

CARTA INTERNACIONAL

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038 • V. 14, Nº 2, maio/agosto de 2019 • DOI: 10.12530/ci.v14n2.2019



**Associação Brasileira de
Relações Internacionais**



Expediente

Carta Internacional é uma revista eletrônica de publicação semestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais sob a perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

A *Revista Carta Internacional* foi fundada em 1993 por José Augusto Guilhon Albuquerque, no Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI/USP). Em 2011 tornou-se a publicação científica da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

Carta Internacional é publicada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço <http://www.cartainternacional.abri.org.br>.

Editora Chefe:
Matilde de Souza

Editora
Letícia Carvalho

Editores Assistentes:
Mateus Santos da Silva
Leonardo Agrello Madruga

Diagramação:
Samuel Tabosa

Revisão:
Luís Fernando dos Reis Pereira
Crear Design

Secretaria da Carta internacional:
Airá Eventos Técnico-Científicos

Conselho Científico
Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Anthony Pereira, Antônio Carlos Lessa, Arlene Tickner, Carlos Eduardo Lins da Silva, David Mares, Eduardo Viola, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson

Schwartz, Gladys Lechini, Gustavo Vega-Cánovas, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Silvia Olivera, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Fagundes Visentini, Paulo Lavigne Esteves, Peter Demant, Rafael Antônio Duarte Villa, Sean Burges e Tullo Vigevani.

Redes Sociais

Facebook: Carta Internacional

Twitter: @CartaAbri

LinkedIn: Revista Carta Internacional

Academia.edu: Revista Carta Internacional

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Presidente:

Deisy de Freitas Lima Ventura (USP)

Secretária Executiva:

Carolina Moulin Aguiar (UFMG)

Secretário Executivo Adjunto:

Haroldo Ramanzini Junior (UFU)

Tesoureiro:

Túlio Sérgio Henriques Ferreira (UFPB)

Diretores:

Ana Flávia Barros-Platiau (UnB)

André Luiz Reis da Silva (UFRGS)

João Carlos Jarochinski Silva (UFRR)

Leonardo César Souza Ramos (PUCMG)

Conselho Fiscal:

Marta Regina Fernandez y Garcia (PUCRJ)

Samuel Soares (UNESP)

Correspondência: Avenida Dom José Gaspar, 500 — Prédio 04 — Sala 01 Coração Eucarístico Belo Horizonte, MG CEP: 30535-901 Tel.: +55 (31) 3241-5123 email: cartainternacional@abri.org.br

© 2019 Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Todos os direitos reservados.



Sumário

A geopolítica asiática e seus desdobramentos globais: a Organização para Cooperação de Xangai | *Asian geopolitics and its global developments: the Shanghai Cooperation Organization* | 5

Marcos Costa Lima

Deisiane Valdevino

Pedro Fonseca

Acumulação, Distribuição e Estratégia sob Mao: Legados do maoísmo para o desenvolvimento da China | *Accumulation, Distribution and Strategy under Mao: Maoism's Legacies for China's Development* | 27

Isabela Nogueira

A flexibilidade do pacifismo japonês: um olhar sobre a evolução do poder militar do Japão, da interpretação da Constituição japonesa e do cenário internacional | *The flexibility of the Japanese pacifism: a closer look into the evolution of the Japanese military power, the interpretation of the Japanese Constitution and the international arena* | 52

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira

As Organizações Sindicais no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento | *Trade Union Organizations in the International System of Development Cooperation* | 75

Mónica Salomón

Jonathan Raphael Vieira da Rosa

Cooperação Brasil-Timor-Leste sob o paradigma do dom e da hospitalidade | *Brazil-East Timor cooperation under the gift and hospitality paradigm* | 100

Silvia Garcia Nogueira

Wemblley Lucena De Araújo

Segurança e desenvolvimento: as dinâmicas históricas da ajuda externa dos Estados Unidos | *Security and development: historical dynamics of US foreign aid* | **127**

Luiza Rodrigues Mateo

A resiliência das agências de *rating* no sistema financeiro internacional: uma análise teórica | *The resilience of credit rating agencies in the international financial system: a theoretical analysis* | **149**

Pedro Lange Netto Machado

Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

A Coordenação do Trabalho da UNMISS e das Agências Humanitárias na Mitigação da Crise Humana no Sudão do Sul | *Coordination of UNMISS and Humanitarian Agencies' Work in Mitigating the Human Crisis in South Sudan* | **172**

Joel Henrique Fonseca de Ávila

Luiz Rogério Franco Goldoni

O Combate ao Tráfico de Drogas na Fronteira Brasil-Bolívia (2008-2012) | *The Fight Against Drug Trafficking on the Brazil-Bolivia Border (2008-2012)* | **196**

Helena Salim de Castro

O *Storytelling* como ferramenta de aprendizado ativo | *Storytelling as an active learning strategy* | **221**

Marcelo M. Valença

Ana Paula Balthazar Tostes



A geopolítica asiática e seus desdobramentos globais: a Organização para Cooperação de Xangai

Asian geopolitics and its global developments: the Shanghai Cooperation Organization

DOI: 10.21530/ci.v14n2.2019.911

Marcos Costa Lima¹
Deisiane Valdevino²
Pedro Fonseca³

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar a Organização para a Cooperação de Shangai (SCO), sua história e evolução. Além de analisar as questões relativas ao alargamento da Organização, e com base na contribuição teórica de Susan Strange, a partir de suas estruturas de poder, busca-se avaliar, em particular, os papéis preponderantes exercidos pela China e pela Rússia nessa Organização. A hipótese defendida é que a SCO é parte de um leque de ações que a China vem realizando para consolidar sua liderança na Ásia. A SCO é fruto de um acordo estabelecido em 1996, quando Cazaquistão, China, Quirquístão, Rússia e Tajiquistão fundaram os *Cinco de Shangai*, e foi criada em 2001, com a entrada do Uzbequistão, agregando, em 2017, a Índia e o Paquistão. A princípio, e primordialmente, a Organização tinha por foco questões de segurança, visando o que chamavam de “três males”: terrorismo, separatismo e extremismo. Atualmente, a Organização ampliou suas preocupações para questões econômicas e de infraestrutura. Finalmente, o artigo discute a relação entre a SCO e o projeto *One Belt One Road*, que insinua a projeção chinesa na região da Eurásia.

Palavras-Chave: Organização para Cooperação de Xangai; Regionalismo; China; Rússia; Ásia Central.

1 Professor do Departamento de Ciência Política da UFPE e atualmente coordena o Instituto de Estudos da Ásia – UFPE.

2 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFPE e pesquisadora associada ao Instituto de Estudos da Ásia – UFPE.

3 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFPE e pesquisador associado ao Instituto de Estudos da Ásia – UFPE.

Artigo submetido em 14/03/2019 e aprovado em 15/05/2019.





Abstract

This article aims to present the Shanghai Cooperation Organization (SCO), its history and evolution. In addition to examining the issues surrounding the enlargement of the Organization and based on the theoretical contribution of Susan Strange and her structures of power, to assess the preponderant roles played by China and Russia. The hypothesis put forward is that SCO is part of a range of actions that China has been developing to consolidate its leadership in Asia. The result of an agreement established in 1996 when Kazakhstan, China, Kyrgyzstan, Russia and Tajikistan founded the Shanghai Five, to be created in 2001 with the entrance of Uzbekistan. In 2017, they enter India and Pakistan. At first and foremost, the Organization focused on security issues, targeting what they called “three evils”: terrorism, separatism and extremism. Today the Organization has expanded to economic and infrastructure issues. Finally, we discuss the relationship between SCO and the One Belt One Road project, which implies Chinese projection in the Eurasian region.

Keywords: Shanghai Cooperation Organization (SCO); Regionalism; China; Russia; Central Asia.

“History is the way of thinking critically about the present and the future”.

Robert Cox (2010)

Introdução

Entre os dias 9 e 10 de julho de 2018, foi realizada em Qingdao, na China, a 18^o Cúpula da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX/SCO). A reunião chamou a atenção não apenas pela presença dos principais líderes da região, que vêm tendo cada vez mais peso nas decisões globais, como Xi Jinping e Vladimir Putin, mas, também, pelo fato de que, no Canadá, ocorria a reunião do G7. Esta última demonstrou falta de sintonia entre os seus membros, com a retirada de apoio do Presidente norte-americano à declaração do grupo (CARAZZAI, 2018), enquanto na cúpula dos países asiáticos se observou comportamento mais integrado, proativo e com resultados consistentes.

A Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), em inglês, também identificada como *Shanghai Organization Cooperation* (SCO), criada, a princípio, para a resolução de conflitos de fronteiras entre China e países da Ásia Central, vem apresentando uma dinâmica que vai além dos objetivos que foram apresentados





inicialmente. A Organização tem ampliado seu escopo de atuação, antes na área de segurança, para questões relacionadas ao comércio, infraestrutura e cultura. Além disso, aumentou sua lista de membros para fora dos contornos da Ásia Central, incluindo outros importantes atores regionais, como Paquistão e Índia. Assim, contando com oito países membros, a Organização para a Cooperação de Xangai abrange 80% da massa de terra da Eurásia, seus países membros reúnem 43% da população mundial e 1/4 do PIB mundial. A partir desses números, no que tange à cobertura geográfica e populacional, a SCO é a maior organização regional do mundo (IISS, 2018).

Na edição de junho da *The Diplomat Magazine*, Alexander Cooley (2018) escreveu:

A organização, apesar de seu foco principalmente regional na Ásia Central, é muitas vezes referida como a organização multilateral mais populosa do mundo, pioneira no surgimento de arenas não-ocidentais para a governança global e até mesmo um novo paradigma das relações internacionais. No entanto, muitas das iniciativas de alto nível da organização continuam sendo por demais ambiciosas e não realizadas – especialmente na área de cooperação econômica e energética.

Apesar dessas considerações, as leituras que temos feito não correspondem às análises de Cooley (2018), pelo que detalharemos a seguir.

A partir desse contexto, dada a crescente importância da região asiática na conjuntura global, este artigo tem como objetivo identificar como a Organização para a Cooperação de Xangai (SCO) se insere na geopolítica asiática. A hipótese defendida é de que a SCO faz parte de um leque de ações que a China vem realizando para consolidar sua liderança na eurásia. Para isso, Pequim busca aliar seu ambicioso projeto de infraestrutura, a Rota da Seda, com a SCO e, paralelamente, com outros projetos regionais de infraestrutura.

O artigo está estruturado da seguinte maneira: além desta introdução, a segunda parte apresenta o referencial teórico. A terceira parte traz o histórico e a estrutura organizacional da Organização para a Cooperação de Xangai, na qual se descreve a gênese e os avanços da instituição. Em seguida, a quarta parte é destinada à apresentação da relação sino-russa, os principais motores da SCO e o palco geopolítico asiático em que a SCO se insere. Por fim, as conclusões, onde apresentamos alguns achados e possíveis agendas de pesquisa.





Referencial teórico

A primeira questão que podemos aqui levantar é, por que interessou à China partir para uma aliança, a princípio com a Rússia e os demais países da Ásia central, e construir um Bloco Regional? Uma parte da resposta está contida no extraordinário protagonismo que a China veio a ter, não apenas em sua economia, mas nas radicais transformações em aspectos relacionados à saúde de sua gente: a expectativa de vida, que, em 1950, era de 42,2 anos para os homens, alcançou 66,4 anos em 1982 (DUNFORD, 2015); a baixa escolaridade e a pobreza, que atingia 84% da população em 1981 e passou para 13,1%, em 2008 (COSTA LIMA, 2015). Outra parte da resposta se encontra nos ambiciosos projetos lançados, a exemplo da Comunidade China-ASEAN, do novo Banco de Investimentos em Infraestrutura, a nova Rota da Seda terrestre e, certamente, a criação da Organização para Cooperação de Xangai (SCO), que ora analisamos. Para Dunford (2015), a China reemerge como um ator global, desenvolve ativamente novas redes de relações internacionais e se afirma como um país que, doravante, tem que ser consultado e que constrói um mundo multipolar com outras sinalizações.

Quadro 1 – Estruturas de Poder

Estruturas de Poder	Definição
Estrutura do Conhecimento	Poder de influenciar as ideias dos outros.
Estrutura Financeira	Acesso a crédito, que hoje toma a liderança do capitalismo, a partir das Grandes corporações.
Estrutura de Segurança	Perspectivas de defesa interna e externa, hoje associada às inovações tecnológicas.
Estrutura de Produção	Melhor qualidade de vida para produtores e consumidores, produção de riqueza.

Fonte: Elaboração própria com base em Strange (1998).

Muito embora Strange (1998) reforce a ideia cartesiana de estruturas de poder diferenciadas, evidentemente essas quatro estruturas não funcionam de forma isolada, mas conformam uma totalidade na qual as partes se articulam intensamente.

Aplicando o modelo de Strange para o caso da China, que aqui estudamos, percebe-se que o país partiu de um Estado centralizado nas mãos do Partido Comunista, que definiu, em primeiro lugar, as estruturas da produção (Quadro 1), com a China se transformando na fábrica mundial, para só em seguida caminhar na direção da estrutura do conhecimento (centros de pesquisa e universidades).





Ao mesmo tempo, partiu para a estrutura de segurança, que recebe a contribuição do conhecimento e, finalmente, uma aceleração da estrutura financeira, ainda controlada pelo Estado. Parece-nos que a SCO é mais uma peça importante na engrenagem do projeto chinês de hegemonia global.

Como está dito em Costa Lima (2018), nós ainda vivemos o impacto da crise de 2008, com fortes repercussões em escala global, que tem gerado aumento das desigualdades sociais e aceleração das políticas neoliberais, sobretudo no Ocidente. Uma segunda mudança de envergadura é representada pela ascensão chinesa. E hoje, são constantes as dúvidas sobre se o retorno à normalidade mudará as expectativas da China de caminhar para um projeto de disputa hegemônica com os EUA (ARRIGHI, 2008). Como Tsang e Honghua (2016) afirmaram:

A década de liderança de Xi Jinping de 2012 a 2022, vai ser crucial, pois ele está determinado a liderar a China em direção ao rejuvenescimento nacional, numa época em que sustentar uma taxa rápida de crescimento está se tornando cada vez mais desafiador. Xi pretende transformar a retórica do Sonho Chinês (*Chinese Dream*) em realidade. O que significa converter a China em uma sociedade moderadamente próspera, acompanhando o novo contexto global de mudanças rápidas e preparando o país para se transformar de um poder regional em uma superpotência, ou pelo menos em um poder global.

Assim, a China desenvolveu uma influência capaz de permitir a estabilidade, numa região com vários *players*, que historicamente possuíam/possuem diferenças. Desse modo, aliando com outros projetos, como o OBOR (*One Belt, One Road*), pressupõe-se que a China tem buscado mecanismos para estabilizar seu entorno.

Já Índia e Paquistão mesmo não estando localizados na Ásia Central, representam um *hot spot* na região. Primeiro, por serem países com conflitos fronteiriços e, por parte da Índia, haver uma disputa com a China, tanto fronteiriça, quanto hegemônica. Enquanto a Rússia tem a Ásia Central como zona de influência histórica.

A Organização para a Cooperação de Xangai (SCO): Histórico e estrutura organizacional

Histórico

A *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) é uma organização intergovernamental internacional fundada em 15 de julho de 2001, integrada por Cazaquistão,





China, Quirquistão, Rússia, Tajiquistão e Uzbequistão. O quinto Estado da Ásia Central, o Turcomenistão, resolveu não aderir à nova política e permanecer neutro, devido a uma política de “neutralidade permanente”, aprovada pela ONU em Assembleia Geral em 1995 (ZAFAR, 2017).

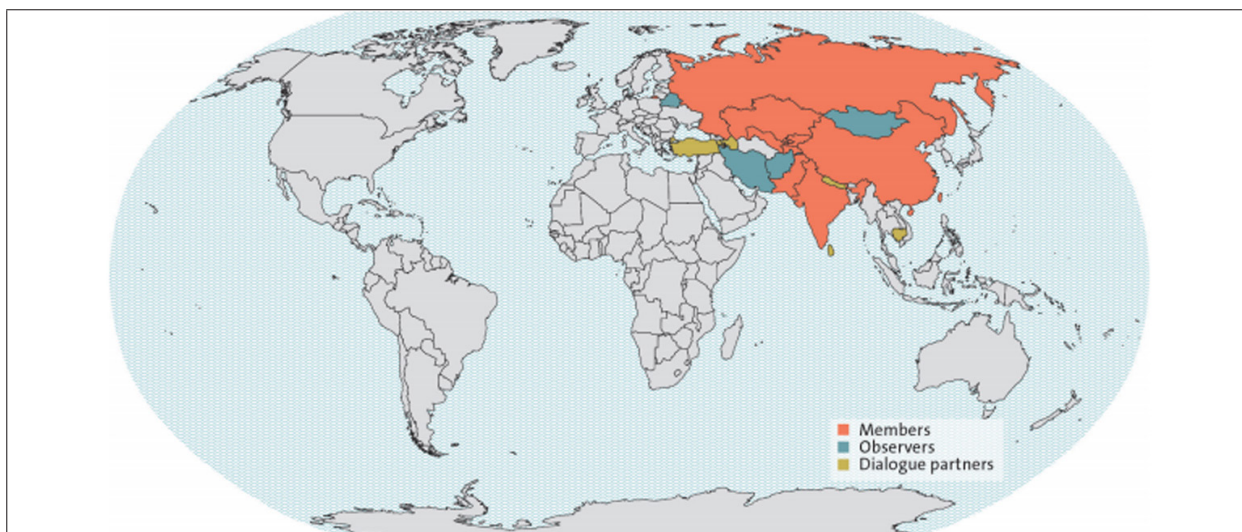
Atualmente a SCO conta, além dos países membros iniciais, com Índia e Paquistão, efetivados como membros permanentes em Astana, capital do Cazaquistão, na 17ª Cúpula da Organização, em 2017. Foi um avanço decisivo para o desenvolvimento do bloco para o Sul da Ásia, uma vez que os dois países mais populosos da região se juntaram àqueles da Ásia Central.

Foi também em Astana que, em 2005, os dois países mais o Irã passaram a assistir as reuniões como observadores. Essa adesão plena deu maior conteúdo à Organização, representando o fortalecimento da SCO em termos geopolíticos, econômicos e demográficos. Como assinalou Zafar (2017), a organização se estende, a partir daí, do Oceano Índico à região do Ártico e do Oceano Pacífico ao Mar Negro.

Cabe destacar que a participação do Irã é geopoliticamente interessante, tendo em vista que o país persa possui sérias animosidades com os EUA. Teerã, dentre outros pontos, tem o desejo de operar um programa nuclear. Desse modo, uma relação mais próxima entre China, Rússia e Irã em uma instituição regional multilateral poderia vir a ser um grande transtorno para os EUA e para a sua estratégia política na região da Eurasiática.

Além dos oito membros efetivos, a SCO conta com quatro países com status de observadores: Afeganistão, Bielorrússia, Irã e Mongólia. E seis países com o status de parceiros: Azerbaijão, Armênia, Camboja, Nepal, Turquia e Sri Lanka (Figura 1).

Figura 1 – Países membros, observadores e parceiros da SCO



Fonte: Center for Security Studies (2018).





É válido pontuar que, apesar da SCO ter sido fundada em 2001, seu processo de formação remete a 1996 quando Cazaquistão, China, Quirquístão, Rússia e Tajiquístão fundaram os *Cinco de Xangai* para buscar a resolução de questões fronteiriças.⁴

As diferenças entre a China e esses outros países advêm da época da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que, em meados da década de 1980, tinham sido parcialmente resolvidas. No entanto, com a dissolução da União Soviética e o surgimento de novos Estados nacionais, voltaram ao debate.

Ao todo ocorreram cinco reuniões da cúpula da Organização, em que os acordos firmados ajudaram a evitar potenciais conflitos ao longo das fronteiras entre os países (QUINGGUO, 2001). De modo geral, cada reunião teve sua importância na construção de um ambiente mais harmonioso entre as nações, mas, segundo Quigguo (2001), a 3ª Cúpula, realizada em 3 de julho de 1998 em Almaty, no Cazaquistão, representou dois aspectos importantes. O primeiro é relativo à ampliação do escopo da organização para áreas como a promoção da cooperação econômica; o segundo, é relativo a quanto a discussão entre os cinco estados se tornou verdadeiramente multilateral, diferentemente das situações anteriores em que a China conduzia de um lado e os outros quatro países do outro.

É a partir da entrada de um novo membro, o Uzbequistão, em 2001, que os *Cinco de Xangai* tornam-se a Organização para a Cooperação de Xangai. Como estabelecido em seu estatuto, a organização funciona como um fórum para fortalecer a confiança e as relações de vizinhança entre os países membros, além de promover a cooperação nas áreas política, comercial, econômica, científica, técnica, energética, ambiental, cultural e educativa. Destaca-se a pobreza como um dos temas fortes e relevantes entre os países membros e potencialmente geradora de instabilidade na Ásia Central. Assim, com a reunião de Cúpula em Moscou 2003, a SCO expandiu sua área de atuação para incorporar o comércio, o investimento e a infraestrutura para o desenvolvimento.

4 A questão das fronteiras entre a China e esses países advém desde a época da União Soviética, tendo em vista que Cazaquistão, Quirquístão, Rússia e Tajiquístão fizeram parte a União da Repúblicas Socialista Soviéticas (URSS).



