brasileira.

Apenas quando o Brasil for reconhecido no plano internacional como um país tecnológico e inovador, é que outros países irão reconhecer nas instituições e empresas brasileiras um valor para a formação de parcerias. Não é à-toa que a promoção do Brasil no cenário internacional como país inovador foi considerada uma das estratégias para o cumprimento das diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Inovação. Não se trata, igualmente, de desejo ufanista pelo mero reconhecimento de outras nações. Os baixos níveis de percepção de desenvolvimento tecnológico e da qualidade de capital humano brasileiros causam problemas no lado real da economia. Empresas cujos produtos estão associados à tecnologia, à inovação e ao alto grau de digitalização terão mais dificuldade em ter sucesso em seus processos de internacionalização se persistir preconceitos em relação ao próprio Brasil. Por meras questões de marketing, as empresas e entidades brasileiras podem ficar atrás de competidores estrangeiros que, a despeito de apresentar qualidade e eficiência inferior em seus produtos, serviços e processos, gozam de “melhor reputação” respaldada unicamente na percepção atrelada à marca-país de onde provém sua nacionalidade, o efeito “país-de-origem”.

O diagnóstico é o de que esses preconceitos negativos em relação ao Brasil são decorrentes do hiato de conhecimento sobre a realidade, pois não refletem as reais condições dos ecossistemas brasileiros de inovação. Uma das razões desse desconhecimento é o baixo grau de internacionalização da economia brasileira, que não é apenas mensurado pela expansão de suas empresas e organizações ao exterior, mas, principalmente, pelo grau de conectividade com outras economias. Quanto mais “internacionalizado” é um país, mais conhecido será pela comunidade internacional. O estímulo à maior internacionalização de empresas de base tecnológica, institutos de pesquisa e ambientes de inovação contribui para a difusão do potencial tecnológico e inovador da realidade brasileira.

A política externa, como política pública<sup>10</sup> que é, teria a responsabilidade de atender essa demanda proveniente não só das estruturas de governo, mas de toda a sociedade brasileira e criar mecanismos para buscar solucionar o problema. O Programa de Diplomacia da Inovação tem o propósito, assim, de melhorar a percepção de interlocutores

<sup>9</sup> A Câmara de Inovação é órgão deliberativo destinado a estruturar e a orientar a operacionalização dos instrumentos e dos processos necessários para a implementação da Política Nacional de Inovação e sua composição abarca representantes de 11 instituições.

<sup>10</sup> Lafer (2007) defende que: “A política externa é uma política pública. Interessa a todos, pois trata da gestão dos interesses coletivos de uma nação no mundo. (...) Na definição de metas de política externa é relevante identificar com sentido de prioridade o que um país realmente precisa obter no plano internacional para atender as suas necessidades internas.”

estrangeiros em relação às potencialidades tecnológicas brasileiras, ao promover o Brasil no cenário internacional como nação inovadora e, assim, consolidar a marca-país associada ao setor de tecnologia.

Trata-se de decisão acertada da chancelaria brasileira, uma vez que atividades isoladas dificilmente alterarão a percepção em relação à reputação de um país, mas uma série de iniciativas podem, em conjunto, influenciar o entendimento relacionado às potencialidades brasileiras e facilitar a formação de parcerias, atração de investimento e talentos para o Brasil. Esse é o fundamento da importância da elaboração de programa estruturado de divulgação da imagem do Brasil como um país tecnológico, que ensejará decurso de tempo considerável até surtir os efeitos almejados.

O SICOM, conforme defendido neste artigo, poderia ser a entidade a concentrar o processo decisório da política de marca-país e orientar os órgãos de governo em relação à marca Brasil como nação inovadora, além de monitorar as entregas de cada unidade. Para que se atinja o objetivo de consolidação da marca-país ligada ao setor de tecnologia inovadora, as ações desenvolvidas no âmbito do PDI não são suficientes. O programa, não obstante ser considerado uma política pública eficaz e alinhada com as boas práticas internacionais, não ganhará maior envergadura e logrará surtir o efeito desejado de reconhecimento no exterior do Brasil como país inovador se não for resultado de esforço coletivo maior, e de política implementada por todo o governo e sociedade brasileira.

O Brasil, a despeito de esforços realizados, ainda apresenta baixo grau de internacionalização sendo pouco reconhecido como um 'hub' tecnológico internacional. É possível, contudo, lograr atingir o reconhecimento internacional de um Brasil tecnológico e inovador no exterior, desde que haja definição das políticas relacionadas à marca-país e esforços sistemáticos de promoção no exterior por todo o SNCTI.

## Referências

- AMARAL, Sérgio. Uma política externa para o Século XXI. **Política Externa**. vol.15, n. 2, p.7-20, 2006.
- ANDREUCCI CURY, Maria Cecília. **Marca-País como Entidade Semiótica**: A construção simbólica da Marca Brasil. Tese de Doutorado em Ciências da Comunicação – Pós-Graduação em Ciências da Comunicação - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- ANHOLT, Simon. **Brand New Justice**: how branding places and products can help the developing world. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005.
- ANHOLT, Simon. Public diplomacy and place branding: Where's the link? **Place Branding**, vol. 2, n. 4, p. 271–275, 2006.
- ANHOLT, Simon. **Competitive Identity**: the new brand management for nations, cities and regions. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- BAINES, Paul.; O'SHAUGHNESSY, Nicholas. Political marketing and propaganda: Uses, abuses, misuses. **Journal of Political Marketing**, vol.13, n.1/2, p.1-18, 2014.
- BARROSO, Nilo. **Diplomacia Pública**: Conceitos e Sugestões para a Promoção da Imagem no Exterior. Brasília, DF: LI CAE, IRBr, 2007.
- BOUND, Kate. **Brasil**: a economia natural do conhecimento. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008.
- BRASIL. **Programa de Diplomacia da Inovação**. MRE. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/ciencia-tecnologia-e-inovacao/124-programa-de-diplomacia-da-inovacao>> Acesso em: 27 nov. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 14.074**, de 14 de outubro de 2020. Altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações.
- BRASIL. **Decreto nº 10.534**, de 28 de outubro de 2020. Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/FzXHXP>>. Acesso em: 4/05/2020.
- BRIJS, Kris. The CoO-ELM model: A theoretical framework for the cognitive processes underlying country of origin-effects. **European Journal of Marketing**, vol. 43, n. 1/2, p. 62-69, 2009.
- CARAYANNIS, Elias; CAMPBELL, David. 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. **International Journal of Technology Management**, v. 46, n. 3-4, p. 201-234, 2009.

- DE NEGRI, Fernanda.; RAUEN, André; SQUEFF, Flávia. Ciência, Inovação e Produtividade: por uma nova geração de políticas públicas. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno; BACELETTE, Ricardo (Orgs.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018.
- DINNIE, Keith. **Nation Branding: concepts, issues, practice**. 1st edition. Oxford: Elsevier, 2008.
- DINNIE, Keith. **City Branding: theory and cases**. Londres: Palgrave MacMillan, 2011.
- ESTONIA. **e-Estonia guide**. Disponível em: <<https://e-estonia.com/wp-content/uploads/eestonia-vihik-a5-200303.pdf>>. Acesso em: 26/06/2020.
- GILBOA, Eytan. Diplomacy in the media age: Three models of uses and effects. **Diplomacy & Statecraft**, v. 12, n. 2, p. 1-28, 2001.
- GILBOA, Eytan. Searching for a Theory of Public Diplomacy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 616, p. 55-77, 2008.
- GILBOA, Eytan. **Digital Diplomacy**. In Constantinou, C.; Kerr P.; Sharp, P., The Sage Handbook of Diplomacy. Thousand Oaks, CA: Sage, p. 540–551, 2016.
- FAN, Ying. Branding the nation: Towards a better understanding. **Place Branding and Public Diplomacy**, vol. 6, n. 2, p. 97–103, 2010.
- FRIMPONG, Kwabena; AUSTIN, Nathan. Country-Branding – A developing economy perspective. **International Journal of Business Strategy**, vol. 11, n. 2, p. 123-131, 2011.
- GILMORE, Fiona. A country – can it be repositioned? Spain – the success story of country branding. **Brand Management**, vol. 9, n. 4–5, p. 281–293, 2002.
- GÜNEK, Abdulsamet. A new type of soft power: country branding. **International Journal of Cultural and Social Studies**, vol. 4, n. 1, p. 252-259, 2018.
- HAM, Peter. The Rise of the Brand State: The Postmodern Politics of Image and Reputation. **Foreign Affairs**. vol. 80, n. 5, p. 2-6, 2001.
- HAKALA, Ulla, LEMMETYINEN, Arja; KANTOLA, Satu-Päivi. Country image as a nation-branding tool. **Marketing Intelligence & Planning**, vol. 31, n. 5, p. 538-556, 2013.
- INDIA. **Digital India Programme**. Department of Electronics & Information Technology. Disponível em: <<http://www.digitalindia.gov.in/>>. Acesso em: 12/07/2020.
- KEDAR, Maheshkumar. Digital India New way of Innovating India Digitally. **International Research Journal of Multidisciplinary Studies**, vol. 1, n. 4, p. 64-70, 2015.
- LAFER, Celso. Novas variações sobre a política externa. **O Estado de São Paulo**, Espaço Aberto, p. A2, 15/12/2007.
- LEE, Kim. **Nation Branding and Sustainable Competitiveness of Nations**. Tese de Doutorado em Administração e Ciências Sociais – Faculdade de Comportamento. Universidade de Twente, Twente, 2009.
- LEONARD, Mark. **Public Diplomacy**. Londres: The Foreign Policy Centre, 2002.
- MARIUTTI, Fabiana. Reflections on the challenging mission of the country brand construct in the international business setting. **Review of International Business ESPM**. São Paulo, v.10, n. 3, p. 58-70, 2015.
- MELISSEN, Jan. **Wielding Soft Power: the New Public Diplomacy**. The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Clingendael Diplomacy Paper nº 2, 2005.
- MONTANARI, Maria Gabriela.; GIRALDI, Janaína. A theoretical study on country brand and its management. **Review of International Business ESPM**. São Paulo, v.13, n. 2, p. 14-29, 2018.
- MOURA, Liliam. **A marca Brasil: o poder da imagem e a construção da identidade competitiva**. Brasília, DF: LVIII CAE, IRBr, 2013.
- NYE, Joseph. Public Diplomacy and Soft Power. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 616, p. 94-109, 2008.
- OLINS, Wally. Branding the Nation – the historical context. **The Journal of Brand Management**, vol. 9, n. 4/5, p. 241-248, 2002.
- PARAIZO, André. **Análise da Marca “Brasil” à luz dos conceitos de país de origem e de país como marca**. Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Administração – Faculdade de Economia e Finanças Ibmec – Programa de pós-graduação e pesquisa em Administração e Economia, Rio de Janeiro, 2007.
- PAPP-VÁRY, Árpád. A Successful Example of Complex Country Branding: The ‘E-Estonia’ Positioning Concept and Its Relation to the Presidency of the Council of the EU. **Acta Univ. Sapientiae, European and Regional Studies**, vol. 14, p. 87–115, 2018.
- REINO UNIDO. **Great Britain Campaign**. Disponível em: <<https://www.greatbritaincampaign.com/>>. Acesso em: 27/06/2020.

- REYNOLDS, Elisabeth.; SCHNEIDER, Ben.; ZYLBERBERG, Ezequiel. (orgs.) **Innovation in Brazil: advancing development in the 21st century**. London and New York: Routledge, 2019.
- SAME, Siiri.; SOLARTE-VASQUEZ, Maria Cláudia. Country Branding and Country Image: Insights, Challenges and Prospects. The Case of Estonia. **Baltic Journal of European Studies**, vol. 4, n. 1, p. 137-165, 2014.
- SCHLEGEL, Flavia. Swiss Science Diplomacy. **Science and Diplomacy**, 2014. Diplofoundation. Disponível em: <http://www.sciencediplomacy.org/perspective/2014/swiss-science-diplomacy>. Acesso em: 06/04/20.
- SOUZA, Eber *et al.* Brazil 's image: ten country similarities and differences assessment. **Review of International Business**. v.9, n.2, p.59-74, 2014.
- SILVA, Pedro Ivo. Fundamentos teóricos e práticos da Diplomacia da Inovação. **Caderno de Política Exterior**, vol. 4, n. 7, p. 307-330, 2018.
- SZONDI, Gyorgy. The role and challenges of country branding in transition countries: the Central and Eastern European experience. **Place Branding and Public Diplomacy**, vol. 3, n. 1, p. 8–20, 2007.
- SZONDI, Gyorgy. **Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences**. Discussion Papers in Diplomacy. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Antuérpia, 2008.
- SUÍÇA. **Strategy for the Promotion of Sweden 2.0**. Swedish Institute/Ministry for foreign affairs, 2017. Disponível em: <<https://sharingsweden.se/>>. Acesso em: 9/06/20.
- SUÍÇA. **Strategy for Communication Abroad 2016–2019**. Disponível em: <[https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/das-eda/landeskommunikation/strategie-landeskommunikation-2016-2019\\_EN.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/das-eda/landeskommunikation/strategie-landeskommunikation-2016-2019_EN.pdf)>. Acesso em: 27/06/2020.
- SUÍÇA. **Switzerland seen from abroad in 2019**. Disponível em: <[https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/das-eda/landeskommunikation/PRS\\_2019\\_analyse\\_EN.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/das-eda/landeskommunikation/PRS_2019_analyse_EN.pdf)>. Acesso em: 27/06/2020.
- VILLANOVA, Carlos. **Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI**. Brasília: FUNAG, 2017.
- WANG, Jian. Managing national reputation and international relations in the global era: Public diplomacy revisited. **Public Relations Review**, vol. 32, n. 2, p. 91-96, 2006.
- WHITE, Candance; KOLESNICOV, Iulia. Nation branding in a transitional democracy: the role of corporate Diplomacy in promoting national identity. **Place Branding and Public Diplomacy**, vol. 11, n. 4, p. 324-337, 2015.

---

*Funções de colaboração exercidas*

*Luis Fernando Corrêa da Silva Machado:*

*Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*

*Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)*

---

## Securitização da Tríplice Fronteira: uma análise dos *Country Reports on Terrorism* publicados durante a administração de Donald Trump (2017-2020)

Securitization of the Tri-Border Area: an analysis of the *Country Reports on Terrorism* published during Donald Trump's administration

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.111503>

Isabelle Christine Somma de Castro  
Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil  
[isasomma@hotmail.com](mailto:isasomma@hotmail.com)  

### Resumo

As principais características do discurso norte-americano em relação à Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai são analisadas nas 4 edições dos *Country Reports on Terrorism* referentes aos anos de 2016 a 2019 e publicadas durante a administração de Donald Trump (2017-2020). A principal hipótese deste estudo é que os documentos teriam registrado uma mudança de paradigma em relação à administração de Barack Obama (2009-2017). A teoria da securitização é aplicada para explicar o uso de atos de fala como movimentos de securitização da região. Depois de realizar uma leitura crítica e medir a frequência das palavras com o software NVivo, os resultados indicaram um movimento de securitização do tipo “alegação” (*claim*). Assuntos referentes a medidas para aumentar a segurança nas fronteiras entre os três países foram mais enfatizados nos relatórios publicados no período estudado do que no anterior, de Barack Obama. Por outro lado, “lavagem de dinheiro”, um sintagma nominal mais constante nas administrações anteriores, foi menos utilizado nas edições do período Trump.

**Palavras-chave:** Tríplice Fronteira; Securitização; Terrorismo;

### Abstract

The main features of the U.S. discourse about the Tri-Border Area between Argentina, Brazil, and Paraguay are analyzed in the 4 editions of the *Country Reports on Terrorism* (CRT) regarding events that occurred between 2016 and 2019 and published during the government of Donald Trump (2017-2020). The central hypothesis of this study is that the documents register a shift regarding the Barack Obama administration. The securitization theory is applied to explain the use of speech acts as movements to securitize the region. After a critical reading and employing NVivo to measure the frequency of words, the results suggested a securitization move of the “claim” type. Trump's reports emphasized measures to improve the three countries' border security more than Obama's ones. On the other hand, “money laundering”, which was a constant noun phrase in the previous administrations, was less frequent in Trump's editions.

**Keywords:** Tri-Border Area; Securitization; Terrorism;

Recebido: 11 fevereiro 2021  
Aceito: 19 abril 2021

A autora agradece a colaboração de Ignacio Cardone para a finalização do quadro total e a Alexandre Fuccille pelas sugestões dadas a partir da leitura de um manuscrito anterior. Este estudo foi financiado pela Fapesp (Processos: 2016/12824-6 e 2018/06825-5).

Conflitos de interesse: A autora não reportou potenciais conflitos de interesse



## Introdução

Os quatro anos de Donald Trump (2017-2021) à frente da Casa Branca suscitaram uma série de controvérsias, muitas delas relacionadas a sua abordagem singular de questões que envolvem política externa. Com o objetivo de desvelar a perspectiva dessa administração em relação à América Latina a partir do tratamento conferido a uma parte dela, este estudo propõe uma análise de como a Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai foi representada nas edições dos *Country Reports on Terrorism* publicadas pelo Departamento de Estado dos EUA durante o mandato do republicano. A intenção é produzir dados empíricos para elaborar uma crítica qualificada dessas fontes sobre a representação da região, tendo como principal hipótese que teria havido uma mudança substantiva de paradigma em relação à administração anterior, do presidente democrata Barack Obama (2009-2017), que resultaria num acirramento do processo de securitização da Tríplice Fronteira.

Os *Country Reports on Terrorism* são relatórios publicados anualmente desde 2005 para atender uma demanda do Congresso Nacional dos EUA por informações sobre atividades terroristas no exterior a fim de qualificar o debate parlamentar sobre estratégias de segurança que envolvem, entre outros, ações de contraterrorismo e requisições orçamentárias para a área. Por serem públicos, os documentos também podem ser considerados como uma declaração ou mesmo uma avaliação da administração sobre o desempenho de outros países no combate ao terrorismo. É plausível considerá-los um instrumento de persuasão para atender uma eventual agenda securitizadora da Casa Branca. É importante salientar, por outro lado, que os relatórios não são a causa de eventuais mudanças ou ajustes do comportamento de governos. Eles refletem os principais alvos da retórica de securitização da administração vigente.

A própria denominação Tríplice Fronteira nasceu “intimamente relacionada a questões de segurança, mais especificamente ao terrorismo e outras dinâmicas de caráter inter e transnacional” (AMARAL, 2010, p. 33). Anteriormente conhecida como região, área ou zona das três fronteiras, o marco geográfico passou a ser nomeado oficialmente “Tríplice Fronteira” ou “Triple Frontera” pelos governos do Brasil, Paraguai e Argentina em março de 1996 (RABOSSO, 2004, p. 24). A nova designação passou a constar em documentos oficiais posteriores e surgiu com frequência nos discursos de estudiosos de segurança internacional. De um marco geográfico, a fronteira se transformou em uma “categoria construída através de convênios diplomáticos, da ação de organismos de seguridade nacional e internacional”, e que também emergiu em veículos midiáticos internacionais (PINTO; MONTENEGRO, 2008, p. 5).

Não somente os documentos, mas atores estatais e não estatais – como think tanks conservadores e veículos midiáticos – vêm promovendo uma vinculação da região com grupos que atuam no Oriente Médio, revigorando suspeitas e traçando novas associações, como parte de um movimento de securitização – referente à terminologia cunhada por Buzan, Weaver e Wilde (1998). Segundo a teoria de securitização, a articulação de uma ameaça é colocada em prática por meio de movimentos efetivos de securitização, que são desdobramentos de atos de fala (*speech acts*) por um agente securitizador. Estes atos de fala, que relacionam a Tríplice Fronteira a atores que estariam ligados a ações terroristas internacionais, seriam um movimento securitizador de êxito se a ideia de ameaça fosse aceita pela audiência – a securitização se dá somente quando uma ampla audiência aceita a necessidade de medidas especiais contra a ameaça (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998). Ou seja, para convencer, antes é necessário formular a urgência e o nível da ameaça através do discurso.

Durante o período estudado de 2017-2020, em que Trump ocupou o cargo de presidente do Estados Unidos – aqui identificado como o agente securitizador – não se deu o convencimento de uma ampla audiência sobre a necessidade de se justificar e tomar medidas extremas contra uma suposta ameaça existencial fora dos parâmetros normais dos procedimentos políticos. Portanto, a securitização pode não ter sido totalmente efetivada em período tão recente após a saída do presidente americano. Por esse motivo, este estudo se propõe a avaliar uma etapa anterior, a saber, a eventual deflagração de um movimento securitizador na esfera discursiva. E, em caso positivo, a pretensão também seria identificar quais as características desse movimento. A existência do movimento securitizador não garante a efetivação da

securitização, mas pode exacerbar o debate político, também chamado de “politização” (STRITZEL, 2014). O desvelamento de seu mecanismo é essencial para melhor compreender as pressões e as mensagens endereçadas aos governos dos respectivos países que compõem a região fronteiriça. Atos de fala do presente podem justificar ou mesmo legitimar ações de securitização futuras.

A categorização do movimento securitizador se mostra um instrumento adequado para entender qual o âmbito da pressão efetuada pelo agente securitizador. Para definir com mais clareza o movimento efetinado, Holger Stritzel estabeleceu uma tipologia dos *atos de fala*, a fim de explicitar em que dimensão ele opera. São quatro os tipos: alegação (*claim*), quando o agente securitizador descreve um perigo ou ameaça; advertência (*warning*), quando as consequências de uma inação diante da ameaça exposta são abordadas; exigência (*demand*), quando um plano de ação para combater a ameaça é introduzido para anulá-la; e proposição (*propositional content*), em que são apresentadas provas e/ou razões para que a ameaça seja combatida. Todos eles são acompanhados de descrições contextualizadas que são direcionadas a persuadir audiências específicas (STRITZEL, 2014). A discussão sobre qual categoria o ato de fala se insere facilita o entendimento sobre em qual a eventual ameaça é vista – ou representada – pelo agente securitizador.

Além de verificar em qual categoria os atos de fala emitidos nos últimos quatro anos se enquadram, este estudo propõe uma comparação com análises previamente realizadas dos *Country Reports on Terrorism* publicados em administrações dos presidentes anteriores, usando-se os mesmos parâmetros (CASTRO, 2015; CASTRO, 2020). O contraste pode ser útil para um melhor entendimento do padrão estabelecido pela administração Trump em relação à região. A hipótese central é que, considerando que Trump se apresentou como uma antítese da administração do democrata Obama, os relatórios publicados durante a sua presidência apresentariam uma ruptura em relação às edições anteriores. Essa possível ruptura poderia indicar novas frentes de pressão, por meio de um movimento securitizador mais acentuado, ou somente uma abordagem diferenciada em relação ao antecessor.

A análise desses relatórios publicados durante os quatro anos da presidência de Donald Trump foi realizada em duas etapas. Na primeira, empreendeu-se uma leitura hermenêutica dos quatro *Country Reports on Terrorism* publicados entre 2017 e 2020, relativos aos anos de 2016 a 2019 – ou seja, cada relatório é publicado no ano posterior ao de referência. O governo que publica o documento tem, portanto, o controle sobre a narrativa do que ocorreu no ano anterior e por esse motivo é incluído no conjunto relativo à sua administração. Depois dessa fase, o conjunto desses quatro anos do período Trump foi comparado com cada mandato de seus antecessores, George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017). O objetivo foi observar as mudanças e as permanências em relação às edições anteriores.

Na segunda etapa da análise foi realizada uma busca pelas palavras mais utilizadas somente nos recortes referentes aos três países que compõem a Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai) com o uso do software NVivo. Através dessa ferramenta de análise de conteúdo é possível medir a frequência de palavras utilizadas nesses trechos relacionados aos três países nos relatórios publicados durante os quatro anos da presidência de Trump e que tratam de fatos que remetem ao ano imediatamente anterior. Foram realizadas cinco buscas com a utilização do software: uma busca em cada um dos quatro recortes referentes a cada ano e uma geral que abrangeu todos os quatro recortes juntos. Essa última busca gerou a lista das 100 palavras mais usadas nos quatro recortes somados, o que originou uma nuvem de palavras e uma tabela. As palavras mais frequentes foram divididas entre os campos semânticos mais mobilizados e uma análise contextualizada foi realizada.

## Resultados e discussão da leitura crítica comparativa

Pesquisas anteriores de análise de conteúdo sobre as edições do *Country Reports on Terrorism*<sup>1</sup> publicados durante as administrações de Bush e Obama utilizaram os mesmos parâmetros relacionados ao léxico (CASTRO, 2015; CASTRO, 2020) que os utilizados neste estudo. Por isso, é possível realizar uma breve comparação, tendo em vista, principalmente, as mudanças empreendidas pela administração Trump em relação às anteriores.

Os recortes dos relatórios publicados entre 2001 e 2016 que versavam sobre os três países que compõem a Tríplice Fronteira, Brasil, Paraguai e Argentina, concederam maior ênfase ao campo semântico financeiro, no qual o sintagma nominal “money laundering” (lavagem de dinheiro) foi o que mais se destacou. Nesses períodos anteriores, o campo semântico que abrange legislação também teve proeminência, especialmente durante o governo Obama. Nos últimos recortes observados desse período, especialmente depois de 2010, observou-se maior destaque à descrição da tramitação de projetos de lei (CASTRO, 2021) relativos à tipificação do terrorismo e crimes correlatos. Na década e meia após 11 de setembro de 2001, Brasil, Argentina e Paraguai retificaram ou conceberam novas leis que tratam especificamente da questão (AITA, 2017), apesar de nenhum dos três países ter sofrido atentados que justificassem uma atenção especial ao tema durante esse período.

No caso brasileiro, tais modificações teriam sido uma demanda do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI-FATF), entidade intergovernamental que declara ter como objetivo proteger o sistema financeiro de crimes como lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. De acordo com estudo realizado sobre as origens da Lei Antiterrorismo no Brasil, o GAFI “se provou absolutamente essencial para o desencadeamento do processo legislativo” que originou a lei. Tal demanda havia sido introduzida desde 1988 no Congresso Nacional, com maior ênfase pós-11 de setembro de 2001 (FRANCE, 2018, p. 310).

A aprovação e a sanção da lei 13.260, de 2016, pela presidenta Dilma Rousseff se deram num contexto que reuniu ainda uma série de elementos essenciais que desativaram as barreiras que impediram que uma lei que abordasse o tema fosse aprovada antes. Argumentos como a necessidade de evitar atos preparatórios, o recrutamento de terroristas estrangeiros e a apologia ao terrorismo, com ênfase em redes sociais na internet, foram introduzidos e ganharam importância nunca antes vista no debate em torno do assunto nas vésperas das Olimpíadas do Rio (FRANCE, 2018, p. 311). A edição do *Country Reports on Terrorism* relativa a 2016, a primeira publicada na administração Trump, aborda esses acontecimentos (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2017, p. 279). Contudo, nas edições posteriores, o assunto perde importância – provavelmente deixou de ser prioridade depois da aprovação da lei, que era mencionada como sendo de grande importância nos relatórios publicados durante a administração Obama.

Na edição de 2017, referente aos acontecimentos de 2016, a introdução (“overview”) da região geográfica Hemisfério Ocidental – que abrange somente as Américas– cita a Tríplice Fronteira. O texto discorre sobre atividades ilegais praticadas na região, que seriam “fontes potenciais de financiamento para organizações terroristas” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2017, p. 276). Na mesma seção publicada na edição do ano seguinte, diz-se que a Tríplice Fronteira seria “vulnerável ao financiamento do terrorismo” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2018, p. 195). Ou seja, o uso das palavras “potencial” e “vulnerável” sinaliza incerteza. Nos documentos de todo o período Trump, somente partes da Colômbia e a Venezuela foram incluídas na lista de locais em que grupos terroristas teriam maior liberdade de atuação no chamado Hemisfério Ocidental.

A partir do penúltimo documento publicado, em 2019 e relativo a 2018, a matiz da introdução mudou em relação à Tríplice Fronteira: o comedimento foi deixado de lado e o texto se tornou mais categórico. Tal fato parece ser contraditório pela região não ter registrado nenhum evento que justificasse a mudança. É interessante observar que o tom mais duro se deu após a troca do comando do Departamento de Estado, quando Rex Tillerson foi demitido e em seu lugar

<sup>1</sup> O período Bush abrangeu ainda edições do *Patterns of Global Terrorism*, relatório publicado em 2002, 2003 e 2004 que tinha moldes semelhantes aos do *Country Reports on Terrorism* e foi por ele substituído em 2005.

assumiu Mike Pompeo, no final de abril de 2018. Pompeo ficou marcado por ser mais alinhado às posições mais extremas de Trump do que Tillerson, considerado mais moderado (ATWOOD; HANSLER, 2021). A suposta arrecadação de dinheiro para financiar grupos terroristas passou a ser apresentada não mais como uma conjectura, mas como uma certeza. Na introdução do capítulo sobre o Hemisfério Ocidental encontra-se a afirmação de que financiadores do Hizballah<sup>2</sup> “continuaram a operar na Tríplice Fronteira da América do Sul, onde Argentina, Brasil e Paraguai se encontram” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2019, p. 187). Na última edição publicada pelo governo Trump, o relatório faz uma ligação entre a comunidade local e o grupo que opera no Oriente Médio. Desta vez, o enunciado é ainda mais incisivo: o “Hizballah continuou sua longa história de atividades no Hemisfério Ocidental, incluindo seu uso de apoiadores e financiadores que operam na Tríplice Fronteira da América do Sul” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2020, p. 175).

Na introdução da última publicação, há uma ênfase numa suposta ameaça “significativa” de organizações criminais transnacionais. Essas organizações são nomeadas somente a partir da edição relativa a 2018. São elas: Estado Islâmico do Iraque e Síria, Al Qaeda e Hizballah (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2019, p. 187). É importante lembrar que a Organização das Nações Unidas reconhece somente as duas primeiras mencionadas como sendo grupos terroristas. O Hizballah está na lista de grupos terroristas dos EUA inserida nas edições do *Country Reports on Terrorism* e também passou a ser classificado da mesma forma pelos governos argentino e paraguaio em 2019 (BATISTA, 2019). Pode-se supor que a inserção nas listas dos dois países latino-americanos ocorreu, em alguma medida, devido à pressão americana, acolhida pelos governos regionais. A suspeita se justifica pela ausência de episódios que justificassem a nova categorização. O presidente brasileiro Jair Bolsonaro, por sua vez, em demonstração de alinhamento com a administração Trump, assegurou que faria o mesmo (GULINO; OLIVEIRA, 2019). A promessa, contudo, não se consumou até o momento. Neste caso, é possível notar uma aderência dos três governos dos países que dividem a fronteira a este movimento securitizador específico.

Outro fato que se destaca no período em que Pompeo já se encontrava como secretário de Estado é a mudança do nome do Grupo 3+1 para a Segurança da Tríplice Fronteira (também conhecido como Mecanismo 3+1) para Mecanismo Regional de Segurança, tendo sua primeira reunião realizada em Assunção, em novembro de 2019 (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2020, p. 176). O grupo formado na década de 90 pelos três países que dividem a Tríplice Fronteira passou a contar com os Estados Unidos em 2002, depois de pressões pós 11 de setembro de 2001. A denominação anterior destacava o caráter excepcional do arranjo, enquanto a nova concede uma aura mais orgânica ao grupo. Desta forma, procura-se naturalizar a participação norte-americana na troca de informações sobre segurança na região, o que demonstra clara perda da autonomia regional do grupo e, por conseguinte, um avanço significativo para a securitização da Tríplice Fronteira.

Esforços da administração de Trump em persuadir outros governos a adotar condutas semelhantes em relação à questão do terrorismo se mostram claros nos próprios relatórios do Departamento de Estado. Na edição do *Country Reports on Terrorism* referente a 2018, é descrita uma reunião do vice-secretário de Estado John J. Sullivan com 12 “parceiros-chave” das Américas do Norte, Central e do Sul, realizada em Washington no dia 11 de dezembro de 2018. No encontro foi discutida “a ameaça que grupos terroristas transnacionais, como o Estado Islâmico do Iraque e Síria, Al Qaeda e Hizballah, constituem para a segurança de cidadãos em seus países e no exterior” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2019, p. 188). O objetivo do encontro foi, portanto, convencer os países parceiros de que esses grupos não são ameaças somente para os EUA, mas também para suas respectivas seguranças nacionais, justificando assim a necessidade de enquadrá-los como terroristas. Este item descreve como se dá o movimento de securitização: a retórica da ameaça terrorista do Departamento de Estado é apresentada como um fato de interesse direto de todos. A lógica parece ser insistir que esses grupos representam um perigo doméstico para os países da região e não somente uma ameaça internacional.

<sup>2</sup> Neste texto o nome do grupo foi padronizado como Hizballah, sendo que também é conhecido como Hezbollah e Hizbullah.

Desse modo, é de se esperar que fosse dada grande ênfase à suposta atuação do Hizballah na região durante a administração Trump. Nas quatro edições publicadas dos *Country Reports* nesse período houve somente 10 menções ao grupo, o que representa uma média de 2,5 por ano. Mas somente no ano referente a 2019, publicada em 2020, a última edição do período Trump, foram 6 menções, o que demonstra um aumento muito significativo em relação aos anos anteriores. Elas são frequentemente relacionadas às decisões dos governos da Argentina e Paraguai de enquadrar o grupo como terrorista no ano anterior. Nas oito edições publicadas durante os dois mandatos de Bush, Hizballah foi a 11ª palavra mais utilizada, com 42 menções, equivalente a uma média de 5,25 por ano (CASTRO, 2020). Nas oito edições da administração Obama, o nome do grupo não esteve entre os 100 vocábulos mais utilizados. Portanto, concluiu-se que o Departamento de Estado sob a administração Trump mobilizou o nome do grupo libanês muito mais vezes do que o governo anterior, mas com frequência bem menor do que no período Bush. Por outro lado, observa-se que a pressão americana para criminalizar o grupo foi exitosa somente durante o governo Trump, quando os governos de Paraguai e Argentina mudaram a classificação do grupo, o que certamente está relacionado à virada conservadora na região.

A insistência na suposta presença de membros ativos do Hizbollah na Tríplice Fronteira se mostra central no esforço de securitização da região. O grupo é articulado como o principal ator por trás do objeto de referência, o combate ao terrorismo islâmico, identificado por Buzan et al. (1998, p. 158) como um dos mais promissores candidatos a atuar como o oitavo tipo de ameaça no setor político, os movimentos transnacionais, pela “suprema lealdade de seus membros”. Dentro do discurso securitizador, as palavras não se apresentam somente como descrições da realidade, mas podem constituir a realidade. Realidade essa aceita por dois dos três governos regionais ao enquadrar o grupo como terrorista. Por isso, é tão necessário para o Departamento de Estado dar centralidade, dentro dos documentos, à suposta atuação do Hizballah na Tríplice Fronteira, apesar da ausência de evidências.

As diferenças também podem ser vistas na abordagem descritiva dos países. Nos recortes referentes ao Brasil e ao Paraguai, em geral, a Tríplice Fronteira é caracterizada como sendo “atrativa para indivíduos que buscam se dedicar ao financiamento do terrorismo” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2017, p. 295). Contudo, na introdução do trecho do documento sobre a Argentina, o suposto envolvimento da região com terrorismo é narrado de forma explícita. A fronteira seria um local “onde redes suspeitas de financiamento de terrorismo operam” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2018, p. 195; COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2017, p. 277) e “onde redes de financiamento do Hizballah são ativas” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2019, p. 189). Essa diferença de tratamento coincide com a forma como os governos da região historicamente têm encarado a questão. Desde os atentados em Buenos Aires, a parte argentina, especialmente durante o governo de Carlos Menem (1989-1999), vem insistindo em um suposto envolvimento da comunidade árabe dos lados brasileiro e paraguaio nos atentados. O ministro das Relações Exteriores de 2001 a 2002, do governo Fernando Henrique Cardoso, Celso Lafer, resumiu a iniciativa argentina como sendo uma provável “tentativa, ao que tudo indica, de desviar a atenção da opinião pública e da mídia dos parcos resultados das investigações” sobre os atentados em Buenos Aires em 1992 e 1994 (LAFER, 2001). Por isso, o documento parece estar refletindo uma posição articulada na Argentina no período pós atentados na capital, e que ainda abastece a justificativa norte-americana para securitizar a região.

Quanto a incidentes terroristas nos três países, há pouca informação ou nenhuma, o que demonstra a falta de elementos robustos para justificar a securitização da Tríplice Fronteira e a necessidade de inserir a suposta atuação de grupos islâmicos. O segundo subtítulo inserido no verbete de todos os países, “Terrorist Incidents”, não aparece nos textos referentes a Brasil e Argentina dos documentos de 2016 e 2017. Este item passa a ser inserido nos trechos que tratam dos dois países somente no documento de 2018, publicado em 2019. No texto referente à Argentina sobre o ano de 2018, é mencionado um atentado no Cemitério de Recoleta, em Buenos Aires, realizado por uma suposta “célula anarquista” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2019, p. 189).

Nos trechos referentes ao Brasil em 2018 e 2019 (publicados em 2019 e 2020, respectivamente) e à Argentina em 2019 (de 2020), a única menção é que nenhum incidente foi registrado. Em relação ao Paraguai, o assunto é abordado de



Tabela 1- As 10 palavras mais frequentes nos CRT por ano de publicação

Posição	Palavra	2017	2018	2019	2020	Total
1 <sup>a</sup>	Brazil	38	34	26	24	122
2 <sup>a</sup>	security	36	33	21	16	106
3 <sup>a</sup>	law	36	27	21	21	105
4 <sup>a</sup>	terrorism	22	25	30	26	103
5 <sup>a</sup>	Argentina	21	29	27	24	101
6 <sup>a</sup>	terrorist	33	22	23	22	100
7 <sup>a</sup>	Paraguay	21	27	24	22	94
8 <sup>a</sup>	border	22	37	20	11	93
9 <sup>a</sup>	enforcement	24	22	22	16	84
10 <sup>a</sup>	financial	24	29	19	10	82

Fonte: Elaboração própria com base nos Country Reports on Terrorism (2017; 2018; 2019; 2020).

Mais uma vez, os documentos seguiram uma tendência que começou nos anos Obama de posicionar a palavra “Brazil” entre as mais mencionadas no total geral. Ainda durante a administração do democrata, “Brazil” foi o vocábulo mais mobilizado, enquanto no período Bush foi a terceira palavra mais usada nos relatórios. A frequência de vocábulos com o radical “terror” demonstrou uma aproximação dos governos de Trump, Obama e Bush, considerando que em todas as administrações mencionadas as duas palavras desse campo semântico estiveram entre as mais mobilizadas. Das que possuem o radical, “terrorism” foi a mais encontrada nas quatro edições do período Trump, ficando em quarto lugar, com 103 menções. Isso significa que foram 25,75 menções por edição em comparação com as 13,7 por edição da administração Obama, em que a palavra foi encontrada em nono lugar (CASTRO, 2020). A palavra “terrorist”, por sua vez, ficou em sexto lugar nas edições mais recentes, com um total de 100 menções e uma média de 25 por edição. No período Obama, foi a segunda mais mobilizada, perdendo apenas para “Brazil”, com 190 menções, sendo uma média de 23,75 por edição. Durante o período de George W. Bush, elas se apresentaram, respectivamente, com 9,2 e 11,5 por edição, ocupando o quarto e segundo lugares no total das mais mobilizadas nas oito edições publicadas durante a administração do presidente republicano (CASTRO, 2020)<sup>5</sup>.

Ainda no campo semântico da segurança foram encontradas outras palavras, como “security” e “border”, que ficaram em segundo e oitavo lugares no ranking geral dos documentos analisados referentes aos anos de 2016 a 2019, respectivamente. Ambos os termos também estavam entre os mais frequentes nos documentos da administração Obama, em quinto e quarto lugar, respectivamente, no total de vocábulos mais usados durante os oito anos do democrata à frente da Casa Branca (CASTRO, 2020). Mas o uso de “security” teve um aumento proporcional significativo, de 126 menções no total de oito documentos publicados no período Obama (15,75 palavras por documento) para 106 menções em somente quatro documentos do período Trump (26,5 usos por recorte). Ambos os vocábulos são utilizados frequentemente em conjunto, como “border security” (segurança fronteiriça), e se enquadram no campo semântico de segurança. Esse sintagma nominal usado de forma reiterada pode ser um indicativo de que os informes colocam ênfase na necessidade de maior vigilância das fronteiras entre os três países. O uso de “border security” é, em geral, relacionado a descrições de como

<sup>5</sup> As administrações de Bush e de Obama publicaram 8 edições cada, enquanto o período Trump rendeu somente 4 edições devido ao seu único mandato como presidente.

os governos da região vêm tratando o tema e também no título de um dos itens de cada país. As repetidas menções do sintagma fazem com que o assunto seja destacado como relevante e, portanto, eventualmente demande atenção dos governos da região. A frequência também ocorre devido à opção por usar o sintagma como subtítulo introdutório ao assunto no texto de cada país.

O discurso concede ênfase à necessidade de um maior aperfeiçoamento dos aparatos de segurança locais, como parte de um movimento securitizador vindo do principal agente securitizador da região, os Estados Unidos, e outro que parece estar em ascensão com uma atuação secundária, Israel<sup>6</sup>. Tal ênfase parece ir além do discurso. Dentre os elementos que provavelmente preenchem as demandas de agentes securitizadores também estão, além de questões geopolíticas relacionadas a dinâmicas locais, regionais e ao Oriente Médio, o acesso privilegiado a informações e a venda de serviços e tecnologias onerosas aos governos que dividem a fronteira tríplice. Um exemplo do primeiro caso, além da completa inserção dos EUA no Mecanismo Regional de Segurança já mencionado, é a instalação dos chamados Fusion Centers na região. O modelo de centro de inteligência, que foi importado dos EUA, congrega num mesmo espaço físico oficiais de inúmeras instituições “gerando ações operacionais, estratégicas, preventivas e repressivas em relação ao tráfico de drogas e lavagem de dinheiro, assim como presta cooperação direta a investigações e levantamentos de órgãos policiais no EUA e outros países interligados” (FREITAS; OLIVEIRA, 2020).

O primeiro desses Fusion Centers foi instalado na Argentina, em 2016. Segundo o relatório de 2017, o Departamento de Estado havia aprovado no ano anterior financiamento para a construção de um centro desse tipo para as forças de segurança argentinas, “com base no modelo americano, para expandir a capacidade e aperfeiçoar a comunicação e o compartilhamento de informações entre os ministérios argentinos”. Além disso, agências dos EUA ofereceram cursos e treinamento para seus homólogos argentinos “em contraterrorismo e planejamento estratégico do fusion center” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2017, p. 278). Por isso, há indicativos de que a demanda por maior segurança, com a implantação de novos sistemas, passa necessariamente por um modelo de organização e treinamento sugerido pelos próprios agentes securitizadores.

No Brasil, o Fusion Center local foi chamado de Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) e inaugurado em dezembro de 2019, no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro. Foi instalado no barracão 12 do Parque Tecnológico de Itaipu (PTI), que fica em território binacional e, por isso, atende tanto ao Paraguai como ao Brasil. A usina hidrelétrica investiu R\$ 2,9 milhões no CIOF (COM APOIO DE ITAIPU, 2019). A implantação desses novos centros de compartilhamento de informação coincidiu com a ascensão, na Argentina e no Brasil, dos governos conservadores de Mauricio Macri (2015-2019) e Michel Temer (2016-2019), que foi sucedido por Bolsonaro. No Paraguai, o presidente progressista Fernando Lugo, um dos integrantes da Onda Rosa da América Latina, já havia sofrido impeachment em 2012, dando lugar a governantes conservadores desde então.

Segundo o coordenador do CIOF, Emerson Rodrigues, o modelo de operação é inspirado no modelo americano e parte da tecnologia usada é israelense. Contudo, a preocupação com a questão do terrorismo não é tão central como no Hemisfério Norte. “Não que a gente não se preocupe com isso. Tem um setor da Polícia Federal que é [voltado] especificamente para trabalhar com essa área. Mas a nossa preocupação maior é a segurança pública”, afirma Rodrigues<sup>7</sup>. Além de integrantes de órgãos e agências de segurança brasileira, como a Polícia Federal, as Forças Armadas e a Agência Brasileira de Inteligência, também terão participação agentes dos países vizinhos, como Argentina e Paraguai, entre outros não especificados. “A presença de representantes de agências de aplicação de lei de outros países [no CIOF] é igualmente desejável e não se limita necessariamente aos Estados Unidos”, declarou o então ministro da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro, durante a inauguração do centro (BARAN, 2019). Como o CIOF está localizado em território binacional,

<sup>6</sup> O governo israelense também vem atuando na disseminação da ideia de que o Hizballah teria operadores na região da Tríplice Fronteira, como informa telegrama vazado pelo site Wikileaks (JONES, 2006).

<sup>7</sup> Entrevista concedida à autora na Delegacia da Polícia Federal em Foz do Iguaçu, em 6 de fevereiro de 2020.

eventuais integrantes de forças de segurança de outros países podem adentrar tanto pela entrada paraguaia como pela entrada brasileira, ambas controladas pelos respectivos sistemas de controle nacionais.

O treinamento das forças de segurança dos três países se mostrou intenso em relação aos períodos anteriores, pelo menos nos relatórios referentes aos anos de 2016 e 2019. No de 2016, informa-se que houve um “aumento substancial na cooperação nas áreas de segurança e judiciária” entre EUA e Argentina. No mesmo ano, as agências de segurança e áreas do judiciário brasileiras relacionadas ao contraterrorismo “se beneficiaram do treinamento norte-americano de capacitação” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2016, p. 280). Uma série de integrantes de outros órgãos são citados, incluindo ainda agentes portuários e de companhias aéreas. Novamente, em 2018, é citado o repasse de fundos vindos do Departamento do Estado para custear treinamento e capacitação de agentes argentinos para coibir crimes como “lavagem de dinheiro, contrabando e outros crimes transnacionais relacionados ao financiamento de terrorismo”, entre outros. No mesmo ano, também são mencionados novos treinamentos realizados pelo Departamento de Estado com agentes brasileiros que trabalham nos aeroportos para identificação de fraudes e falsificações em documentos (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2018, p. 190, 192).