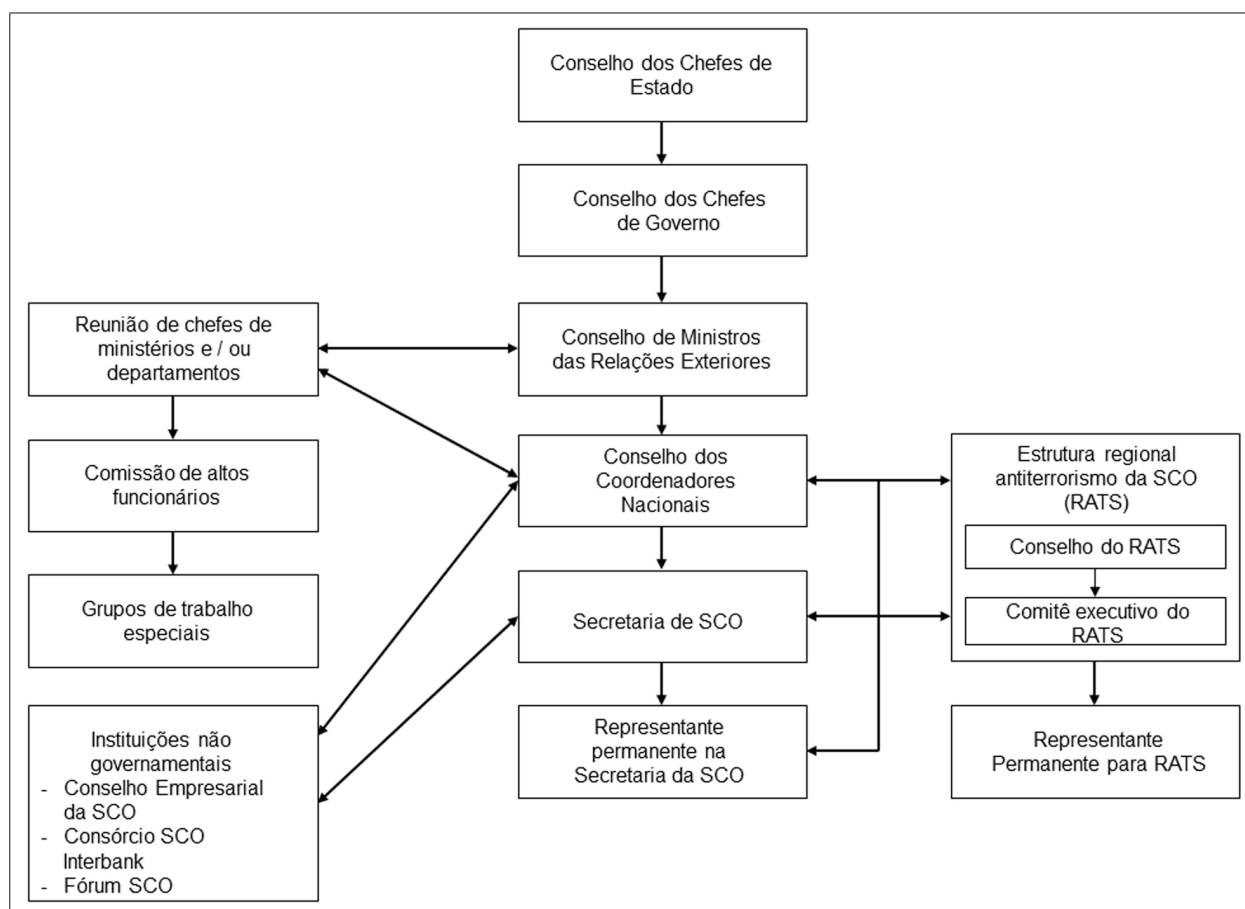


Estrutura organizacional da SCO

Além dessas duas sedes, a SCO é composta também pelo Conselho de Chefes de Estado, sendo este o órgão máximo da Organização (Figura 2). O órgão se reúne uma vez por ano e adota decisões e diretrizes sobre todos os assuntos importantes da Organização. Outro importante órgão é o Conselho de Chefes de Governo, que busca debater, dentre outras questões, estratégias de cooperação multilateral e áreas prioritárias da SCO.

Além das reuniões dos conselhos de Estado e Governo, há também reuniões em diversos níveis dos governos como dos chefes de Parlamento; secretários dos Conselhos de Segurança; Ministros das Relações Exteriores, da Defesa, da Ajuda de Emergência, da Economia, Transporte, Cultura, Educação e Saúde; chefes de agências de aplicação da lei e tribunais supremos e de arbitragem.

Figura 2 – Organograma da SCO



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Aris (2013).

Foi na 6ª Cúpula do Conselho dos Chefes de Estado, realizada em 2006, que os chefes de Estado indicaram a existência de uma base legal e uma estrutura





organizacional para a realização da cooperação econômica. O produto desta reunião de Cúpula foi a de avaliar e consolidar a estrutura e as realizações da SCO, além de lançar a *SCO Business Council* para incentivar investimentos privados nos Estados membros. Foi acordado, além disso, o estabelecimento do Conselho Empresarial e a Associação Interbancária, que incrementaria grandemente o desenvolvimento da cooperação econômica da Organização.

Outro importante ponto foi a criação de um fundo de crédito de US\$ 900 milhões encabeçado pela China, o que evidenciou não apenas a liderança desse país, mas também o espírito de expandir a cooperação regional. Todos os Estados membros concordaram em dar prioridade à cooperação nos campos de energia, tecnologia da informação e transporte, que entraram na fase de execução de projetos-piloto e com um significado especial para o aprofundamento da cooperação econômica no âmbito da estrutura da SCO.

Os chefes de Estado presentes assinalaram sua satisfação com a iniciativa, endossada pelo Conselho de Chefes de Estado, tomada em Tashkent, em 2004, de estabelecer relações cooperativas entre organizações na Asia Pacífico. Eles saudaram a assinatura de acordos entre a SCO e a Associação das Nações do Sudeste da Ásia (ASEAN); a Comunidade dos Estados Independentes (CIS) e a Comunidade Econômica da Eurásia (EURASEC). Além de reiterarem que a SCO estava pronta para formalizar novos acordos com organizações Internacionais e instituições financeiras baseadas na igualdade e respeito mútuo.

A Organização para a Cooperação de Shangai (SCO) tem ampliando seu escopo de atuação, transformando-se de uma organização exclusivamente dedicada a segurança, para uma organização multifacetada. Esse maior relacionamento entre os países membros resulta em aprofundamento das relações entre eles, desenvolvendo laços de confiança, permitindo que a resolução de questões não necessite de um ator externo.

Conforme Chung (2006), o processo de Institucionalização é importante para o estudo de uma organização multilateral regional como a SCO por diversos motivos: seja porque fornece um ponto de partida a partir do qual se pode examinar questões e processos de políticas; por ajudar a identificar os papéis, interesses e normas dos atores envolvidos, auxiliar na compreensão de como esses atores, juntos, determinarão a forma e a velocidade da integração regional, e permitir especular sobre o futuro da instituição. Poderíamos ainda mencionar que um processo dessa natureza também interfere nos Estados ao largo do Bloco, tanto os mais próximos quanto os mais distantes. Chung (2006) também pontua que, após





quinze anos, a preocupação central destes países foi mudando progressivamente, de inicialmente estabelecer a demarcação de fronteiras, para medidas regionais de fortalecimento da confiança, de combate ao que os formuladores regionais de políticas denominaram os “três males” do terrorismo, extremismo religioso e separatismo.

Para além da SCO, nas últimas décadas, a região asiática também testemunhou a institucionalização de diversos outros regimes regionais multilaterais, nos quais a China desempenha um papel central, a exemplo das negociações de seis partes sobre a desnuclearização da Coreia do Norte; o fórum cooperativo envolvendo a Associação do Sudeste da Ásia com a China, o Japão e a Coreia do Sul (ASEAN + 3), e o estreito mecanismo de diálogo entre a Associação das Nações do Sudeste Asiático e a China (ASEAN + China).

Por definição, um regime multilateral é um conjunto de mútuas expectativas, de regras e regulações; de planos organizacionais; de esforços e compromissos assumidos, aceitos por um grupo de Estados com interesses compartilhados: I) o compromisso de remover conflitos, promover a cooperação e II) além de reduzir custos de transação e pesquisa, estabelecer padrões básicos de comportamento (CHUNG, 2006).

Como parte da política oficial de Beijing de projetar sua “Boa Vizinhança”, a China está tornando ativo, dando um uso pragmático e habilidoso à SCO, no sentido de acelerar a integração regional e a cooperação com os Estados vizinhos na Eurásia pós-comunista. Os oficiais do Partido Comunista Chinês (PCCh) assistem regularmente aos encontros de cúpula da SCO, às reuniões ministeriais e conferências de trabalho. Esse engajamento internacional crescente é o resultado de uma política externa com base no consenso entre os líderes chineses e experts internacionais asiáticos, conquistada no final do século XX, no sentido de que a China venha a ter um ambiente pacífico conducente à estabilidade política interna e ao desenvolvimento econômico. Para tanto, ela precisa ser mais proativa na formação de sua vizinhança.

Para Chung (2006), é difícil tocar na questão da idade do “Bloco”, uma vez que tanto a SCO quanto o *Shangai Five*, que foi o precursor, foram criados há pouco mais de vinte anos, embora revele o entusiasmo Chinês para estabelecer, desenvolver e estruturar essa organização regional multilateral. Para o autor citado, o acordo regional tem sido progressivamente institucionalizado.

Para além de discutir o processo de institucionalização da SCO, em seu artigo de 2006 Chung pretendeu refutar uma noção muito popular sobre a política





externa chinesa, segundo a qual o país tem muito interesse em fazer avançar os fóruns econômicos os quais cria e participa, mas não aqueles relacionados com a Segurança. Para ele, a SCO teve como primeiro foco e, em larga medida, o enfrentamento das dificuldades tidas pela Rússia, China e os Estados da Ásia Central, com relação a assuntos não tradicionais em segurança, que seriam aqueles relacionados ao crime transnacional e ao terrorismo.

A China, ainda segundo Chung (2006), considera seu envolvimento na SCO como um ponto chave de sua política externa. O primeiro objetivo da SCO é o de obter cooperação dos governos da Ásia Central para reduzir a ameaça dos muçulmanos da etnia Uigur, que lutam pela separação da província de Xinjiang⁵.

Outra leitura sobre a SCO é apresentada por Suisheng Zhao (2011), que busca entender as motivações e os cálculos da China, de forma realista, na concretização dessa Organização. Ele argumenta que a participação da China nesta instituição é motivada, em primeiro lugar, pelos interesses domésticos para criar um ambiente periférico pacífico para sua estabilidade política e crescimento econômico, sobretudo garantindo segurança em suas fronteiras e prosperidade. O que daria vantagem à China sobre o Japão e os EUA na região.

Os cálculos chineses também têm dado preferência a uma abordagem informal, que enfatiza o voluntarismo e a construção de consensos muito mais do que legalmente inclinada a resoluções na direção da cooperação regional. Essa abordagem, que o autor considera *soft*, seria uma imensa barreira para que as instituições regionais caminhassem para além da retórica que permitisse resolver os conflitos na região.

O envolvimento da China na construção e institucionalização de regimes multilaterais reflete tanto uma aspiração para mudar as regras do jogo da cooperação regional, como de aumentar o nível de conforto ao subscrever normas de comportamento previsível e independência entre os signatários. A ampliação do envolvimento também faz crescer o interesse e projeta sua influência ao ampliar um perfil positivo, ao dissipar preocupações e desconfianças sobre o seu crescente poder econômico e militar, algo que vem sendo associado à ascensão chinesa.

5 A questão de Xinjiang é um conflito separatista em curso na província do extremo oeste da República Popular da China, em que grupos separatistas da etnia uighurs afirmam que a região não é legalmente uma parte da China.





A SCO e os “três males”

É válido salientar que a questão de segurança continua a desempenhar um papel importante no contexto da Organização, o que pode ser observado pela *Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism* (SCO, 2001). De modo geral, a Convenção define como um dos principais objetivos da SCO o combate ao que é intitulado os “três males”, ou seja, terrorismo, separatismo e extremismo. Além disso, a SCO possui duas sedes, a Secretaria em Pequim e a Estrutura Anti-Terrorista Regional, ou *Regional Anti-Terrorist Structure* (RATS), localizada na Capital do Uzbequistão, Teshkent.

A primeira reunião do RATS ocorreu em outubro de 2003 e sua estrutura física foi estabelecida em janeiro de 2004. Também se definiu que a sede seria localizada em Tashkent, no Uzbequistão, local responsável por coletar e partilhar informações da inteligência sobre todos os grupos terroristas suspeitos de atuação nos países membros.

Um aspecto relevante, apontado por Chung (2006), é que proporcionalmente o orçamento do RATS não era tão menor que aquele assinalado à SCO. Ou seja, o orçamento total para 2005-6 foi de US\$ 3,2 milhões, sendo assim distribuído: US\$ 1,95 milhões para a SCO e US\$ 1,25 milhões para o RATS. A China e Rússia seriam responsáveis, cada um, por 24% desse orçamento, enquanto o Cazaquistão por 21%, Uzbequistão 15%, o Quirquistão 10% e Tajiquistão 6%.

É válido pontuar que a escassez de dados é um componente que interfere na análise tanto da SCO e, especificamente, no RATS. Desse modo, o trabalho buscou apresentar todas as informações disponíveis da melhor maneira possível.

Wallace (2014) faz uma análise normativa e factual do órgão de segurança. Ou seja, o autor analisa o que o RATS deveria fazer e o que realmente faz. Partindo desse ponto, o RATS comporta duas estruturas: o conselho e o comitê executivo. O primeiro é composto por um representante de cada país membro, normalmente o chefe do principal serviço interno de segurança e inteligência, tendo amplas responsabilidades de liderança e se reportando diretamente ao Conselho de Chefes de Estado (Figura 2), já o Comitê executivo lida com responsabilidades operacionais (WALLACE, 2014).

No que tange ao combate aos três males, Wallace (2014) pontua diferenças na definição de terrorismo: a Resolução 1566, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, define terrorismo como sendo:





[...] **atos criminosos, incluindo contra civis, cometidos com a intenção de causar morte ou lesão corporal grave, ou tomada de reféns**, com o objetivo de provocar um estado de terror no público em geral ou em um grupo de pessoas ou pessoas específicas, intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou se abster de praticar qualquer ato que constitua ofensa no âmbito e conforme definido nas convenções e acordos internacionais (UNSC, 2004).

Por sua vez, o *Regional Anti-Terrorist Structure* (RATS) define terrorismo como:

[...] **uma ideologia de violência e prática que afeta a tomada de decisões das autoridades ou organizações internacionais** através da execução ou da ameaça de cometer atos violentos e (ou) outros atos criminosos, intimidando a população, com o objetivo de causar danos aos indivíduos, sociedade e Estado [...] (SCO, 2009).

Como bem pontua Wallace (2014), essa definição mais ampla de terrorismo significa, na prática, que os três males podem ser qualquer atividade que os países membros reconheçam mutuamente. Isso pode ser observado na questão de Xinjiang, em que a China considera os rebeldes uigures terroristas e recebe apoio institucional dos países membros, tendo em vista que a definição da SCO sobrepõe as possíveis definições em nível nacional.

Mesmo considerando que entre os membros da SCO, a tríade terrorismo, fundamentalismo religioso e separatismo continuem prevalecendo na Organização, Wallace (2014) atenta que alguns analistas veem que os termos assinados na cúpula da Organização não conseguem ser implementados na base da SCO, prejudicando o processo de institucionalização.

China e Rússia: a construção de parceria estratégica político-econômica e militar

Pouco antes de falecer, Zbigniew Brzezinski, um dos principais pensadores estratégicos norte-americanos do século XX, fez uma análise sobre as ameaças à segurança estadunidense. Para ele “o cenário mais perigoso” seria uma grande coalizão da China e da Rússia unidas não pela ideologia, mas por queixas complementares. Essa coalizão seria um imenso desafio apresentado pelo bloco sino-soviético, embora desta vez a China se torne a liderança (ALLISON, 2018).





Já o ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, James Mattis, possui uma visão oposta à de Brzezinski. Para o ex-Secretário Mattis (2018): “não havia, a longo prazo, uma aliança entre Rússia e China”. Donald Trump pensava diferentemente de seu secretário de Defesa, que terminou por pedir demissão em 2019. O presidente tem dado declarações fortes sobre a aliança China-Rússia (AFP, 2017): “China e Rússia desafiam o poder, influência e interesses americanos, tentando corroer a segurança e a prosperidade americanas”. Ambos são acusados de conduzir grandes “operações de influência” contra os Estados Unidos e interferir nas eleições naquele país.

Atualmente, o Kremlin está inserido nos conflitos na Síria e na Ucrânia, além do impacto de uma crescente presença da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) ao longo de sua fronteira ocidental e o contínuo desenvolvimento da defesa dos EUA na região. De sua parte, a China enfrenta crescentes tensões com Washington por questões de segurança e comércio, e várias disputas territoriais em torno das ilhas Spratly, disputadas entre a República Popular da China, a República da China e Vietnã, com Malásia, Brunei e Filipinas reivindicando partes do arquipélago. Das Ilhas Paracel, disputadas entre a República Popular da China, a República da China e o Vietnã, hoje ocupadas pela República Popular da China (LINDEMANN,2018). São tensões que envolvem as relações com o Japão, as Filipinas, o Vietnã e outros vizinhos. Tudo isso aproxima os dois países, China e Rússia, que desde há um bom tempo vêm construindo uma sólida e crescente colaboração.

Muitas são as interpretações sobre como se formou essa aliança. Alguns a entendem como resultado dos erros de Bill Clinton, que em 1996 quis expandir a OTAN na direção da Rússia, segundo alguns o “erro” mais desastroso do pós-Guerra Fria. Vladimir Putin e Xi Jinping passaram a observar os EUA dirigindo a guerra nos Balcãs, incluindo o bombardeio da embaixada chinesa em Belgrado em 1999, as “revoluções coloridas” apoiadas pelo Ocidente visando derrubar governos na Geórgia e depois na Ucrânia e ainda a Secretária de Estado, Hillary Clinton, encorajar protestos em 2011 contra as eleições parlamentares na Rússia, quando Putin não precisaria ser paranoico para imaginar que os EUA estavam procurando derrubá-lo do poder (ALLISON, 2018).

Segundo Gabuev (2018), o aprofundamento dos laços militares entre os dois ex-rivais é real. E uma parceria estratégica mais forte entre Pequim e Moscou poderia, com o tempo, superar meio século de planejamento e estratégia militar dos EUA.





Um segundo fator relevante são as questões econômicas entre as potências, resultando no fato de a China se destacar como um dos principais parceiros comerciais da Rússia desde 2010 (GABUEV, 2018); (SIMOLA, 2016). Mas há também os fatores políticos: os dois regimes valorizam a estabilidade e a previsibilidade, sendo também membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. A partir desse conjunto de fatores, Pequim e Moscou desejam moldar uma ordem internacional que coloque a soberania e os limites nos assuntos domésticos no coração da questão. Isso tem sido muito visível e discutido em vários tópicos da *governança global*, a exemplo das normas do controle do Ciberespaço sobre a internet onde Beijing e Moscou estão muito juntos com relação a essas questões (DoD, 2018); (STRONSKI & SOKOLSKY, 2017); (WE, 2016); (ROTH, 2015).

A China e a Rússia veem ameaças à estabilidade doméstica que emana do ciberespaço e, segundo Bolt e Sheryl (2018), Pequim e Moscou consideram o espaço cibernético muito mais amplamente do que o Ocidente, incluindo informações que podem minar ou desestabilizar os regimes. Em 2015, os dois países assinaram um tratado prometendo cooperação em “segurança da informação” e de não usar “ataques de computador” uns contra os outros, e seguiram com um acordo adicional em 2016. Ambos os países realizam censura e vigilância da internet, justificadas em termos de segurança do Estado, embora a China tenha um controle mais restritivo da Internet do que a Rússia. Muito embora a Rússia esteja se preparando para se desconectar da internet mundial. Segundo Pollo (2019), o país pretende fazer testes para descobrir se consegue manter seus cidadãos online, dependendo totalmente de servidores internos e sem comunicação via web com o resto do planeta. Seria uma espécie de soberania da Runet, a internet russa.

Os dois países pressionaram as Nações Unidas para estabelecer um “código internacional de conduta para a segurança da informação”, que assegure a soberania da internet nos Estados, permitindo que os governos controlem o que consideram perigoso ou desagradável. As estratégias militares chinesa e russa listam atividades subversivas ou *revoluções coloridas* (KORYBKO, 2018), que acreditam serem encorajadas ou mesmo orquestradas pelo Ocidente, como sérios desafios. Autoridades russas e chinesas discutiram o que percebem como ameaças vindas de ONGs financiadas por estrangeiros e adotaram políticas restritivas semelhantes em relação a essas organizações.

Um conjunto de sanções que o Congresso dos EUA, quase por unanimidade, aprovou em agosto de 2017, convenceu muitos em Moscou que, enquanto Putin permanecer no poder, as relações com Washington não vão melhorar. A nova





Estratégia de Segurança Nacional dos EUA colocou a China e a Rússia juntas para tentar enfraquecer a segurança e a prosperidade americanas, como fez o Departamento de Defesa com relação a nova “*Cyber Strategy*” (GABUEV, 2018); (DoD, 2018).

Neste sentido, em 2014 a China adquiriu de Moscou o S-400, um avançado sistema de mísseis-terra-ar e que, instalado, permite a China ter controle sobre o espaço aéreo de Taiwan, o que torna a defesa da ilha muito mais difícil para a força aérea Taiwanesa e para os planejadores militares dos EUA. O S-400 também ajudará a China a conquistar seu objetivo de estabelecer uma Zona de Defesa Aérea de Identificação, um espaço onde os chineses terão a autoridade de identificar e controlar todas as aeronaves civis estrangeiras. As compras de vinte e quatro Su-35, que é o mais avançado jato de caça russo, também servirá ao mesmo propósito (KASHIN, 2016).

É importante lembrar que o Ocidente impôs um embargo de armas à China em 1989 e, desde então a China foi forçada a se apoiar nas compras de armamentos oriundos da Rússia. Assim, a Rússia tem vendido à China grande número de armas, como submarinos, *destroyers*, mísseis, aviões de combate, helicópteros e peças para os caças.

Politicamente, a China e a Rússia têm um interesse comum em promover um mundo multipolar e não interferir nos assuntos internos dos Estados. O princípio da não-interferência é mencionado em seu comunicado conjunto de 1997 intitulado “A Declaração Conjunta Russo-Chinesa sobre um Mundo Multipolar e o Estabelecimento de uma Nova Ordem Internacional”. A Rússia e a China têm se engajado em exercícios militares conjuntos, tanto bilateralmente quanto sob os auspícios da *Shanghai Cooperation Organization* (SCO).

O primeiro grande exercício terrestre incluindo Rússia e China aconteceu em 2002 e envolveu forças dos 5 países da SCO. De 2005 a 2016, ocorreram oito exercícios SCO de “Missões de Paz”, três deles envolvendo apenas Rússia e China. Em 2012, foi a vez do primeiro exercício naval oficial entre os dois países, no Mar Amarelo. Desde então, a cada ano tem ocorrido um exercício com ampliação dos níveis de sofisticação e coordenação. Em 2018, em Vostok, teve lugar o maior exercício militar desde a queda da União Soviética e contou com 3.200 soldados chineses ao lado de 300.000 russos no leste da Sibéria (GABUEV, 2018).

Sinkkonen (2018) apresenta os detalhes da ampliação da cooperação militar Rússia-China desde 2002, tanto ao nível das ações coordenadas como ao das compras de equipamentos militares. Segundo a pesquisadora, em janeiro de 2017,





a China definiu a Rússia como uma “prioridade em sua diplomacia” quando da publicação de seu Livro Branco intitulado *China’s Policies on Asia-Pacific Security Cooperation*. A ampla parceria estratégica de coordenação entre a China e a Rússia passa a ocupar uma posição especial na diplomacia do pensamento de Xi Jinping sobre o Socialismo com características chinesas para uma nova era.

Além da área militar, o setor energético é outra importante área na qual a parceria China-Rússia tem se ampliado e aprofundado. Desde a assinatura do “Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável”, em 2001, em que os dois países se comprometeram a ampliar suas relações, que a cooperação energética cresceu significativamente, envolvendo não apenas o comércio de recursos energéticos, mas, também, investimentos relacionados à energia, participação acionária, desenvolvimento de infraestrutura e intercâmbio de tecnologia.

A questão energética, nesse aspecto, tem sido utilizada como um eficaz instrumento de política para lidar com os desafios imediatos, como a crise da Ucrânia e as disputas do Mar do Sul da China. Dessa forma, pontua os autores, cooperação em energia ajudou os dois países a adotarem posições comuns em relação a questões não relacionadas à energia e facilitou a interação mais profunda no longo prazo (YILMAZ & DAKUSUEVA, 2017).