O segundo elemento provável que atende as demandas de agentes securitizadores pode ser a aquisição pelos países da Tríplice Fronteira de equipamentos e tecnologias dispendiosos especialmente com origem em Israel, onde a indústria de defesa e vigilância tem forte atuação e detém grande fatia do setor no mercado internacional. Somente em 2019, esse setor do país foi responsável pela exportação de US\$ 7,2 bilhões (AHRNHEIM, 2020). A mais recente edição do *Country Reports on Terrorism*, publicada em 2020, aponta o envolvimento de um país não mencionado na segurança da fronteira: “[o] governo brasileiro continuou a apoiar atividades de contraterrorismo, incluindo a assistência técnica de um terceiro país para controlar tecnologias sensíveis e investigar documentos fraudulentos de viagem” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2020, p. 177).

O interesse econômico também pode justificar o interesse estratégico israelense em apoiar think tanks como o Foundation for the Defense of Democracies (JUDIS, 2015) e o The Counter Extremist Project. Ambos publicaram relatórios e trabalharam ativamente em meios de imprensa e no Congresso norte-americano difundindo a ideia de que a Tríplice Fronteira é um local de atuação de terroristas. O argumento mais usado é de que o Hizballah, um dos maiores opositores do país, tem forte atuação na região e estaria se unindo ao Primeiro Comando da Capital (PCC) (OTTOLENGHI, 2016; NEUMANN; PAGE, 2018). Contudo, não apenas o viés, mas a falta de provas e os erros cometidos pelos autores desses estudos comprometem sua credibilidade. O relatório de Neumann e Page, do Counter Extremist Project, considera erroneamente toda a fronteira entre Brasil e Paraguai como sendo a Tríplice Fronteira (SILVA *et. al.*, 2019), e tanto este como de Ottolenghi se referem a um suposto acordo entre lideranças do PCC e membros do Hizballah, sem apresentar evidências e contrariando estudos que apontam que o PCC tem uma estrutura organizacional horizontal (FELTRAN, 2018), o que inviabilizaria esse tipo de “acordo”.

As tecnologias de controle e vigilância, como a de reconhecimento facial, têm tido especial interesse por parte dos governos dos países que dividem a Tríplice Fronteira. Tal iniciativa pode denotar que a securitização está em andamento, considerando a falta de informação pública sobre custos e origem dos equipamentos. Câmeras do tipo foram instaladas recentemente, em dezembro de 2019, no lado brasileiro da Ponte da Amizade pela Receita Federal. A Vila A, um bairro de Foz do Iguaçu, também está recebendo câmeras de reconhecimento facial entre outras tecnologias (MAGGIONI, 2019). Em 2020 foi a vez de o Paraguai instalar os mesmos dispositivos do seu lado da ponte (IMPLEMENTAN SISTEMA DE RECONOCIMIENTO, 2020). Além disso, os relatórios informam que as tecnologias de vigilância não estão sendo implantadas somente na região. As edições relativas aos anos de 2018 e 2019 afirmam que novos sistemas de controle biométrico foram instalados no Aeroporto Internacional de Guarulhos, maior porta de entrada de estrangeiros na América do Sul. Segundo o relatório referente a 2019, “o foco é enfrentar documentos de viagem falsificados em GRU e na TBA [Tri-Border Area], entre Argentina, Brasil e Paraguai” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2020, p. 177).

O esforço em dar sensação de segurança à região com a compra de equipamentos onerosos não é novo: ocorre há mais de uma década. Os governos de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) adquiriram Veículos Aéreos Não Tripulados (Vant) por US\$ 27,9 milhões de uma empresa estatal israelense, a Israel Aerospace Industries (IAI), com o objetivo de aprimorar o monitoramento da fronteira (VEÍCULO AÉREO DA PF, 2019). O projeto, contudo, foi abandonado devido ao alto custo de manutenção e por não trazer o retorno esperado (AMADO, 2017). Em 2019, já na gestão de Jair Bolsonaro, as aeronaves, pertencentes à Polícia Federal, foram realocadas para a Força Aérea Brasileira (FAB), que assinou um novo contrato com a mesma empresa que vendeu as aeronaves para “restauração, treinamento de pessoal e serviços de suporte” dos Vants durante três anos. O valor da nova negociação não foi divulgado (VINHOLES, 2019). Uma outra evidência de que a estatal israelense dispõe de posição de destaque no governo Bolsonaro foi a indicação de um diretor de marketing brasileiro da IAI, o coronel da reserva Paulo Jorge de Nápolis, para o posto de embaixador do Brasil em Israel em 2019 (BERGAMO, 2019). Tal escolha, que mais tarde foi abandonada, contraria a tradição de o país ocupar os postos de embaixadores no exterior com funcionários de carreira do Itamaraty (GIELOW, 2019).

Se, por um lado, foi registrado um aumento significativo do sintagma nominal “border security” nos documentos do período Trump, por outro houve uma diminuição de outro bastante comum nos anteriores, “money laundering” (lavagem de dinheiro). Observou-se uma queda do número total de ambas as palavras, que figuram no campo semântico financeiro, nos documentos de 2016 a 2019, em relação ao período de Obama, referentes aos anos de 2008 a 2015. “Money” foi a sexta palavra mais utilizada nas publicações do período Obama, com 121 menções totais, uma média de 15,125 por ano (CASTRO, 2020). Nos quatro anos de administração Trump, o vocábulo sofreu uma queda em frequência: “money” surgiu 38 vezes, o que equivale a uma média de 9,5 menções totais por ano. Com “laundering”, que geralmente é usado em conjunto com “money”, houve uma queda mais acentuada na proporção do uso. No período Obama, entre 2008 e 2015, a palavra ficou em oitavo lugar entre as mais frequentes, com 114 menções totais, o que equivale a 19,333 por ano (CASTRO, 2020). Nos documentos referentes aos anos de 2016 e 2019, por sua vez, “laundering” não esteve entre as mais frequentes. A palavra foi registrada 33 vezes no total, o que equivale a 8,25 menções por ano, menos da metade do período anterior. Ou seja, nos relatórios publicados durante a administração Trump, o crime de lavagem de dinheiro perdeu a importância que tinha em relação aos relatórios anteriores.

Outra palavra comum do campo semântico financeiro registrada com grande frequência foi “financial”. Ficou em oitavo lugar no ranking geral das mais usadas no período Trump, com 82 menções totais (média de 20,5 por ano). Comprando-se com o a administração Obama, em que o mesmo vocábulo ficou em quinto lugar com 126 menções em oito edições (média de 15,75), houve maior frequência no governo mais recente. A análise desses dados indica que, no campo semântico financeiro, a maior diferença entre as presidências de Obama e de Trump se deu na perda de importância de um crime específico: lavagem de dinheiro. Ainda assim, a ênfase nos crimes financeiros, em geral, se manteve.

Um indício adicional do grau de importância concedida ao setor foi a adição de um subtítulo que trata especificamente do tema: “Countering the Financing of Terrorism” (combatendo o financiamento do terrorismo). Cada país tem uma descrição diferente sobre essa temática. A leitura do tópico demonstra mais uma vez a falta de alinhamento dos responsáveis pela produção do conteúdo relacionado aos três países, sendo mais uma vez a Argentina o membro destoante. No documento referente a 2018, somente no item Argentina menciona-se a Tríplice Fronteira claramente, enquanto nos demais países, Brasil e Paraguai, outros assuntos são levantados. Nas introduções (*overviews*) do verbete Argentina, a fronteira dos três países recebeu tratamento mais desfavorável. Isso pode demonstrar que os integrantes da embaixada dos EUA em Buenos Aires, prováveis autores do informe sobre o país, se sentiram confortáveis em manter as acusações de que há operadores ligados a grupos terroristas na Tríplice Fronteira.

Nos documentos publicados durante a administração Trump, os países são cobrados por não cumprir recomendações do Grupo de Ação Financeira (GAFI). Nos recortes estudados, o Brasil e o Paraguai são especialmente citados por não atender integralmente as normas desse organismo internacional que, ao mesmo tempo, se mostra pouco

transparente (FRANCE, 2018). No terceiro e último *Mutual Report* da organização sobre o Brasil, publicado em 2010, foram apontados problemas na legislação brasileira em relação ao financiamento do terrorismo. Um deles seria a criminalização do financiamento do terrorismo. Como políticos e juristas já apontaram, é necessário definir antes o que é terrorismo para depois criminalizá-lo (NUNES, 2017), algo que a Organização das Nações Unidas ainda não foi capaz de fazer, exatamente por envolver muitos pontos de vista e questões controversas.

O GAFI não é uma organização internacional tradicional, pois possui um formato anômalo diante dos demais mecanismos multilaterais. Ele foi criado a partir de um tratado internacional e seu funcionamento depende de mandatos temporários, que atualmente são concedidos de maneira *ad-hoc* pelo G-20, o que demonstra que atua num sistema de “cima para baixo”. Além disso, o GAFI pode ser visto como “a continuação na esfera internacional, das iniciativas adotadas internamente pelos EUA, pós-11 de setembro, destacadamente o Patriot Act” (FRANCE, 2018, p. 64). Se, por um lado, o Brasil não seguiu integralmente as medidas estabelecidas por esta organização, por outro, ratificou todas as principais convenções mundiais e regionais relativas à questão do terrorismo e, da mesma forma, tem participado ativamente dos mais relevantes organismos de cooperação (NUNES, 2017), o que demonstra um claro comprometimento do país no combate ao terrorismo internacional.

De qualquer forma, várias leis, como a 12.260/2016, a chamada Lei Antiterrorismo, já entraram em vigor no Brasil. Durante o governo de Jair Bolsonaro, estaria ocorrendo, segundo o então ministro Moro, um esforço para mudar vários aspectos da legislação com o objetivo de “assumir a liderança de um projeto de mudança da tradição de impunidade da corrupção” (GONÇALVES, 2019). Vários projetos de lei estão sendo enviados para o Congresso Nacional com medidas que atendem as demandas do GAFI, como o que se tornou a Lei 13.810/2019, que trata do bloqueio imediato de bens de pessoas e entidades investigadas ou acusadas por terrorismo (POMPEU, 2019). Assim como vem ocorrendo com a implantação de novos mecanismos de vigilância na fronteira tríplice, pode-se esperar possíveis desdobramentos nos setores legislativo e judiciário para a que a securitização da região se torne completa.

Os campos semânticos que se sobressaíram demonstram quais são os principais enfoques do movimento de securitização empreendido do tipo alegação (*claim*). O primeiro enfoque se relacionou ao aparato de segurança. Os relatórios apresentaram as aquisições tecnológicas e investimentos em treinamento dos três países como ações positivas para neutralizar as supostas ameaças sob as quais a região se encontraria. Já o setor financeiro, que obteve destaque no governo anterior, recebeu menos menções durante a administração Trump.

### Considerações finais

A representação da Tríplice Fronteira nos *Country Reports on Terrorism* confere à região um estigma de território ligado ao terrorismo internacional, demonstrando que o governo Trump promoveu um movimento de securitização através da elaboração de enunciados que envolveram em maior medida assuntos ligados ao campo de segurança e financeiro. A repetição recorrente de vocábulos relacionados à ideia de ameaça, como segurança, lei, fronteira, terrorismo, terrorista, contraterrorismo e cumprimento/aplicação da lei, faz com que a securitização da região seja vista como uma necessidade primária, deixando outras demandas relacionadas a uma maior integração econômica e crimes como tráfico de drogas, armas e pessoas em segundo plano. Enunciados como “redes suspeitas operam”, que são “ativas” na região ou que ela é “atrativa” para a prática do financiamento do terrorismo internacional não são acompanhadas de evidências nos documentos pesquisados. A relação da região com financiamento de terroristas se encontra numa ideia pré-concebida que parece atender ao que Teun Van Dijk chama de “reprodução discursiva de abuso de poder”. Segundo o teórico, essa construção desempenha importante papel “ao dar sustentação ao aparato ideológico que permite o exercício e a manutenção do poder” (VAN DIJK, 2017, p. 46).

Os recortes estudados apresentaram mais permanências do que mudanças significativas em relação ao período imediatamente anterior, em que Obama ocupava a Casa Branca. O achado é contraintuitivo, pois Trump se apresentou

como antípoda de seu antecessor. Ao manter o mesmo formato e assumir os mesmos discursos relativos à legislação e, especialmente, ao dar ênfase semelhante à da administração anterior a uma suposta facilidade para a arrecadação de recursos para o financiamento do terrorismo na região, mostra que houve uma continuidade na forma de encarar a questão do terrorismo na América do Sul, pelo menos no Departamento de Estado. O movimento securitizador é contínuo, colocando a região como uma permanente fonte de ameaça.

Por outro lado, a ênfase na necessidade de controle de fronteiras durante o período Trump aponta uma provável mudança de paradigma, que envolveria mais investimentos tecnológicos, trocas de informações e treinamentos com a participação norte-americana. Houve uma tendência nos documentos da administração Trump de mobilizar a necessidade de securitizar a fronteira, com o uso ostensivo do sintagma nominal “border security”, que passou a ser um subtítulo do próprio documento. Em geral, o sintagma está envolvido em menções a novos aparatos de vigilância e ao treinamento de oficiais locais para a operação de mecanismos comuns de controle. A prevalência deste campo semântico discursivo pode ser explicada por um possível aumento na colaboração bilateral dos governos regionais com os EUA e nos investimentos de mecanismos de controle. Outra hipótese é que estes relatórios foram mais transparentes sobre uma colaboração já existente, não registrada nos anteriores. Por outro lado, houve uma queda na frequência de “money laundering”, sintagma nominal mais utilizado nos documentos publicados durante a administração Obama. O campo semântico financeiro, contudo, continuou a ser utilizado nos últimos anos, mas com menos atenção do que nos anos anteriores.

Os resultados obtidos tendem a demonstrar que, dentro da tipologia de Stritzel (2019), os relatórios analisados do período Trump, em geral, se encaixaram na categoria alegação (claim). Eles são descritivos de possíveis ameaças, sendo que nos últimos dois relatórios essas ameaças são inseridas como concretas. As narrativas determinam três prioridades temáticas que foram elencadas a partir da frequência de palavras dos campos semânticos de segurança, mais especificamente em relação a um aumento do controle de fronteiras, financeiro e legislativo. O primeiro campo, que trata da atuação das forças de segurança e do uso de tecnologias no monitoramento do fluxo de pessoas nas fronteiras, demonstra uma nova frente do movimento securitizador. Os demais já faziam parte dos discursos dos governos anteriores, com mais ou menos ênfase.

A onda conservadora que abrangeu os três países sul-americanos que dividem a Tríplice Fronteira nos últimos anos resultou em mudanças importantes para a recepção do discurso securitizador na região. No Paraguai essa onda teve início após o impeachment de Fernando Lugo, em 2012, na Argentina com a eleição de Mauricio Macri em 2015 (revertida com a recente posse de Alberto Fernández no final de 2019), e no Brasil após o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016. Portanto, durante esse período, os documentos demonstram que as frequentes demandas contidas nas edições dos *Country Reports on Terrorism* foram atendidas com mais celeridade do que antes<sup>8</sup> e com menos resistências.

Houve, portanto, uma aceitação parcial e crescente do movimento securitizador por parte de uma audiência da esfera do Poder Executivo que patrocinou a compra de novas tecnologias de controle e vigilância para a região, a instalação dos Fusion Centers na Argentina e no território binacional de Itaipu, a mudança de denominação do Grupo 3+1 para Mecanismo de Segurança Regional, a inclusão do Hizballah em lista de grupos terroristas por Argentina e Paraguai e a participação em frequentes treinamentos oferecidos pelo agente securitizador. Com a derrota de Donald Trump e a ascensão de Joe Biden à presidência dos EUA em 2021, resta saber quais serão as continuidades e as mudanças que aguardam discursos e práticas sobre a Tríplice Fronteira nos próximos quatro anos.

## Referências

AHRONHEIM, Anna. Israeli defense exports pull in \$ 7.2 billion in sale. **The Jerusalem Post**, [s. l.], 22 Jun. 2020. Disponível em: <https://www.jpost.com/israel-news/israeli-defense-exports-pull-in-72-billion-in-sales-632356>. Acesso em: 20 Sep. 2020.

<sup>8</sup> Mesmo durante governos considerados mais progressistas como os de Lugo, Rousseff e Cristina Kirchner houve mudanças na legislação dos respectivos países condizentes com as demandas contidas em edições do *Country Reports on Terrorism*.

AITA, Edson. A Tríplice Fronteira Sul sob a ótica do terrorismo: uma análise da legislação antiterrorismo da Argentina, Brasil e Paraguai. **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 35–55, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/p.2317-773x.2016v4n2p35>. Acesso em: 20 Oct. 2017.

AMADO, Guilherme. PF abandona operação com veículos aéreos não tripulados para combate ao crime organizado. **O Globo**, [s. l.], 24 Jul. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/pf-abandona-operacao-com-veiculos-aereos-nao-tripulados-para-combate-ao-crime-organizado-21623662>. Acesso em: 20 Sep. 2020.

AMARAL, Arthur B. **A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.

ATWOOD, Kyle; HANSLER, Jennifer. Tillerson slams Trump as Pompeo sings his praises. **CNN**, [s. l.], 15 Jan. 2021. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2021/01/15/politics/tillerson-foreign-policy-interview/index.html>. Acesso em: 1 Feb. 2021.

BARAN, Katna. Moro assina acordo que permite a policiais cruzarem fronteiras de países vizinhos em perseguições. **Folha de S. Paulo**, [s. l.], 7 Nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/11/moro-assina-acordo-que-permite-a-policiais-cruzarem-fronteiras-de-paises-vizinhos-em-perseguições.shtml>. Acesso em: 17 Feb. 2021.

BATISTA, Henrique G. Análise: Nova ofensiva é a terceira contra o Hezbollah na Tríplice Fronteira. **O Globo**, [s. l.], 19 Aug. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/analise-nova-ofensiva-a-terceira-contra-hezbollah-na-triplice-fronteira-23887386>. Acesso em: 25 Nov. 2019.

BERGAMO, Monica. Mônica Bergamo: Indicação de novo embaixador do Brasil em Israel gera desconforto no Itamaraty. **Folha de S. Paulo**, [s. l.], 7 Dec. 2019. p. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2019/12/indicacao-de-novo-embaixador-do-brasil-em-israel-gera-desconforto-no-itamaraty.shtml>. Acesso em: 7 Dec. 2019.

BUZAN, Barry; OLE WÆVER; JAAP DE WILDE. **Security: a new framework for analysis**. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Pub, 1998.

CASTRO, Isabelle Christine Somma de. Contestando a Guerra ao Terror: as respostas brasileiras à suspeita de terrorismo. In: SILVA, Micael A.; CASTRO, Isabelle C. S. de (org.). **Além dos limites: a Tríplice Fronteira e as Relações Internacionais**. [S. l.]: Alameda Editorial, 2021.

CASTRO, Isabelle Christine Somma de. O governo Barack Obama, a Tríplice Fronteira e o terrorismo: um estudo de caso. In: 39º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 2015, Caxambu. **Anais do 39º Encontro Anual da Anpocs**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=9717&Itemid=461](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9717&Itemid=461). Acesso em: 1 Mar. 2016.

CASTRO, Isabelle Christine Somma de. The Securitization of the Tri-Border Area between Argentina, Brazil and Paraguay. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 42, n. 3, p. 539–567, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2019420300002>. Acesso em: 9 Dec. 2020.

COM APOIO DE ITAIPU, Ministério da Justiça inaugura primeiro Centro Integrado de Operações de Fronteira do país. In: ITAIPU. 16 Dec. 2019. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/com-apoio-de-itaipu-ministerio-da-justica-inaugura-primeiro-centro-integrad>. Acesso em: 30 Jan. 2021.

COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2016. [S. l.]: United States Department of State Publication, 2017. Disponível em: [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/crt\\_2016.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/crt_2016.pdf). Acesso em: 5 Nov. 2019.

COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2017. [S. l.]: United States Department of State Publication, 2018. Disponível em: [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/crt\\_2017.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/crt_2017.pdf). Acesso em: 5 Nov. 2019.

COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2018. [S. l.]: United States Department of State Publication, 2019. Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Country-Reports-on-Terrorism-2018-FINAL.pdf>. Acesso em: 5 Nov. 2019.

COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2019. [S. l.]: United States Department of State Publication, 2020. Disponível em: <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/>. Acesso em: 1 Jul. 2020.

FELTRAN, Gabriel. **Irmãos: uma história do PCC**. São Paulo: Companhia Das Letras, 2018.

FRANCE, Guilherme. **As origens da Lei Antiterrorismo no Brasil**. Editorial: Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

FREITAS, Vladimir; OLIVEIRA, Wagner. Fusion center, um passo decisivo no avanço da segurança pública. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 5 Jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-05/segunda-leitura-fusion-center-passo-decisivo-avanco-seguranca-publica>. Acesso em: 6 Feb. 2020.

GIELOW, Igor. Bolsonaro indica diretor de empresa israelense para embaixada em Israel. **Folha de S. Paulo**, [s. l.], 5 Dec. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/12/bolsonaro-indica-diretor-de-empresa-israelense-para-embaixada-em-israel.shtml>. Acesso em: 7 Dec. 2019.

GONÇALVES, Carolina. Moro: governo vai liderar projeto para mudar tradição da impunidade. **Agência Brasil**, [s. l.], 17 Apr. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-04/moro-governo-vai-liderar-projeto-para-mudar-tradicao-da-impunidade>. Acesso em: 7 Nov. 2019.

GULINO, Daniel; OLIVEIRA, Eliane. Bolsonaro confirma que pretende classificar Hezbollah como organização terrorista. **O Globo**, [s. l.], 20 Aug. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-confirma-que-pretende-classificar-hezbollah-como-organizacao-terrorista-23889371>. Acesso em: 1 Nov. 2019.

IMPLEMENTAN SISTEMA DE RECONOCIMIENTO facial em Puente de la Amistad. **ABC Color**, [s. l.], 22 Dec. 2020. Disponível em: <https://www.abc.com.py/este/2020/12/22/implementan-sistema-de-reconocimiento-facial-en-puente-de-la-amistad/>. Acesso em: 1 Feb. 2021.

JONES, Richard H. **U.s.-Israel Joint Counterterrorism Group (jcg) Meeting, February 22, 2006**. 2006. Disponível em: [https://search.wikileaks.org/plusd/cables/O6TELAIV922\\_a.html](https://search.wikileaks.org/plusd/cables/O6TELAIV922_a.html). Acesso em: 9 Apr. 2021.

JUDIS, John B. The Little Think Tank That Could. **Slate**, [s. l.], 18 Aug. 2015. Disponível em: [http://www.slate.com/articles/news\\_and\\_politics/foreigners/2015/08/foundation\\_for\\_the\\_defense\\_of\\_democracies\\_inside\\_the\\_small\\_pro\\_israel\\_think.html](http://www.slate.com/articles/news_and_politics/foreigners/2015/08/foundation_for_the_defense_of_democracies_inside_the_small_pro_israel_think.html). Acesso em: 28 Jun. 2019.

LAFER, Celso. **Terrorismo. Fronteira Tríplice**. 1 Nov. 2001. Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/588465/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_NUP09200000714201792-Rubens%20Soares.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/588465/RESPOSTA_PEDIDO_NUP09200000714201792-Rubens%20Soares.pdf). Acesso em: 16 Oct. 2018.

MAGGIONI, Iara. “Fronteira Tech” usará reconhecimento facial na Ponte da Amizade. **Gazeta do Povo**, [s. l.], 12 Dec. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/breves/equipamentos-reconhecimento-facial-ponte-da-amizade-fronteira-tech>. Acesso em: 22 Dec. 2019.

NEUMANN, Vanessa; PAGE, Stuart. **The many criminal heads of the Golden HydraCounter Extremism Project**. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: <https://www.counterextremism.com/sites/default/files/The%20Many%20Criminal%20Heads%20of%20the%20Golden%20Hydra%20%28May%202018%29.pdf>. Acesso em: 27 Jun. 2019.

NUNES, Paulo Henrique Faria. Terrorism in Brazil: critical analysis of the legal and institutional framework. **Revista de la Facultad de Derecho**, [s. l.], v. , n. 42, p. 27–46, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22187/rfd201713>. Acesso em: 23 Dec. 2019.

OTTOLENGHI, Emanuele. **The Enemy in our Backyard: Examining Terror Funding Streams from South AmericaFoundation for the Defense of Democracies**. [S. l.: s. n.], 2016. Disponível em: <https://www.fdd.org/analysis/2016/06/07/the-enemy-in-our-backyard-examining->. Acesso em: 27 Jun. 2019.

PINTO, Paulo; MONTENEGRO, Silvia. As Comunidades Muçulmanas na Tríplice Fronteira: Identidades Religiosas, Contextos Locais e Fluxos Transnacionais. In: 26A REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 2008, Porto Seguro. **Anais da 26a Reunião Brasileira de Antropologia**. Porto Seguro: [s. n.], 2008. p. 1–13. Disponível em: <http://www.portal.abant.org.br/2013/07/06/anais-26-rba/>. Acesso em: 9 Apr. 2016.

POMPEU, Ana. Senado aprova projeto que bloqueia bens de terrorista de forma imediata. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 21 Feb. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-21/senado-aprova-projeto-bloqueia-bens-terrorista-forma-imediata>. Acesso em: 17 Feb. 2021.

RABOSSI, Fernando. **Nas ruas de Ciudad del Este: vidas e vendas num mercado da fronteira**. 2004. Tese de Doutorado Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade do Rio de Janeiro, 2004.

SILVA, Micael Alvino *et al.* A Imprensa Nacional (Brasil, Argentina e Paraguai) e o nexos terrorismo-Tríplice Fronteira em 2018. **Orbis Latina**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 192–207, 2019. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/1747/1653>. Acesso em: 20 Jul. 2019.

STRITZEL, Holger. **Security in translation : securitization theory and the localization of threat**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

VAN DIJK, Teun. **Discurso e poder**. São Paulo: Contexto, 2008.

VEÍCULO AÉREO DA PF em Foz não sai do hangar há um ano. **Portal da Cidade Foz do Iguaçu / PR**, [s. l.], 9 Jul. 2019. Disponível em: <https://foz.portaldacidade.com/noticias/cultura/veiculo-aereo-da-pf-em-foz-nao-sai-do-hangar-ha-um-ano>. Acesso em: 20 Jan. 2019.

VINHOLES, Thiago. Força Aérea Brasileira assume operações de VANTs da Polícia Federal. **Airway**, [s. l.], 25 Jun. 2019. Disponível em: <https://www.airway.com.br/forca-aerea-brasileira-assume-operacoes-de-vants-da-policia-federal/>. Acesso em: 5 Nov. 2019.

---

*Funções de colaboração exercidas*

Isabelle Christine Somma de Castro:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pela autora de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

## De George W. Bush a Donald J. Trump: a África na política externa dos Estados Unidos, 2001-2020

From George W. Bush to Donald J. Trump: Africa in the US foreign policy, 2001-2020

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.112123>

Anselmo Otavio

Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Brasil

otavio@unisin.br  

### Resumo

Nos anos finais da administração Clinton (1994-2001) e, destacadamente, durante a Guerra contra o Terror (GcT), a interação entre os Estados Unidos (EUA) e a África se intensificou. Por simbolizar certo contraponto ao histórico distanciamento, ao menos nas relações internacionais, entre as partes, esta proximidade nos leva ao seguinte questionamento: a presença dos EUA representou, ou não, rompimento com a condição marginal do continente africano nos interesses de Washington? Pautando-se nesta questão, o artigo se propõe a compreender o lugar da África na política externa dos Estados Unidos entre 2001 e 2020, e defender a hipótese de que não houve tal rompimento. Primeiramente porque durante as administrações Bush (2001-2009) e Obama (2009-2017), o predomínio de iniciativas direcionadas a segurança indicou a continuidade do enquadramento da África nos interesses dos EUA no âmbito sistêmico, e não necessariamente a mudança de status deste continente na política externa norte-americana. Em segundo, porque o desinteresse pela África foi predominante ao longo do governo Trump (2017-2021). Em termos metodológicos, o artigo será desenvolvido a partir de revisão bibliográfica de caráter variado, composto por livros, artigos, revistas acadêmicas, documentos oficiais, relatórios, dentre outras fontes consideradas relevantes ao tema.

**Palavras-chave:** África; Estados Unidos; Política Externa;

### Abstract

In the final years of the Clinton administration (1994-2001) and, most notably, during the War on Terror (GcT), United States of America (USA) and Africa relations were intensified. As it symbolizes a certain counterpoint to the historical distance, at least in international relations, between USA and African countries, this proximity leads us to the following question: did the presence of the United States represent, or not, a break with the marginal condition of the African continent in Washington's interests? Based on this issue, the article proposes to understand the Africa in the foreign policy of the United States between 2001 and 2020, and to defend the hypothesis that there was no such break. Firstly, during the Bush (2001-2009) and Obama (2009-2017) administrations, the predominance of security-oriented initiatives indicated the continuity of the USA in including Africa to its systemic interests, and does not necessarily reflect the changing status of this continent in U.S. foreign policy. Second, because disinterest in Africa was prevalent throughout the Trump administration (2017-2021). In methodological terms, the article will be developed from a bibliographic review, composed of books, articles, academic journals, official documents, reports, among other sources considered relevant to the theme.

**Keywords:** Africa; Foreign Policy; The United States of America;

Recebido: 14 março 2021

Aceito: 06 abril 2021

*Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse*



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

## Introdução

Em 1992, o *The New York Times* publicou o *Defense Planning Guidance (DPG)*, documento vazado que havia sido elaborado por membros dos Departamentos de Estado e de Defesa. Embora não implementado, o DPG indicava que Washington deveria se beneficiar do término da disputa Leste-Oeste para garantir a manutenção do sistema internacional favorável a seus interesses, utilizando da supremacia militar e de iniciativas de caráter unilateral como meios de eliminar qualquer possibilidade de ascensão de outra grande potência que, conseqüentemente, rivalizaria com a unipolaridade norte-americana. Inclusive, o DPG destacava a necessidade de Washington atuar de forma diferenciada para cada continente ou região, como na Europa Oriental, com o englobamento dos antigos países-membros da União Soviética na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e no Oriente Médio, via estabilização da região e acesso ao petróleo (THE NEW YORK TIMES, 1992; PECEQUILO, 2017).

Por um lado, a existência do DPG ilustrava que os Estados Unidos buscariam atuar no sistema internacional com o intuito de exercer ou dar continuidade à sua preponderância. Por outro lado, quando analisado ao longo dos anos 1990, é possível indicar que neste novo cenário o continente africano mantinha-se marginal nos planos de Washington. Tal constatação pôde ser encontrada em grande parte da administração Clinton (1993-2001), com a retirada dos EUA da missão de Paz das Nações Unidas para a Somália após a morte de soldados norte-americanos em Mogadíscio (1993), o distanciamento de países como Zaire (atual República Democrática do Congo), Sudão e Quênia, e, destacadamente, no contraste entre o ativismo em questões humanitárias no Leste Europeu em detrimento a inação na África. De fato, se na Bósnia (1992-1995) e no Kosovo (1998-1999) o que se viu foi o intenso apoio via OTAN, em Ruanda, o ativismo contra tragédias humanitárias não foi encontrado na guerra entre Hutus e Tutsis, conflito que levou à morte de 11% da população ruandesa (THOMSON, 2018).<sup>1</sup>

Nos anos finais da administração democrata, contudo, a sinalização de um potencial interesse foi encontrada em iniciativas como o repasse de US\$ 200 milhões em assistência para a Libéria, e na aprovação da *African Growth and Opportunity Act (AGOA)*, lei voltada à maior interação entre Washington e países da África Subsaariana (BANJO, 2010). Por simbolizar certo contraponto ao histórico distanciamento, ao menos nas relações internacionais, entre as partes, tal proximidade nos leva ao seguinte questionamento: a presença dos EUA representou, ou não, rompimento com a condição marginal do continente africano nos interesses de Washington? Pautando-se nesta questão, o artigo se propõe a compreender o lugar da África na política externa dos Estados Unidos entre 2001 e 2020, e defender a hipótese de que não houve tal rompimento.

Por um lado, não houve o rompimento com a condição marginal, visto que durante as administrações Bush (2001-2009) e Obama (2009-2017) o predomínio de iniciativas direcionadas à segurança indicou a continuidade do enquadramento da África nos interesses dos EUA no âmbito sistêmico, e não necessariamente a mudança de status deste continente na política externa norte-americana. Por outro lado, porque o desinteresse pela África foi predominante ao longo do governo Trump (2017-2021). Em termos metodológicos, o artigo será desenvolvido a partir de revisão bibliográfica de caráter variado, composta por livros, artigos, revistas acadêmicas, bem como por documentos oficiais, relatórios, dentre outros materiais considerados relevantes ao tema.

## A administração Bush (2001-2009) e o englobamento da África na Guerra contra o Terror

Em artigo intitulado de *Benevolent Empire*, publicado em 1998, Kagan destacava a importância e os benefícios da hegemonia dos Estados Unidos para o mundo. Para o autor, além de refletida na superioridade econômica e pela

---

<sup>1</sup> A Guerra da Bósnia foi o resultado dos conflitos entre muçumanos, croatas e sérvios, sendo os dois primeiros favoráveis à independência com relação a Iugoslávia, e o último a unificação da Bósnia com a Sérvia. Já a Guerra no Kosovo foi resultado da não aceitação dos nacionalistas sérvios com relação a independência kosovar, defendida pela população albanos-kosovar (JUDT, 2005).

preponderância militar, cujo poder encontra equivalência apenas no Império Romano, a hegemonia norte-americana também era reflexo da identificação e internalização, por parte de Washington, dos interesses e anseios de outros países, fator que levava os EUA a atrelar seu bem-estar, sua liberdade, sua prosperidade e sua segurança, ao próprio sistema internacional. Nesse sentido, e parafraseando Samuel Huntington, destacava a importância do domínio norte-americano como instrumento de preservação da segurança e prosperidade mundial, visto que “um mundo sem a primazia e influência dos Estados Unidos seria um lugar mais violento, sem ordem, menos democrático e com baixo crescimento econômico” (KAGAN, 198, s.p, tradução nossa).

Curiosamente, dez anos após a publicação de Kagan (1998), em artigo intitulado de *The future of american power: how America can survive the rise of the rest*, Zakaria (2008) demonstrava a necessidade de os Estados Unidos reverem sua estratégia, uma vez que a conjuntura internacional já não mais era favorável a Washington. Embora afirmando a preponderância militar e econômica dos EUA, Zakaria (2008) destacava que os Estados Unidos não estavam mais isentos da perda do posto de liderança do sistema internacional, uma vez que não estavam sozinhos no mundo e seria necessário reconhecer que outras potências estavam em ascensão.

As diferenças encontradas em Kagan (1998) e em Zakaria (2008) refletem um dos principais debates que ganhou força a partir da década de 1990, qual seja, o declínio do poder norte-americano. Discutindo sobre o término das duas hegemonias anteriores, no caso, Holanda e Inglaterra, Arrighi (1996) destaca que tais debacles encontravam-se relacionadas à intensificação da rivalidade, ao surgimento de novos loci (locais) de poder distantes da atuação da hegemonia, e a expansão financeira por todo o sistema que se mantinha centralizada no país hegemônico. Referente aos EUA, Arrighi (1996) considera que desde as últimas décadas da disputa Leste-Oeste havia sinais que demonstravam o declínio desta hegemonia, constatado pelo aumento da rivalidade entre Washington e Moscou a partir dos anos finais da década de 1970; pelo renascimento da Ásia como loci de poder no sistema; e pela expansão financeira resultante do retorno a corrida armamentista engendrada principalmente durante a administração Reagan (1981-1989).<sup>2</sup>

Embora havendo essa tendência ao declínio do poder norte-americano, é fato que no pós-Guerra Fria as administrações norte-americanas não apenas buscaram exercer a hegemonia, mas, fundamentalmente, criar meios voltados à manutenção de sua existência. Exemplo disso pôde ser encontrado durante a administração George W. Bush, cuja vitória sobre o candidato do Partido Democrata, Al Gore, simbolizou o retorno do Partido Republicano à presidência e mudanças na política externa dos EUA. Neste caso, a tendência inicial era a adoção do isolacionismo, encontrado na rejeição de iniciativas como o Tratado de Kyoto, o Tribunal Penal Internacional, a Convenção de Armas Biológicas, dentre outros, considerados como limitantes à atuação de Washington. Entretanto, com os ataques de 11 setembro de 2001, o que se viu foi um novo processo de inserção internacional (PECEQUILO, 2011), refletido na invasão ao Afeganistão, objetivando combater o Talibã e a Al Qaeda, e consolidado com a criação da Estratégia de Defesa Nacional (NSS, na sigla em inglês) de 2002, documento que expunha o interesse da administração Bush em combater o terrorismo internacional.

Comumente conhecido como Doutrina Bush, o combate ao terrorismo internacional traz em sua gênese a influência dos neoconservadores, grupo defensor de pontos como a democracia, liberdade, combate ao comunismo e, destacadamente, a negativa acerca do relativismo cultural, uma vez que consideram os valores norte-americanos fundamentais para a prosperidade dos países (TEIXEIRA, 2007; FROELICH, 2005). Grosso modo, diante desta percepção hegemônica na qual Washington seria fundamental para atuar em um mundo marcado pela insegurança, os ataques de 11/09 representavam uma ameaça à paz mundial, e lançavam dois caminhos diametralmente opostos aos países, quais sejam, ou de estarem entre os civilizados, ou aderirem a uma barbárie (HIRSH, 2002; NSS, 2002).<sup>3</sup>

Junto a esta especificidade, a Doutrina também possuía outras três características. A primeira, e de certo modo a própria essência desta doutrina, era a Guerra contra o Terror (GcT), isto é, conflito contra um inimigo não-convencional e

<sup>2</sup> Por hegemonia entende-se como a capacidade que um determinado Estado possui para exercer a liderança e o governo de um sistema composto por nações soberanas (ARRIGHI, 1996).

<sup>3</sup> Nas palavras de Bush, ou “[we] build a world of justice, or we will live in a world of coercion” (BUSH, 2002 apud NSS, 2002).

assimétrico, marcado pela imprevisibilidade de um ataque e pela inexatidão, tanto do número de grupos terroristas quanto se estes possuíam, ou não, armas de destruição em massa. Já a segunda encontra-se atrelada à estratégia para a efetivação da GcT, no caso, o fortalecimento de parcerias antigas, principalmente com países pertencentes a OTAN, como também novas alianças, refletidas na maior interação entre EUA e o Paquistão (ALMEIDA, 2002; NSS, 2002; WIJK, 2002). Por fim, a terceira característica da Doutrina era garantir a legitimidade aos EUA em atuar de modo unilateral no sistema internacional.

Desejado desde a criação do DPG, o unilateralismo era compreendido como importante no enquadramento de determinados países em dois grupos de Estados que, de modo geral, remetiam ao governo anterior. O primeiro grupo refere-se aos chamados Estados Bandidos (Rogue States), que englobava Estados organizados politicamente, mas que possuíam administrações consideradas autoritárias e desafiadoras da liderança de Washington. Já o segundo diz respeito aos Estados Falidos (Failed States), caracterizados pela incapacidade em garantir condições básicas de existência, e por serem locais onde grupos fundamentalistas atuam (DERGHOUKASSIAN, 2002). Se na administração Clinton (1994-2001) tais Estados eram considerados antidemocráticos, violadores dos direitos humanos, e apresentavam riscos à segurança mundial e, especificamente, aos norte-americanos, no governo Bush, Rogue e Failed States, passavam a fazer parte do chamado Eixo do Mal.

Discutindo sobre a GcT, Ikenberry (2002) a representava como um importante instrumento para a manutenção do poder norte-americano, uma vez que garantiria a criação e consolidação de uma terceira grande estratégia, que substituiria as duas anteriores criadas ao longo da década de 1940. Segundo o autor, a primeira grande estratégia, de orientação realista, trazia como objetivo conter o avanço comunista simbolizado pela União Soviética, utilizando de meios como o poder militar, a presença na Europa e no Leste Asiático, a construção de parceiras estratégicas, dentre outros caminhos considerados relevantes para tal finalidade. Junto a esta primeira, a segunda grande estratégia, de cunho liberal, encontra-se na esfera econômica, direcionada à abertura das economias. Neste caso, a liberalização econômica somava-se à valorização dos regimes democráticos e ao multilateralismo refletido na criação e valorização das organizações internacionais.

Por um lado, tais estratégias foram fundamentais para a liderança de Washington, uma vez que levaram países considerados estratégicos, como Japão e potências da Europa Ocidental, a obterem acesso ao mercado consumidor norte-americano e investimentos em tecnologia e segurança; e, em contrapartida, o aceite destes dos interesses e do poder norte-americanos, bem como em atuarem de forma favorável à contenção da União Soviética. Por outro lado, as mesmas estratégias foram as bases da ordem internacional predominante no pós-2ª Guerra Mundial, também conhecida como Ordem Internacional Liberal (OIL) que, desde então, se mantinha pautada na defesa da democracia, da segurança internacional, das instituições internacionais, do livre comércio, dentre outras características vistas como relevantes pelos EUA. Entretanto, com o advento da administração Bush e, destacadamente após os ataques de 11/09, o que se viu foi a busca em adequar a ordem internacional via criação e consolidação de uma terceira grande estratégia, fiel à manutenção dos Estados Unidos como única grande potência, porém, baseada no poder bélico-militar (IKENBERRY, 2002).

Evidentemente que o destaque dado ao poder bélico-militar já era encontrado no DPG e durante a administração Clinton, como em 1998, quando o democrata aumentou os recursos orçados para as forças armadas (WIJK, 2002), no entanto, com o advento da GcT, tal poder passou a ser visto como fundamental para a execução dos sete elementos símbolos desta terceira grande estratégia. Segundo Ikenberry (2002), tais elementos seriam a manutenção da unipolaridade; a resignificação de ameaça global - visto que o terrorismo é uma ameaça não-estatal -; a reconceitualização da dissuasão; a resignificação da soberania, uma vez que tanto a dissuasão quanto a soberania são desrespeitadas pelos; a depreciação e desvalorização de parcerias tradicionais, das regras, tratados e normas internacionais; na irrestrita atuação de Washington no combate a este inimigo; e desvalorização da estabilidade internacional, refletida na negação ou abandono de acordos voltados ao controle de armas. Em certa medida, a busca em garantir a si o direito de realizar

intervenções de caráter unilateral, desconsiderando o direito internacional e as organizações internacionais, pôde ser encontrada na Guerra contra o Iraque, em 2003, quando a invasão norte-americana foi respaldada apenas de um grupo pequeno de países, dos quais se destacaram a Inglaterra e o Japão, e questionada por grande parte da comunidade internacional (PECEQUILO, 2017).

Diante deste cenário de maior atuação norte-americana na adequação da ordem internacional, o que se viu foi a ampliação das iniciativas direcionadas ao continente africano em áreas da economia, saúde e, destacadamente, segurança. No âmbito econômico, vale destacar a manutenção da AGOA, que em 2004, obteve sua vigência expandida até 2015. Junto a AGOA, vale destacar a criação do Millennium Challenge Corporation (MCC) em 2004, iniciativa direcionada ao desenvolvimento econômico que, mesmo não sendo voltada exclusivamente para a África, auxiliou diversos países africanos (KATITO, 2010). Na saúde, Washington ampliou a cooperação no âmbito sanitário, com o investimento de US\$ 200 milhões para o Fundo Global de combate à tuberculose, malária e ao HIV/AIDS e US\$ 500 milhões direcionada ao combate do HIV/AIDS especificamente para mães e crianças. Além disso, entre 2005 e 2008, em torno de US\$ 25 bilhões foram direcionados ao Plano de Emergência Presidencial de Combate à AIDS (PEPFAR, na sigla em inglês). Semelhantemente ao MCC, o Fundo Global e o PEPFAR também não eram exclusivos para a África, porém, assistiram diversos países africanos (TIEKU, 2018).

No âmbito da segurança, as iniciativas estiveram relacionadas à GcT, e não necessariamente às demandas securitárias dos países africanos. Exemplos disso podem ser encontrados nos programas Foreign Military Sales (FMS) e Foreign Military Sales Financing (FMF), ambos voltados a facilitar a venda de armas e equipamentos militares para países aliados de Washington via provisão de créditos. Neste caso, se entre 2004 e 2005 o valor direcionado para o continente foi de US\$ 25,6 milhões para US\$ 61,5 milhões, quando analisado por países, só em 2005, Quênia (US\$ 23,5 milhões) e Djibuti (US\$ 19,5 milhões) ficaram com aproximadamente 70% do valor repassado ao continente, com o restante sendo dividido por países como Botsuana, Eritreia, Etiópia, Nigéria e Uganda (KLARE; VOLMAN, 2006). A importância de Nairobi para a administração Bush pode ser encontrada em outros repasses, como US\$ 10 milhões advindos do East Africa Counter Terrorism Initiative (EACTI, na sigla em inglês) e US\$ 12,28 milhões do United States Antiterrorism Assistance Program (ATA, na sigla em inglês), ambos voltados à contenção do terrorismo (TIEKU, 2018).