Como mencionado acima, o relacionamento China-Rússia no setor energético começou a melhorar nos últimos anos em resposta a uma série de desafios geopolíticos e geoeconômicos. Geopoliticamente, tanto a China quanto a Rússia vêm enfrentando grandes desafios em suas periferias próximas. No Mar do Sul da China, as disputas territoriais tornam-se cada vez mais complicados e multilateralizadas, com atividades crescentes de países da região e de atores externos, como os Estados Unidos, Japão e Índia, o que representa um grande desafio para a China.

Além disso, sob a estratégia de “reequilíbrio em relação à Ásia”, Washington reforçou sua rede de alianças de segurança e sua presença militar na região da Ásia-Pacífico. A China, entretanto, procura aumentar as suas capacidades de defesa, através do desenvolvimento econômico e militar, e promove a iniciativa *One Belt, One Road*, projeto que se transforma em poder marítimo e terrestre ampliado.

A Rússia, por sua vez, esteve envolvida em um profundo conflito com os Estados Unidos e seus aliados europeus pelo enfrentamento com a Ucrânia, especialmente após a anexação da Crimeia, que obteve uma dura resposta coletiva ocidental capitaneada pelos EUA em conjunto com seus aliados na OTAN e que resultou em uma série de sanções econômicas.

Nesse contexto de retaliação por parte do Ocidente à Rússia, o apoio formal da China tornou-se mais expressivo à medida que as sanções à Rússia se





intensificaram. Pequim pediu às potências ocidentais que considerem os interesses e preocupações estratégicas de Moscou e busquem uma solução de compromisso. Além de expressar sua posição oficial através de várias plataformas, à luz do agravamento da situação econômica na Rússia, Pequim prometeu oferecer apoio concreto, incluindo assistência financeira, caso Moscou precisasse.

Sem dúvida, uma indicação chave do apoio foi o aumento drástico nas importações de petróleo pela China, que elevaram a Rússia à posição de líder como país fornecedor de petróleo bruto, o que ajudou a destacar as implicações negativas das sanções para sua economia. Fato é que, em dezembro de 2015, a Rússia tornou-se o maior fornecedor de petróleo bruto da China, superando a Arábia Saudita. Enquanto a China, em março de 2016, ultrapassou a Alemanha como principal consumidor de petróleo da Rússia (YILMAZ & DAKSUEVA, 2017).

Além disso, em 2014, os dois países assinaram um importante contrato de fornecimento de gás, no valor de US\$ 400 bilhões por um período de 30 anos, o que também impulsionará a presença da Rússia como principal exportador de gás natural para a China. Dessa maneira, a partir do exemplo do setor energético, demonstra-se o fortalecimento das relações econômicas Sino-Russas em áreas que transcendem o campo militar.

Conclusões

O presente trabalho apresentou como a Organização para Cooperação de Xangai (SCO) está inserida na geopolítica asiática. A hipótese de que a SCO faz parte de um leque de ações que a China vem realizando para consolidar sua liderança na eurásia se mostra robusta, tendo em vista o forte protagonismo que o país vem tendo em múltiplos setores. Para isso, Pequim tem buscado interligar seus projetos como, por exemplo, seu ambicioso projeto de infraestrutura, a Rota da Seda, com a SCO, em temas de segurança.

Além disso, Pequim tem aprofundado e ampliado a parceria estratégica com Moscou, desenvolvendo cooperações político-econômicas e militares. Como apresentado ao longo do trabalho, a China buscou integrar, na medida do possível, seus objetivos regionais com os da Rússia, visto que a Ásia Central é, historicamente, uma área de influência de Moscou.

O artigo também se propôs a apresentar a SCO como um importante organismo de diálogo na Ásia Central, tendo sua importância na resolução de conflitos





fronteiriços. E que, a partir disso, criou-se um canal de diálogo, permitindo que os países centro asiáticos pudessem estabelecer parâmetros de confiança mútua, possibilitando uma maior institucionalização da SCO e, dessa forma, ampliando o escopo de suas relações para além da segurança. No entanto, é válido pontuar que, como uma organização fundada para debater conflitos fronteiriços, a SCO possui um órgão que lida com questões de segurança entre os países.

Buscou-se apresentar a área de segurança da SCO, representada pelo RATS. De modo geral, apesar de ser um importante órgão da organização, há escassez de dados que fazem com que seja pequeno o número de trabalhos voltados para esse órgão, prejudicando, desse modo, um melhor entendimento do papel deste para a SCO.

Como possíveis agendas de pesquisas, a nossa intenção é de investigar, no futuro próximo, em termos de um projeto de pesquisa adensado, como se dá a relação entre os projetos chineses e os dos demais países da SCO. Ressalta-se que Pequim vem buscando integrar os países membros da SCO no *Belt and Road Initiative* (BRI), por meio de acordos de cooperação, como é o caso do corredor chino-paquistanês (CPEC), ou da junção de projetos de infraestrutura menores, a exemplo do projeto do Uzbequistão com o BRI. Contudo, esses projetos não são unânimes dentro da Organização. A Índia é um país membro que se recusou a assinar um documento endossando o BRI na última reunião da Organização. Esse comportamento decorre devido a Nova Delhi enxergar esse projeto como forma de Pequim ampliar sua influência na região, ameaçando sua política externa.

De modo geral, ao que parece, a SCO continuará a evoluir, muito embora observadores ocidentais sejam céticos quanto a isto. Mas o seu sucesso dependerá da capacidade da China e da Rússia, sobretudo, de acomodarem os interesses gerais. A dúvida está entre o alargamento ou o aprofundamento das relações, que nem sempre devem ser tidos como paradoxais (USMANOV, 2018). Outro fator que pode vir a desempenhar um papel importante é a política externa dos Estados Unidos, na medida em que Washington aprofunde suas hostilidades contra a Rússia e a China.

Quanto mais representativa e assertiva for a SCO, mais debates surgirão sobre seu potencial de rivalizar e contrabalançar certos acordos multilaterais ocidentais, e a OTAN surge como um forte contraponto. Alguns analistas até chegaram a declarar enfaticamente que a SCO é uma ameaça direta às potências ocidentais. Ou ainda sugerir que a Organização nada mais é que um instrumento valioso nas mãos dos principais *players* na Eurásia.





Referências

- AFP, Agence France-Press. Diretrizes de Trump para segurança dos EUA geram repúdio de China e Rússia. Pequim, 19 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2017/12/19/china-e-russia-denunciam-nova-estrategia-de-seguranca-dos-eua.htm>. Acesso em: 26 fev. 2019.
- ALLISON, G. China and Russia: A Strategic Alliance in the Making. In: The National Interest. 14 dez. 2018.
- ARIS, Stephen. Shanghai Cooperation Organization mapping multilateralismo in transition. INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE (IPI), 2013.
- ARRIGHI, Giovanni. Adam Smith em Pequim. Origens e Fundamentos do Século XXI, São Paulo: editorial Bomtempo. 2008.
- BOLT, J. & SHERYL, N. Cross. in Asian Dialogue, Foreign Affairs. 2018.
- CARAZZAI. Hass Estelita. Trump retira apoio de declaração do G7 após o fim do encontro. Folha de São Paulo, 9 jun. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/06/trump-retira-apoio-de-declaracao-do-g7-apos-o-fim-do-encontro.shtml>. Acesso em: 11 set. 2018.
- CHUNG, Chien Peng. Institutionalization of the Shanghai Cooperation Organization. Problems of Post-Communism, vol. 53, no. 5, Set/Out. 2006.
- COOLEY, Alexander. What's next for the Shanghai Cooperation Organisation? The Diplomat Issue, n. 43. 2018.
- COSTA LIMA, Marcos. Impacts of Chinese Economy and its global geopolitics. Recife: Instituto de Estudos da Ásia/UFPE. 2018.
- COSTA LIMA, Marcos. Um dragão nos Trópicos. em: Pedro de Souza: Brasil: sociedade em movimento. São Paulo: Paz e Terra. 2015.
- COX, Robert. Historicity and International relations. A tribute to Wang Gungwu. In: Zheng Yognian (Ed.): China and International Relations. London: Roulledge, p. 3: 16. 2010.
- DoD, Department of Defense. Cyber Strategy, 2018 Disponível em: https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/1/1/1/CYBER_STRATEGY_SUMMARY_FINAL.PDF. Acesso em: 15 abr. 2019.
- DUNFORD, Mick. A reemergência da China. In: Pedro de Souza: Brasil: sociedade em movimento. São Paulo: Paz e Terra. 2015.
- GABUEV, Alexander. Why Russia and China are Strenghtening Security Ties. In: Foreign Affairs, 24 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-09-24/why-russia-and-china-are-strengthening-security-ties>. Acesso em 12 dez. 2018.
- IISS, International Institute for Strategic Studies. The evolution of the Shanghai Cooperation Organisation. IISS, v. 24. 2018. Disponível em: <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2018/shanghai-cooperation-organisation>. Acesso em: 12 set. 2018.





- KASHIN, Vassily. Why Is China Buying Russian Fighter Jets? In: Carnegie Moscow Center. 2016. Disponível em: <https://carnegie.ru/commentary/62701>. Acesso em 6 nov. 2018.
- KORYBKO, Andrew. Guerra Híbridas. Das Revoluções Coloridas aos Golpes. São Paulo: Expressão Popular. 2018.
- LINDEMANN, Clara, The situation in the South China Sea (SCS), Research Report Booklet/ Berlin Model United Nations/Security Council. 2018.
- MATTIS, James. Media Availability with Secretary Mattis at the Pentagon. 2018. Disponível em: <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1628129/media-availability-with-secretary-mattis-at-the-pentagon/>. Acesso em: 12 abr. 2019.
- POLLO, Luiza. Rússia testa cortina de ferro da internet, e isso pode ter efeito mundial. 2019. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/29/russia-testa-cortina-de-ferro-da-internet-e-isso-pode-ter-efeito-mundial.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 24 abr. 2019.
- ROTH, Andrew. Russia and China Sign Cooperation Pacts. New York Times, 8 may. 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/05/09/world/europe/russia-and-china-sign-cooperation-pacts.html>. Acesso em: 3 nov. 2018.
- SCO, Shanghai Cooperation Organization. Regional Treaties, Agreements, Declarations and Related, Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism, 2001. Disponível em: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=publisher&publisher=ASIA&type=&coi=&docid=49f5d9f92&skip=0>. Acesso em 13 set. 2018.
- SCO, Shanghai Cooperation Organization. Convention of the Shanghai Cooperation Organization against Terrorism, 2009.
- SIMOLA, Heli, Economic Relations between Russia and China. Increasing inter-dependency? BOFIT Policy Brief, n.6, Bank of Finland. 2016.
- SINKKONEN, Elina. China-Russia security cooperation: Geopolitical signalling with limits. Briefing Paper 231, Jan. Instituto Filandês de Assuntos. 2018.
- STRANGE, Susan. States and Markets. London, Pinter. 1988.
- STRONSKI Paul & SOKOLSKY, Richard. The Return of Global Russia: An Analytical Framework. Carnegie Endowment for International Peace. [14 dez. 2017]. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2017/12/14/return-of-global-russia-analytical-framework-pub-75003>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- SUISHENG, Zhao. China's Approaches toward Regional Cooperation in East Asia: motivations and calculations, Journal of Contemporary China, 20:68, 53-67, 2011.
- TSANG, Steve & HONGHUA, Men. (Eds.), China in the Xi Jinping Era. Nottingham China Policy Institute Series. University of Nottingham, 2016.
- UNSC, United Nations Security Council. Resolução 1566 (2004). Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1566>. Acesso em: 20 abr. 2019.





- USMANOV, Jaloliddin. The Shanghai Cooperation Organization: Harmony or Discord? *The Diplomat*, Jun. 2018. Disponível em: <https://thediplomat.com/2018/06/the-shanghai-cooperation-organization-harmony-or-discord/>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- WALLACE, T. China and the Regional Counter-Terrorism Structure: An Organizational Analysis. *Asian Security*, 10(3), 199–220. 2014.
- WE, Yuxi. China-Russia Cybersecurity Cooperation: Working Towards Cyber-Sovereignty, June 21, 2016. Disponível em: <https://jsis.washington.edu/news/china-russia-cybersecurity-cooperation-working-towards-cyber-sovereignty/>. Acesso em 28 jan. 2019.
- ZAFAR, Athar. SCO Expansion Boosts Prospects of inter-Regional Cooperation, *Indian Council of Foreign Affairs*, 05 out. 2017. Disponível em: <https://icwa.in/pdfs/IB/2014/SCOExpansionBoostsIB05102017.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019.





Acumulação, Distribuição e Estratégia sob Mao: Legados do maoísmo para o desenvolvimento da China¹

Accumulation, Distribution and Strategy under Mao: Maoism's Legacies for China's Development

DOI: 10.21530/ci.v14n2.2019.931

Isabela Nogueira²

Resumo

O objetivo deste artigo é expor e sistematizar os principais paradoxos do regime de acumulação chinês, entre 1949 e 1976, a fim de traçar as linhas gerais do legado maoísta para o desenvolvimento recente da China. Problematisa-se, assim, a narrativa dominante de que o *boom* econômico chinês se inicia apenas a partir das reformas pós-1978, que teriam rompido com um suposto profundo atraso econômico durante as décadas sob Mao. Neste artigo, argumenta-se que o período maoísta é marcado por grandes paradoxos, que deixaram um legado determinante para a atual trajetória da China, dentre os quais exploraremos: o rápido processo de industrialização e transformação estrutural sem urbanização; a estratégia militar para a guerra, que levou a industrialização para regiões remotas do país, mas sem especialização ou autonomia produtiva; a melhora nos indicadores de bem-estar com concomitante estagnação na produtividade agrícola e consolidação do *gap* urbano-rural.

Palavras-chave: China; Maoísmo; Desenvolvimento Socioeconômico; Acumulação; Distribuição.

1 A autora foi beneficiada por bolsa de pesquisa do CNPq.

2 Professora do Instituto de Economia e do Programa de Pós em Economia Política Internacional (PEPI) e coordenadora do LabChina, todos da UFRJ. É bolsista de produtividade de pesquisa do CNPq. Doutora em economia pela UFRJ e em ciência política pela USP, tem pós-doutorado pela Universidade de Genebra. Foi professora visitante da Aalto University em Helsinki (2011-2013) e pesquisadora visitante da Tsinghua University em Pequim (2009).

Artigo submetido em 29/03/2019 e aprovado em 19/08/2019.





Abstract

The purpose of this article is to expose and systematize the main paradoxes of China's accumulation regime between 1949 and 1976 in order to outline the Maoist legacy for China's recent economic development. We problematize the dominant narrative that the Chinese economic boom begins only after the post-1978 reforms, which, many argue, would have broken with a supposedly deep economic backwardness during the decades under Mao. In this article, it is argued that the Maoist period is marked by great paradoxes, which left a determining legacy to China's trajectory today. Among these paradoxes, we will explore: the rapid process of industrialization and structural transformation without urbanization; the military strategy for war, which led to industrialization to remote regions of the country but without specialization or productive autonomy; the improvement in well-being indicators accompanied by stagnation in agricultural productivity and by the consolidation of the urban-rural gap.

Keywords: China; Maoism; Socioeconomic Development; Accumulation; Distribution.

Introdução

O legado da era maoísta parece ser um dos elementos mais superficialmente tratados pela literatura anglo-saxã, que predomina no Ocidente, sobre a trajetória de desenvolvimento recente da China. A caracterização histórica mais comum é de que o Partido Comunista Chinês (PCC), sob a liderança de Mao Tsé-tung, contribuiu para o desenvolvimento até a Revolução Comunista de 1949 – expulsando os japoneses, eliminando a possibilidade de enclaves ocidentais remanescentes e extinguindo o autóctone regime do Kuomintang –, bem como durante a reconstrução do pós-guerra e os anos iniciais que englobam o primeiro plano quinquenal (1953-57). E teria passado, então, a uma sequência de atitudes destrutivas e políticas catastróficas como o Grande Salto Adiante e a Revolução Cultural. A emergência chinesa e seu rápido caminho “de volta ao centro” teriam, portanto, recomeçado com as quatro modernizações, lançadas pelo “pragmático” Deng Xiaoping, a partir de 1978³.

3 Caracterização evidente em Fairbank (1992 e 1986) e na biografia de Mao escrita por Chang e Halliday (2006). A minuciosa obra de Spence (1990) é notadamente rigorosa do ponto de vista histórico e menos maniqueísta na caracterização de Mao, mas mantém, ainda que com menos vigor, o quadro geral aqui resumido. Para visões alternativas ao *mainstream*, ver Riskin (1987), Wheelwright e McFarlane (1970), Robinson (1970), e os comentários de Selden (1998).





A simplificação é uma forma de não enfrentar os paradoxos do período e, talvez, de passar, “cientificamente” posicionado, por um debate ideológico inconcluso dentro da própria China. Paradoxalmente, foi durante o maoísmo que o país fez sua primeira transformação econômica estrutural e se estabeleceu como nação industrializada, mas sem equivalente urbanização, mantendo mais de 80% da população nas zonas rurais. Foi também durante o maoísmo que, concomitantemente ao sucesso na elevação de indicadores básicos de saúde e educação e da promoção da igualdade de renda nacional, a produtividade agrícola ficou estagnada, com o ritmo de produção de grãos acompanhando a média histórica das dinastias, passo a passo com o incremento populacional, paralisando o processo de desenvolvimento agrícola e de aumento do bem-estar nacional. E foi durante a Revolução Cultural, período de radical enfrentamento das instituições hierárquicas e das posições técnicas e políticas de autoridade, que as estruturas consolidadas do Partido foram desconstruídas pelo processo revolucionário, dando lugar à emergência de arranjos sócio-políticos não só muito mais autoritários, como também totalitários.

Também do ponto de vista distributivo, o período maoísta é um emaranhado de contradições. A China de Mao se distancia radicalmente dos demais países de renda baixa superpopulosos em função: 1. da eliminação da propriedade, que garantiu uma notável baixa fatia da renda indo para os mais ricos da população e uma das mais baixas desigualdades intraurbanas do mundo no período; 2. do sistema de comunas rurais, que supriu, ainda que com imperfeições, cuidados médicos e educação básica a 80% da população nacional. Isso fez com que o Banco Mundial concluísse, no início dos anos de 1980, que, apesar do seu baixo nível de renda, “os mais pobres na China estão em uma situação muito melhor do que seus equivalentes na maior parte dos países em desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1985, p. 94). Por outro lado, é também verdade que a baixa desigualdade intra-urbana teve uma contribuição fundamental do sistema de controle migratório, que fez com que o *gap* urbano-rural se equivalesse ao de outros países vizinhos de renda per capita baixa, como Paquistão, Sri Lanka e Bangladesh (mas ainda menor do que o da Índia e de todos os países em desenvolvimento do sudeste da Ásia).

Frente a tantos paradoxos, a pergunta que orienta este artigo é: quais são os principais legados socioeconômicos do período maoísta para o desenvolvimento da China pós-reformas? Para tanto, partimos de um arcabouço teórico-metodológico conhecido como estruturalista na teoria do desenvolvimento, o qual percebe





o desenvolvimento enquanto um processo multidimensional, que engloba mudanças radicais na estrutura produtiva e tecnológica (progresso técnico), melhora substantiva nas condições sociais e de vida (incluindo aperfeiçoamento das relações de trabalho e uma boa distribuição de renda) e aperfeiçoamento das instituições sociais e políticas. A abordagem foi inaugurada por autores da escola cepalina (Prebisch, Furtado, Aníbal Pinto etc.), exaustivamente utilizada para analisar o caso concreto da América Latina (BIELSCHOWSKY, 2000). Ela esteve, também, presente em vários outros autores, conhecidos como “pioneiros do desenvolvimento” (Lewis, Rosentein-Rodan, Gerschenkron etc.), cuja visão sobre o que é desenvolvimento foi majoritária nas décadas de auge do keynesianismo e durante as duas ou três décadas após a Segunda Guerra (BASTOS; BRITTO, 2010). Em comum, todos esses autores rompem com vários dos princípios presentes na teoria econômica ortodoxa e advogam pela necessidade de uma teorização própria do que é o processo de subdesenvolvimento.

Nossa hipótese neste artigo é de que o período maoísta, de fato, levou adiante um processo de desenvolvimento com mudança estrutural, calcado na indústria pesada, com redução da heterogeneidade regional e com melhora substantiva das condições de saúde e educação. Mas esbarrou em condicionantes externos severos, cuja resposta foi orientada por uma estratégia de guerra, que levou à baixa especialização produtiva, autoritarismo no campo e estagnação na produtividade agrícola. Para endereçar essa hipótese, vamos rever em detalhe a literatura que trata do processo de industrialização, desenvolvimento regional e evolução dos indicadores de bem-estar no período maoísta, à luz do arcabouço estruturalista. A fundamental discussão sobre a luta política e a evolução político-institucional do maoísmo (incluindo a fase da Revolução Cultural), por sua vez determinantes para a estratégia de guerra adotada, ficará de fora do escopo deste artigo e merece tratamento em outros trabalhos.

Além desta introdução, este artigo está dividido em cinco partes. A seção seguinte apresenta brevemente as características econômicas da China pré-Revolução e os anos iniciais sob Mao, incluindo a reforma agrária. A seção subsequente expõe a primeira grande mudança estrutural da economia chinesa e as principais características da industrialização durante o maoísmo, incluindo sua determinação militar-estratégica e seus paradoxos. Nas duas seções seguintes, detalharemos o funcionamento do sistema de comunas rurais e seus resultados contraditórios do ponto de vista de bem-estar e produtividade agrícola, além de apresentarmos o perfil distributivo da China no período. A última seção sumariza nossas conclusões.





Da estrutura produtiva pré-revolucionária à reforma agrária moderada: os anos iniciais sob Mao Tsé-tung

Antes da Revolução Comunista de 1949, a estrutura produtiva da economia chinesa era essencialmente agrária e a pequena base industrial (menor do que a da Índia quando o país se tornou independente e menor do que a da Rússia em 1914) era formada por indústrias leves, a maioria de capital estrangeiro e concentradas em poucas cidades do nordeste ou próximas à costa (como Xangai, Tianjin, Qingdao e Guangzhou), onde estrangeiros autodeclararam privilégios especiais a partir das Guerras do Ópio (1839-42 e 1856-60) e da ocupação japonesa (1931-45). Estima-se que menos de 2% dos trabalhadores estivessem empregados em atividades industriais “modernas” (ou não-artesanais), dominadas por bens de consumo de baixo valor agregado, como têxteis, cigarros e moagem de farinha. O grosso da população (89%) vivia nas zonas rurais, trabalhando em uma área agrícola de apenas 10% do território total (RISKIN, 1987, SPENCE, 1990, WHEELWRIGHT e MCFARLANE, 1970).

Dominada por regiões áridas no nordeste, cadeias montanhosas e elevados planaltos no oeste e terrenos irregulares no sudoeste, a topografia confere ao país um dos menores índices per capita de área agricultável do mundo. Como a tradição determinava que os pais deveriam partilhar a propriedade entre todos os filhos homens, a estrutura agrária era de baixa concentração, e 73% das famílias proprietárias possuíam lotes com, no máximo, 1 hectare (ou 15 *mu* na medida chinesa). A baixa média nacional de concentração de terra e o maior grau de mobilidade social ascendente e descendente não implicavam, entretanto, em uma sociedade rural igualitária. Menos de metade da população rural possuía sua própria terra, e os demais trabalhavam em lotes arrendados e entregavam, no geral, metade da produção aos proprietários. Entre os proprietários, 23% das famílias concentravam 72% da área cultivável, e diferentes regiões eram dominadas, política e economicamente, pela classe de ricos proprietários de terra (RISKIN, 1987).

O imperialismo ocidental iniciado com as Guerras do Ópio, a violenta ocupação japonesa e as décadas de guerra civil deixaram, em meados do século XX, a já pequena estrutura produtiva ainda mais deprimida, caos econômico nas cidades, miséria no campo e um forte sentimento nacional de humilhação. Riskin reporta que a produção industrial, em 1949, era metade do pico registrado antes da guerra. Não há dados nacionais sobre a hiperinflação do período, mas





registros jornalísticos e fotográficos⁴ e romances chineses sobre a época (HAN, 1968) ilustram o fato de que os preços no varejo em Xangai, em agosto 1948, eram 4,7 milhões de vezes maiores do que em 1937, quando os índices avançam de maneira praticamente vertical (RISKIN, 1987).

A Revolução Comunista em 1949 e a rápida reorganização da produção, reforma agrária, reabertura e expansão dos serviços sociais tiveram um impacto radical na estrutura social e econômica. De imediato, o novo governo tomou controle do sistema bancário e fiscal, como forma de controlar a inflação e garantir influência sobre a fatia privada da economia (LARDY, 1978). A preocupação era fazer a estrutura produtiva voltar a funcionar em um curto espaço de tempo, e diversos antigos proprietários puderam manter suas propriedades nos primeiros anos da Revolução. Nesses primeiros anos (1949-52), a produção industrial e agrícola recuperou os níveis de pico do pré-guerra, com crescimento de quase 50% ao ano na produção de bens de capital e de 30% nos bens de consumo (RISKIN, 1987).

A mudança estrutural mais radical, no entanto, veio com a reforma agrária, que já havia começado antes de 1949 nas áreas sob controle comunista e que foi completada em 1952, beneficiando 300 milhões de camponeses, eliminando a antiga classe de senhores de terras e consolidando a produção familiar em pequena escala. Durante a fase da agricultura familiar (1952-1955), a produção agrícola cresceu 3,6% ao ano, ou 1,3% em termos per capita. Além da mudança institucional, o período da agricultura familiar foi marcado por um aumento expressivo na área irrigada, que saiu de 16 milhões de hectares em 1952 para 23 milhões em 1957, um crescimento anual de 7,5% (BRAMALL, 2004).

Essa é conhecida na literatura como a primeira reforma agrária chinesa, em contraste com a segunda, realizada no início dos anos de 1980. Sua característica fundamental, especialmente se contrastada com a segunda, está na distribuição desigual da terra, o que fez com que 30% das famílias rurais continuassem, mesmo após a reforma, vivendo em lotes tão minúsculos que garantiam menos de 80% do mínimo calórico (RISKIN, 1987). Ela implicou uma melhora distributiva moderada, dado que a fatia dos 10% mais ricos da população teve um recuo moderado na sua fatia da renda nacional (ROLL, 1980).

A distribuição desigual não foi, de maneira alguma, resultado acidental. Segundo Mao, seria necessário manter a produção dos agricultores mais ricos a

4 O francês Cartier-Bresson fez uma cobertura fotográfica excepcional (tanto em função do seu valor histórico quanto pelo primor artístico) do final da guerra civil, da expulsão do Kuomintang para a ilha de Taiwan e da vitória comunista.





fim de facilitar a recuperação (MAO, 1977b p. 29). Influenciando tal orientação estava a defesa de Mao da produção agrícola em larga escala, percebida como a única capaz de alimentar o país, dada a baixíssima área per capita agricultável. O objetivo de atingir igualdade na distribuição da renda rural com aumento da produtividade, segundo Mao, só seria alcançado por meio da coletivização da terra e da criação das comunas, que discutiremos mais adiante.

Industrialização pesada, descentralização produtiva e estratégia militar

A guerra, ou a ameaça de guerra, foi uma constante durante todo o período de desenvolvimento da China sob Mao. E é ela que vai determinar a estratégia de mudança estrutural da China revolucionária. Fica evidente, tanto em discursos (MAO, 1969 e 1977a) quanto pelas políticas efetivamente adotadas, que o modelo de industrialização maoísta obedecia a objetivos estratégico-militares, e, como uma derivação deste, também a propósitos de melhor distribuição regional da indústria. Nesse sentido, a industrialização assumiu um caráter altamente descentralizado em um país com dimensões continentais, com intensa ênfase na indústria pesada e cobrindo ampla parcela do território. Isso levou à formação do que Medeiros (1999) caracterizou como uma coleção de economias regionais, com baixíssimo grau de especialização e elevada descentralização.

O propósito de transformar a China em uma potência industrial e militar trazia, não apenas a memória da humilhação e de sucessivas derrotas militares desde meados do século XIX, mas, também, atendia demandas imediatas relacionadas às várias guerras e aos numerosos conflitos militares que prosseguem ao longo do século XX. A China revolucionária iniciou sua reconstrução dos pós-guerras (guerra mundial e guerra civil) em meio a um novo e gigantesco conflito: a Guerra da Coreia (1950-1953). A lista de guerras e conflitos potenciais ou reais segue impressionante nos anos seguintes: retomada do Tibete em 1950, rompimento com a URSS em 1960, guerra de fronteira com a Índia em 1962, conflitos de fronteira com a URSS na região da Manchúria entre 1963-69 e a guerra do Vietnã em 1979. Ademais, até o início dos anos de 1970, a China enfrentava embargo comercial dos EUA e não possuía relações diplomáticas com a maioria dos países capitalistas, os quais reconheciam o governo de Taiwan como representante legítimo da China. É só a partir de 1971 que o isolamento chinês vai sendo relaxado, quando o governo





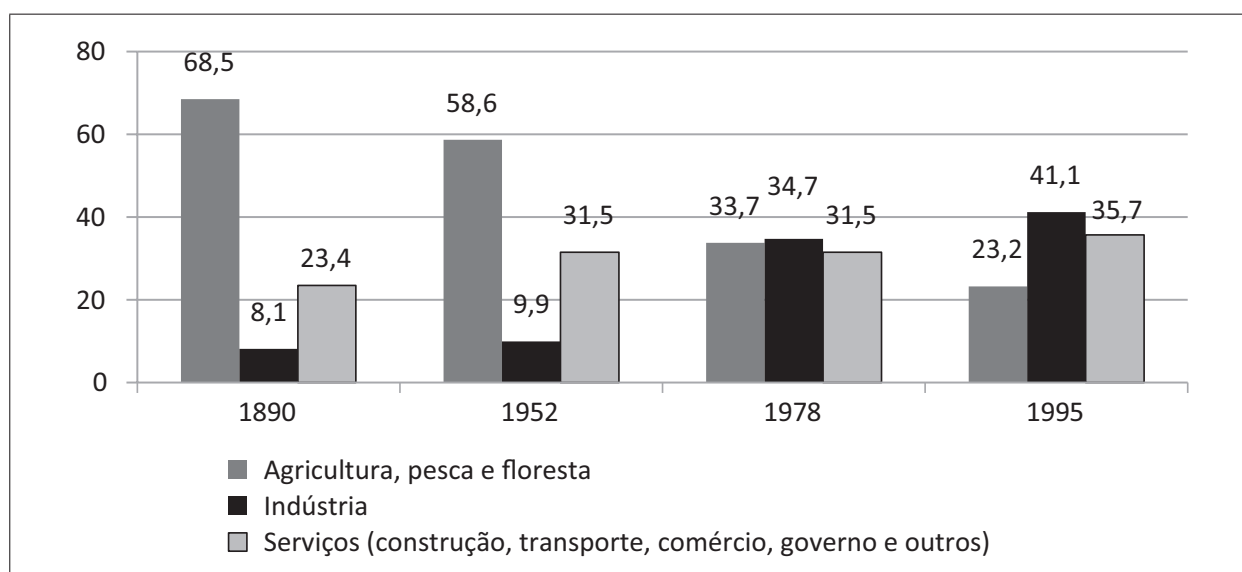
norte-americano retirou o embargo e a República Popular da China ingressou na ONU (Taiwan foi automaticamente excluída).

A industrialização durante o maoísmo não foi nem modesta em escala e tampouco confinada a poucas cidades da costa. Excluindo-se o período de recuperação do pós-Guerra (1949-1951) para evitar distorções, a produção per capita real triplicou nas três décadas entre 1952 e 1981 (LARDY, 1983 e a fatia da indústria no produto nacional saiu de 9,9% em 1952 para 34,7% em 1979, ao passo que a agricultura recuou de 58,6% para 33,7% (gráfico 1).

Trata-se de um caso efetivo de mudança estrutural. Durante o maoísmo, a média de crescimento da indústria foi de 9,2%, segundo cálculos de Maddison (1998), entre 1952 e 1978 (tabela 1) (ou de 11% ao ano, segundo o governo). Se utilizados os preços constantes de 1978, a média oficial de crescimento do PIB é de 6% ao ano (NATIONAL BUREAU OF STATISTICS, 1981). Segundo cálculos de Perkins em trabalho para o Banco Mundial, a taxa de crescimento do produto teria sido de 5% ao ano (PERKINS; YUSUF, 1984). Nos cálculos de Maddison (1998)⁵, o crescimento do PIB foi de 4,4% ao ano, entre 1952 e 1978 (tabela 1). Isso quer dizer que mesmo as estatísticas que contestam os dados oficiais apresentam uma taxa de crescimento respeitável durante o período maoísta, especialmente no que se diz respeito à expansão da indústria.

Gráfico 1 – Industrialização e transformação estrutural

Estrutura do PIB chinês em % do total, preços constantes



Fonte: Maddison, 1998.

⁵ O imenso trabalho estatístico e histórico feito por Maddison (1998) para a OCDE está gratuitamente disponível em: <http://www.gdc.net/maddison/>. Para revisões críticas aos dados de Maddison, ver Holz (2006).



**Tabela 1 – Taxa de crescimento do PIB (por setor e total)**

Em %

	1890-1952	1952-1978	1978-1995
Agricultura, pesca e floresta	0,3	2,2	5,1
Indústria	1,7	9,6	8,5
Construção	1,6	7,2	11,1
Transporte e comunicação	0,9	6,0	10,0
Comércio e restaurantes	0,8	3,3	9,9
Outros serviços (incl. governo)	1,1	4,2	6,7
PIB	0,6	4,4	7,5
PIB per capita	0,0	2,3	6,0

Fonte: Maddison, 1998.

Estava claro para lideranças chinesas que um aumento intenso da taxa de crescimento só seria alcançado por meio de uma expansão expressiva do investimento. O modelo de administração centralizada, de inspiração soviética, adotado durante o primeiro plano quinquenal (1952-56)⁶ favoreceu tal aumento substantivo na taxa de investimento e uma alocação expressiva dos recursos para a indústria pesada, em especial para aqueles setores necessários para o desenvolvimento de uma moderna indústria militar. Durante boa parte do maoísmo, a prioridade para o desenvolvimento da indústria pesada é evidente, conforme mostra o gráfico 2, que reproduz a composição do produto industrial, segundo a divisão entre indústria leve e pesada, feita pelo National Bureau of Statistics (NBS). A indústria pesada chegou a representar 66,6% do produto industrial bruto em 1960, durante o Grande Salto Adiante (1958-1961)⁷, e se manteve acima de 55%

6 Durante o primeiro plano quinquenal, o modelo soviético de administração e alocação de recursos era, oficialmente, a inspiração, mas na prática o modelo chinês sempre foi mais descentralizado. No entanto, as autoridades chinesas sempre mantiveram controle direto sobre os níveis de salário e emprego, as taxas de investimento e a gestão das maiores indústrias de bens de capital (WHEELWRIGHT; MCFARLANE, 1970). A maioria dos produtos básicos era alocada pelo governo central segundo as metas de produção das empresas e as técnicas utilizadas. Os lucros também eram retidos pelo orçamento central, o que significa que as empresas não poderiam financiar seus investimentos com recursos próprios. Os preços eram determinados por medidas administrativas, com o objetivo de regular diretamente os termos de troca agricultura-indústria. Apenas na agricultura o governo central dependia de meios indiretos de controle, como preços, para guiar a produção (LARDY, 1978, pp. 9-16).

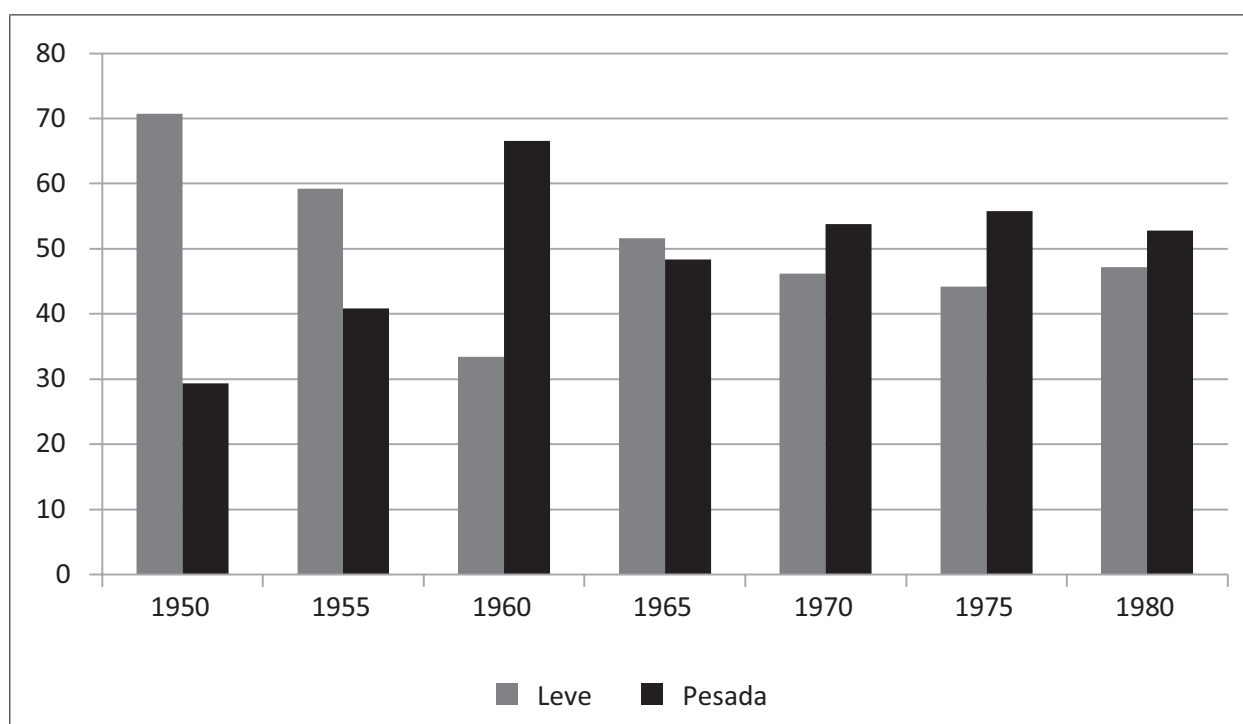
7 A grandiosa campanha de modernização, com forte ênfase na indústria pesada, especialmente na produção de aço, e com acelerada coletivização forçada da produção agrícola. O caráter voluntarista da campanha, que previa o envolvimento de *todos* na produção de aço, é identificado como uma das principais causas da grande fome (a seguir).





durante boa parte da década de 1970 até o início das reformas, em 1978. Já os níveis chineses totais de investimentos brutos são impressionantes, ao longo da fase maoísta, mesmo em uma comparação internacional. Saem de 10% do PIB em 1952, ficam acima de 20% no primeiro plano quinquenal (1952-56) e atingem o pico de 36,5% em 1978, às vésperas das reformas (PERKINS; YUSUF, 1984, p. 10). Entre 1958 e 1977, a média anual é de 28% (tabela 4). Tudo com pequeníssima contribuição de capital estrangeiro⁸.

Gráfico 2 – Composição do produto industrial durante o maoísmo
Indústria leve e pesada (% do total)

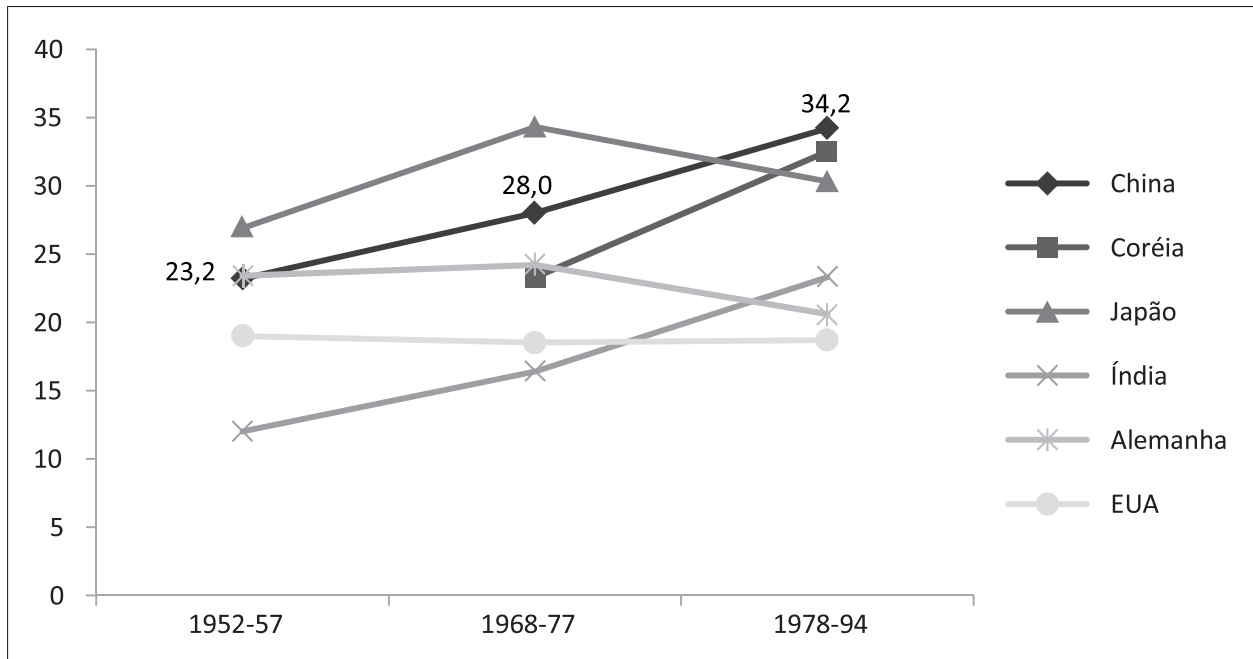


Fonte: NBS, 1999, Comprehensive Statistical Data, tabela A-34.

⁸ Até 1960, ano do racha sino-soviético, 154 projetos industriais em parceria haviam sido concluídos, e a dívida chinesa com a URSS era de US\$ 1,5 bilhão, da qual cerca de um terço estava ligada ao financiamento da indústria (a maioria eram dívidas contraídas durante a Guerra da Coréia). Ao final de 1964, a dívida foi totalmente liquidada por meio da exportação de alimentos, têxteis e minérios. A principal contribuição soviética foi na forma de assistência técnica em métodos modernos nos quais os chineses não tinham nenhuma experiência. Isso quer dizer que a China maoísta financiou grande parte de seu investimento em capital com recursos próprios (WHEELWRIGHT; MCFARLANE, 1970, p. 37).



Gráfico 3 – Investimento bruto -% em relação ao PIB
China e países selecionados



Fonte: Maddison, 1998.

Por conta dos riscos militares da concentração da indústria na costa e do desenvolvimento desigual, a estratégia maoísta de industrialização pesada também carregava um forte comprometimento com a descentralização geográfica (MAO, 1977 e 1969). Por isso, a formação de uma indústria pesada na China maoísta foi feita de modo a desenvolver as regiões remotas do país. As províncias do interior, responsáveis por um terço da produção industrial, receberam metade dos investimentos industriais totais durante o primeiro plano (LARDY, 1978). Há uma convergência relativa da industrialização entre diferentes províncias, com as províncias mais pobres apresentando taxas de crescimento superiores às mais industrializadas. A relação, medida por produção industrial per capita, entre a província mais rica (Xangai) e as mais pobres (Henan, Ningxia, Yunnan e Guizhou) caiu de 1:52 em 1957 para 1:31 em 1979 (LARDY, 1978; 1986a, 1986b).

Contrariando a trajetória clássica de países em desenvolvimento, o processo de industrialização chinês não foi acompanhado de urbanização, e, durante os 30 anos da fase maoísta, a composição da força de trabalho permaneceu quase inalterada e majoritariamente agrária. A fatia da população rural em relação ao total saiu de 88,8%, em 1950, para 85,6%, em 1982 (NATIONAL BUREAU OF STATISTICS, 1981). A migração foi controlada pelo sistema de registro populacional, *hukou*, que aponta, até hoje, a municipalidade de nascimento do cidadão. Com



a coletivização da terra a partir de 1958, o controle migratório passou a ser, ao mesmo tempo, altamente estrito e não policial, uma vez que as cotas de alimentos para aqueles com registro rural eram determinadas pelas comunas de origem, o que radicalmente limitava a mobilidade.

Nas cidades, a aquisição de produtos era feita nas lojas do Estado por meio de cupons, igualmente específicos segundo o município do trabalhador. Esse sistema limitava, inclusive, as viagens dos camponeses, que, não dispendo de cupons aceitos nos seus destinos, frequentemente tinham que carregar grãos e alimentos consigo (OI, 1989). Ser um residente rural, no entanto, não implicava, necessariamente, ser um trabalhador empregado na agricultura. Conforme veremos adiante, o objetivo maoísta de consolidação de unidades celulares e autossuficientes nas comunas levou a um processo de consolidação de inúmeras indústrias rurais de pequena escala, nas quais parte da força de trabalho rural estava empregada.

Comunas rurais e estagnação na produtividade agrícola

Tal concentração da população nas zonas rurais queria dizer que, para a maioria dos chineses, as mudanças no nível de vida eram determinadas pelo ritmo de desenvolvimento agrícola e pelos preços relativos dos bens agrícolas, que os camponeses vendiam ao Estado, versus os preços dos bens industriais consumidos. A política de desenvolvimento agrícola maoísta visava a consolidação de grandes unidades comunais mecanizadas⁹, que mobilizassem o excedente de trabalho para obras de irrigação e construções. Elas também deveriam organizar a agricultura em larga escala, oferecer serviços sociais a toda a população rural e garantir o fornecimento dos insumos industriais necessários para o desenvolvimento agrícola. O arranjo institucional, que deveria viabilizar tais conquistas, era a comuna, não apenas a unidade administrativa da produção ou um instrumento de descentralização das indústrias e da gestão agrícola, mas o exercício efetivo de um socialismo rural, viabilizado por novas formas de vida coletiva, do trabalho coletivo à rede de educação, saúde e proteção social.

9 “If we cannot solve the problem of agricultural cooperation (...), that is to say, if our agriculture cannot make a leap from small-scale farming with animal-drawn farm implements to large-scale mechanized farming, including extensive state-organized land reclamation, by settlers using machinery, then we shall fail to resolve the contradiction between the ever-increasing need for marketable grain and industrial raw materials, and the present generally low yield of staple crops. We shall run into formidable difficulties in our socialist industrialization and shall be unable to complete it” (MAO, 1977b, p. 19).