Paralelamente às iniciativas anteriormente apresentadas, outras duas que se destacaram foram a Iniciativa norte-americana de Combate ao Terrorismo na África Ocidental - que direcionou US\$ 100 milhões em recursos e assistência técnica -, e o Programa Safe Skies para África - voltado à segurança nos aeroportos -, ambas direcionadas a países como Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Tanzânia e Uganda. Além destes, outra que ganhou importância foi a Iniciativa Pan-Sahel (PSI, na sigla em inglês), voltada à defesa de fronteiras em países como Chade, Argélia, Marrocos, Nigéria, Senegal, Tunísia, Mali, Mauritânia e Níger, que entre os anos 2002 e 2003, recebeu em torno de US\$ 16 milhões (KLARE; VOLMAN, 2006). Junto ao PSI, vale destacar a Força-Tarefa Conjunta Combinada da África (CJTF-HOA, na sigla em inglês) que, entre 2002 e 2009 capacitou quadros militares em países como Etiópia, Djibuti, Quênia, Burundi, Tanzânia e Ruanda. Em linhas gerais, se entre 1997 e 2001 os repasses relacionados à segurança e à defesa haviam aumentado em torno de US\$ 40 milhões, em 2006 o montante chegava a US\$ 130 milhões (TIEKU, 2018).

Grosso modo, o que foi visto no CJTF-HOA também se refletiu em outra iniciativa importante para a aproximação dos EUA junto aos países africanos, qual seja, o International Military Education and Training (IMET, na sigla em inglês). Voltado à capacitação técnica de quadros africanos, o IMET alocou em torno de US\$ 10 milhões por ano, treinando entre 1.300 e 1.700 africanos. Referente aos países, em 2006, por exemplo, os que mais receberam recursos desta iniciativa foram Nigéria (US\$ 800.000), Argélia (US\$ 750.000), Etiópia (US\$ 600.000), Eritreia (US\$ 450.000) e Angola (US\$ 400.000) (KLARE; VOLMAN, 2006). No entanto, ainda que importantes, vale destacar que a principal iniciativa desenvolvida pela administração Bush no âmbito da GcT diz respeito ao estabelecimento do Comando dos Estados Unidos para a África (AFRICOM, na sigla em inglês).

Direcionado a atuar em operações, exercícios, capacitação de soldados, cooperação com países africanos, dentre outros objetivos pertencentes à esfera da segurança, o AFRICOM pode ser caracterizado tanto pela sua atuação, como também pelas críticas realizadas a sua funcionalidade. Atuação, visto que auxilia a União Africana (UA) em iniciativas direcionadas à estabilidade do continente, como na Missão de Paz da União Africana para a Somália (AMISOM), cuja atuação norte-americana esteve atrelada ao suporte a contingentes ugandenses em território somali e no fornecimento de equipamentos militares para esta missão (BANJO, 2010; CARDOSO, 2020).

Críticas, uma vez que além de não contar com a participação dos países africanos em sua criação, o AFRICOM passou a simbolizar a seletividade de Washington em atuar apenas em determinados conflitos, e não em garantir a estabilidade do continente como um todo. Reflexo disso pode ser encontrado na repulsa da quase totalidade das nações africanas em sedarem tal iniciativa, que foi locada em Stuttgart, Alemanha (BANJO, 2010; CARDOSO, 2020). Em certa medida, tais críticas, somadas ao predomínio de investimentos norte-americanos na dimensão da segurança se compara com a saúde e a economia, refletiam uma das características já vistas em administrações anteriores, qual seja, de atuar no continente quando este passa a ser englobado em interesses sistêmicos de Washington. Dito de outra forma, o objetivo não era necessariamente atender as demandas africanas, mas, fundamentalmente, romper com o terrorismo, visto como principal inimigo a estabilidade do sistema internacional.

No ano de 2009, a administração Bush chegava ao fim marcada por críticas à GcT e, conseqüentemente, pelo insucesso na criação e consolidação de uma terceira grande estratégia. Uma destas críticas atrela-se ao próprio adversário escolhido pelos EUA, inimigo que não é uma entidade, mas sim uma estratégia, bem como não se concentra em um único local. Inclusive, ao negar que a gênese do terrorismo se encontrava atrelada as constantes interferências das potências ocidentais no mundo islâmico, a submissão imposta por estas a grande parte das populações muçulmanas, principalmente na Palestina, a GcT, paradoxalmente, acabou por ampliar os ataques de cunho terrorista, visto que as intervenções no Afeganistão e no Iraque, bem como as sanções a países como o Irã, acabaram por elevar o antiamericanismo (JAGUARIBE, 2005).

Paralelamente a este paradoxo, outras críticas à GcT referem-se à não adesão, por grande parte de seus parceiros tradicionais, principalmente as potências europeias, e a incoerência encontrada nos atos de combate ao terrorismo. A não adesão relaciona-se à recusa em aceitarem a invasão norte-americana no Iraque, uma vez que a administração Bush perdeu credibilidade ao não conseguir estabelecer a relação entre o governo Saddam Hussein e a Al Qaeda, tampouco em provar que o regime iraquiano possuía armas de destruição em massa. Já a incoerência diz respeito à retórica da defesa dos direitos humanos e da democracia, seguida por atos que não condizem com a defesa de tais pontos, como os casos de tortura na Base Americana de Guantánamo (Cuba), e na prisão de Abu Graib (Iraque).

A incoerência destacada anteriormente também pôde ser encontrada no âmbito econômico, com o advento da crise financeira de 2007, cuja gênese esteve atrelada, primeiramente, ao reajuste nos juros das taxas hipotecárias, afetando diretamente os subprimes, e, posteriormente, a expansão desta crise no sistema bancário norte-americano como um todo.<sup>4</sup> Inicialmente, o que se viu foi a não intervenção norte-americana, porém, com o advento da concordata do Lehman Brothers que, até aquele momento, era o quarto maior banco dos EUA, a administração Bush passou a atuar na economia, rompendo com uma das principais características do neoliberalismo, no caso, a não intervenção estatal na economia. Exemplos disso podem ser encontrados em 2008, com o Federal Reserve anunciando empréstimo de US\$ 14 bilhões para a General Motors e a Chrysler, e de US\$ 85 milhões ao American International Group Inc., assumindo 89% das ações desta empresa (BRESSER-PEREIRA, 2009; CARVALHO, 2008).

---

<sup>4</sup> “O termo *subprime* [...] identifica precisamente os indivíduos que não teriam renda, ou garantias, ou história de crédito que justificassem a concessão do empréstimo.” (CARVALHO, 2008, p.2).

## A administração Obama (2009-2017) e os limites do engajamento norte-americano na África

Ao tomar posse como presidente, Barack Obama indicou a necessidade dos norte-americanos romperem com a discórdia e privilegiarem a tolerância e, destacadamente, a união, compreendida como fundamental diante de uma sociedade cada vez mais fragmentada (OBAMA, 2009). É fato que a polarização já era vista durante as eleições, quando o candidato democrata disputou com a chapa Republicana encabeçada por John McCain (presidente) e Sarah Palin (vice), representante do Tea Party, movimento ultraconservador baseado na defesa do unilateralismo, da religião, e na contrariedade a pontos como o direito ao aborto e a expansão de direitos civis. Contudo, tal fragmentação mantinha-se presente, com as correntes mais radicais do neoconservadorismo ampliando sua influência (PECEQUILO, 2017).

Paralelamente a defesa da união na sociedade norte-americana, Obama considerava ser necessário rever a política externa dos EUA. Neste caso, o democrata entrava em consonância com o *Renewing American Leadership*, artigo de sua autoria que criticava a inserção internacional defendida por Bush. Publicado em 2007, na *Foreign Policy*, o artigo indicava que a renovação da liderança norte-americana passaria pelas dimensões militar, diplomática e moral. Referente à primeira, Obama considerava que os Estados Unidos deveriam reaparelhar suas forças armadas, encerrar a guerra no Iraque, combater grupos terroristas e a difusão de armas de destruição em massa, destacadamente as armas nucleares. Para tais realizações, a dimensão diplomática ganhava destaque, representada pela valorização do multilateralismo (valorização da ONU e da OTAN) e pela criação de parcerias com potências como China, Japão, Coreia do Sul, Brasil, Índia, Nigéria, África do Sul, dentre outras consideradas importantes para esta renovação da liderança americana (OBAMA, 2007).

Por fim, na esfera moral, compreendida como fundamental para romper com as incoerências deixadas pela administração Bush, os Estados Unidos deveriam voltar a defender pontos marcantes em sua história, como liberdade, democracia e direitos humanos, e se distanciar de práticas como a violência contra prisioneiros, a tortura, a retenção sem acusação ou julgamento, a locação em prisões secretas espalhadas em diversos países, dentre outros símbolos da GcT. Ainda nesta dimensão, e somada ao âmbito militar, Washington deveria auxiliar países pobres em processos de democratização e de luta contra a pobreza, ambos considerados fundamentais para mitigar com o terrorismo e conflitos internos, bem como com epidemias, destacadamente HIV/AIDS, malária e gripe aviária (OBAMA, 2007).

Por um lado, os pontos defendidos em 2007 não apenas representavam contraponto ao interesse da administração anterior em criar uma terceira grande estratégia pautada no poder militar, mas fundamentalmente sinalizava o respeito e a continuidade da OIL. Por outro lado, tais pontos também ganharam destaque com a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América (NSS de 2010). Considerando a maior interconectividade entre os países, à NSS de 2010 indicava que, no âmbito da segurança, a administração Obama iria valorizar o conceito ampliado de segurança, bem como buscaria fortalecer o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), atuar na desnuclearização do Irã e da Coreia do Norte, dentre outros pontos considerados relevantes para a estabilidade do sistema internacional. Embora considerada como símbolo de encerramento da GcT, a NSS de 2010 não menosprezava o combate ao terrorismo, considerando fundamental a atuação norte-americana no desmantelamento da Al Qaeda. Inclusive, o reflexo desta continuidade pode ser encontrado nas expressões *war of need* e *war of choice*, sendo a primeira relacionada à guerra contra tal grupo terrorista, e a segunda relacionada ao Iraque, que por tal condição, passaria por um cronograma de retirada das tropas norte-americanas (NSS, 2010; PECEQUILO, 2011).

Paralelamente à segurança, Washington manteria sua atuação na dimensão moral, considerando que o poder dos EUA emana de seu exemplo. Em outros termos, não basta defender a democracia, os direitos humanos, a liberdade individual, a prosperidade socioeconômica, e, em contrapartida, utilizar da tortura, da restrição de privacidade a seus cidadãos e do protecionismo na economia. Para tal esfera, a administração Obama buscaria fortalecer laços com potências europeias, se aproximar das potências emergentes, destacadamente, Rússia, China, Índia, Brasil, Indonésia e África do Sul, e ampliar sua atuação em iniciativas de cunho multilateral, como o G20, o FMI e o Banco Mundial (NSS, 2010). Além de

refletir contraposição ao unilateralismo, a importância dada a tais atores, simbolizavam o aceite de um mundo que tende à multipolaridade.

Diante deste processo de transformação da política externa norte-americana, o continente africano passou a ser visto como relevante em um cenário internacional cada vez mais interconectado. Inicialmente, tal percepção foi defendida em discurso de Obama realizado no Parlamento de Gana em 2009, quando indicado que qualquer êxito ou fracasso ocorrido na África poderia impactar nos Estados Unidos, bem como o interesse norte-americano em priorizar parcerias no continente e valorizar temas como democracia, desenvolvimento econômico, combate à corrupção, auxílio na segurança alimentar e no apoio a cooperação técnica. Três anos após Accra, outro documento que refletia o interesse de Washington junto à África foi o U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa, que, dentre diversas características, apresentava objetivos nas esferas políticas (fortalecimento das instituições democráticas), econômicas (comércio, desenvolvimento e investimento) e securitárias (atuação em prol da paz e segurança).

Embora o interesse em fortalecer laços com países democráticos se manteve presente, em verdade ao longo da administração Obama o que se viu foi o engajamento limitado às dimensões da economia e, destacadamente, da segurança. Referente à dimensão econômica, o desejo em aumentar investimentos no continente, o empenho na abertura dos mercados africanos aos produtos norte-americanos e a ampliação da AGOA, que em 2015 foi estendida para mais dez anos, foram objetivos convergentes com dois fatores que, no geral, se enquadram na ideia de mundo cada vez mais interconectado. Neste caso, o primeiro fator encontra-se relacionado à própria fala do líder democrata em Gana, qual seja, que a África vinha se transformando na região que, economicamente, mais crescia no mundo e, por tais condições, poderia representar oportunidades às empresas norte-americanas (OBAMA, 2009).

De fato, se ao longo do governo Bush as transformações na África foram representadas pela criação da Nova Parceria Econômica para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês) e transição da Organização da Unidade Africana (OUA) para União Africana (UA), ao longo dos mandatos de Obama, o continente africano manteve-se aprofundando os processos de integração regional, símbolos desta nova fase de Renascimento Africano. Exemplos disso podem ser encontrados no Programa de Infraestrutura para o Desenvolvimento da África (PIDA), lançado em 2010 na cidade de Kampala, cujo principal objetivo é romper com gargalos energético, hídrico, tecnológico e de transporte que dificultam o avanço do comércio interafricano, e, principalmente, na Agenda 2063 – A África que queremos, iniciativa criada em 2015 pela UA e marcada por 15 aspirações desejadas para transformar o continente africano mais integrado, próspero e pacífico.

Já o segundo fator, e tão importante quanto o anterior, converge com a maior atuação das potências emergentes no continente africano e, neste caso, destacadamente a China, protagonista no financiamento da PIDA e, desde 2012, principal parceiro comercial do continente. Embora havendo aumento no investimento externo direto, uma vez que se em 2009 em torno de US\$ 44 bilhões foram investidos na África, em 2016 as cifras chegaram a US\$ 50 bilhões, com o ápice em 2014, com US\$ 69 bilhões, é fato que no âmbito comercial o que se viu foi o declínio. Em números, se no primeiro ano da administração Obama as exportações e importações para a África totalizaram US\$ 24,5 milhões e US\$ 62,4 milhões, respectivamente, em 2016, o que se viu foi a redução destas, com as exportações em US\$ 22,27 milhões, e importações em US\$ 26,4 milhões (STATISTA, 2021; UNITED STATES CENSUS BUREAU, 2020).

O desfavorecimento na dimensão econômica foi contrastado com a atuação no âmbito da segurança, visto que junto à valorização de temas englobados no conceito ampliado de segurança, destacadamente, a prevenção de conflitos e atrocidades em massa, meio ambiente, segurança alimentar, e no combate a doenças infectocontagiosas, como HIV/AIDS e malária, a administração Obama manteve as iniciativas desenvolvidas durante o governo Bush, bem como no repasse de recursos para países considerados estratégicos. Neste caso, vale ressaltar a maior valorização de países como Egito, que entre 2009 e 2010 havia recebido em torno de US\$ 1,3 bilhões em assistência militar, e o Djibuti e a Etiópia, países que

também entre 2009 e 2010 receberam, juntos, aproximadamente a metade dos US\$ 12,55 milhões solicitados pelo FMF ao Departamento de Defesa (TIEKU, 2018).

Junto aos países anteriormente citados, vale ressaltar o FMF que entre 2010 e 2011 repassou em torno de US\$ 38 milhões distribuídos para diversos países, destacadamente, Libéria (US\$ 9 milhões), Marrocos (US\$ 9 milhões), Nigéria (US\$ 4 milhões), Tunísia (US\$ 4,9 milhões), Djibuti (US\$ 2,5 milhões), Etiópia (US\$ 2 milhões), República Democrática do Congo (US\$ 1,5 milhões), Quênia (US\$ 1 milhão). Além do FMF, outra iniciativa que também se destacou foi o IMET, que dos US\$ 21 milhões utilizados para treinamento e qualificação de militares africanos, Tunísia (US\$ 2,3 milhões), Marrocos (US\$ 1,9 milhões), Quênia, Nigéria e Senegal, todos com US\$ 1 milhão, foram os países mais beneficiados (TIEKU, 2018).

Paralelamente ao repasse de recursos, outra iniciativa adotada durante a administração Obama foi o apoio a intervenção militar voltada a mudança de regime. No caso africano, o principal exemplo refere-se à Líbia, país então sob a administração de Gaddafi (1969-2012). Embora desde o período da Guerra Fria as relações entre Líbia e EUA foram marcadas por atritos, motivados, por exemplo, pelas incursões militares norte-americanas refletidas na derrubada de aeronaves (em 1979 e 1989), e bombardeios às cidades de Trípoli e Bengazi (1991), e por acusações de que o governo líbio cooperava com grupos terroristas, em verdade, a partir da administração Bush a relação entre as partes vinha sendo marcada pela aproximação. Reflexo disso pode ser encontrado na entrada de investimentos externos diretos e no fim das sanções políticas e econômicas impostas a Trípoli (VANDEWALLE, 2012). Entretanto, com a Primavera Árabe o que se viu foi o retorno das desavenças entre as partes.

Podendo ser entendida como o conjunto de revoltas de caráter popular que passaram a acontecer em alguns países do Oriente Médio e Norte da África, fruto de anseios relacionados ao desemprego, à falta de liberdade política e o combate a corrupção (JOFFÉ, 2011), a Primavera Árabe, no caso líbio, foi caracterizada pela intervenção militar arquitetada no Conselho de Segurança pelos Estados Unidos, França e Inglaterra via instrumentalização do Responsibility to Protect (R2P, na sigla em inglês). Por um lado, o respaldo conquistado com o R2P, levou à aprovação das resoluções 1970 (embargava a venda de armas) e 1973 (criava uma zona de exclusão aérea) (SECURITY COUNCIL, 2011a; 2011b), à intervenção da OTAN e, conseqüentemente, ao término da administração Gaddafi. Por outro lado, refletiu uma das principais características da política externa norte-americana, no caso, priorizar seus parceiros europeus, que possuíam interesse na intervenção.

### **Economia, Segurança e o lugar da África na administração Trump (2017-2021)**

A dificuldade da administração Obama em romper com a polarização na sociedade norte-americana, caminhou lado a lado à ascensão de Donald Trump, candidato que venceria as eleições para presidente de 2016. Caracterizado por discursos e atos de caráter xenófobo, nacionalista, misógino, dentre outros pontos defendidos pelo radicalismo conservador, Trump direcionou sua administração no rompimento com as iniciativas adotadas anteriormente (PECEQUILO, 2017). No âmbito externo, o descrédito dado ao multilateralismo, ao fortalecimento de laços com parceiros tradicionais, bem como a difusão da economia de mercado, dos direitos humanos, da democracia e do respeito ao meio-ambiente, não apenas foi marcante em sua política externa, como também simbolizaram a ruptura com a principal iniciativa norte-americana no pós-2ª Guerra, qual seja, a OIL (PATRICK, 2017).

Conforme indicado anteriormente, a busca em adequar ou manter a OIL foi encontrada nas administrações Bush e Obama, respectivamente. Entretanto, quando analisada a administração Trump, o que se viu foi a não criação de uma grande estratégia, mas sim, o enveredamento por escolhas de cunho nacionalista e focadas em ganhos unilaterais, em detrimento das conquistas coletivas. Em certa medida, essa tendência já era vista no período eleitoral, com o slogan Make American Great Again e evidenciada com a expressão America First e com o lançamento da NSS de 2017, documento que apresentava a percepção norte-americana sobre o sistema internacional e como Washington deveria atuar (NSS, 2017).

Referente a percepção, é possível indicar que o sistema internacional era marcado por ameaças, desafios e injustiças aos EUA. Ameaças, visto que o mundo era compreendido como espaço marcado por regimes desonestos e desenvolvedores de armas nucleares, pelo terrorismo islâmico no Oriente Médio, dentre outras mazelas que representavam perigo aos norte-americanos. Desafios, uma vez que os EUA estavam diante da ascensão de potências rivais que divergem de seus interesses ou da ascensão de cartéis de drogas resultantes de falhas na aplicabilidade de leis migratórias e de fronteiras consideradas porosas. Injustiça, pois Washington vem sendo impactado por práticas comerciais consideradas desleais e por parcerias e alianças que não auxiliam na estabilidade do sistema internacional (NSS, 2017).

Diante destes desafios, ameaças e injustiças, a administração Trump se pautaria em certas escolhas para cada dimensão. No combate às ameaças, a luta contra o terrorismo, contra o avanço de pandemias e a disseminação de armas de destruição em massa, a atuação em prol da redução do tráfico de drogas e de pessoas, a modernização e reaparelhamento das forças armadas e da base industrial de defesa, e a segurança cibernética dos norte-americanos, eram vistos como fundamentais. Concernente aos desafios, o caminho passava a estar atrelado à segurança nas fronteiras com os países limítrofes, bem como da economia norte-americana. Neste caso, além de políticas voltadas ao âmbito interno, como diminuição da carga tributária, incentivo às empresas investirem no país e melhoria na infraestrutura, para o âmbito internacional, os EUA deveriam forjar novos ou revisar os acordos econômicos já existentes, priorizar as exportações, dentre outras iniciativas compreendidas como necessárias e fundamentais para a revitalização da economia norte-americana (NSS, 2017).

Somadas às iniciativas direcionadas à economia, outra que ganhou destaque e corresponde à dimensão da injustiça diz respeito à crítica a países que, na concepção do governo republicano, não ajudaram a expandir a economia liberal, mas sim, apenas se beneficiaram de sua existência. Neste caso, uma das principais ferramentas para romper com tais injustiças encontra-se na diplomacia, que deveria ser mais agressiva na efetivação dos interesses norte-americanos, na contenção do avanço da China e da Rússia, que passaram a expandir suas relações econômicas em regiões e países onde os Estados Unidos eram influentes, e na atuação em organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), dentre outras destacadas como relevantes (NSS, 2017).

Evidentemente que muitos dos pontos anteriormente indicados não foram alcançados, destacadamente o combate a pandemia, visto que os Estados Unidos assumiram o posto de país com o maior número de infectados e de óbitos relacionados a pandemia da Covid-19 (THE WHITE HOUSE, 2021). Além disso, os quatro anos em que esteve à frente da presidência foram marcados por constantes mudanças em cargos que, no geral, representou certa instabilidade interna no governo e impactou na política externa. Porém, muito das escolhas e das percepções apresentadas na NSS de 2017 marcaram a administração republicana, expondo sua contrariedade a OIL. Exemplos disso podem ser vistos na saída do Acordo Transpacífico, do Acordo de Paris sobre o Clima, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, e na substituição do NAFTA pela Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês) (AYERBE, 2019; GONÇALVES; TEIXEIRA, 2019).

Além de atender seu eleitorado, avesso ao multilateralismo, ao livre comércio, a imigração e ao intervencionismo por questões consideradas humanitárias, o isolacionismo norte-americano era também uma resposta à dimensão da injustiça, visto que concretizava o anseio de Trump em retirar os Estados Unidos de acordos e instituições consideradas desfavoráveis aos interesses de Washington. Inclusive, outros exemplos que podem ser citados referem-se à visão de que atuar na Síria, no Afeganistão, no processo de alargamento da OTAN e na pressão sobre a Coreia do Norte era desfavorável aos interesses americanos (GONÇALVES; TEIXEIRA, 2019). Logo, se Trump buscou negociar com o governo norte-coreano e com o Talibã, não necessariamente objetivou a paz, mas, fundamentalmente, considerou que as negociações diminuiriam gastos compreendidos como desnecessários por Washington.