Em setembro de 1958, foram criadas 23.384 comunas, abarcando 90% das famílias camponesas. Cada comuna tinha entre 5 mil e 100 mil pessoas. Poucos anos mais tarde, o número de comunas subiu para 70 mil, menores em tamanho (média de 15 mil pessoas), dado que as primeiras criadas foram consideradas de difícil gestão (WHEELWRIGHT; MCFARLANE, 1970).

A reforma da terra conseguiu garantir, à exceção do período da grande fome (1959-1961), o mínimo de segurança alimentar, serviços básicos de saúde, alfabetização e proteção social a todos moradores rurais, distinguindo o caso chinês de outros países em desenvolvimento superpopulosos. A coletivização da terra, a partir de 1957, eliminou a renda da propriedade e a única fonte de remuneração na agricultura eram os salários (ou os pontos de trabalho) entregues aos camponeses. Ainda que a produção per capita de grãos na China fosse apenas 25% superior à média indiana no final dos anos de 1970 (PERKINS; YUSUF, 1984, a distribuição equitativa dos grãos e da renda e os tratamentos de saúde pública oferecidos a todos, sem exceção, garantiram aos chineses melhoras muito substantivas nos níveis nacionais de bem-estar, medidos por expectativa de vida e mortalidade infantil (tabela 2).

O sistema de saúde pública foi substantivamente incrementado pelo sistema comunal, por meio das campanhas preventivas em larga escala, da criação dos “médicos de pés descalços” e do estabelecimento de uma clínica de atendimento rural em cada uma das comunas. Os “médicos de pés descalços” eram um batalhão de pessoas, com rápido treinamento em saúde pública, que atuavam em casos simples e mais comuns nas regiões rurais (campanhas de vacinação, nutrição infantil, diarreia etc.). Somente os casos mais graves eram encaminhados aos poucos médicos formados. Ademais, reviveu-se a medicina tradicional chinesa, já muito popular entre a população rural, em todo o sistema público de saúde (PERKINS; YUSUF, 1984).

Tabela 2 – Mortalidade infantil, expectativa de vida e educação primária durante o maoísmo

	Mortalidade infantil (a cada mil)	Expectativa de vida (anos)	Educação primária para pessoas acima de 15 anos (anos)
1952	37,0	38	1,7
1978	18,2	64	5,3
1995	17,1	69	8,9

Fonte: Maddison, 1998.





O que nos parece ser o principal ponto crítico do desenvolvimento chinês ao longo do maoísmo, e o gargalo que levará à falência do antigo sistema, é a estagnação no ritmo de crescimento da produtividade agrícola. A produção de grãos cresceu, em média, 2,1% ao ano entre 1957 e 1978, praticamente idêntica ao crescimento populacional de 2,0% ao ano. Na medida de Maddison (1998), a produtividade na agricultura cresceu 0,17%, entre 1952 e 1978, contra 3,25% na indústria no mesmo período e contra 4,27% depois das reformas (1978-95, ver tabela 3). A produtividade total do trabalho cresceu apenas 1,78% durante o maoísmo, contra 4,74% no período seguinte medido. Com isso, ao final dos anos de 1970, o consumo per capita de grãos era o mesmo de meados dos anos de 1950 (gráfico 4)¹⁰. O lento crescimento da produção agrícola fez com que, em meados dos anos de 1970, um terço do consumo urbano de grãos, óleos, açúcar e algodão viesse das importações (PERRY; WONG, 1985, gerando fundamental vulnerabilidade estratégica e no balanço de pagamentos.

Tabela 3 – Indicadores de performance setorial

Taxas de crescimento %, média anual

	1952-78	1978-95
PIB agrícola	2,20	5,15
Emprego agrícola	2,02	0,84
Produtividade do trabalho agrícola	0,17	4,27
PIB industrial	9,29	8,82
Emprego industrial	5,84	4,83
Produtividade do trabalho industrial	3,25	3,81
PIB serviços	4,18	7,86
Emprego serviços	3,20	6,73
Produtividade do trabalho serviços	0,96	1,05
Produtividade do trabalho agregada	1,78	4,74

Fonte: Maddison, 1998.

O sistema de comunas também não conseguiu amenizar as tragédias em grandes proporções, causadas por uma sucessão de desastres políticos e naturais, cujo ápice foi a Grande Fome, entre 1959 e 1961, que levou à morte um número

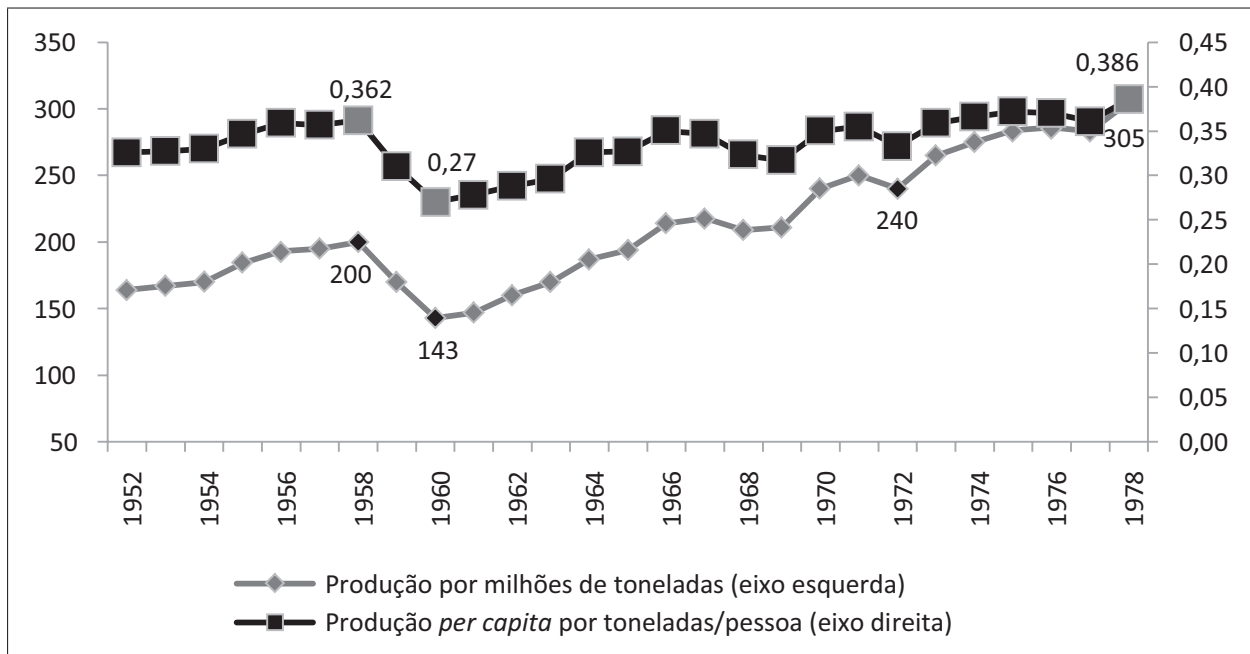
¹⁰ A média nacional de consumo de grãos per capita era de 203,0 quilogramas em 1957. Esse nível é exatamente o mesmo de 1979 (LARDY, 1983, p. 150).



extraordinário de pessoas, algo em torno de 20 milhões, segundo fontes ocidentais. Tanto em 1959 quanto em 1960, cerca de 800 milhões de *mu*, ou metade da área cultivável da China, foi afetada por fortes inundações. E 1960 é, também, o ano da saída soviética e do conseqüente fim da ajuda técnica e do apoio industrial. No conjunto, a coletivização forçada da agricultura, as metas irrealistas de produção industrial (inclusive para as zonas rurais), a excessiva ênfase na indústria pesada, o medo de autoridades locais reportarem falta de alimentos, e as campanhas nacionais desastrosas, como os altos-fornos de quintal (que também tiraram os agricultores das suas funções básicas e os colocaram parte do tempo produzindo aço), deixaram o campo chinês totalmente desestruturado e tiveram radical impacto negativo para a produção agrícola. Entre 1958 e 1960, a produção de alimentos caiu de 200 milhões de toneladas para o piso de 143 milhões, só ultrapassando o nível de 1958 oito anos depois (gráfico 4).

Gráfico 4 – Produção de alimentos durante o maoísmo

Produção total e *per capita* de grãos, óleos vegetais, carnes e vegetais (1952-1978)



Fontes: para dados de produção total, China Statistical Yearbook, 1981, Ministry of Agriculture, *Zhongguo Nongye Nianjian*, 1980, e “Communique on the Fulfillment of China’s 1982 National Economic Plan”, 1983, todos *apud* Perkins & Yusuf, 1984. Para os demais, *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1984 e 1985, *apud* Oi, 1989, p. 63.

Isso não significa que todo o Grande Salto Adiante tenha sido um total fracasso, dado que parte dos investimentos em ativos fixos e infraestrutura, que levaram ao crescimento nos anos seguintes, foi feita durante o período. Seu erro fundamental foi, concomitantemente à elevação drástica da taxa de investimento na indústria



pesada, comprometer a produtividade agrícola, levando a uma falta generalizada de bens de consumo básicos, especialmente alimentos (WHEELWRIGHT; MCFARLANE, 1970, ROBINSON, 1970, BERNSTEIN, 1967, ANDERSON, 2018).

Mas o que explicaria um ritmo lento de desenvolvimento agrícola, medido em termos de produtividade por trabalhador, em uma nação socialista que sustentava seu discurso revolucionário na força do camponês e na obrigatoriedade, tantas vezes repetida por Mao, de autossuficiência nacional? Não estamos aqui questionando o crescimento absoluto da produção ou a melhora nos indicadores sociais. Nos 30 anos sob Mao, a produção de alimentos básicos cresceu 100% na China, assim como a população, que igualmente dobrou. Mas essa é a trajetória histórica chinesa nos seis séculos anteriores (PERKINS, 1969), de expandir a produção agrícola passo a passo com a expansão populacional. O que nos intriga é por que o custo por unidade adicional de produto fica estável na agricultura. Em outros termos, por que a produtividade agrícola não aumenta durante o maoísmo, num período em que o produto nacional bruto per capita, em preços constantes, triplica?

É fato que a comuna conseguiu mobilizar o excedente de mão-de-obra para as obras de irrigação, abertura de estradas e demais obras públicas nas zonas rurais. Também do ponto de vista técnico, a China maoísta conseguiu avanços importantes, como a difusão de sementes modernas (milho e sorgo híbridos e variedades de arroz para produção em larga escala), e o aumento na produção de fertilizantes, que subiu de irrelevantes 0,65 milhões de toneladas em 1963 para 7,23 milhões de toneladas em 1972 (PUTTERMAN, 1988). No entanto, esse incremento técnico não reverteu a tendência de estagnação da produtividade, e o camponês chinês, em 1978, tinha acesso à mesma quantidade de alimentos que tinha em 1957, como já apontamos anteriormente. Ademais, não parece ser propriamente uma questão de falta de investimentos. Entre 1953 e 1978, na média dos investimentos totais feitos pelo Estado, 12% foram para a agricultura, média superior à primeira metade da década de 1980, quando a produtividade cresceu espetacularmente.

O argumento mais comum para o fraco desempenho da produtividade agrícola chinesa se baseia na falta de incentivos materiais para o trabalho em um sistema comunal, o que levou alguns autores a generalizar e argumentar que a agricultura coletiva é intrinsecamente ineficiente e incapaz de aumentar a produtividade do trabalho (Nolan, 1988, é um exemplo). De fato, a fatia dos camponeses na colheita para consumo da família tinha pouca relação com a quantidade de trabalho que cada um dispôs (OI, 1989). Em tese, os critérios para a divisão da colheita entre os camponeses obedeciam ao sistema de pontos de trabalho. Determinados tipos de





trabalho e suas quantidades correspondiam a certos números de pontos que, uma vez somados, determinavam a quantidade de alimento a que cada família tinha direito. No entanto, não havia relação direta entre a quantidade de trabalho e os pontos acumulados, dado que o ganho extra dependia, não apenas do trabalho extra, mas dos lucros da brigada, mais especificamente o que sobrava, depois dos gastos com combustíveis, compra de vegetais, formação de reservas e venda do excedente obrigatório para o Estado. E, nos períodos mais radicais do maoísmo, os pontos de trabalho foram praticamente eliminados como forma de definir a divisão da colheita, imperando, quase exclusivamente, os critérios de distribuição igualitária entre os membros.

Fato é que incentivos materiais não são incompatíveis com sistemas comunais, e houve pelo menos dois momentos em que, em conjunto com a aplicação das chamadas *New Economic Policies* (NEP), os incentivos materiais foram testados nacionalmente (no primeiro plano quinquenal e entre 1961-64, após a Grande Fome). A via chinesa de não privilegiá-los era principalmente uma opção política, e a discussão sobre o mínimo igualitário necessário para a sobrevivência e os incentivos materiais permaneceu durante toda a fase das comunas. Joan Robinson (1970) argumenta que, em uma nação com baixos níveis de acumulação, não haveria outra forma, senão fazer uso de incentivos morais em detrimento dos materiais. Mao defendia que motivações de auto-interesse e ganhos materiais são, em essência, o motor do capitalismo, e que, se essas mesmas motivações fossem mantidas sob um sistema socialista, haveria um antagonismo insustentável, inconsistente com um *ethos* coletivista. Os incentivos morais deveriam ser uma prática que levassem as pessoas a ter um papel ativo na criação das condições materiais e no seu uso, e que substituíssem o auto-interesse por pelo bem-estar ou interesse do coletivo.

Em larga medida, o mau desempenho da produtividade agrícola parece guardar importante relação com a ineficiência do arranjo produtivo. O Estado fez esforços permanentes para reduzir a especialização da produção em favor da política de autossuficiência, e cada comuna deveria ser autossuficiente na produção de alimentos e nas indústrias de pequena escala. O objetivo era não só acabar com a dependência da importação de bens, mas eliminar a possibilidade de uma província depender da outra. Em caso de guerra, a dependência seria uma vulnerabilidade. A autossuficiência nacional em cada unidade comunal se tornou paulatinamente mais forte e, a partir da Revolução Cultural, em 1966, é a política oficial. A estratégia de descentralização econômica buscava reproduzir em cada comuna um sistema econômico autossuficiente, conferindo à economia chinesa





uma estrutura celular. Conforme resume Medeiros (1999), “com subsistemas econômicos fragilmente articulados, elevados custos de transportes e imobilidade da população, a economia nacional [sob Mao Tsé-Tung] era constituída por uma coleção de economias regionais com baixo grau de especialização”. Em conjunto com a autossuficiência, segundo Lardy (1978 e 1983), teriam vindo a redução dos ganhos com especialização e escala – ao ter que produzir de tudo, a comuna produzia tudo ineficientemente.

Ademais, o que nos parece também relevante para a observação da baixa produtividade da agricultura sob Mao é o fato de que o camponês perde, ao longo do processo de coletivização forçada, autonomia produtiva. Conforme aponta Selden (1998), há um alto grau de inconsistência entre os escritos de Mao sobre cooperação e desenvolvimento rural e as políticas efetivamente adotadas. Sem levar em consideração as condições regionais de solo, tradição histórica de plantio, irrigação etc., as culturas deixaram de ser definidas localmente e passaram a obedecer às metas quantitativas do plano do governo central, fossem elas o fornecimento de determinado bem agrícola ou a autossuficiência total, inclusive de insumos industriais. Os agricultores não poderiam definir o que plantar e nem a quantidade a ser plantada. Por meio do planejamento da produção em termos quantitativos e do sistema nacional de compra e venda, o Estado separou os camponeses de sua produção.

Após a morte de Mao, a grande mudança trazida pela reforma agrícola a partir de 1979, por meio do estabelecimento do Sistema de Responsabilidade Familiar, esteve na eliminação da alienação do trabalhador rural em relação à sua produção. A partir das reformas de Deng Xiaoping, foi transferida à unidade familiar a responsabilidade pela gestão do seu lote de terra. A agricultura camponesa, acompanhada no início dos anos 1980 por diversos apoios do Estado, em especial via subsídios, demanda garantida para todo excedente e oferta de crédito para as indústrias rurais, revelou-se um sucesso estrondoso para a rápida redução da pobreza, revertendo a estagnação na produtividade agrícola, que caracterizou os anos sob Mao.

Desigualdades sob o maoísmo e o *gap* urbano-rural

O igualitarismo, um dos pilares fundamentais da ideologia maoísta em conjunto com a autossuficiência, referia-se muito mais a um caráter de classe do que simplesmente de renda. Eliminadas as desigualdades estruturais e de classe,





segundo Mao, as demais seriam ajustáveis de acordo com circunstâncias históricas passageiras. Na prática, o igualitarismo fez com que os salários intrafábrica do corpo administrativo e técnico mais elevado fossem, em média, 2,7 vezes maiores do que a remuneração mais baixa, seguramente uma diferença muito pequena em comparações internacionais (RISKIN, 1987). No universo rural, a coletivização eliminou qualquer elemento de desigualdade associada à propriedade, e os desbalanços que permaneceram estavam associados ao acesso à terra fértil, água e insumos industriais (GRIFFING, 1982). Tudo isso, é bom ressaltar, é de um país de renda per capita muito baixa e com ampla maioria da população vivendo no campo.

Portanto, uma primeira evidência razoavelmente consensual na literatura sobre distribuição de renda durante o maoísmo é de que os níveis de desigualdade intraurbana eram expressivamente baixos numa comparação internacional. O coeficiente Gini chinês intraurbano, em 1981, era um dos menores do mundo, 0,16, e significativamente menor do que outros países asiáticos superpopulosos, notadamente Índia (0,42), e do que os elevados patamares do sudeste asiático (Indonésia 0,43, Filipinas 0,47, Malásia 0,52, ver tabela 4). O segundo consenso refere-se à baixa desigualdade intrarural. Conforme resume Griffing (1982) em artigo que revisa a literatura sobre o tema, ainda que haja divergência entre as fontes de dados, nada relevante foi publicado que refute a tese de que “em comparação com seu próprio passado e com demais países em desenvolvimento da Ásia contemporânea [meados dos anos 70], o nível de desigualdade e renda na China rural é marcadamente baixo” (GRIFFING, 1982, p. 274). Estimativas do Banco Mundial vão ao encontro da conclusão de Khan e apontam para um coeficiente Gini rural de 0,26 em 1979 (BANCO MUNDIAL, 1985).

Tabela 4 – Distribuição da renda urbana na China e comparações internacionais

	40% mais pobres	20% mais ricos	10% mais ricos	Coef. Gini
China (1981)	28,8	29,5	16,5	0,16
Bangladesh (1966/7)	17,1	47,2	31,5	0,40
Índia (1975/6)	16,9	48,4	34,1	0,42
Paquistão (1970/1)	19,1	44,4	39,7	0,36
Sri Lanka (1969/70)	16,3	47,5	31,7	0,41
Indonésia (1976)	16,0	49,4	34,5	0,43
Malásia (1970)	11,2	56,5	40,3	0,52
Filipinas (1971)	13,7	54,1	35,3	0,47
Tailândia (1975/6)	17,5	46,6	32,2	0,40

Fonte: World Bank, 1983, apud Riskin, 1987, p. 249.





No entanto, em função do já significativo *gap* urbano-rural, o Gini total chinês ao final do maoísmo já não estava entre os mais baixos do mundo. Rawski (1982) estima que a diferença de renda per capita urbano-rural estivesse em 3,4 para 1 em 1978, excluindo-se os subsídios para os moradores das cidades. Residentes urbanos tinham uma vantagem per capita no consumo que ia de 60%, no caso dos grãos, a 400%, no caso das bicicletas (RISKIN, 1987. A vantagem em ser um residente urbano na China maoísta estava, não apenas nas remunerações do trabalho, mas nos subsídios para moradia, transporte, alimentos e serviços médicos e de educação não apenas gratuitos, mas superiores àqueles disponíveis no universo rural.

Em larga medida, por conta do *gap* urbano-rural, a distribuição de renda total chinesa não era marcadamente mais igualitária do que outros países de renda baixa, como Paquistão, Sri Lanka e Bangladesh. O coeficiente Gini total estava em 0,33 em 1979, ainda melhor do que o da Índia (0,38) e do que o de todos os demais países do sudeste da Ásia (todos entre 0,40 e 0,50, tabela 5), mas já não mais posicionado entre os mais baixos do mundo. O perfil total distributivo chinês era marcado por uma fatia notavelmente baixa de renda indo para os 10% mais ricos da população – resultado evidente da eliminação da propriedade privada. No entanto, os 40% mais pobres não detinham fatia melhor do que os de outros países comparáveis quanto à renda per capita baixa.

Tabela 5 – Distribuição de renda total na China e comparações internacionais

	40% mais pobres	20% mais ricos	10% mais ricos	Coef. Gini
China (1979)	18,4	39,3	22,5	0,33
Bangladesh (1973/4)	18,2	42,2	27,4	0,34
Índia (1975/6)	18,5	46,5	31,4	0,38
Paquistão (1970/1)	20,6	41,5	26,8	0,33
Sri Lanka (1969/70)	20,8	41,8	27,4	0,33
Indonésia (1976)	14,4	49,4	34,0	0,44
Malásia (1973)	12,5	55,1	39,8	0,50
Filipinas (1971)	14,2	54,0	38,5	0,47
Tailândia (1975/6)	15,8	49,3	33,4	0,42

Fonte: World Bank, 1983, *apud* Riskin, 1987, p. 250.

A incapacidade do maoísmo em eliminar o chamado *scissors gap* (a clássica extração de excedente da agricultura para bancar a industrialização, via sistema de preços favorável a este último) é mais uma das contradições essenciais de





um modelo que, não só via na força do camponês a base da sua constituição como, também, passou, ao longo de vários anos, a criticar a União Soviética por, justamente, ter incorrido em tal erro (a crítica de que os soviéticos estariam “pegando o peixe drenando a lagoa”). Duas das “três grandes diferenças” que Mao e seus seguidores diziam combater estavam exatamente ligadas ao chamado *gap* urbano-rural: a distinção entre campo e cidade e entre camponeses e operários.

O que o maoísmo conseguiu eliminar, por outro lado, foi a formação de uma classe política de privilegiados. Ainda que a posição política pudesse implicar em trabalhos mais leves no campo ou acesso privilegiado às oportunidades, ela não implicava grandes disparidades de renda e os privilégios da classe política chinesa sob Mao nunca se compararam aos de outros países planejados ou capitalistas (LEE e SELDEN, 2007; OI, 1989). Informando a perspectiva de Mao sobre a revolução permanente estava a premissa de que as classes não seriam eliminadas com o socialismo, e que contradições entre trabalhadores e gerentes, alunos e professores, subordinados e lideranças poderiam levar à emergência de uma classe de burocratas ou tecnocratas privilegiados. Em pouco tempo, essas classes estariam mais interessadas em manter o *status quo* do que em pressionar para o desenvolvimento das forças sociais e produtivas, o que, segundo os líderes chineses, teria acabado por acontecer na URSS, especialmente porque Stalin se negava a admitir a existência da luta de classes sob o socialismo (ROBINSON, 1970).