Ainda que a transformação do NAFTA para USMCA reflita a percepção de que Washington era o parceiro mais prejudicado, vale ressaltar que esta reformulação fazia parte do conjunto de críticas com relação ao México, considerado como ineficaz no combate a entrada de imigrantes irregulares nos EUA. Desta discordância, e juntamente a maior militarização da fronteira entre tais países, a principal iniciativa de Trump dizia respeito a construção do muro entre Estados Unidos e México, que desde a disputa eleitoral era destacado pelo Republicano e se manteve presente em sua gestão, embora não sendo plenamente consolidado (PECEQUILO; FRANZONI, 2019). Ainda no cenário latino-americano, vale destacar o aumento das pressões e sanções a Venezuela, Nicarágua e Cuba, país cujo acordo de aproximação criado durante a administração Obama foi cancelado por iniciativa de Trump (AYERBE, 2019).

A tendência ao embate também foi encontrada na Europa, Ásia e Oriente Médio, isto é, em espaços considerados prioritários na política externa dos EUA. Referente aos continentes, o distanciamento de parceiros como França e Alemanha, caminhou lado a lado ao aumento das pressões sobre a China, país visto como favorecido em instituições como a OMC e a Organização Mundial da Saúde (OMS), e no comércio mundial. Desta percepção, a resposta foi a saída da OMS, e o aumento na taxa de produtos chineses que entravam no mercado norte-americano.

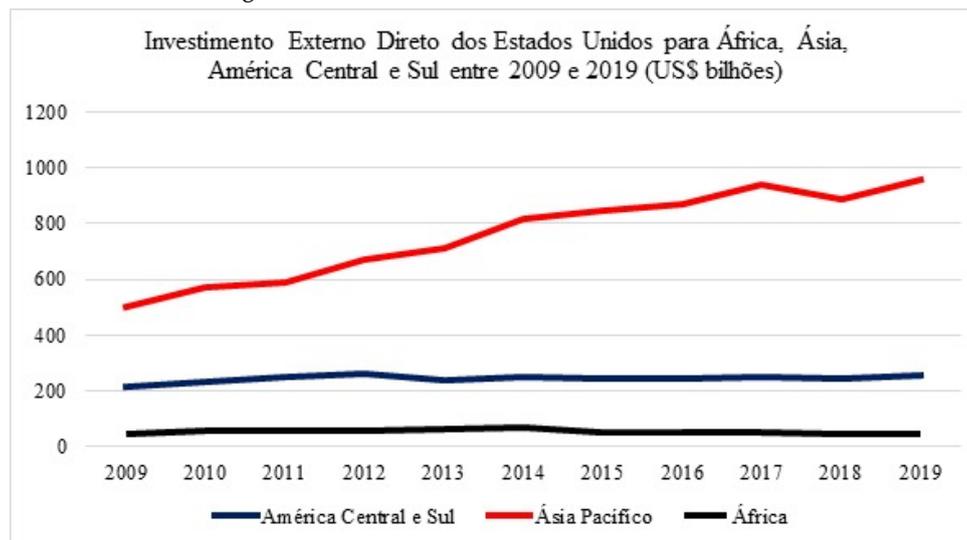
No Oriente Médio, a interação combativa foi encontrada na ampliação das pressões ao Irã, refletida na retirada dos EUA do Plano de Ação Conjunta Global (JCPOA, na sigla em inglês), e, destacadamente, na priorização dos interesses israelenses se comparado aos palestinos. Símbolos desta escolha podem ser encontrados na transferência da embaixada americana para Jerusalém, no fechamento da missão pertencente a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) sediada em Washington, no encerramento do financiamento a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos no Oriente Próximo (UNRWA, na sigla em inglês), dentre outras iniciativas que levavam ao isolamento da Palestina (COPPOLANI, 2020).

Diante destas transformações, manteve-se à atuação na economia e na segurança, porém, seja pela diminuição ou concentração em algumas iniciativas, seja motivado por divergências relacionadas a determinados temas, o que se viu foi o retorno ao desengajamento. Na economia, o interesse pelo Golfo da Guiné convergiu com o desejo em diminuir o assistencialismo junto aos países africanos, e, destacadamente, com a criação da Trump Administration's Prosper Africa Initiative. Exposta inicialmente por John Bolton, em 2018, porém lançada em 2019 na Cúpula EUA-África em Moçambique, a Iniciativa pode ser representada por duas características. A primeira pelo fato de envolver 15 órgãos governamentais, como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês), o U.S. International Development Finance Corporation (DFC), o U.S. African Development Foundation (USADF), dentre outros (COOK; WILLIAMS, 2020).

Já a segunda característica refere-se aos objetivos, no caso, as relações econômicas entre as partes, bem como se contrapor a presença da China no continente. O desejo em romper com o avanço chinês já havia sido destacado na NSS de 2017 e, com a Trump Administration's Prosper Africa Initiative, era exposto que os países africanos seriam englobados nesta tendência à contenção de Pequim. Entretanto, esta estratégia não alcançou os resultados esperados, visto que a China manteve-se fortalecendo suas parcerias no continente, enquanto Washington em 2019, viu o continente contabilizar apenas 1,4% do total comercializado pelos EUA (COOK; WILLIAMS, 2020).

Inclusive, houve o declínio do IED direcionado a África, visto que se em 2016 em torno de US\$ 50 bilhões foram investidos, em 2019, a cifra declinou para em torno de US\$ 43,2 bilhões, valor próximo ao montante investido em 2009, quando os Estados Unidos se encontravam na conjuntura da crise financeira de 2008. Neste caso, a discrepância nos números relacionados aos IEDs pode ser encontrada na comparativa com outras regiões, como América Central e Sul, que entre 2009 e 2019 variou entre US\$ 217 bilhões e US\$ 256 bilhões, e a Ásia Pacífico, que neste mesmo período passou de US\$ 503 bilhões para US\$ 955 bilhões, valores que reforçam o status da África de região que menos recebe investimentos advindos dos EUA (STATISTA, 2021). Em termos gráficos:

Imagem 1- Investimento Externo Direto dos Estados Unidos



Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Statista (2021)

Referente ao âmbito da segurança, Washington priorizou a região composta por Magreb, África Oriental e Chifre da África, espaço compreendido conexo ao Oriente Médio, logo, propenso ao avanço do terrorismo, e a aproximação junto a Nigéria, África do Sul, Argélia, Etiópia, Senegal, enfim, países considerados importantes para a estabilidade do continente (SCHRAEDER, 2018). Em certa medida, a priorização dos países e regiões indicadas buscava englobar a África em dinâmicas de estabilidade e paz voltadas ao sistema internacional e no combate ao terrorismo, e não se direcionava a atender as demandas africanas. Reflexo disso pode ser encontrado no predomínio dos investimentos na criação ou manutenção de iniciativas voltadas ao terrorismo, como a *Trans-Saharan Counter-Terrorism Initiative* (TSCTI), o CJTF-HOA, EACTI, a IMET e, destacadamente o AFRICOM, que em 2018 foi marcado pela presença de 6.000 soldados norte-americanos, e iniciativas como o acordo com o Níger e o uso de bases no Djibouti, Itália e Tunísia para realização de ataques contra grupos terroristas, como o Estado Islâmico e a Al-Qaeda em solo líbio e somali (SCHRAEDER, 2018).

Em contrapartida, outras demandas africanas foram colocadas em segundo plano, inclusive, com a diminuição de recursos direcionados a iniciativas de caráter socioeconômico, e o desinteresse em atuar na pacificação da Líbia, compreendida como uma questão europeia. Junto ao caso líbio, as críticas africanas à administração Trump convergiram com o tratamento dado a questão migratória. Neste caso, eram respostas a políticas como o Ato Executivo nº 13.769 de 2017 que, mesmo contestado pela suprema corte, trazia como objetivo limitar a entrada de africanos advindos da Líbia, Somália e do Sudão, bem como reduzir para 50 mil o número de refugiados que poderiam ser admitidos nos EUA. Além disso, a contestação africana relacionava-se a Proclamação Presidencial 9.645, também de 2017, que restringia viagens para países como Chade, Líbia e Somália, e o encerramento do acordo firmado durante a administração Clinton que garantia aos liberianos a possibilidade de trabalhar temporariamente nos EUA (SCHRAEDER, 2018).

### Considerações finais

Ao longo do artigo buscou-se analisar o lugar da África na política dos Estados Unidos entre 2001 e 2020. Durante as administrações Bush e Obama, ainda que diametralmente opostas em suas sugestões de atuação no cenário internacional, em verdade foi possível destacar a tendência de ambos em ampliar as interações com o continente africano. Referente ao governo republicano, vale destacar que além da manutenção da AGOA, da criação do MCC, do Fundo Global de combate à tuberculose, malária e ao HIV/AIDS, do PEPFAR, dentre outras pertencentes aos âmbitos econômico e sanitário, o que se viu foi o desenvolvimento de diversas iniciativas na esfera da segurança, como os programas FMS e FMF, o EACTI, ATA, *Safe Skies*, PSI, CJTF-HOA, IMET e, destacadamente, o AFRICOM. Conforme exposto no artigo, a

preponderância da segurança, não necessariamente significava atenção de Washington em atender demandas africanas, mas, fundamentalmente, em enquadrar o continente aos interesses de Washington no âmbito sistêmico, especificamente a GcT.

Essa tendência de enquadramento da África, em maior ou menor intensidade, foi encontrada na administração Obama, que mesmo buscando fortalecer laços econômicos, cujo êxito não foi alcançado, também se destacou pelo predomínio no âmbito da segurança. Neste caso, somado ao envio de recursos para países considerados estratégicos para a estabilidade da África, como Egito, Djibuti e Etiópia, e na continuidade de iniciativas direcionadas a combater o terrorismo que foram criadas no bojo da Guerra contra o Terror, o que se viu também foi a adoção de política direcionada à mudança de regime. Exemplo disso foi o apoio dado à intervenção da OTAN na Líbia com o propósito de findar com a administração Gaddafi.

Se durante a administração democrata o caso líbio simbolizou o engajamento dos Estados Unidos na África, o mesmo país africano também exemplificou o desinteresse dos EUA pelo continente africano durante o governo Trump, visto que o republicano não demonstrou interesse em pacificar a Líbia, que se mantém instável até os meses iniciais de 2021 e, direta e indiretamente, afeta o continente como um todo. Junto a este descaso, o desengajamento também pôde ser visto na priorização de determinadas regiões e países considerados importantes para a estabilidade do continente, no investimento em iniciativas voltadas ao contraterrorismo desenvolvidas anteriormente e, destacadamente, na política migratória, encontrada no Ato Executivo nº 13.769, e na Proclamação Presidencial 9.645, ambos de 2017 que, em essência, tinham como objetivo barrar a entrada de imigrantes e, conseqüentemente, dificultava o acesso aos Estados Unidos de determinados grupos africanos, como os muçulmanos. Em outros termos, o hiato existente entre o engajamento durante as administrações Bush e Obama e o desinteresse pela África no governo Trump, acabou por demonstrar a não mudança de status do continente africano na política externa norte-americana.

De modo geral, mantida a tendência dos EUA em englobar a África aos seus interesses no âmbito sistêmico, é possível encontrarmos que na recém-empossada administração, Joe Biden, o continente africano poderá ganhar destaque. Neste caso, não necessariamente pelo interesse do democrata em romper com os desafios africanos, mas, principalmente, pelo acirramento entre Washington e Pequim. Conforme apresentado neste artigo, um dos objetivos relacionados à atuação dos EUA na África dizia respeito ao caráter reativo norte-americano à presença chinesa. No caso Biden, seja pelos argumentos apresentados em artigo publicado na *Foreign Affairs* em 2020 intitulado de “*Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump*”, seja pelo discurso realizado no Departamento de Estado em 4 de fevereiro de 2021, tal disputa tende ao acirramento, fato que, conseqüentemente, poderá impactar nos países africanos, que possuem em Pequim o seu principal parceiro comercial.

## Referências

- ALMEIDA, J. M. A hegemonia americana e a ordem internacional de Clinton a G.W.Bush. **JANUS: Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa**, 2002. Disponível em: < <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/1796>>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Rio de Janeiro; São Paulo: Contraponto; UNESP, 1996.
- AYERBE, L. F. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- AYERBE, L. F. La Política de la Administración Trump para América Latina: Reinención de la Doctrina Monrore? **Revista tempo de mundo**. Brasília: v. 5, n.1, p. 225-240, 2019.
- BANJO, A. U.S. development diplomacy in Africa: From Bill Clinton to George W. Bush. **African Journal of Political Science and International Relations**, [S.l.], n.4, v. 4, p. 140-149, 2010.
- BIDEN, Joseph R. Why America Must Lead Again – Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump. **Foreign Affairs**. Council on Foreign Relations: March/April, p.1-18,2020.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise financeira de 2008. **Revista de Economia Política**, [S.l.], v. 29, n. 1, pp. 133-149, 2009.

- CARDOSO, N. C. C. **Segurança Regional no Chifre da África**: Conflitos, Atores, Agendas e Ameaças. Porto Alegre: UFRGS, 2020.
- CARVALHO, F. C. **Entendendo a Recente Crise Financeira Global**. Porto Alegre: IBASE, 2008. Disponível em: < <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/clipping/9.pdf> >. Acesso em: 22 de dez. 2015.
- COOK, N; WILLIAMS, B. R. **The Trump Administration's Prosper Africa Initiative**. Washington: Congressional Research Service, 2020
- COPPOLANI, A. If I Forget Thee O Jerusalem. In QUESSARD, Maud; HEURTEBIZE, Frédéric; GAGNON, Frédéric. **Alliances and Power Politics in the Trump Era – America In Retreat?** Switzerland: Palgrave Macmillan, p. 75-99, 2020.
- DERGHOUKASSIAN. K. O Estado Cortesão nas Relações Internacionais: a disputa por poder e lucro. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 267-328, 2002.
- FROELICH, I. V. A Política Externa Americana e seus críticos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 48, n. 2, p. 205-215, 2005.
- GONÇALVES, W; TEIXEIRA, T. Trump e a Inflexão da Grande Estratégia. **Revista Tempo do Mundo**. Brasília, v.5, n.1, 177-200, 2019.
- HIRSH, Michael. Bush and the world. **Foreign Affairs**, New York, v. 81, n. 5, p. 18-43, Sept./Oct. 2002.
- IKENBERRY, G. J. America`s imperial ambition. **Foreign Affairs**, New York, v. 81, n. 5, p. 44-60. 2002.
- JAGUARIBE, H. O segundo mandato. **Política Externa**, [S.l.], v. 13, n. 4, 2005.
- JOFFÉ, G. A Primavera Árabe no Norte de África origens e perspectivas de futuro. **Relações Internacionais**, Lisboa, v. 30, p. 85-116, 2011.
- JONES, V. C. WILLIAMS, B. R. **U.S. Trade and Investment Relations with sub-Saharan Africa and the African Growth and Opportunity Act**. Washington: Congressional Research Service, 2012.
- JUDT, T. **Postwar: A History of Europe since 1945**. New York: The Penguin Press, 2005.
- KAGAN, Robert. The benevolent empire. **Foreign Policy**, Washington D.C., p. 24-35, Summer 1998
- KATITO, G. Continuity, little change?: US-Africa Policy under the Obama administration. **OASIS: Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales**. Bogotá: n. 14, p. 145-157, 2010.
- KLARE, M; VOLMAN, D. America, China & Scramble for Africa's Oil. **Review of African Political Economy**, v. 33, nº 108, p. 297-309, 2006.
- NSS. **National Security Strategy For A New Century**. Washington D.C.: National Security Council, 2002.
- NSS. **National Security Strategy For A New Century**. Washington D.C.: National Security Council, 2010.
- NSS. **National Security Strategy For A New Century**. Washington D.C.: National Security Council, 2017.
- NYE, J. S. The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump. **International Affairs: Oxford University Press**, v. 95, n. 1, p. 63-80, 2019.
- OBAMA, B. **President Obama's Speech to Ghana's Parliament – A New Moment of Promise**. Accra: 2009. Disponível em: < <https://bityli.com/uM1k5> >. Acesso em 21 fev. 2021.
- OBAMA, B. Renewing American Leadership. **Foreign Affairs**. Council on Foreign Relations: July/August, 2007.
- PATRICK, S. M. Trump and World Order: The Return of Self-Help. **Foreign Affairs**. Council on Foreign: March/April, 2017.
- PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: UFRGS, 2011.
- PECEQUILO, C. S. Os Estados Unidos de H. Bush a Donald J. Trump (1989/2017): Dinâmicas Políticas de Consenso e Polarização. **Revista Esboços**. Florianópolis, v. 24, n. 38, p. 339-359, 2017
- PECEQUILO, C. S; FRANZONI, M. As relações bilaterais do México com os Estados Unidos: um balanço de 2000 a 2018. **Revista Carta Internacional**. Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 110-141, 2019.
- SCHMIDT, E. **Foreign intervention in Africa: from Cold War to the war on terror**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- SCHRAEDER, P. "Making America Great Again" Against the Backdrop of na "Africa Rising"? The Trump Administration and Africa's Marginalization within U.S. Foreign Policy. **Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations**. Seton Hall University Press, p. 98-117, 2018.

- SECURITY COUNCIL. **Resolution 1970**. New York, 26 Feb. 2011a. Disponível em: <<https://bityli.com/KEmf7>>. Acesso em: 19 fev. 2021.
- SECURITY COUNCIL. **Resolution 1973**. New York, 17 Mar. 2011b. Disponível em: <<https://bityli.com/x2UA0>>. Acesso em: 19 fev. 2021.
- SHLEIFER, A. TREISMAN, D. A Normal Country: Russia After Communism. **Journal of Economic Perspectives**, [S.l.], v. 19, n. 1, p. 151-174, 2005.
- STATISTA, **Business Data Platform**. Hamburg: 2021. Disponível em: <<https://www.statista.com/>> Acesso em 28 mar. 2021
- TEIXEIRA, C. G. P. O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos. 2007, 128f. **Dissertação** defendida no Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PUC-SP, UNESP e UNICAMP). São Paulo, 2007.
- THE NEW YORK TIMES, **Defense Planning Guidance**. New York: 1992. Disponível em: <[http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb245/doc03\\_extract\\_nytedit.pdf](http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb245/doc03_extract_nytedit.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- THE WHITE HOUSE. **National Strategy for the COVID-19 Response and Pandemic Preparedness**. Washington: 2021.
- THE WHITE HOUSE. **Remarks by President Biden on America's Place in the World**. Washington: 2021.
- THE WHITE HOUSE. **U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa**, Washington: 2012.
- THOMSON, S. **Rwanda: from genocide to precarious peace**. New Haven: Yale University Press, 2018.
- TIEKU, T. K. **United States-Africa Relations in the Age of Obama**. New York: Cornell University Press, 2018.
- UNITED STATES CENSUS BUREAU. **Trade in Goods with Africa**. 2020. Disponível em: <<https://bityli.com/z7LNi>>. Acesso em: 19 fev. 2021.
- VANDEWALLE, D. **A History of Modern Libya**. New York: Cambridge University Press, 2012.
- WIJK, R. The limits of military power. **The Washington Quartely**, Washington, v. 25, n. 1, p. 75-92, 2002.
- ZAKARIA, Fareed. The future of american power: how America can survive the rise of the rest. **Foreign Affairs**, New York, v. 87, n. 3, May/Jun. 2008

---

*Funções de colaboração exercidas*

Anselmo Otavio:

*Investigação; Escrita (primeira redação);*

*Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)*

## Desenvolvimento subnacional e política externa: a participação dos entes federados na política externa brasileira para questão amazônica

Subnational development and foreign policy: the participation of federated entities in the Brazilian foreign policy for the Amazon issue

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.112129>

André Luiz Reis da Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

[reisasilva@hotmail.com](mailto:reisasilva@hotmail.com)  

Felipe de Macedo Teixeira

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

[fmt1996@hotmail.com](mailto:fmt1996@hotmail.com)  

### Resumo

A presente pesquisa propõe-se, enquanto objetivo geral, a analisar as relações entre o Governo Federal e os entes federados na formação da política externa brasileira (PEB) para a questão amazônica. Para isso, é desenvolvido um estudo quantitativo e qualitativo dos investimentos realizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, ou IDB – *Inter-american Development Bank*) em entes subnacionais da Amazônia Legal no contexto das políticas de Diplomacia Federativa e da Cooperação Internacional Federativa da política externa brasileira. Assim, o artigo terá como problemática central a análise se a dimensão subnacional dos entes federados da Amazônia Legal foi fortalecida através dos investimentos do BID na região em questões ambientais. Os aspectos metodológicos são traçados a partir da abordagem de análise institucional das políticas de engajamento subnacional. Ademais, a análise dos investimentos do BID é realizada por fontes primárias, além de uma revisão bibliográfica acerca de dois debates da Análise de Política Externa (APE), a pluralização de atores, e o caráter de políticas públicas da política externa. Em suma, os resultados da pesquisa apontam para o papel central das políticas de relações federativas do Governo Federal no fortalecimento dos estados da Amazônia Legal em suas ações internacionais e busca por investimentos.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia; Floresta Amazônica; Banco Interamericano de Desenvolvimento;

### Abstract

This research proposes, as a general objective, to analyze the relations between the Federal Government and the federated entities in the formation of the Brazilian foreign policy for the Amazonian question. To this end, it is developed a quantitative and qualitative study of the investments made by the Inter-American Development Bank (IDB) in subnational entities in the Legal Amazon within the context of the policies of Federative Diplomacy and International Federative Cooperation of Brazilian foreign policy. Thus, the article has as a central problem if the subnational dimension of the federated entities of the Legal Amazon was strengthened through the IDB's investments in the region in environmental issues. The methodological aspects are traced from the approach of institutional analysis of subnational engagement policies. In addition, the analysis of the IDB's investments is carried out by primary sources, in addition to a bibliographic review on two debates on Foreign Policy Analysis (FPA), the pluralization of actors, and the character of public policies on foreign policy. In summary, the results of the research point to the central role of the Federal Government's federal relations policies in strengthening the states of the Legal Amazon in their international actions and the search for investments.

**Keywords:** Paradiplomacy; Amazon rainforest; Inter-American Development Bank;

Recebido: 15 março 2021

Aceito: 13 abril 2021

*Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse*



## Introdução

A transnacionalização da política é um fenômeno defendido pelas escolas liberais institucionalistas, cujas principais consequências associam-se ao questionamento da divisão clássica de agendas domésticas e externa. Tal caráter “interméstico” que a política passa a ganhar foi instrumentalizado pela subárea das relações internacionais da Análise de Política Externa como meio de estudo das variáveis e determinantes que levam ao processo de decisão e execução das relações exteriores de um país (FIGUEIRA, 2011; HUDSON; VORE, 1995). Neste processo, a paradiplomacia surge como consequência prática e teórica dos processos de interdependência econômica e internacionalização de pautas domésticas. Tendo como uma das principais razões e motivações a ineficácia dos governos centrais de atenderem às demandas regionais/locais, a paradiplomacia surge enquanto instrumento dos governos subnacionais de promoção seu desenvolvimento, de forma a atender suas especificidades.