É sob esse pano de fundo que a Revolução Cultural (1966-76) leva ao expurgo da quase totalidade das mais importantes lideranças do Partido Comunista e a uma inversão radical das posições de autoridade política, técnica ou de conhecimento. No contexto que antecede a Revolução Cultural, era evidente a perda de poder político de Mao para lideranças do PCC, que ele chamava de “direitistas”, o que leva a maior parte dos autores ocidentais a considerar o movimento uma luta interna no Partido, ou uma manobra de Mao para resguardar seu poder. Não temos espaço aqui para detalhar o caráter totalitário do movimento, a violência explicitamente cometida e das razões de Mao para levar o movimento adiante. O que queremos sublinhar é que a Revolução Cultural abriu tamanho vácuo de poder nas estruturas consolidadas da política chinesa¹¹ que permitiu a emergência de figuras totalmente estranhas à trajetória histórica do Partido (como a chamada “Gangue dos Quatro”) e eliminou, mais tarde, no período das reformas, a possibilidade de

11 Os casos do então vice-primeiro-ministro Deng Xiaoping, expurgado duas vezes do Partido e enviado para reeducação no campo, e do ex-ministro da Defesa Li Peng, morto em um acidente de avião enquanto, supostamente, voava para a URSS num ato de traição, são os mais conhecidos em função da importância das lideranças.





formação de uma classe tradicional de privilegiados políticos (ANDERSON, 2018). A não formação de uma classe de privilegiados políticos teve fundamental impacto distributivo nas fases iniciais da reforma agrária, quando a terra foi repartida pelos governos locais entre as famílias e respeitando, de maneira impressionante, um padrão equitativo do tamanho e produtividade dos lotes.

Conclusão

Nada mais falacioso do que a caracterização da China maoísta como um período de atraso, estagnação econômica ou apenas de acúmulo de tragédias, como é tão comum na literatura que rapidamente revisa o tema. O que este artigo buscou mostrar é que o período maoísta é um profundo emaranhado de contradições, e cujo legado é crucial para a trajetória da China potência que conhecemos hoje.

Como primeiro grande legado, foi sob Mao que a China fez sua primeira transformação estrutural e se converteu em uma nação industrializada, claramente nacionalista e anti-imperialista, conectando a necessidade de modernização com a iminência da guerra. O investimento em infraestrutura e em ativos fixos já aparece ali como elemento dinâmico da acumulação, como queriam os autores pioneiros do desenvolvimento, com taxas sempre expressivamente elevadas. Entretanto, ao mesmo tempo em que mantém a população nas zonas rurais, sem permitir a urbanização, Mao adota uma política de desenvolvimento voltada para a guerra que era, ao mesmo tempo, descentralizada, autoritária e ineficiente, com economias regionais que deveriam ser autossuficientes em praticamente tudo, inclusive na indústria pesada.

Do ponto de vista da distribuição nacional de riqueza, o período maoísta deu sua contribuição angular ao eliminar a renda da terra e melhorar os indicadores básicos de bem-estar (saúde e educação), bem como ao promover a industrialização pesada e de regiões remotas do país. Esses processos no país mais populoso do mundo distinguiram o caso chinês de outras trajetórias de subdesenvolvimento clássico, sobretudo ao eliminar uma classe de camponeses sem terra. Porém, a produtividade agrícola estagnada excluiu a possibilidade de melhora da vida dos camponeses para além do mínimo necessário à sobrevivência – o que os chineses chamam de “mínimo de grão, teto e roupa” –, e levou a um profundo desequilíbrio entre taxas altas de crescimento industrial versus a estagnação agrícola, expandindo a distância de renda e desenvolvimento social entre zonas urbanas e rurais. É a





estagnação na produtividade agrícola que impede o país de reduzir os elevadíssimos níveis de pobreza, a despeito das melhoras nos indicadores de saúde, educação e distribuição da renda.

O ponto crítico esteve no fato de que a diferença no ritmo de crescimento na produtividade entre agricultura e indústria, bem como dos termos de troca favoráveis ao último e os baixos níveis de investimentos no campo, fizeram com que a experiência chinesa, apesar de todas as críticas de Mao aos erros da União Soviética, reproduzisse o padrão de extração de excedente da agricultura para bancar a industrialização, inclusive a ênfase na indústria pesada. Criou-se, assim, um profundo *gap* urbano-rural que irá marcar o perfil distributivo da China até os dias de hoje.

Referências

- ANDERSON, Perry. *Duas Revoluções: Rússia e China*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2018.
- BANCO MUNDIAL. *China: Long-Term Issues and Options*. Washington: The World Bank, 1985.
- BASTOS, Carlos & BRITTO, Gustavo. Introdução, in: Agarwala e Singh, *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado / Contraponto, 2010.
- BERNSTEIN, Thomas. Leadership and Mass Mobilization in the Soviet and Chinese Collectivization Campaigns of 1929-30 and 1955-56, *The China Quarterly*, vol. 31, pp. 1-47, 1967.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BRAMALL, Chris. Chinese Land Reform in Long Run Perspective and in the Wider Asian Context, *Journal of Agrarian Change*, vol. 4, nos. 1-2, pp. 107-141, 2004.
- CHANG, Jun & HALLIDAY, Jon. *Mao: The Unknown History*. Nova York: Anchor, 2006.
- FAIRBANK, John King. *The Great Chinese Revolution: 1800-1985*. Nova York: Harper & Row, 1986.
- FAIRBANK, John King. *China: A New History*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1992.
- GRIFFING, Keith. Income Differentials in Rural China, *The China Quarterly*, no. 92, pp. 706-713, 1982.
- HAN, Suyin. *Birdless Summer*. Nova York: Putnam, 1968.
- HOLZ, Carsten. China's Reform Period Economic Growth: How Reliable are Angus Maddison's Estimates? Response to Angus Maddison's Reply, *Review of Income and Wealth*, vol. 52, no. 3, pp. 471-475, 2006.





- LARDY, Nicholas. *Economic Growth and Distribution in China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.
- LARDY, Nicholas. *Agriculture in China's Modern Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- LARDY, Nicholas. Agricultural Reforms in China, *Journal of International Affairs*, vol. 39, pp. 91-104, 1986a.
- LARDY, Nicholas. Prospects and Some Policy Problems of Agricultural Development in China, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 68, pp. 451-457, 1986b.
- LEE, Ching Kwan & SELDEN, Mark. Durable Inequality: The Legacies of China's Revolutions and the Pitfalls of Reforms., in Foran & Zivkovic (eds.), *Revolution in the Making of the Modern World: Social Identities, Globalization, and Modernity*. Londres: Routledge, 2007.
- MADDISON, Angus. *Chinese Economic Performance in the Long-Run*. Paris: OECD Development Centre, 1998.
- MAO, Tsé-tung. Reading Notes on the Soviet Union's Political Economy, escrito em 1961-62. In: *Long Life to Mao Tsé-tung Thought*. Pequim: Foreign Languages Press, 1969.
- MAO, Tsé-tung. On the Ten Major Relationships, discurso de 25 de abril de 1956. *Peking Review*, No. 1, pp. 156-166, 1977a.
- MAO, Tsé-tung. On the Co-operative Transformation of Agriculture, escrito em julho de 1955. In: *Selected Works of Mao Tsé-tung*. vol. 5, pp. 184-207. Pequim: Foreign Languages Press, 1977b.
- MEDEIROS, Carlos. China entre os Séculos XX e XXI, in: Fiori, J.L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- NATIONAL BUREAU OF STATISTICS. *China Statistical Yearbook*. Pequim: China Statistics Bureau Press, vários anos.
- NOLAN, Peter. *The Political Economy of Collective Farms: An Analysis of China's Post-Mao Rural Reforms*. Boulder: Westview Press, 1988.
- OI, Jean. *State and Peasant in Contemporary China – The Political Economy of Village Government*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- PERKINS, Dwight. *Agricultural Development in China: 1368-1968*. Chicago: Aldine, 1969.
- PERKINS, Dwight & YUSUF, Shahid. *Rural Development in China*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984.
- PERRY, E. & WONG, C. Introduction, in: Perry & Wong (eds.). *The Political Economy of Reforms in Post-Mao China*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1985.
- PUTTERMAN, L. Group Farming and Work Incentives in Collective-Era China, *Modern China*, vol. 14, no. 4, pp. 419-450, 1988.
- RAWSKI, T. The Simple Arithmetic of Chinese Income Distribution. *Keizai Kenkyu* [Economic Research], vol. 33, no. 1, pp. 12-26, 1982.





- RISKIN, Carl. *China's Political Economy: The Quest for Development since 1949*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- ROBINSON, Joan. *The Cultural Revolution in China*. Londres: Penguin Books, 1970.
- ROLL, C. *The Distribution of Rural Incomes in China: A Comparison of the 1930s and the 1950s*. Nova York: Garland Pub., 1980.
- SELDEN, Mark. *The Political Economy of Chinese Development*. Armonk: M.E. Sharpe, 1998.
- SPENCE, Jonathan. *The Search for Modern China*. Nova York: W. W. Norton & Company, 1990.
- WHEELWRIGHT, E. L. & MCFARLANE, B. *The Chinese Road to Socialism*. Londres: Pinguim Books, 1970.





A flexibilidade do pacifismo japonês: um olhar sobre a evolução do poder militar do Japão, da interpretação da Constituição japonesa e do cenário internacional

*The flexibility of the Japanese pacifism:
a closer look into the evolution of the Japanese
military power, the interpretation of the Japanese
Constitution and the international arena*

DOI: 10.21530/ci.v14n2.2019.878

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira¹

Resumo

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), em 1947 o Japão adotou uma nova Constituição, conhecida como um dos grandes símbolos dos ideais pacifistas desde o seu estabelecimento, devido ao Artigo 9º, – onde são restringidos os poderes militares do país. Por esse motivo, qualquer tentativa de revisão da Constituição tem impacto tanto doméstica como regional e internacionalmente. Todavia, é preciso abrir a caixa-preta para analisar se a Constituição japonesa é norteada, de fato, pelo pacifismo. À luz das concepções dos realismos sobre a necessidade de um país responder às ameaças do sistema internacional, e questionando o pacifismo nipônico, o presente artigo revisita a história da Constituição do Japão e de suas Forças de Autodefesa com o intuito de debater o comportamento do arquipélago, principalmente no século XXI. A hipótese que norteia este artigo é de que, ao longo da história, as interpretações do governo japonês sobre a Constituição e suas forças de defesa eram e são necessárias diante das transformações do sistema internacional, o que impulsiona a necessidade de flexibilização do documento e o fortalecimento das capacidades de suas forças de defesa.

Palavras-chave: Constituição Japonesa; Pacifismo; Japão; Segurança Internacional.

1 Doutoranda e Mestre em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora Visitante na Universidade de Columbia em Nova York e ex-Pesquisadora Visitante na Universidade de Osaka no Japão. Integrante do Laboratório de Estudos de Economia Política da China (LabChina/ UFRJ), do Grupo Integração Sul (UFRJ) e do Laboratório de Estudos de Relações Internacionais e Mídia (LEMRI/UFRJ).

Artigo submetido em 01/02/2019 e aprovado em 05/06/2019.





Abstract

With the end of World War II (1939-1945), Japan adopted a new constitution in 1947, which was known as one of the great symbols of pacifist ideals since its establishment because of its Article 9 – where the military powers of Japan are restricted. For this reason, any attempt to revise the Constitution has an impact both domestically, regionally and internationally. However, it is necessary to open the black box and analyze whether the Japanese Constitution is actually driven by pacifism. In the light of the conceptions of realism about the need for a country to respond to the threats of the international system and questioning pacifism in Japan, this article revisits the history of the Constitution of Japan and the constitution of its Self-Defense Forces in order to discuss the behavior of the archipelago in the 21st century. The hypothesis underlying this article is that the Japanese government's interpretations of the Constitution and its defense forces throughout history were and are necessary due to the on-going transformations in the international system, which promotes the need to reinterpret the document and strengthen the capacities of its defense forces.

Keywords: Japanese Constitution; Pacifism; Japan; International Security.

Introdução

O fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) trouxe grandes transformações no sistema internacional, sobretudo no Leste Asiático, devido à nova configuração de poder mundial. Diante da ascensão de duas superpotências, EUA e URSS, os países da região se dividiram em dois subsistemas, tornando o Leste Asiático uma das áreas mais instáveis e conflituosas durante a Guerra Fria. Nesse cenário e após sua derrota na guerra, o Japão se consolidou como um aliado estratégico norte-americano e emergiu como um país “pacífico” devido à sua Constituição de 1947. Tendo como um dos alicerces o pacifismo, tal documento moldou, e ainda molda, o comportamento do arquipélago no que diz respeito às questões militares. O imperialismo japonês deu lugar à concepção de um Japão domesticado e pacífico, que influenciou não só a sua reinserção no cenário internacional como impactou na sua baixa participação em disputas internacionais até meados da década de 1990 (UEHARA, 2003; PYLE, 2007).

Com o fim da Guerra Fria, esperava-se que o comportamento japonês se modificasse na medida em que o país emergia como uma grande potência econômica e que, diante de um sistema não-balanceado (*unbalanced*), poderia ser um dos principais atores capazes de impelir para que a unipolaridade fosse





apenas um momento (WALTZ, 1993; WOHLFORTH, 1999). Contudo, apesar de tais previsões, o arquipélago manteve-se relutante em adotar uma postura mais ativa e fortalecer seu poderio militar de forma mais significativa, tornando-se um quebra cabeça, um ator anômalo para os neorealismos nas relações internacionais (WALTZ, 1993; 2000; PYLE, 2007).

Todavia, apesar da “anomalia”, que está se modificando no século XXI (SALTZMAN, 2015), o Japão era, e ainda é, um dos países com maior potencial militar do mundo e possui tais capacidades devido às suas Forças de Autodefesa (FAD) (HUGHES, 2016). E, do nosso ponto de vista, considerando a etimologia e ontologia do termo pacifismo, a existência de forças militares do arquipélago e sua evolução ao longo dos anos, que resulta das pressões do sistema e da insegurança diante de um cenário internacional anárquico, colocam em xeque seu dito pacifismo.

Considerando o pacifismo japonês, sua Constituição e seu poder militar, esse artigo tem como objetivo analisar a Constituição japonesa, a história das FAD e demonstrar que, ao longo do século XX e XXI, o arquipélago constituiu, flexibilizou e fortaleceu seu potencial militar mesmo sob o discurso do pacifismo. À luz de concepções da anarquia do sistema internacional e dos realismos, o artigo se divide em três partes. Na primeira analisamos a história do arquipélago no pós-Segunda Guerra Mundial, apresentando, de forma pormenorizada, aspectos do pacifismo, de sua etimologia e ontologia, e da Constituição japonesa de 1947. Na segunda parte debatemos a constituição de forças militares, as FAD, do Japão ao longo do século XX e XXI, analisando a sua evolução. Por fim, na terceira parte do artigo, redimensionamos nossas análises para o fortalecimento das FAD, a reinterpretação do *Collective Self Defense* (CSD) e a busca pela emenda constitucional do governo de Shinzo Abe (2012-atual), no século XXI.

O Japão no pós-guerra e o pacifismo

Podemos sintetizar o cenário geopolítico no Leste Asiático após a Segunda Guerra Mundial da seguinte forma: i) o Japão estava destruído; ii) posses territoriais imperiais nipônicas foram devolvidas às nações asiáticas e/ou ao domínio europeu; iii) a China finalmente se livrou das amarras ocidentais e houve a ascensão do Partido Comunista Chinês (PCC), em 1949, sob o comando de Mao Tsé-Tung; iv) a Coreia se tornou independente; v) houve a morte de Stálin (1925-1953) e a





ascensão de Nikita Khrushchev (1953-1964), com a continuidade do socialismo na URSS, e vi) nesse contexto, os EUA buscaram assegurar aliados no continente asiático para impedir o avanço do socialismo (PYLE, 2007; WATANABE, 2012).

No caso do último, a Ocupação das Forças Aliadas (1945-1951) em território japonês serviu a tais propósitos na medida em que consolidou a capacidade de atuação e projeção dos EUA naquele território. O governo norte-americano se aproveitou da vulnerabilidade do Japão para fazer do arquipélago um ponto essencial para a sua estratégia de contenção no Leste Asiático (GORDON, 2003; DIAN, 2014). Em linhas gerais, os três principais objetivos da Ocupação podem ser sumarizados na desmilitarização, na democratização e na reabilitação econômica japonesa – ou desmonopolização com o fim das *Zaibatsu*² (GORDON, 2003).

O processo de desmilitarização do Japão foi impulsionado por iniciativas que deram fim às Forças Armadas Imperiais, com exceção da marinha, e com a prisão de alguns políticos de alto escalão e criminosos de guerra. Já a democratização foi promovida pela Constituição de 1947 que introduziu mudanças no sistema de governo do Japão, passando o poder militar a residir nas mãos do primeiro-ministro. Por fim, a reabilitação das políticas econômicas japonesas foi realizada através de um processo de desmantelamento da concentração de poder político e econômico das grandes famílias, assim como por meio de investimentos econômicos promovidos pelos EUA (GORDON, 2003).

Para o presente artigo, nos interessa elucidar o primeiro ponto, sobre a desmilitarização, realizada no período e reafirmada com a Constituição japonesa de 1947 que foi, em grande medida, imposta pelas autoridades norte-americanas. Buscava-se distanciar a imagem do Japão imperialista³ através da promoção da postura pacifista do arquipélago e em concordância com as leis e organizações internacionais (ALMONG, 2014).

O processo de Ocupação do Japão teve como consequência dois documentos que são centrais para a compreensão das políticas de defesa e externa do Japão no século XX e XXI: i) a Constituição japonesa de 1947 e ii) o Tratado de Segurança

2 De forma resumida, os *Zaibatsu* eram conglomerados econômicos liderados por grandes famílias como a Mitsubishi, Mitsui e Sumitomo. Este artigo não tem interesse de debater de forma detalhada a recuperação econômica do Japão no pós-guerra. Todavia, cabe ressaltar que a reabilitação econômica dos EUA visava o desmantelamento das *Zaibatsu*, conglomerados industriais ou financeiros do Império japonês (TORRES, 1999).

3 A referência ao Japão como imperialista tem relação com o expansionismo japonês desde o final do século XIX, quando o arquipélago conquistou territórios no Sudeste e no Nordeste Asiáticos se apoderando, por exemplo, de Taiwan, Coréia, reino de Ryukyu e Filipinas.





Mútua entre EUA e Japão⁴ (1951/1960). Ambos os documentos influenciaram, e ainda influenciam, o comportamento do Japão e a evolução das capacidades das FAD, sendo importantes para se compreender como um país beligerante se tornou um promotor, ou ao menos defensor, do discurso da paz e do pacifismo. Além disso, o Tratado de Segurança Mútua, de 1951, colocou o arquipélago japonês sob o guarda-chuva de proteção norte-americano e foi fundamental para que o país pudesse direcionar esforços para o seu desenvolvimento econômico, sendo este um importante aspecto da Doutrina Yoshida⁵ (PYLE, 2007); a Constituição trouxe as bases para o dito pacifismo japonês (ALMONG, 2014).

A Constituição de 1947

As constituições são um conjunto de normas que regem os países, onde são delimitadas as funções da entidade política, sendo criadas e formuladas em determinados tempos, a partir de determinadas concepções. Porém, como os governos não são estáticos e nem mesmo as interpretações são imutáveis, as constituições mudam, podem ser emendadas ou refeitas. A atual Constituição japonesa foi promulgada em 3 de novembro de 1946 e entrou em vigor no dia 3 de maio de 1947. Foi redigida à luz da Constituição dos EUA e em conformidade com os interesses das Forças Aliadas que visavam democratizar o Japão e assegurar que o arquipélago não se tornasse uma ameaça para o mundo novamente.

Os princípios fundamentais da Constituição japonesa são: i) a soberania que deixou de residir na figura do Imperador e passou para à mão das pessoas através de eleições de membros da Dieta Nacional, ii) o pacifismo e a cooperação com países estrangeiros e iii) o respeito aos direitos humanos fundamentais. De acordo com Hook e McComack (2005), o debate a respeito de uma Constituição envolve três importantes questões: i) a localização da soberania, ii) a divisão de poderes e iii) a definição de direitos e deveres dos cidadãos e do Estado. Todavia, no

4 Os tratados de segurança realizados entre os dois países são o Tratado de Segurança Bilateral entre EUA e Japão de 1951 e a sua renovação com o Tratado de Segurança Mútua de 1960. Enquanto o tratado assinado em 1951 colocava o Japão e os EUA em uma situação assimétrica, onde os EUA tinham direito de usar as instalações e territórios japoneses, mas não tinham a obrigação de defendê-los; o de 1960 inaugurou uma relação onde os EUA não só eram obrigados a defender o Japão, como também precisavam consultar o governo japonês em determinados momentos (TOGO, 2005; TSUCHIYAMA, 2007; SHIGENORI, 2011).

5 Tal Doutrina se baseava: i) na reabilitação econômica do Japão dever ser o principal objetivo do país, por isso a cooperação econômica com os EUA é necessária; ii) no fato de o Japão se manter levemente armado para evitar o envolvimento em conflitos internacionais; e iii) na manutenção de forças armadas, navais e militares norte-americanas em solo nipônico (PYLE, 2007).





caso japonês, há a quarta questão da declaração da orientação do Estado (como pacifista ou, mais precisamente, antimilitarista).

A declaração de orientação do Japão como um país pacífico definiu o perfil e a postura nipônica no pós-guerra, visto que este princípio renovou a concepção estratégica japonesa durante o final do século XX e “rompeu” com o estigma imperialista do Japão para com as potências ocidentais. O pacifismo se tornou um lema do governo japonês que se utilizou das suas relações com os EUA e dos acontecimentos do período para reerguer sua economia e promover a educação e, por meio de propagandas, a figura do Japão como um país pacífico. Todavia, até que ponto o pacifismo da Constituição japonesa se adequa aos ideais pacifistas?

No que diz respeito ao pacifismo, precisamos recuperar a etimologia e a ontologia do termo. Como afirma Noberto Bobbio (1983) no “*Dicionário da Política*”, o pacifismo pode ser entendido como uma doutrina ou um conjunto de ideias e atitudes marcado por duas características: a condenação da guerra como meio apto para resolução de discórdias internacionais e a consideração da paz permanente ou perpétua entre os Estados como um objetivo. Nesse sentido, a ideia do pacifismo é contrária ao militarismo ou às doutrinas que exaltam a guerra como necessária para o progresso econômico, social, moral etc.

As origens do pacifismo moderno podem ser encontradas em obras do Século XVIII, como a do abade Charles Frené Castel de Saint-Pierre, intitulada “*Projeto pra tornar a paz perpétua na Europa*” (SAINT PIERRE, 2003). Saint Piérre, ao refletir sobre a necessidade de paz e a ineficácia da sua existência diante das promessas escritas em Tratados de Comércio e Armistícios de Paz que só produziram guerras contínuas. Nesse sentido, o autor compreende que seria necessário um novo passo, um novo mecanismo para tentar produzir a paz duradoura.

Nas palavras do autor, a paz seria possível se as dezoito soberanias principais da Europa, a fim de manter os governos da época, evitar as guerras entre si e obter todas as vantagens de um comércio perpétuo de Nação a Nação, resolvessem fazer um Tratado de União e um Congresso permanente. Nesse cenário, os mais fracos teriam segurança suficiente de que os mais poderosos não os poderiam prejudicar (SAINT PIERRE, 2003).

Immanuel Kant, que viveu no século XVIII e foi fortemente influenciado pelo Iluminismo, é um outro pensador importante para as questões sobre a paz. Kant compreendeu que a busca pela paz é um imperativo categórico da humanidade. Em seu ensaio “*Paz perpétua*”, de 1795, Kant informa aos homens de seu tempo sobre a necessidade da paz. Assim como incumbe aos indivíduos se





constituírem em sociedade civil, é dever dos Estados, enquanto pessoas morais, pactuar entre si o fim das hostilidades de acordo com a razão e estabelecer, dessa forma, a comunidade jurídica internacional (KANT, 2008). Contrária à guerra, a racionalidade impeliria o estabelecimento de um sistema de direito pelo qual os homens deixariam o Estado de Natureza para se unirem a um poder que garantiria os direitos de cada um.

Duane Cady (2010), no livro “*Warism to Pacifism*”, apresenta os mais diversos tipos de concepções sobre pacifismo, seja ele ecológico, filosófico, tecnológico e outros. De acordo com o autor, em linhas gerais, o pacifismo compreende que as guerras são imorais em sua própria natureza. Pensar em ideais pacifistas seria, portanto, contrário a qualquer forma de guerra ou a qualquer justificativa que tentasse justificá-la como necessária ao progresso ou à autodefesa.

Dito isso, seria a Constituição japonesa um emblema do pacifismo? O preâmbulo do documento afirma que os japoneses determinam que vão assegurar para o próprio povo e para a prosperidade do país que nunca mais seriam acometidos com os horrores da guerra por medidas do governo. Além disso, em seu segundo parágrafo afirmam que desejam ocupar um lugar de honra dentro da comunidade internacional, visando a preservação da paz (JAPÃO, 1947).

Em relação ao discurso pacifista japonês, originário da derrota após a Segunda Guerra Mundial, o parágrafo anuncia, mesmo que imposta, uma mudança que o Japão desejava ver em sua relação com o mundo. O “isolacionismo” japonês antes do século XIX e o imperialismo deixaram de ser seu lema, e o arquipélago passou a se declarar um país pertencente e em conformidade com os valores da ordem internacional (PYLE, 2007). Para além do parágrafo inaugural da Constituição de 1947, a restrição com relação à guerra pode ser encontrada no Artigo 9º, onde se enfatiza que:

Aspirando sinceramente a paz mundial baseada na justiça e ordem, o povo japonês renuncia para sempre o uso da guerra como direito soberano da nação ou a ameaça e uso da força como meio de se resolver disputas internacionais. Com a finalidade de cumprir o objetivo do parágrafo anterior, as forças do exército, marinha e aeronáutica, como qualquer outra força potencial de guerra, jamais será mantida. O direito a beligerância do Estado não será reconhecido (JAPÃO, 1947).

Em ambos os parágrafos do Artigo 9º, tanto a existência do direito à guerra como a do direito à constituição de qualquer tipo de forças armadas não são





reconhecidas. No parágrafo 1º o direito a guerra é renunciado e a ameaça e o uso da força são meios que não devem ser utilizados para resolver disputas internacionais (JAPÃO, 1947). Já no parágrafo 2º, há a proibição da manutenção do potencial de forças de guerra, todavia a interpretação deste Artigo por parte do governo japonês e de estudiosos varia consideravelmente de um pacifismo absoluto para a admissão da existência das FAD.

A formulação da Constituição e o pacifismo

Durante a discussão e processo de escrita da Constituição japonesa, o direito a guerra não foi renunciado no rascunho inicial, feito pelos japoneses. Todavia, o rascunho escrito pelo Comando Supremo das Forças Aliadas (Supreme Commander for the Allied Powers – SCAP) juntamente com o General Douglas MacArthur, principal figura política norte-americana da Ocupação, foi a versão final implementada e mantida. O rascunho foi elaborado com base em dois documentos: i) um estatuto político feito pelo Comitê Coordenador do Estado-Guerra-Marinha (SWNCC), intitulado “*Reforma do Sistema de Governo Japonês*” (SWNCC-228) e (ii) o documento conhecido como Notas de MacArthur.

O estatuto do SWNCC-228, além de discutir a necessidade de uma mudança no sistema político japonês com o fim da instituição do Imperador, também discorria sobre o poder militar japonês e não sugeria que o Japão renunciaria à guerra. Pelo contrário, o documento estabelecia a necessidade de novas forças militares japonesas após a abolição das antigas forças armadas (SWNCC, 1946).

Todavia, nas Notas de MacArthur, o general norte-americano foi o primeiro a sugerir que a Constituição japonesa rejeitasse o direito à guerra. As ideias propostas por MacArthur tangiam três pontos: a) imprescindibilidade de um novo sistema imperial, b) a renúncia do direito à guerra, admitindo que o Japão renuncia à ela como um instrumento para resolver suas disputas e até para preservar sua própria segurança e c) o fim do sistema feudal (MACARTHUR, 1946). A sugestão de MacArthur a respeito da renúncia, mesmo que fosse para preservar a própria segurança do país, era irrealista na concepção de Charles L. Kades, chefe deputado da seção do governo do SCAP que, por esse motivo, suprimiu a frase. Nem o General MacArthur e nem outros membros da comissão tiveram alguma objeção sobre essa mudança (TSUCHIYAMA, 2007, p.53).

Apesar de redigirem a Constituição pacifista e desmilitarizarem o arquipélago, os conflitos regionais que emergiram logo fizeram com que o Japão precisasse ou





fosse impelido a se militarizar. Por esse motivo, mesmo com os impedimentos existentes na Constituição e na possibilidade de contradizer os princípios pacifistas que regiam o documento, o arquipélago constituiu forças militares. Desde esse período, o Japão constantemente reinterpreto a Constituição e existiam forças no país que, inclusive, desejavam reescrever o documento ou modificar ao menos o Artigo 9º (CFR, 2019).

A evolução das FAD: o militarismo japonês e as reinterpretações no século XX

Afirmações do senso comum tendem a apresentar o Japão como um país desprovido de forças armadas. Todavia é preciso compreender que, apesar de o Japão não deter Forças Armadas, considerando tal nomenclatura, o país possui as chamadas Forças de Autodefesa, conforme mencionado anteriormente, sendo uma das forças militares mais avançadas tecnologicamente e equipadas do mundo (MAEDA, 1995; HUGHES, 2017).

Como já aludido, o contexto do Nordeste Asiático passava por transformações e era um dos epicentros de tensões durante a Guerra Fria. O papel geopolítico do Japão foi servir como uma espécie de base militar a serviço dos interesses norte-americanos, tanto que, apesar do arquipélago recuperar por completo a soberania de seus territórios com o retorno da ilha de Okinawa em 1972, mesmo no século XXI os EUA ainda mantêm bases na região (PYLE, 2007). A presença norte-americana é um resquício da política dos EUA durante a Guerra Fria, posto que, com o intuito de conter a ameaça soviética, a aliança nipo-americana se fortaleceu e a Guerra da Coreia⁶ (1950-1953) reforçou a busca pelos EUA em consolidar sua influência no Japão (PYLE, 2007; GORDON, 2003; DIAN, 2014).

Com o escalonamento de tensões na península coreana e com o sinal positivo por parte das lideranças norte-americanas, em 10 de Agosto de 1950 foi criada a Reserva Nacional de Polícia (RNP), que consistia em 75,000 oficiais para defender o Japão, com a justificativa de que as tropas norte-americanas estavam atuando e

6 A Coreia, que sempre foi um país unificado, foi dividida por tropas soviéticas e norte americanas devido ao tratado de Yalta. Esse Tratado foi assinado em 1945, após a derrota na Alemanha, quando se deliberou, em Yalta, acerca da divisão de alguns territórios alemães. Resumidamente, ficou sob encargo da União Soviética o leste da Polônia. Nesse mesmo Tratado foi decidida a divisão da Coreia. Cada país ficou com o controle de uma metade da Coreia, sendo a do Norte controlada pela URSS e a do Sul pelos EUA, sendo escolhido o paralelo de divisão de fronteira denominado 38º.





concentradas na península coreana (MAEDA, 1995; PYLE, 2007). O Japão estaria, por essa razão, desprovido de forças para se defender de possíveis ataques. A RNP, apesar de conter o nome de “polícia”, detinha tropas equipadas com tanques denominados “veículos especiais” (SUGITA, 2011). De acordo com Shigenori (2011, p. 238, tradução nossa), “era aparente para todos que se constituía uma força armada. Esse foi o início do rearmamento do Japão”.

Nota-se que, de acordo com a Constituição de 1947, o Japão não pode deter “potencial de guerra”, tendo em vista que as forças do exército, marinha e aeronáutica, como qualquer outra força potencial de guerra, jamais seria mantida. Nesse contexto, o governo precisou interpretar a Constituição com o intuito de legitimar a RNP, argumentando que ela não era considerada um potencial de guerra porque existia para complementar as capacidades políticas da Polícia Nacional Rural e das autoridades de polícia local, sendo definida como uma organização voltada para a manutenção da segurança pública (MAEDA, 1995).

O estreitamento de laços entre EUA e Japão culminou no estabelecimento de acordos de segurança e, em 1952, a RNP se tornou a Força de Segurança Nacional (MAEDA, 1995, p. 8). Em 1954, o governo promulgou o Ato SDF e converteu a Força de Segurança Nacional nas Forças de Autodefesa que existem sob tal nomenclatura até hoje. As FAD são divididas em três ramos militares: i) Força Terrestre de Autodefesa, ii) Força Marítima de Autodefesa; e iii) Força Aérea de Autodefesa.

Por esse motivo, houve a necessidade de nova interpretação sobre o potencial de guerra e a necessidade de legitimar a constitucionalidade da existência das forças de defesa do Japão. No que tange ao primeiro ponto, com o surgimento e a incorporação de tanques e artilharia aos equipamentos das FAD, a interpretação sobre o potencial de guerra, mencionado anteriormente, não pôde ser mantida. O governo japonês começou a entender que tal termo significaria a capacidade de “travar guerras modernas” (*pursue modern warfare*). Na época, o argumento se alicerçava no pilar de que o Japão não teria capacidade militar, recursos humanos ou armamentos para ser capaz de travar guerras (SHIGENORI, 2011; SUGITA, 2011).

Com relação ao segundo ponto, o texto sobre a guerra como meio de solucionar disputas internacionais é muitas vezes interpretado como o ato de invadir outros países e em nada se referiria à constituição de forças para a própria defesa do Japão (SHIGENORI, 2011). É com base nessa premissa que o governo japonês interpreta o Artigo 9º de forma a poder constituir as FAD (SHIGENORI, 2011). Cabe trazer uma importante ponderação sobre os tribunais de justiça e a Suprema Corte japonesa e como interpretam as capacidades militares do arquipélago. Em





linhas gerais, os tribunais coadunam com as concepções do governo. No que diz respeito à corte japonesa e à interpretação do Artigo 9º, tal Artigo foi subsumido pelo Cabinet Legislation Bureau [CLB], no qual os membros são consultados pela Dieta e pelo primeiro-ministro sobre a constitucionalidade de leis e regulações propostas (SATO, 2008, p. 624).

As prerrogativas do CLB incluem “*opinion-giving work*” e “*examination work*”, onde, em ambos os casos os membros trabalham próximo ao primeiro-ministro, seu gabinete, e a outras forças políticas dentro do Japão (CLB, 2019). Nesse sentido, suas funções se restringem a dar opiniões sobre questões legais ao primeiro-ministro e aos ministros individuais, bem como ao gabinete como um todo e examinar projetos legislativos, rascunhos de ordens do gabinete e esboços de tratados (CLB, 2019). Mesmo com certa autonomia política em relação ao primeiro-ministro e seu gabinete, as interpretações do CLB estiveram próximas e em concordância com as ponderações do governo, apoiando as interpretações, bem como suas alterações.

De acordo com Satoh (2008), devido a influência do CLB, tribunais judiciais, especialmente a Suprema Corte, não declaram prontamente leis, ordens ou promulgações como inconstitucionais. Por esse motivo, as decisões da Suprema Corte concernentes a constitucionalidade da legislação envolvendo assuntos militares e direitos dos trabalhadores apoiaram de forma consistente as ações do governo sobre tais assuntos (SATO, 2008, p.625).

Para além da Constituição, o governo japonês fez auto imposições ao seu poder militar que, apesar de crescer juntamente com a economia japonesa em grande parte, influenciaram consideravelmente a capacidade de inovação industrial na área de defesa e o poder do arquipélago vis-à-vis outros países (MAEDA, 1995; PYLE, 2007). As medidas que precisamos enumerar são: a adoção dos três princípios não nucleares por Eisaku Sato (1967-1972) de a) não possuir, b) não produzir e c) não permitir a introdução de armas nucleares no Japão; a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) (1968); a proibição de participar na *Collective Self Defense* (1972), sobre o que falaremos a seguir; a limitação dos gastos de defesa ao teto de 1% do PIB, na década de 1970, e a implementação dos Três Princípios de Exportações de Armas de 1967.

Com o fim da bipolaridade da Guerra Fria, cada vez mais o Japão passou a vivenciar transformações em sua postura em direção à “normalização” do seu poder militar e, apesar de continuar sendo um ator anômalo para os realismos, devido à sua relutância (GREEN, 2003), suas forças de defesa ganharam capacidade





de atuar internacionalmente. A década de 1990 pode não ter marcado de forma significativa uma transformação da grande estratégia nipônica e o afastamento da Doutrina Yoshida, mas influenciou consideravelmente o caráter evolutivo das políticas de segurança do arquipélago (HUGHES, 2017). O Japão começou a relaxar interpretações constitucionais com o objetivo de cumprir com os custos da aliança nipo-americana e arcar com os custos de sua inserção no sistema internacional e de seu poder econômico.

O principal ponto de inflexão para as iniciais mudanças na capacidade de atuação das FAD no exterior foi a Guerra do Golfo (1990-1991). Nesse período, havia uma pressão estrangeira para maior participação do Japão no contexto, tendo em vista que o país exportava grandes quantidades de petróleo do Oriente Médio (TOGO, 2005; PYLE, 2007). Esperava-se que, devido ao seu poder econômico, o Japão arcasse com os custos de seu *status* e da sua dependência energética (TOGO, 2005).

O presidente norte-americano, George Bush (1989-1993), solicitou ao primeiro-ministro japonês, Kaifu Toshiki (1989-1991), em agosto de 1990, o apoio do arquipélago aos EUA em conflitos no Oriente Médio. Alguns militares e diplomatas norte-americanos fizeram exigências pedindo maior participação do Japão com envio de fragatas, aviões, caça minas e escoltas. Os EUA desejavam uma contribuição visível por parte do Japão, mesmo que, para isso, eles precisassem reinterpretar a Constituição (MAEDA, 1995).

Com a impossibilidade de enviar as FAD para fora do país, tendo em vista que o arquipélago não reconhecia a *Collective Self Defense* (CSD) e existiam restrições presentes na Constituição, o Japão optou por contribuir financeiramente (TOGO, 2005; GO, 2007). No que diz respeito ao CSD, o seu não reconhecimento emergiu em 14 de outubro de 1972, quando o governo japonês divulgou um documento intitulado “*Relação entre o direito de Autodefesa Coletiva e a Constituição*”, no qual informava as bases lógicas para a existência das FAD e se opunha ao direito da CSD. Devido ao preâmbulo da Constituição pacifista, naquele momento o referido governo entendeu que “exercer o direito de autodefesa coletiva não será permitido sob nossa Constituição” (KOMEI, 2018. Tradução nossa).

Na Guerra do Golfo, o Japão ofereceu inicialmente uma ajuda de 400 milhões de dólares aos EUA, mas foi criticado e alguns dias depois a quantia subiu para quatro bilhões de dólares. O Japão se recusava a mandar tropas para o exterior, mas como o país comprava grande quantidade de petróleo do Oriente Médio, sua posição de afastamento em relação ao conflito, através de um financiamento de





tropas, foi vista de maneira negativa no mundo (GO, 2007; PYLE, 2007; WATANABE, 2012). Em outubro de 1990, o governo japonês apresentou à Dieta o “*Projeto Lei de Cooperação de Paz com as Nações Unidas*”, que não foi aprovado. O objetivo desse projeto era criar uma Força de Cooperação de Paz das Nações Unidas, separada das FAD. As forças de cooperação teriam como fim monitorar e auxiliar no cessar-fogo, dar suporte na logística e outros (MAEDA, 1995).

Em 1991, um novo projeto de lei referente à cooperação com a ONU foi submetido e em 1992 foi promulgado. O projeto permitiu que as FAD participassem de operações humanitárias e fossem despachadas para o exterior. De acordo com Togo (2005), outras atividades humanitárias baseadas nas resoluções da ONU e de outras organizações internacionais também estariam incluídas, mas a cooperação em forças multinacionais foi excluída. O Japão pôde, a partir deste momento, participar de operações de paz em Moçambique, Camboja, Golan Heights e outros (TOGO, 2005; GO, 2007).

O projeto de lei promulgado em 1992 ficou conhecido como “*Ato de Cooperação Internacional em Operações de Paz das Nações Unidas*” e após tal ato o governo pôde enviar tropas das FAD para i) cooperar em operações de paz das Nações Unidas; ii) ser capaz de se envolver em ações de ajuda humanitária; iii) ajudar na supervisão das eleições, para assegurar a execução justa do processo eleitoral e sua votação em áreas conflituosas e iv) providenciar mantimentos e recursos humanos para tais propostas (MAEDA, 1995; SHIGENORI, 2011; FUKUSHIMA, 2007; GO, 2007).

Quando a lei acima referida entrou em vigor, estipulava-se que seria revisada após três anos, mas foi somente em 1998 que ela sofreu alterações. A revisão propunha que o Japão também tivesse a capacidade de, em certas condições, ter um papel de observação em eleições em atividades pós conflito, fora das operações de paz da ONU (FUKUSHIMA, 2007). Tal mudança ampliou a possibilidade de ação do Japão, que enviou, no mesmo ano, oficiais de eleição e observadores para Bósnia e Herzegovina quando as eleições estavam sendo conduzidas pela Organização de Segurança e Cooperação da Europa (OSCE). Além de ampliar a capacidade de enviar tropas para o exterior, outra importante mudança foi a utilização mínima de armas necessárias por parte das forças japonesas que, ao invés disso, passaram a obedecer às ordens dos oficiais presentes no local⁷.

Com argumenta Maeda (1995, p. viii. Tradução nossa), “as Forças de Autodefesa podem ter surgido como um filho ilegítimo do Japão no pós-guerra,

⁷ Para mais informações sobre a atuação do Japão na ONU, consultar Ito Go, 2007.





mas com a Guerra Fria como seu pai e o milagre econômico japonês como sua mãe, a criança se tornou herdeira de uma fortuna”. O mundo em constantes transformações deixado pelo fim da Guerra Fria trouxe novos atores ao sistema e permitiu a emergência de antigos países que passaram a impactar diretamente na forma segundo a qual o Japão via e desejava se posicionar no mundo. Expectativas sobre a militarização do país emergiram (WALTZ, 1993, 2000). Novas ameaças e pressões das potências ocidentais, como vimos, passaram aos poucos a fazer com que o arquipélago precisasse “abraçar” seu poder militar de forma mais evidente.

As FAD no século XXI e a Constituição japonesa: a reinterpretação e o aumento das capacidades nipônicas

Com os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA e o redimensionamento da política externa norte-americana para o Oriente Médio, há um rápido e radical desenvolvimento da política de defesa e de segurança japonesa durante o governo do primeiro-ministro Koizumi Junichiro (2001-2006). Além disso, as incertezas nipônicas com relação à Coreia do Norte e aos lançamentos de mísseis estimularam percepções de ameaça. Em linhas gerais, durante esse período, houve o aumento de leis permitindo as participações das FAD em zonas de combate e de não combate no Afeganistão e no Iraque, assim como a criação e fortalecimento do *Ballistic Missile Defense (BMD)* (HUGHES, 2005; TOGO, 2005).

Com o BMD, o Japão precisou reavaliar a sua posição a respeito do uso do espaço e da exportação de tecnologia militar. Para cooperar com os EUA, foi aprovada a “*Lei Básica do Espaço*”, que modificou a interpretação da política japonesa sobre os propósitos de defesa, para uma reinterpretação de não-agressão. Isso significa que as FAD podem construir, possuir e operar seus próprios satélites para servir de suporte em operações militares, como os mísseis balísticos de defesa (DIAN, 2013). Tal acontecimento foi o prelúdio da futura evolução da concepção de Tóquio sobre a *CSD* (HUGHES, 2005).

Diante das ameaças do terrorismo no sistema internacional e dos receios com relação à erosão da aliança nipo-americana e à própria Coreia do Norte, o Japão, que já estava aos poucos transformando sua postura internacionalmente, foi pressionado e cada vez mais expandiu suas ações militares. Segundo Midford (2011), Koizumi criou um projeto sobre a necessidade das FAD agirem através da prestação de serviços médicos, suporte logístico e ajuda humanitária na Índia,





no Paquistão e na fronteira do Paquistão com o Afeganistão. Todavia, o líder japonês encontrou resistências não só dos membros de partidos rivais, como dos seus aliados do *Komeito* e de membros do próprio partido. Com as críticas dentro do partido e entre partidos, Koizumi reformulou a proposta e não mais as FAD poderiam ser enviadas para o Paquistão ou fornecer armas e transporte para os EUA. No dia 29 de outubro foi aprovada a “*Lei de Medidas Especiais Antiterroristas*” e em novembro as FAD foram enviadas para o Oceano Índico. Diferentemente da lei de 1992, as FAD poderiam ser despachadas para zonas de combate. Tal postura era algo impensado anteriormente devido a própria geografia da região não representar uma ameaça tão direta ao arquipélago (HUGHES, 2005; PYLE, 2007; HOOK et al., 2017).

Em 2003, foi aprovada a “*Lei sobre Medidas Especiais e Assistência Humanitária para a Reconstrução no Iraque*”, mesmo com oposições na Dieta. Sem envolvimento militar direto, foi possível o envio das FAD à Guerra ao Terror, criando um sistema de atuação do Japão sob a bandeira da ONU (HUGHES, 2005; SHINODA, 2007). No mesmo ano, outra lei foi aprovada e permitiu maior atuação do Japão em outras arenas como aliado norte-americano. A “*Lei da Emergência*” tinha como objetivo dar poderes às FAD do ponto de vista de ataques armados ao Japão e tal lei deve ser pensada em relação ao ambiente regional japonês (HOOK et al., 2017).

Preocupando-se com a audiência asiática no entorno regional próximo, Koizumi viajou para Pequim e Seoul para convencê-los de que as contribuições do Japão para os conflitos no Oriente Médio não eram movimentos a favor da “remilitarização”. Durante essas visitas, Koizumi constantemente enunciava os interesses para a paz (CLAUSEN, 2011). De acordo com Clausen (2011), ele também utilizou a linguagem da comunidade internacional e das contribuições internacionais para suavizar as grandes contribuições para a aliança nipo-americana. Também durante o período Koizumi é importante pontuar que foi iniciado um processo de estímulo à revisão constitucional (CFR, 2019). E, mesmo que ele não tenha sido levado adiante naquele momento, foram feitos relatórios de partidos japoneses (PLD e PDJ), associações comerciais (*Japan Association of Corporate Executives* e *Japan Business Federation*) e até mesmo da mídia (Yomiuri Shimbun).