No caso do Brasil, a ação externa de estados ganha força no final década de 1980 diante da descentralização da política no país e pelo processo de abertura econômica e integração regional, que tanto expôs o mercado doméstico às pressões internacionais, quanto oportunizou aos atores domésticos à busca pela internacionalização enquanto meio de buscar parcerias e oportunidades de interesse subnacional. Adota-se o entendimento defendido por Miklos (2010; 2011), Meirelles (2016) e Banzatto (2015), de que dimensão subnacional brasileira nas relações internacionais ganha força através das políticas adotadas durante os governos Cardoso e Lula da Silva, a Diplomacia Federativa e a Cooperação Internacional Federativa, respectivamente. No entendimento destes autores, ambas políticas fizeram parte de uma mudança de postura do Estado brasileiro perante à paradiplomacia, passando do receio institucional ao apoio e incentivo da ação externa subnacional. A Cooperação Internacional Federativa, principalmente, passou a engajar tais entes federados nas ações da política externa brasileira através de diversos mecanismos de cooperação federativa, dentre os quais a intermediação com instituições financeiras internacionais para investimentos diretos em entes subnacionais foi uma das medidas que ganhou força.

Partindo deste contexto, a questão da preservação da Floresta Amazônica, um dos objetivos da política externa brasileira (PEB) na agenda ambiental, ganha reforço na PEB pela mobilização dos entes federados da Amazônia Legal (estados do Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará, Amapá, Acre, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão) nos esforços de engajamento internacional. Os esforços intergovernamentais de entes federados são parte da noção de federalismo cooperativo a qual a Constituição Federal de 1988 busca construir na organização do Estado brasileiro. Dentre as atividades paradiplomáticas, a prática de busca de empréstimos e investimentos externos é entendida como elementar na promoção do desenvolvimento local (TAVARES, 2016), e para o entendimento da dimensão subnacional da política externa brasileira. Desta forma, o presente trabalho teve como problemática central responder: a dimensão subnacional da política externa, centrada preservação da Floresta Amazônica, foi fortalecida através dos investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento na região?

No intuito de prover uma dimensão explicativa mais ampla à problemática estabelecida, propôs-se a hipótese de que as políticas do Estado brasileiro para questão da paradiplomacia e política externa – a Diplomacia Federativa e a Cooperação Internacional Federativa - deram força política e autonomia aos entes da Amazônia Legal, levando, de forma indireta, a um aumento de investimentos do BID na região diretamente nos estados, e fortalecendo a dimensão subnacional da política externa. A escolha desta hipótese permitiu à pesquisa, na medida em que buscou responder a problemática central, direcionar os estudos dos investimentos do BID na região Amazônica a partir das relações federativas e dentro do contexto institucional de construção da política externa brasileira em múltiplos níveis e atores.

A partir do problema e hipótese traçados, a pesquisa teve como objetivo geral analisar como ocorreu a relação entre os entes federados e o Governo Federal para construção da política externa brasileira na questão amazônica. Especificamente, propõem-se: (1) estudar quantitativa e qualitativamente os investimentos realizados pelo BID em entes subnacionais da Amazônia Legal; (2) analisar o papel das instituições da Diplomacia Federativa e da Cooperação

Internacional Federativa na construção da dimensão subnacional da política externa brasileira. Tomou-se como referencial temporal os anos de 1995-2019, período que marca os principais investimentos do BID na região. Desta forma, a paradiplomacia para os entes subnacionais da Amazônia Legal será instrumentalizada enquanto um meio de promoção do desenvolvimento local. Neste caso, as políticas ambientais confundem-se com as políticas públicas de desenvolvimento social dos estados, e o artigo ilustra como os investimentos realizados na região convergem com tal pensamento, ao associar a proteção ambiental com o desenvolvimento social.

Para desenvolver o problema proposto, a pesquisa utilizou-se da literatura de Análise de Política Externa, tanto pelos estudos pioneiros de ação externa subnacional, no intuito de construir uma base teórica sobre as dinâmicas entre o poder central e o poder local na formação da política externa, quanto pela análise exploratória de como as políticas do Estado brasileiro para a paradiplomacia fortaleceram a dimensão subnacional da política externa. Como bem observa Salomón (2011), nos estudos sobre paradiplomacia o objeto de estudo da APE torna-se o governo subnacional e suas relações com o governo central. Assim, a escolha da APE enquanto abordagem teórica justificou-se na medida em que esta subárea se ocupa dos estudos dos fatores determinantes e variáveis dos processos de tomada de decisão da política externa estatal e suas unidades decisórias neste processo (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013), demonstrando-se enquanto perspectiva analítica adequada. A análise desta literatura, realizada a partir da abordagem institucional e, contemplando diferentes gerações dos estudos de paradiplomacia, é cruzada com os dados primários oriundos do BID, de forma a permitir o desenvolvimento de uma discussão teórica que responda a problemática central e à hipótese traçadas.

No aspecto metodológico, uma vez que o problema se inseriu no campo da construção da política externa e relações federativas brasileiras, a pesquisa foi conduzida a partir de uma abordagem de análise institucional com enfoque majoritariamente qualitativo, permitindo o entendimento dos processos, atores e dinâmicas que contemplaram tal dimensão subnacional. As fontes escolhidas contemplaram a necessidade teórico-conceitual proposta. A literatura de base revisada, além de permitir o entendimento das relações entre o ente central e os entes subnacionais, traçou os principais liames das políticas de Diplomacia Federativa e Cooperação Internacional Federativa, cuja análise foi posteriormente contribuída por fontes primárias de dados governamentais.

Ademais, a análise dos investimentos do BID foi realizada de forma qualitativa e quantitativa através de uma pesquisa ao banco de dados disponibilizado pelo Banco em sua base eletrônica, com ênfase na seção de projetos nas áreas de *Environment and Natural Disasters*. Tal seção é a responsável por englobar projetos financiados pelo Banco na área ambiental. Como primeiro corte, foram analisados os investimentos realizados diretamente nos estados da Amazônia Legal. Em seguida, foram analisados aqueles realizados através do Governo Federal brasileiro para questões da floresta Amazônica. Todos os projetos analisados estão na categoria de já aprovados pelo Banco. Tais cortes permitiram à pesquisa o entendimento da contribuição dos investimentos do Banco tanto em políticas locais quanto nacionais, de forma a testar a hipótese proposta.

Portanto, a pesquisa inseriu-se neste contexto da presença de dois níveis de poder estatal na questão amazônica, o nível regional/local (subnacional) e o nível nacional, a primeira por uma interpretação dirigida pela subsidiariedade e desenvolvimento local, e a segunda pela ótica da soberania nacional. Insere-se assim a pesquisa dentro de dois debates centrais que permeiam a Análise de Política Externa (APE): a pluralização de atores nas relações interno-externo para condução das relações exteriores (FARIA, 2012); e a caracterização de política externa enquanto política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013). Tais debates foram parte essencial para condução do desenvolvimento deste trabalho, apontando como a política externa brasileira passa a ganhar uma dimensão subnacional voltada ao desenvolvimento de demandas regionais, com potencial contributivo para consecução dos objetivos nacionais na questão da preservação amazônica.

## Referencial teórico

Ao analisar a questão da paradiplomacia perante o referencial da Análise de Política Externa, estudos sobre as unidades subnacionais começam a relacionarem-se com tal abordagem a partir dos exames acerca da interação entre os ambientes doméstico e internacional, reconhecendo uma interdependência. A primeira geração de estudos sobre a ação externa de entes subnacionais concentrou-se no possível tensionamento da relação entre o poder local e o poder central (HOCKING, 1997; KEATING, 2004; KINCAID, 1990; LECOURS, 2008), além da busca pela definição teórica sobre o que constitui uma política externa, tendo em vista a necessidade de reavaliação do paradigma estatocêntrico diante do “desafio subnacional”.

Destacaram-se ainda neste debate os trabalhos de Duchacek (1990) e Soldatos (1990), visto que realizam análises a partir de estados federados, de forma que a aplicabilidade de seus estudos sobre o caso do federalismo brasileiro leva este trabalho a focar-se nas contribuições destes dois autores. Ao estudar as possibilidades de convergência das ações internacionais subnacionais e nacionais, Soldatos explicou (1990) que o processo de segmentação da política externa pelos entes subnacionais poderia levar à racionalização desta política externa, ao invés de um processo conflituoso entre os entes do país. Tal racionalização trata-se de um processo de descentralização coordenada na política externa, no qual o ente central aceita e junta forças políticas com os subnacionais para o *policy making* da política externa, de forma a gerenciar as diversas atividades transgovernamentais a harmonizá-las em suas próprias políticas (SOLDATOS, 1990).

Desta forma, segundo a literatura, a superação deste tensionamento da ação externa subnacional parte da noção de horizontalidade da política externa, defendida por Duchacek (1990). Este último elabora o conceito de *combinative foreign policy*, propondo uma política externa com o ente central e os locais de forma a alterar os padrões de relacionamento entre estes entes de uma dinâmica vertical à horizontal (DUCHACEK, 1990). O funcionamento do modelo proposto por este último autor passaria pela construção de novas fórmulas institucionais de coordenação e cooperação entre o central e local, no que Hocking (1997) chama de operacionalidade de níveis múltiplos nas arenas subnacionais, nacionais e internacional, também defendido por Cornago (2010) por expressar uma possível complementariedade.

No caso dos estudos da ação externa subnacional no Brasil, as dinâmicas das ações externas dos estados e municípios passam a desafiar o arcabouço institucional que caracterizou o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores. Os principais questionamentos acerca deste insulamento utilizam-se da Análise de Política Externa para discutir o déficit democrático derivado do desequilíbrio no processo decisório em política externa no país. Tal discussão foi aprofundada a partir do debate que aproxima a política externa das políticas públicas. Neste, como apontam Milani e Pinheiro (2013), a pluralização de atores, que ocorre tanto pela participação política do Legislativo na política externa, quanto pela presença de diferentes agências e entes subnacionais diretamente pelo poder Executivo, acarreta também em uma diversidade de temas a fazerem parte da agenda externa do país (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Neste processo, a transversalidade de temas antes vistos como domésticos, agora passam por um processo de internacionalização da pauta de políticas públicas. Milani e Pinheiro (2013) defendem, desta forma, repensar a política externa como um contínuo entre o nacional e o internacional, diante da diluição das reações de poder entre o plano doméstico e externo (MILANI; PINHEIRO, 2013). Tal contribuição converge com o debate acerca da paradiplomacia e as relações externas do ente central, na medida em que os entes subnacionais são parte deste processo de pluralização de atores nas relações internacionais como, por exemplo, Sartori (2014) aponta para a paradiplomacia no processo de integração do Mercosul. A dimensão subnacional da política externa passou a ganhar reconhecimento pelo Governo Federal a partir da política de Diplomacia Federativa implementada pela gestão de Cardoso em 1995, e tem continuidade na política de Cooperação Internacional Federativa da gestão de Lula da Silva e Rousseff, começando em 2003 (MIKLOS, 2011; MEIRELLES, 2016; BANZATTO, 2015). Partindo deste ponto que o problema da presente pesquisa teve enfoque temático, no intuito de responder como a inserção subnacional, tornou-se uma dimensão dos esforços internacionais do Estado brasileiro de proteção da Floresta Amazônica.

## A Amazônia, a soberania brasileira e as relações federativas

A questão da soberania brasileira sobre a Amazônia passa por processos de securitização e dessecuritização, a depender dos governos e da conjuntura política (SOUZA, 2019), e adquire forte conteúdo na política regional, na medida em que está fortemente ligada a soberania brasileira sobre uma parte significativa de seu território. A antiga visão do Estado brasileiro sobre a Floresta Amazônica é sintetizada pela abordagem estatal durante o período militar, no qual a região ficou em segundo plano na política externa, "diluída na questão geral ambiental" (BEZERRA, 2013, p. 159), até a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, que traz maior ênfase ao eixo norte-sul da PEB. Tal visão é explicada também por Fearnside (2016) ao apresentar as diversas obras de infraestrutura realizadas na região sem estudos de impactos ambientais, no período do regime militar, permeado pelo pensamento desenvolvimentista. Além disso, como lembra Moreira (2013), o medo da desnacionalização da isolada região amazônica norteou uma política baseada nas noções de soberania e limites fronteiriços por parte do ente central. A principal resposta internacional do país foi a articulação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 1978, que reunia Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, mas que careceu de maiores investimentos diplomáticos. O TCA ensejaria a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OCTA) apenas em 1995 (SILVA, 2009)

Entretanto, a partir dos anos 1990 tem-se inflexão política por parte do Estado brasileiro como uma resposta institucional à desconfiança internacional acerca da capacidade do país de gerir a Floresta, que despertava discursos de internacionalização daquela região enquanto patrimônio da humanidade (BEZERRA, 2013). Além disso, tal período marca a busca por uma nova imagem internacional quanto a questões ambientais do país, refletindo na emergência de uma retórica envolta ao desenvolvimento sustentável e combate ao desmatamento pela política externa brasileira perante à comunidade internacional, que continuou nas décadas seguintes (BEZERRA, 2013). Neste período, as instituições financeiras internacionais passam a ter um papel central no financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável na região amazônica (FEARNSIDE, 2016).

Desta forma, Fearnside (2016) apontou que as políticas do Governo Federal para questão ambiental, especificamente quanto à Amazônia, apesar de por vezes inconsistentes e com medidas ainda desenvolvimentistas, representaram avanços no combate ao desmatamento e atuação interministerial sobre questões ambientais. Dentre os pontos de destaque apontados pelo autor (FEARNSIDE, 2016), o papel desempenhado pelos entes subnacionais da região amazônica tem sido essencial para os esforços de preservação da Floresta, por vezes mais ativos do que o ente central brasileiro na busca por financiamento para manutenção florestal. Tendo em vista que a dimensão subnacional da questão amazônica passou a ganhar projeção internacional através das ações de paradiplomacia, a próxima subseção realizou um estudo sobre o desenvolvimento desta dimensão nos estados da Amazônia Legal e as relações com o Governo Federal.

Uma vez que a ação externa subnacional passou a se consolidar a partir dos anos 1990 no país (BRANCO, 2008; NUNES, 2005), o posicionamento do Itamaraty transitou de acomodação institucional e desconforto para aceitação e valorização, através de políticas do ente federal para acomodação institucional deste novo fenômeno. O processo de reconhecimento ganhou ênfase com o discurso do Chanceler Luiz Felipe Lampreia em 1995, no qual reconhece a necessidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE) de incorporar a dimensão subnacional das relações externa (BRASIL, 1995). A partir destes termos foi proposta a Diplomacia Federativa, uma política de Estado no qual o MRE estabelecia estruturas institucionais para controle e coordenação da ação internacional subnacional. Tal política manifestou-se institucionalmente pela criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF) e os escritórios de representação regional a ela vinculados, ambos em 1997, no intuito de realizar a intermediação entre a Chancelaria e os entes subnacionais, buscando incorporar as demandas dos entes subnacionais à PEB (MIKLOS, 2011).

A partir do governo de Lula da Silva deu-se maior projeção à paradiplomacia, com o estímulo federal e integração à estratégia de desenvolvimento nacional, com a institucionalização da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), ampliando o âmbito da antiga ARF, além da criação da Assessoria de Cooperação Internacional

Federativa (ACIF), em 2003, e a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), em 2004. A transição em 2003 para o governo Lula foi acompanhada por uma mudança de política quanto à ação dos entes subnacionais. Engajando-se na noção de diálogo federativo como instrumento para o desenvolvimento nacional, consolida-se a Cooperação Internacional Federativa enquanto política de Estado para os entes subnacionais. Tal política passa a refletir a visão governamental da atuação externa dos subnacionais enquanto parte da estratégia de inserção internacional do país, baseando-se no binômio promoção-coordenação (SOMBRA SARAIVA, 2004; MIKLOS, 2011; MEIRELLES, 2016).

No caso dos estados da região amazônica, conforme apontam Gomes Filho e Vaz (2008), o isolamento geográfico e fraca infraestrutura deixaram os entes subnacionais da região amazônica com considerável afastamento da vida nacional, e, ao mesmo tempo, permitiram aproximação com os entes homólogos fronteiriços, principalmente pela similitude geográfica, de forma que a paradiplomacia manifestou-se como alternativa aos padrões de desenvolvimento local (MOREIRA, 2013). Assim, a principal motivação presente que mobilizou os entes subnacionais amazônicos à ação internacional foi à aceleração de seu desenvolvimento regional, buscando assim políticas de melhoria do bem-estar das comunidades locais, ocorrendo, dentre outras ações, pela atração de investimentos estrangeiros (GOMES FILHO, 2011).

Neste cenário, o Estado do Amapá desponta como um dos pioneiros na região a realizar atividades externas, na busca por alternativas de desenvolvimento sustentável por meio de parcerias internacionais diretas, atuando desde 1995, seguido posteriormente pelos estados do Pará, Roraima e Amazonas (GOMES FILHO, 2011). Tais relações com entidades internacionais manifestaram-se primeiramente, com as relações com a Guiana Francesa para desenvolvimento integrado na região através do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (MOREIRA, 2013), patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento posteriormente.

A expansão e consolidação das ações internacionais dos entes federados da região amazônica ganham força institucional a partir do estabelecimento do Escritório de Representação do Itamaraty na Região Norte (ERENOR) em 1997, que foi uma das articulações propostas pela pioneira política da Diplomacia Federativa, no intuito de apoiar e assessorar os estados e municípios da região em suas atividades internacionais (MOREIRA, 2013; GOMES FILHO, 2011). Desta forma, Gomes Filho observou que desde os anos 1990 todos os estados da Amazônia Legal, salvo Rondônia, criaram aparatos paradiplomáticos na estrutura político-administrativa do Poder executivo estadual, acentuando-se na segunda metade da década de 2000 (GOMES FILHO, 2011, p. 277), na vigência da Cooperação Internacional Federativa.

Ademais, associa-se a valorização ação externa subnacional à emergência do Estado Logístico no Brasil, que teve como política neste setor a Cooperação Internacional Federativa, de forma que a paradiplomacia amazônica passa a ser enxergada enquanto instrumento complementar à política externa do Brasil (MOREIRA, 2013). Desta forma, ainda que a dimensão autônoma da ação externa tenha crescido nas últimas décadas para os estados da Amazônia Legal, tornou-se essencial a ação em parceria com o Governo Federal. Neste ponto, conforme apontam Gomes Filho e Vaz (2008), a “mediação do governo central brasileiro tem sido crucial na interlocução das iniciativas desses governos subnacionais regionais na seara internacional” (GOMES FILHO; VAZ, 2008, p. 162). Tal ponto convergiu com o analisado anteriormente, no qual a política da Cooperação Internacional Federativa é construída no intuito de articulação dos entes subnacionais para ações externa de forma a fortalecer a voz externa do país. Por fim, Gomes Filho (2011) ressaltou que as ações externas dos entes subnacionais da região amazônica estiveram majoritariamente em cooperação com o Governo Federal, através das redes de relações diplomáticas federativas, de forma colaborativa com a diplomacia nacional (GOMES FILHO, 2011).

Pode-se inferir que os entes subnacionais da Amazônia Legal têm ênfase nas relações externas com seus homólogos fronteiriços, porém Gomes Filho e Vaz (2008) apontam para o crescente número de parcerias articuladas com atores internacionais fora do escopo regional. A principal razão apontada pelos autores para ação externa destes estados foi a busca por soluções alternativas às problemáticas socioeconômicas locais, e a temática ambiental aparece associada ao desenvolvimento local. Por sua vez, Moreira (2013) concluiu que os entes subnacionais da Amazônia Legal se

desenvolveram de forma reativa no aspecto das atividades internacionais, tendo em vista sua reduzida capacidade de influência nas políticas de integração regional do país.

### **Os investimentos do banco interamericano de desenvolvimento nos entes subnacionais da Amazônia legal para questões ambientais**

Os projetos voltados ao desenvolvimento sustentável da região amazônica datam a década de 1990 no Brasil. Assim, a presente seção, através de uma abordagem descritiva e explicativa, analisou os investimentos realizados pelo BID envolvendo os temas de preservação da floresta Amazônica no país.

Acerca dos investimentos realizados nos estados brasileiros da Amazônia Legal, os estados do Acre, Amapá e Tocantins foram identificados como os beneficiados por projetos de preservação da Floresta. O estado do Acre foi o que registrou o maior número de projetos (cinco). A maior parte destes tiveram como enfoque a preservação de zonas florestais tanto pela modernização do aparato estatal de fiscalização e gerenciamento, quanto pela melhoria nas condições de vida da população local. Destacou-se o projeto *The Acre Sustainable Development Program* (2013), posteriormente apoiado nos aspectos técnicos pelos projetos *Improving Tropical Forest Management as a Strategy for CC mitigation* (2011) e *Forestry Evaluation in the State of Acre* (2019), sendo o primeiro projeto (2013) no valor de 120 milhões de dólares para estabelecer um programa de expansão da economia florestal realizado em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento e com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado do Acre (IDB, 2012). Teve como objetivo auxiliar o estabelecimento de plantações de florestas em áreas degradadas e auxiliar o fortalecimento institucional do governo para fortalecer a administração florestal e provisão eficiente e efetiva dos serviços de manutenção florestal. Os outros dois projetos realizados no estado acreano envolveram medidas de cooperação técnica no intuito de fortalecer a dimensão sustentável do setor extrativista do estado (*Strengthening Extractive Activities Acre – 2019a*); e introduzir alternativas econômicas para estabelecimentos de extração baseados na exploração racional através do gerenciamento apropriado que irá garantir a conservação do ambiente nestas áreas (*Sustainable Use Tropical Forest in Acre - 2000*), este último, com ênfase no desenvolvimento comunitário<sup>1</sup> (IDB, 2000a).

Quanto aos demais estados beneficiados, o Amapá recebeu o projeto *Linking climate change mitigation to community based forest management in Amapá* (2013a), de cooperação técnica com objetivo de auxiliar o Governo do Estado do Amapá, através do Instituto Estadual de Florestas, a desenvolver floresta sustentável com base em atividades com objetivo de mitigar as emissões do gás GHC e promover a conservação de serviços bioclimáticos (IDB, 2013a). Dentre as medidas do projeto, incluem-se o treinamento de famílias locais para gerenciamento sustentável da floresta e identificação de fundos para financiamento de longo prazo dos serviços de conservação bioclimáticos (IDB, 2012a, p. 2). Por sua vez, o estado de Tocantins recebeu o projeto de cooperação técnica *Environmental Conservation in Tocantins* (2019b), com objetivo de estabelecer uma área de proteção como mecanismos de preservação da herança natural e cultural (IDB, 2019b).

Acerca dos projetos realizados pelo Banco diretamente com o Governo Federal brasileiro, percebeu-se uma ênfase em questões envolvendo diretamente o controle do desmatamento da floresta amazônica, tanto pela cooperação técnica quanto pelo financiamento de novos programas. Quanto à primeira modalidade, destacou-se o *Low Carbon Agriculture and Avoided Deforestation for reducing Poverty* (2013b), com objetivo de implementar um programa de recuperação de florestas degradadas e pastoreios através da restauração de 37 mil hectares de terra degradada em 7 estados estratégicos na Floresta Amazônica e Atlântica (IDB, 2013b). No mesmo ano foi aprovado o *Planning and Capacity Building of the transition Fund for ARPA for Life* (2013c), apoiado em questões técnicas pelo *Planning and Capacity Building of the Transition Fund for ARPA for Life* (2013e) cujo objetivo fora aumentar a manutenção e operação da ARPA, com ênfase nas medidas de mitigação da

---

<sup>1</sup> Está inserido na estratégia do BID para o Brasil, cujo elemento central é auxiliar no gerenciamento ambiental e problemas de recursos naturais, com ênfase na proteção de ecossistemas vulneráveis (IDB, 2000, p. 3)

mudança climática através do combate ao desmatamento. Nestes dois projetos foram previstas medidas de treinamento e provisão de equipamentos e assessoria às atividades da ARPA no Brasil (IDB, 2013d; 2013e).

A mitigação das mudanças climáticas foi parte também dos projetos *Assessment of the Impacts of Climate on the Stability of the Amazon Rainforest* (2013f), projeto de 1,5 milhões de dólares com objetivo de prover cooperação técnica para assistir o governo brasileiro, através do Ministério de Ciência Tecnologia e Inovação, na avaliação da probabilidade de morte da floresta amazônica e suas implicações potenciais, bem como a relevância da fertilização com carbono para melhorar seus efeitos potenciais (IDB, 2013). Por fim, o combate ao desmatamento teve como projeto principal o *Program to Support the Amazon Protection System* (2005), também de cooperação técnica, com meios para apoiar o pleno desenvolvimento do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) com vistas à sua sustentabilidade financeira, levando em consideração seu papel estratégico como ferramenta governamental e o uso do sistema em benefício da sociedade (IDB, 2005).

Ao analisar tal desenvolvimento institucional dos entes subnacionais da região amazônica perante os investimentos realizados pelo BID, percebeu-se a implementação de projetos de impacto direto e indireto na preservação da floresta amazônica através do Governo Federal (cinco projetos) e dos estados brasileiros (sete projetos). Dentre os pontos de maior destaque na análise, aponta-se para a ênfase em desenvolvimento das comunidades locais e sua qualidade de vida dos projetos ligados ao Acre, Amapá e Tocantins. Tendo em vista que tais entes governamentais estão mais próximos das populações locais de extração e agricultura, a capacitação da população destes estados foi vista como essencial para, conseqüentemente, ser uma medida de uso sustentável dos recursos da floresta, o que foi reforçado nos relatórios de diversos projetos (BID, 2000; 2013; 2013a; 2019; 2019a). Quanto aos projetos ligados ao ente central brasileiro, a ênfase mais direta no combate ao desmatamento se expressou através do financiamento de grandes projetos de nível nacional, tais como a ARPA e o SIPAM.

### **Discussão: a pluralização de atores e políticas públicas**

A hipótese proposta no presente trabalho foi acerca do fortalecimento da dimensão subnacional dos estados da Amazônia Legal como consequência das políticas de incentivo do Governo Federal nas relações externas dos estados. Para testá-la e responder ao problema do fortalecimento da dimensão subnacional pelos investimentos do BID foi realizado em um primeiro momento um levantamento bibliográfico acerca de dois debates centrais da APE; em seguida, uma revisão bibliográfica apresentou brevemente a construção das políticas para a Amazônia, destacando o papel dos entes subnacionais da região nestes esforços, que se utilizam desta questão como um meio de projeção internacional, apoiados pelas estruturas do Governo Federal e do MRE. Por fim, mapearam-se os investimentos do BID na região amazônica feitos em parceria com os estados e com o ente central brasileiro.

Acerca do primeiro debate de APE, da pluralização de atores na política externa brasileira, as evidências levantadas no trabalho explicaram que Diplomacia Federativa e a Cooperação Internacional Federativa atuaram de forma mediata e indireta no fortalecimento da dimensão subnacional para política externa nacional (GOMES, FILHO, 2011; MOREIRA, 2013; GOMES FILHO; VAZ, 2008). Isso ocorreu por dois fatores principais: tais políticas deram maior porosidade institucional do Itamaraty, através das estruturas de apoio e assessorando aos entes subnacionais – dentre eles o ERENOR (FARIA, 2012; MEIRELLES, 2016); e a partir de 2003 os estados e municípios passaram a ser engajados nos esforços e políticas de desenvolvimento do país através de suas ações externas (NUNES, 2005; MIKLOS, 2011). Conseqüentemente, houve maior inserção externa dos entes da região amazônica a partir de 1997, e principalmente na década seguinte, como constatou Gomes Filho (2011). Além disso, ambas as políticas federais passaram a promover a dimensão subnacional como uma vertente complementar à execução das políticas nacionais, e as ações externas dos estados da região atuaram majoritariamente em convergência e colaboração com o ente central, em um processo de racionalização e segmentação da política externa (SOLDATOS, 1990; DUCHACEK, 1990).

Esta ênfase na complementariedade da ação subnacional para política externa brasileira passou a ser aplicada nas políticas de proteção da Floresta Amazônica tanto em colaboração com o ente central quanto de forma autônoma, tornando os estados agentes ativos e essenciais nos esforços de preservação do ambiente, conforme constatou Fearnside (2016). Isso convergiu não somente com o referencial proposto, acerca da racionalização proposta por Soldatos (1990), mas também refletiu no desenvolvimento institucional dos entes federados da região para questões internacionais (MOREIRA, 2013).

Ao aplicar este debate aos projetos financiados pelo BID, aponta-se que de forma mediata identificaram-se complementariedades nos projetos de nível estadual e nacional. Uma vez que os projetos realizados através do Governo Federal tiveram como enfoque a abordagem de escala nacional sob a questão amazônica, sua execução em nível local depende da capacitação técnica dos aparatos estaduais. Assim, a ênfase em questões de fortalecimento institucional e cooperação técnica de agentes estatais e comunidades locais dos estados sobre gerenciamento e proteção da floresta amazônica acabou sendo parte do elemento indireto das medidas em nível nacional. Ademais, foi identificada uma intensificação dos investimentos do Banco diretamente nos estados a partir dos anos 2000, principalmente através de projetos de cooperação técnica, atuando diretamente com as secretarias estaduais, algo inexistente nos registros do BID anteriormente.

Percebeu-se assim um aumento dos investimentos de forma direta nos estados, algo anteriormente inexistente. A ênfase de tais projetos do BID na escala local ocorreu pela mitigação da degradação da floresta amazônica através do desenvolvimento comunitário e dos aparatos do estado. A complementariedade de tais projetos nos estados em relação aos projetos em nível federal relacionou-se, assim, com o debate da complementariedade na paradiplomacia à política externa nacional.

O segundo debate levantado, acerca da dimensão de políticas públicas que a política externa detém, defendida por Milani e Pinheiro (2013), ajudou a explicar como esta complementariedade temática dos projetos financiados pelo BID fortalece a dimensão subnacional da política externa. Observou-se que política externa passa a ser um contínuo das políticas domésticas devido à transversalidade das agendas e pluralidade de atores envolvidos (MILANI; PINHEIRO, 2013). Assim, o aumento dos investimentos do BID de forma direta nos entes subnacionais da região amazônica demonstrou o fortalecimento da dimensão subnacional pois tais investimentos têm como objetivo o desenvolvimento de pautas locais da agenda ambiental. Tanto pelo fortalecimento do aparato estatal subnacional, quanto pelos investimentos em capacitação técnica de comunidades e desenvolvimento humano, o que foi observado nos projetos patrocinados pelo Banco foi um enfoque nas políticas públicas dos estados como um instrumento de proteção mediata da Floresta.

Uma vez que os investimentos do Banco, analisados em forma comparativa entre os entes subnacionais e o Governo Federal, são complementares em seu objetivo final de combate ao desmatamento da floresta e desenvolvimento humano das comunidades locais, pode-se apontar que as estruturas construídas pela Diplomacia Federativa e a Cooperação Internacional Federativa atuaram de forma mediata neste processo. Inicialmente pelo Escritório regional, e posteriormente pelo engajamento nas políticas nacionais, o aumento registrado nos investimentos diretos do Banco nos estados converge temporalmente com a consolidação da Cooperação Internacional Federativa (2003), cujas políticas de apoio e assessoramento dos entes subnacionais refletiram no fortalecimento do aparato institucional dos estados da região (GOMES FILHO, 2011). Desta forma, esta última política ajudou a criar a dimensão subnacional a qual a paradiplomacia representa para a política externa brasileira, e o caso das medidas de proteção da Floresta Amazônica são um caso central para este entendimento.

Portanto, ao analisá-la perante o debate realizado e os dados levantados, percebeu-se a confirmação da hipótese. O aumento de investimentos diretos e complementares do BID nos estados da Amazônia Legal foi consequência mediata da Cooperação Internacional Federativa e a Diplomacia Federativa, visto que legitimaram politicamente os entes

subnacionais na ação externa, como também os projetaram como uma dimensão complementar dos objetivos da política nacional.

### **Considerações finais:**

O desenvolvimento argumentativo do presente trabalho visou responder ao problema de pesquisa acerca do fortalecimento da dimensão subnacional através dos investimentos do BID nos estados da Amazônia Legal. Para respondê-lo, o estudo inseriu-se nos debates acerca da pluralização de atores na PEB e o caráter de política pública que a política externa detém. Ambos foram analisados a partir do referencial e da literatura de Análise de Política Externa, e considerando o papel da Diplomacia Federativa e da Cooperação Internacional Federativa como políticas federais de incentivo e coordenação ação externa subnacional.

O primeiro debate proposto foi explorado no trabalho através do papel cada vez mais relevante dos estados da região amazônica nas políticas brasileiras de preservação da Floresta. Os investimentos do BID analisados confirmaram o levantamento literário realizado, que apontou para os estados como agentes ativos na busca pelo financiamento das políticas e projetos de proteção da Floresta. Por sua vez, o segundo debate foi explorado ao realizar a análise dos investimentos do BID diretamente nos estados da região amazônica. Uma vez que tais investimentos se direcionaram majoritariamente a projetos de desenvolvimento humano e comunitário, a dimensão de políticas públicas da política externa fica mais visível através da escala local, no qual o combate ao desmatamento e o gerenciamento florestal são realizados pelo incentivo e capacitação de comunidades locais.

Os resultados objetivos da hipótese apresentada apontaram para o papel central das políticas da Diplomacia Federativa e da Cooperação Internacional Federativa no fortalecimento dos estados da Amazônia Legal em suas ações internacionais e busca por investimentos. A primeira política, pela construção de um escritório regional do Itamaraty na região Norte do país, e a segunda, pelo engajamento dos entes subnacionais na estratégia de desenvolvimento nacional do país garantiram aos estados daquela região o apoio institucional necessário para tornarem-se agentes internacionais nas políticas de proteção da Floresta.

Os resultados obtidos no desenvolvimento deste trabalho apontaram para a crescente complexidade que é a relação entre proteção ambiental e desenvolvimento social nos estados da Amazônia Legal. A ação externa destes estados, principalmente na obtenção de recursos para estas duas agendas, demonstrou o caráter único que esta região do Sul global apresenta. Além disso, a questão subnacional da região apontou para um novo locus de poder, cuja descentralização da ação externa abre portas para novas dinâmicas transnacionais envolvendo os entes locais.

Desta forma, notou-se que a questão subnacional serviu para suscitar um debate acerca do monopólio da política externa pelo governo central, e o caso brasileiro mostra-se como importante avanço institucional na construção de políticas de Estado que lidem com a ação externa subnacional (VIGEVANI, 2006). O mesmo pensamento é compartilhado por Banzatto (2015), destacando que a abertura do processo de formulação da política externa brasileira a outros atores foi essencial para o fortalecimento da inserção internacional de governos subnacionais, que passam a ser um ambiente institucional propício para expor suas demandas.

### **Referências**

- BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. **A Inserção Internacional dos Governos Subnacionais brasileiros através da Diplomacia Federativa e da paradiplomacia.** Trabalho apresentado no 5º Encontro Nacional da ABRI 29 a 31/07/2015, Belo Horizonte – MG. 2015
- BEZERRA, Joana Carlos. O papel do Meio Ambiente na Política Externa Brasileira. *Idéias*. Campinas, n. 6 (nova série), 1º semestre, 2013, p. 151-173.
- BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **Paradiplomacia e Entes Não-centrais no Cenário Internacional.** 1º ed. (ano 2008), 1º reimpr. Curitiba: Juruá, 2011. 156p.

BRASIL. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores. Número 76, 1º semestre de 1995, ano 21, ISSN 0101 2428. Disponível em: <funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB\_76\_jan\_jun\_1995.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2019.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos**. Tese em Relações Internacionais. Universidade de Brasília - UnB. Instituto de Relações Internacionais, 2010. 330p.

CORNAGO, Noe. On the Normalization of Sub-State Diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy**, vol. 5, p. 11-36. 2010.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans J. and SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação como Agentes Societários. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, janeiro/junho 2012, p. 311-355.

FEARNSIDE, P.M. Environmental policy in Brazilian Amazonia: Lessons from recent history. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, 19 (1), 2016, p. 27-46.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, 53 (2), p. 5-22. 2010.

GOMES FILHO, Francisco. **A Paradiplomacia Subnacional no Brasil: uma Análise da Política de Atuação Internacional dos Governos Estaduais Fronteiriços da Amazônia**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília - UnB. Brasília, 2011. 276p.

GOMES FILHO, F.; VAZ, A.C. A paradiplomacia no contexto da Amazônia Brasileira: estratégias de desenvolvimento regional no Estado de Roraima. **Amazônia: Ci. & Desenv.**, Belém, v. 4, n. 7, jul./dez. 2008.

HOCKING, B. Regionalism: an international relations perspective. In: KEATING, M.; LOUGHLIN, J. (Eds.). **The political economy of regionalism**. London: Frank Cass, 1997. p. 90-111.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Project Profile. **Inter-American Development Bank**, 2013. Disponível em: [idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1010290490-19](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1010290490-19). Acesso em: 10 nov. 2019.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ACRE – PDSA II. **Secretaria de Estado de Planejamento do Estado do Acre**, 2012. Disponível em: [idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1030308089-3](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1030308089-3). Acesso em 10 de novembro de 2019.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. BR-T1194. Improving Tropical Forest Management as a Strategy for CC Mitigation. **Inter-American Development Bank**, 2011. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/BR-T1194>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. TC0001015: Forestry Evaluation in the State of Acre. **Inter-American Development Bank**, 2019. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/TC0001015>. Acesso em 10 dezembro de 2019.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. TC0003042: Strengthening Extractive Activities Acre. **Inter-American Development Bank**, 2019a. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/TC0003042>. Acesso em 10 dezembro de 2019.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. TC9703184: Sustainable Use Tropical Forest in Acre. **Inter-American Development Bank**, 2000. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/TC9703184>. Acesso em 10 dezembro de 2019.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Sustainable Use of the Tropical Forest in Acre: Operation No. ATN/JF-6980-BR. **Inter-American Development Bank**, 2000a. Disponível em: [idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1207372386-235](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1207372386-235). Acesso em 10 dezembro de 2019.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. BR-T1275: Linking climate change mitigation to community based forest management in Amapá. **Inter-American Development Bank**, 2013a. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/BR-T1275>. Acesso em 10 dezembro de 2019.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. TCABSTRACT – Linking Climate Change Mitigation and Adaptation in the Forests of Amapá, BR-T1275. **Inter-American Development Bank**, 2012a. Disponível em: [idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1034491201-3](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1034491201-3). Acesso em 10 dezembro de 2019.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. TC9701443: Environmental Conservation in Tocantins. **Inter-American Development Bank**, 2019b. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/TC9701443>. Acesso em 10 dezembro de 2019.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. BRX1028: Low Carbon Agriculture and Avoided Deforestation for reducing Poverty. **Inter-American Development Bank**, 2013b. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/BR-X1028>. Acesso em 10 dezembro de 2019.

- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. BR-T1287: Planning and Capacity Building of the Transition Fund for ARPA for Life. **Inter-American Development Bank**, 2013c. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/BR-T1287>. Acesso em 10 dezembro de 2019.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. TC ABSTRACT. **Inter-American Development Bank**, 2013d. Disponível em: [idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-200512749-2](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-200512749-2). Acesso em 10 de dezembro de 2019.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. BRT293: Planing and Capacity Building of the Transition Fund for ARPA for Life. **Inter-American Development Bank**, 2013e. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/BR-T1293>. Acesso em 11 novembro de 2019.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. BR-T1284: Assessment of the Impacts of Climate on the Stability of the Amazon Rainforest. **Inter-American Development Bank**, 2013f. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/BR-T1284>. Acesso em 11 novembro de 2019.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. TC ABSTRACT. **Inter-American Development Bank**, 2013g. Disponível em: [idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1169965205-2](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1169965205-2). Acesso em 11 dezembro de 2019.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. BR-T1014: Program to Support the Amazon Protection System. **Inter-American Development Bank**, 2005. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/BR-T1014>. Acesso em 15 dezembro de 2019.
- KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal politics and the Nation-state: conflict and cooperation. In: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.
- KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades e estratégias. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUC, FAPESP, 2004.
- MEIRELLES, Thiago de O. **Da Diplomacia federativa à cooperação internacional federativa**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2016.
- MIKLOS, Manoela S. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2010.
- MIKLOS, Manoela. **Diplomacia Federativa: O estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes**. Trabalho apresentado ao 3o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), São Paulo, 2011.
- MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 01, p. 11-41, 2013.
- MOREIRA, Paula Gomes. Governos subnacionais amazônicos: novos padrões de relacionamento na conjuntura internacional contemporânea. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 105-137, Junho 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292013000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100004&lng=en&nrm=iso). Acesso em 10 de dezembro de 2019.
- NUNES, Carmem J. S. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida. The Paradiplomacy in the regional integration process: the case of MERCOSUL. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, RS, v. 5, n. 21-22, p. 103-123, mar. 2014. ISSN 2178-8839. Available at: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/37162/28599>. Date accessed: 12 apr. 2021. doi:<https://doi.org/10.22456/2178-8839.37162>.
- SALOMÓN, M.; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: Trajetória, Desafios e Possibilidades. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 01, p. 40-59, 2013.
- SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R.S. **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. 1º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2011.
- SILVA, André. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- SOLDATOS, Panayotis. "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors". In: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.
- SOMBRA SARAIVA, José Flávio. A busca por um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n°47, n.02, 2004, pp. 131-162.
- SOUZA, Elany Almeida. Emergências Globais do Clima: soberania e a geopolítica ambiental sul-americana. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, RS, v. 10, n. 52, p. 59 - 79, dec. 2019. ISSN 2178-8839. Available at:

<<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/95206/55385>>. Date accessed: 12 apr. 2021. doi:<https://doi.org/10.22456/2178-8839.95206>.

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy: cities and states as global players**. Nova York: Oxford University Press. 2016.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. In: **Primeiro Relatório Científico da Pesquisa “Gestão pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: CEDEC/UNESP/PUC-SP/FGV-FAPESP, 2006.

---

*Funções de colaboração exercidas*

*André Luiz Reis da Silva:*

*Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Supervisão; Escrita (revisão e edição);*

*Felipe de Macedo Teixeira:*

*Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*

*Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)*

**Diretrizes para autores**

1. A revista *Conjuntura Austral* publica Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, nos idiomas português, inglês e espanhol;
2. A revista está dividida em quatro seções: Conjuntura (Análises de Conjuntura); Pesquisa (Artigos de Pesquisa); Leitura (Resenhas Bibliográficas) e Dossiê (Dossiês temáticos e Edições Especiais);
3. As contribuições devem ser originais e podem ter sido depositadas (de forma prévia ou simultânea à submissão para avaliação na revista) nos servidores de preprint considerados pela *Conjuntura Austral*;
  - 3.1 A revista aceita submissões de preprints depositados nos seguintes servidores:
    - [American Political Science Association](#)
    - [OSFPreprints](#)
    - [Preprints.org](#)
    - [SciELO Preprints](#)
  - 3.1.1. Caso decida realizar o depósito do manuscrito em servidor de preprint de maneira simultânea à submissão para a revista, os(as) autores(as) se comprometem a depositá-lo em um dos servidores considerados pela *Conjuntura Austral*;
  - 3.2 Os preprints submetidos à revista serão avaliados por três pareceristas, sendo ao menos um membro do Comitê Editorial e outros dois selecionados de forma *ad hoc* pelo Comitê Editorial;
    - 3.2.1. Caso solicitado, os nomes dos(as) pareceristas poderão ser, a critério do Comitê Editorial, informados aos(as) autores(as) do manuscrito;
    - 3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);
  - 3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.
  - 4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;
  - 4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);
    - 4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.
  - 4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);
    - 4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.
  - 4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).
    - 4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;
5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);
  - 5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
  - 5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);
6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;
  - 6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submit");
  - 6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;
  - 6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID id é inválido, tente retirar o "S" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;

7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;
8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);
- 8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);
- 8.2. Trabalhos de mestrandos(as) só serão aceitos se acompanhados de outro(a) autor(a) com titulação maior;
9. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão do manuscrito;
- 9.1 Nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
- 9.2 As resenhas não passarão pelo processo de revisão duplo-cego por pares, sendo sua avaliação realizada por integrantes do Comitê Editorial da revista;
10. Todas as contribuições devem vir acompanhadas de:
- 10.1 Três palavras-chave no idioma original e em inglês, separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 10.2 Título no idioma original e em inglês;
- 10.3 Resumo no idioma original e em inglês;
- 10.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
11. No caso das contribuições em inglês, elas também devem apresentar:
- 11.1 Três palavras-chave em um segundo idioma (português ou espanhol), separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 11.2 Título em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.3 Resumo em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
12. Os títulos dos artigos devem ter no máximo 200 caracteres (espaços inclusos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;
13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;
14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;
15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;
- 15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.
16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;
- 16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;
- 16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;
- 16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;
- 16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.
17. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10pt.
- 17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;
18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.
- 18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.
19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:
- SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.
- SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.
- SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade do periódico, v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: Link para o artigo. Acesso em dia mês ano.
- SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade, País, Ano, (nº de páginas)p.
- SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: link para a notícia. Acesso em dia mês. ano.
20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;
- 20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a Conjuntura Austral incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;
- 20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é "Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBURFGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)";

- 20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da Conjuntura Austral antes da submissão dos manuscritos;
21. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;
23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
- 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
- 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
- 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
- 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento suplementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
- 27.1. Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
- 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
- 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
- 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
- 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
- 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista ([conjunturaaustral@ufrgs.br](mailto:conjunturaaustral@ufrgs.br)), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
- 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
- 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
- 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
- 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
- 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
- 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
- 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
- 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
- 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

### Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.

5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).
7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".
9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento complementar na submissão de seu manuscrito.
10. Os(as) autores(as) estão cientes e plenamente de acordo com as [Diretrizes de ética e de boas práticas editoriais](#) adotadas pela revista.

#### **Declaração de direito autoral**

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores(as) mantém os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).