Durante os governos de Shinzo Abe (2006-2007), Yasuo Fukuda (2007-2008) e Aso Taro (2008-2009), todos buscaram reorientar a diplomacia japonesa, visando um Japão internacionalista e promotor da democracia, da economia liberal, dos direitos humanos e da obediência às leis internacionais. Em termos de políticas de defesa, cabe pontuar que, durante o governo de Shinzo Abe, ocorreu uma





importante mudança nas políticas de segurança do país, com a criação do Ministério da Defesa do Japão (MDJ), em substituição à antiga Agência de Defesa (WATANABE, 2012).

Apesar de tais transformações nas políticas de segurança do arquipélago, a mudança significativa vivenciada pelo mesmo ocorreu com a ascensão de Shinzo Abe (2012-) ao poder e seus discursos que enfatizavam a necessidade do Japão se tornar um país normal e atuar regionalmente de forma mais ativa. Afinal, dissuasões com a China, receios com relação à Coreia do Norte e dúvidas sobre a capacidade e continuidade da proteção norte-americana se tornaram mais claros para as lideranças japonesas (HUGHES, 2016; SALTZMAN, 2015).

Em linhas gerais, a Coreia do Norte, desde o início do século XXI, representa uma ameaça para o arquipélago, sobretudo após 2009, quando aquele país declarou sua saída do *Six Party Talk* (Rússia, China, Coreia do Sul, Coreia do Norte, EUA e Japão) (2003-2009). Tal fórum tinha como intuito a promoção de um diálogo para a resolução pacífica das ameaças relativas à segurança do Leste Asiático diante do desenvolvimento do programa nuclear norte-coreano. Com a ascensão de Kim Jong Un (2011-atual) ao poder, cada vez mais mísseis foram testados e, inclusive, sobrevoaram o território japonês, como foi o caso de Hokkaido, em 2017, e que ainda se verifica na atualidade (OLIVEIRA, 2018).

A ascensão chinesa, o aumento de seus gastos militares e sua assertividade marítima no Mar do Leste da China, na disputa pelas ilhas Senkaku/Diaoyu e no Mar do Sul da China, região de fundamental importância econômica para o Japão, tiveram um grande papel nessa percepção de ameaça do arquipélago, pois tal ameaça influenciou para o senso de urgência sobre essas transformações (HUGHES, 2017; KOGA, 2016).

Além disso, os receios de ser abandonado pelos EUA, os riscos do polo não mais ter capacidade de arcar com os custos da aliança e de sua projeção de poder desde a crise de 2008, somadas as pressões daquele país sobre o maior ativismo do Japão no cenário internacional, figuram como um dos pontos mais importantes a coadunar com o objetivo do Japão por recrudescer suas políticas militares. Afinal, ao longo do século XXI arquipélago continuou vivenciando dilemas de *entrapment* e *abandonment*, visando, aos poucos, rearticular a aliança com os EUA e se mostrar com este comprometido (DIAN, 2014; HUGHES, 2017). Os EUA está constantemente solicitando que o Japão providencie diferentes contribuições para a aliança e para a estabilidade da região. Como consequência, a administração de Obama está constantemente aumentando pressões para que o Japão haja de





forma mais ativa militarmente e de forma a diminuir as assimetrias da aliança entre EUA e Japão (DIAN, 2013).

Diante disso, o pacifismo japonês continuou a ser entoadado, mas dessa vez tomou a forma de um “Pacifismo Pró-Ativo”, assemelhando-se consideravelmente às perspectivas de Ozawa (1993) no livro *Nihon Kaizo Keikaku*, no qual cunhou o termo “Japão normal”, argumentando sobre a necessidade de ação regional proativa do país e da cooperação com instituições internacionais. Com o governo Abe, o Japão adotou a primeira *Estratégia de Segurança Nacional* onde se desenvolveu tal política externa e *slogan*. A implementação do documento e os objetivos dessa política representaram não só um passo para a normalização do Japão mas, também, o envolvimento internacional do país (HUGHES, 2016; 2017).

Argumenta-se que o governo japonês não poderia proteger a sua paz diária a não ser que ativamente contribua para a estabilidade regional e global e para a segurança em cooperação com a comunidade internacional (MOFA, 2014a). Diante das pressões sistêmicas e dos interesses em fortalecer sua presença internacionalmente, o governo japonês decidiu também revisar a interpretação da Constituição. Entre 2014-2015, foi modificada a interpretação sobre a capacidade das FAD agirem internacionalmente auxiliando aliados e o Japão passou a considerar, mesmo que de maneira limitada, o direito à CSD. Na revisão da interpretação da Constituição de 2014-2015,

.... o governo chegou à conclusão de que não apenas quando ocorrer um ataque armado contra o Japão, mas também quando ocorrer um ataque armado contra um país estrangeiro que mantém relações próximas com o Japão e que tal situação ameace a sobrevivência do Japão, o direito das pessoas à vida, liberdade e busca da felicidade, e quando não houver outro meio apropriado disponível para repelir o ataque e garantir a sobrevivência do Japão e a proteção de seu povo, o uso mínimo da força necessário deve ser permitido pela interpretação da Constituição como uma medida de autodefesa⁸ (MOFA, 2014b. Tradução nossa).

Tal reinterpretção foi resultado tanto da necessidade de reforçar a aliança nipo-americana, como para permitir a capacidade do Japão contribuir de forma

8 No original “The Government has reached a conclusion that not only when an armed attack against Japan occurs but also when an armed attack against a foreign country that is in a close relationship with Japan occurs and as a result threatens Japan’s survival and poses a clear danger to fundamentally overturn people’s right to life, liberty and pursuit of happiness, and when there is no other appropriate means available to repel the attack and ensure Japan’s survival and protect its people, use of force to the minimum extent necessary should be interpreted to be permitted under the Constitution as measures for self-defense in accordance”





mais ativa em questões referentes ao entorno regional como, por exemplo, em conflitos territoriais marítimos no Ásia-Pacífico (HUGHES, 2016). Cabe ressaltar uma importante modificação dentro do CLB antes da reinterpretação constitucional. De acordo com Umeda (2006), a Suprema Corte japonesa deu deferência ao CLB pela interpretação constitucional e legislativa, o que fez com que o CLB parecesse vulnerável aos interesses políticos, embora a instituição tenha se mantido isolada de pressões políticas. Isso não significa dizer, como apontamos, que trouxe visões díspares sobre as interpretações constitucionais e as FAD no passado.

No que tange a questão da corte e do CLB, no que diz respeito ao CSD, Shinzo Abe decidiu se utilizar da instituição como um meio para alcançar seu objetivo político de normalizar o país. Nesse sentido, o primeiro-ministro demitiu o diretor geral do CLB, Tsuneyuki Yamamoto, e colocou no poder Ichiro Komatsu, que era evidentemente a favor dos objetivos da política de Abe. Todavia, antes da decisão sobre o CSD, Komatsu renunciou por problemas de saúde e foi substituído por Yusuke Yokobatake, também alinhado ao primeiro-ministro japonês (YELLEN, 2014). Ressalta-se que, durante o processo, o CLB foi acusado de falta da transparência e críticas foram realizadas com relação à decisão e, inclusive, ocorreram manifestações em Tóquio criticando as decisões do governo (MAINICHI, 2016).

Cabe ressaltar que, também durante o governo de Shinzo Abe, algumas das auto-imposições do arquipélago foram sendo extinguidas. São exemplos de tal fato a criação dos novos Três Princípios de Transferência de Equipamentos de Defesa e Tecnologia que, apesar de ainda limitados, ampliaram a capacidade de cooperação do Japão em defesa, o anúncio do fim da restrição dos gastos militares ao teto de 1% do PIB e o investimento em armamentos que não mais entoam prerrogativas de defesa. Como exemplo do último ponto, em dezembro de 2018, o Japão anunciou as novas diretrizes de defesa e estima-se que o governo japonês poderá comprar porta-aviões e mísseis de cruzeiro (MODJ, 2018).

Para além da reinterpretação, é importante pontuar que o governo Shinzo Abe planeja emendar o artigo 9º da Constituição. Apesar da interpretação do governo japonês prezar pela autodefesa e se utilizar da Carta Régia da ONU, existem questionamentos sobre a institucionalidade das forças de defesa do Japão. Nesse sentido, o governo planeja levar adiante um projeto de emenda constitucional, pela qual seria criado uma espécie de novo parágrafo, o 9-3, estipulando a aplicação do seguinte texto: “as disposições dos parágrafos anteriores não impedem que o Japão exerça medidas de autodefesa e mantenha as FAD enquanto uma organização





armada, que, em concordância com a lei, está sob comando do primeiro-ministro enquanto líder do gabinete”⁹ (HIKOTANI, 2019. Tradução nossa). Contudo, o governo encontra resistência na medida em que, diferente dos outros casos onde era necessária apenas a reinterpretação da lei, relacionada a decisões políticas dentro do gabinete, ou da Dieta, atualmente é necessária sua aprovação por meio de um referendo popular. Em 2019, *Asahi Shimbun* conduziu uma pesquisa de opinião e apontou que 64% dos entrevistados são contra qualquer revisão constitucional e apenas 28% são a favor (ASAHI, 2019).

Conclusões

O pacifismo se define como um compromisso com a paz e a oposição à guerra e, por isso, a Constituição japonesa de 1947 foi considerada, desde sua criação, como um dos símbolos áureos dos ideais pacifistas, tendo em vista sua negação do estabelecimento de forças armadas e do direito à guerra. Todavia, o pacifismo, ao ser considerado à luz de sua etimologia e ontologia, dificilmente se sustentou para o Japão. Afinal, tão logo o arquipélago foi desmilitarizado na década de 1950, ele precisou voltar a ter poder militar diante das contingências internacionais do período e dos conflitos na península coreana.

Apesar do governo japonês constantemente se referir ao país como uma Nação pacífica, ele o fez através da flexibilização e de reinterpretações da Constituição e do direito do país deter forças militares. Ao longo dos anos, as prerrogativas do país aumentaram enquanto proposições do gabinete ampliaram, através de leis ou reinterpretações, a possibilidade do arquipélago agir internacionalmente e, ao mesmo tempo, apoiaram a existência de forças militares. A anarquia do sistema internacional e as incertezas são exemplos de como a militarização japonesa foi necessária e de como o seu pacifismo não se adequa a um tipo ideal.

Em linhas gerais, a insegurança no cenário internacional e alguns acontecimentos históricos fizeram com que o Japão precisasse lidar com o “pacifismo” ideal e o transformasse em algo que permitiria a sua sobrevivência no sistema internacional. Era necessária a difusão de tais valores e de tal propaganda, tendo em vista as cicatrizes históricas no entorno regional deixadas pelos abusos japoneses durante

9 No original “the preceding provisions do not prevent the right of Japan to take necessary self-defense measures and to maintain the Self Defense Forces as an armed organization, who, according to law is under command of the Prime Minister as the leader of the cabinet”.





seu expansionismo, no final do século XIX e início do século XX. Por esse motivo, o Japão nunca deixou de abraçar o realismo, mesmo que relutante em diversas situações (GREEN, 2003; PYLE, 2007).

Seria errôneo dizer que, sob nenhuma hipótese, a Constituição japonesa pode ser interpretada como um dos símbolos do pacifismo, como um tipo-ideal. Entretanto, a interpretação oficial do Japão com a institucionalização de forças militares e novas leis que, inclusive, aumentam a capacidade de ação do Japão em disputas internacionais, trazem dúvidas o sobre seu discurso pacifista. Ressalta-se que este artigo não tinha como objetivo afirmar que o Japão é um país belicoso, mas, sim, que as interpretações do arquipélago sobre forças militares e a evolução de suas políticas de segurança e de seu poder militar, tornam o pacifismo, enquanto um tipo ideal, insustentável no discurso nipônico. De fato, as pressões internacionais, a insegurança e as incertezas da anarquia fazem com que seja necessário diferenciar o pacifismo enquanto um tipo ideal do “pacifismo japonês”.

Referências

- ALMONG, Guy. The Myth of the ‘Pacifist’ Japanese Constitution. *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 12, Issue 36, No. 2, 2014.
- ASAHI SHIMBUN. Survey: majority say no impetus for constitutional revision. 2019. Disponível em < <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201905030035.html> > . Acesso em: 10 de maio de 2019.
- BOBBIO, Norberto. DICIONÁRIO DE POLÍTICA. Brasília: Editora Unb. 11ª Edição, 1983.
- CADY, Duane L. From Warism to Pacifism: A Moral Continuum. Philadelphia, Pennsylvania: Temple University Press, 2010.
- CLB. The Cabinet Legislation Bureau, 2019. Disponível em < <https://www.clb.go.jp/english/about.html> > . Acesso em: 9 de maio de 2019.
- CFR. Constitutional Change in Japan. 2019. Disponível em: < <https://www.cfr.org/interactive/japan-constitution/public-attitudes-on-revision> > . Acesso em: 10 de maio de 2019.
- CLAUSEN, Daniel. Competitive Political Strategy in Japanese Defense Politics: Re-evaluating Koizumi’s Legacy. *Journal of Asia Pacific Studies*, Vol. 2, No. 2, pp. 162-187, 2011.
- DIAN, Matteo. Japan and the US pivot to the Asia Pacific. China’s Military Rise and the American pivot to China. *Strategic Update*, vol. 3, No. 1, London School of Economics, 2013.
- DIAN, Matteo. The Evolution of the US–Japan Alliance. *The eagle and the chrysanthemum. ASIAN STUDIES SERIES*, Chandos Publishing. Elseivier Ltd, 2014.





- FUKUSHIMA, Akiko. “The Uses of Institutions: The United Nations for Legitimacy”. In: IKEBNERRY, John; INOGUCHI, Takashi. *The Uses of Institutions: The U.S., Japan, and Governance in East Asia*. Palgrave Macmillan, 2007.
- GO, Ito. “Participation in UN Peace Keeping Operations” In: BERGER, T; MOCHIZUKI, M; TSUCHIYAMA, J. *Japan in International Politics. The foreign policies of an adaptive state*. London: Lynne Rienner Publishers, 2007.
- GORDON, Andrew. *A Modern History of Japan: From Tokugawa Times to the Present*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- GREEN, Michael. *Japan’s Reluctant Realism. Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*. Palgrave Macmillan, 2003.
- HIKOTANI, Takako. *Palestra intitulada Constitutional Reform in Japan: Prospects, Process and Implications. Domestic Political Landscape na Universidade de Columbia no ano de 2019*.
- HOOK, Glenn D. et al. *Japan’s International Relations: Third Edition (The University of Sheffield/Routledge Japanese Studies Series)*, New York: Routledge. 3 edition, 2017.
- HOOK, Glenn; MCCOMACK, Gavan. *Japan’s Contested Constitution Documents and Analysis. The University of Sheffield/Routledge Japanese Studies Series. 1st Edition*. New York: Routledge, 2005.
- HUGHES, Christopher. *Japan’s re-emergence as a ‘normal’ military power*. New York: Routledge, 2005.
- HUGHES, Christopher. *Japan’s ‘Resentful Realism’ and Balancing China’s Rise. The Chinese Journal of International Politics, Vol. 9, Issue 2, No. 1, 2016, p. 109–150*.
- HUGHES, Christopher. “Japan’s Grand Strategic Shift. From the Yoshida Doctrine to an Abe Doctrine?” In: TELLIS, Ashley et al. *Power, ideas, and military strategy in the Asia-Pacific.*, 2017. p. 73-105.
- JAPÃO. *A Constituição do Japão, 1947*. Disponível em: < <https://www.br.emb-japan.go.jp/cultura/constituicao.html> > . Acesso em: 15 de junho de 2014.
- KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua. Um Projecto Filosófico. Textos Clássicos de Filosofia*. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.
- KOGA, Kei. *The rise of China and Japan’s balancing strategy: critical junctures and policy shifts in the 2010s. Journal of Contemporary China, 2016, p. 1-15*.
- KOMEI. *集团的自衛権と憲法との関係–内閣法制局. Shudantekijieiken to kenpou to no kankei – naikaku housei-kyoku. 2018*. Disponível em < https://www.komei.or.jp/news/detail/20140618_14255 > . Acesso em 10 de Agosto de 2018.
- MACARTHUR, Douglas. *MACARTHUR NOTE. Birth of Japanese Constitution, 1946*. Disponível em: < <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryu/03/072shoshi.html> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.





- MAEDA, Tetsuo. *The Hidden Army. The Untold Story of Japan's Military Forces*. Carol Stream: Edition q, inc., 1995.
- MAINICHI. Cabinet Legislation Bureau chief defends self over process of reinterpreting Article 9, 2016. Disponível em < <https://mainichi.jp/english/articles/20160317/p2a/00m/0na/014000c> > . Acesso em 19 de outubro de 2018.
- MIDFORD, Paul. *Rethinking Japanese Public Opinion and Security. From Pacifism to Realism?* Studies in Asia Security. Stanford: Stanford University Press, 2011.
- MODJ. Ministry of Defense of Japan. *The Constitution and the Right of Self-Defense*. Ministry of Defense of Japan, 2018. Disponível em: < http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2013/22_Part2_Chapter1_Sec2.pdf > Acesso em: 19 de abril de 2018.
- MOFA. Ministry of Foreign Affairs of Japan. *Japan's Foreign Policy to Promote National and Worldwide interest. Diplomatic Bluebook, 2014a* Disponível em < <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2014/html/chapter3/efforts/html> > . Acesso em 19 de maio de 2015.
- MOFA. Ministry of Foreign Affairs of Japan. *Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People, 2014b* Disponível em < https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page23e_000273.html > . Acesso em 12 de abril de 2018.
- OLIVEIRA, Alana C.G. *O acordo entre as Coreias, a situação geopolítica do Nordeste Asiático e as perspectivas de paz na região*. Mundo em Transe, 2018.
- OZAWA, Ichiro. *Nihon kaizo keikaku, 日本改造計画*. Tokyo: Kodansha, 1993.
- PYLE, Kenneth B. *Japan Rising: the resurgence of Japanese power and purpose*. New York: Public Affairs, 2007.
- SAINT-PIERRE, Abbé. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. Clássicos IPRI. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- SALTZMAN, Ilai. *Growing Pains: Neoclassical Realism and Japan's Security Policy Emancipation*, *Contemporary Security Policy*, 36:3, 2015, p. 498-527.
- SATOH, Jun-ichi. *Judicial Review in Japan: An Overview of the Case Law and an Examination of Trends in the Japanese Supreme Court's Constitutional Oversight*. *Loyola of Los Angeles Law Review*, 2008.
- SHIGENORI, Matsui. *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2011.
- SUGITA, Yoneyuki. *The Yoshida Doctrine as a Myth*. *The Japanese Journal of American Studies*, No. 27, 2011, p. 123-144.
- SWNCC. *The State-War-Navy Coordinating Committee. Reform of the Japanese Government System (SWNCC 228)*, 1946. Disponível em: < <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/03/059shoshi.html> > . Acesso em: 18 de janeiro de 2018.





- TOGO, Kazuhiko. JAPAN'S FOREIGN POLICY, 1945-2003. The Quest for a Proactive Policy. Brill Academic Pub, 2005.
- TORRES, Ernani. Japão: Da Industrialização Tardia à Globalização Financeira. In: José Luís Fiori. (Org.). Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis: Vozes, p. 223-250, 1999.
- TSUCHIYAMA, Jitsuo. "War Renunciation, Article 9, and Security Policy". In: BERGER, T; MOCHIZUKI, M; TSUCHIYAMA, J. Japan in International Politics. The foreign policies of an adaptive state. London: Lynne Rienner Publishers, 2007.
- UEHARA, Alexandre. A política externa do Japão no final do século XX. O que faltou? Fundação Japão. Annablume. Selo Universidade, 2003.
- UMEDA, Sayuri. Japan: Article 9 of the Constitution, Library of Congress, 2006. Disponível em <http://www.loc.gov/law/help/japan-constitution/article9.php#_>. Acesso em 18 de maio de 2018.
- WALTZ, Kenneth. The New World Order. Millennium, Journal of International Studies. vol. 22, No. 2, 1993, p. 187-195.
- WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. International Security, vol. 25, No 1, 2000, p. 5-41.
- WATANABE, Paulo D. Segurança e Política Externa do Japão no Pós-Segunda Guerra Mundial. Campinas: Dissertação de Mestrado, 2012.
- WOHLFORTH, William C. "The Stability of a Unipolar World." International Security, vol. 24, No. 1 (Summer), 1999, p. 5-41.
- YELLEN, Jeremy A. Shinzo Abe's Constitutional Ambitions, The Diplomat, 2014. Disponível em <<http://thediplomat.com/2014/06/shinzo-abes-constitutional-ambitions/>>. Acesso em 19 de Agosto de 2018.





As Organizações Sindicais no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento¹

Trade Union Organizations in the International System of Development Cooperation

DOI: 10.21530/ci.v14n2.2019.949

Mónica Salomón²

Jonathan Raphael Vieira da Rosa³

Resumo

Este artigo trata da participação das organizações sindicais no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD). Identifica e analisa os atores e os processos envolvidos nas políticas solidárias sindicais (Norte-Sul e Sul-Sul) conhecidas como Cooperação Sindical para o Desenvolvimento (CSD). Trata, também, do papel e do posicionamento das organizações sindicais nos debates sobre a substância e a arquitetura do SICD. Realizamos um estudo qualitativo, distinguindo o nível de análise nacional – onde a CSD é uma política sindical vinculada, em maior ou menor medida, à política governamental de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) – e o nível sistêmico, no qual a CSD opera como sub-regime do SICD. Utilizamos fontes documentais das próprias organizações sindicais, literatura secundária e, para o caso da cooperação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) brasileira, entrevistas com os responsáveis pelo Instituto de Cooperação (IC-CUT). No nível nacional, concluímos que, com exceções (entre elas a do Brasil), a CSD está bastante

1 O presente artigo é fruto de pesquisa financiada com bolsa de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para Mónica Salomón, e bolsa de pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para Jonathan Raphael Vieira da Rosa.

2 Doutora em Ciência Política (concentração em Relações Internacionais) pela Universitat Autònoma de Barcelona (1998). Desde 2010, é professora da Universidade Federal de Santa Catarina, onde coordenou o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (2011-2015). Lidera o Grupo de Análise de Política Externa (GAPE). É bolsista de produtividade do CNPq, nível 2.

3 Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (2015), onde lecionou no Departamento de Economia e Relações Internacionais (2015-2017). Atualmente, é doutorando no Bremen International Graduate School of Social Sciences, programa da Universidade de Bremen e da Jacobs University. É membro do Grupo de Análise de Política Externa (GAPE).

Artigo submetido em 04/05/2019 e aprovado em 12/08/2019.





integrada às políticas nacionais de CID. No nível sistêmico, observamos que o movimento sindical internacional tem se esforçado para estabelecer diretrizes comuns para a CSD e para inserir suas demandas na agenda internacional sobre o desenvolvimento, em particular os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Palavras-chave: Sindicatos; Organizações da Sociedade Civil; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Cooperação Sindical para o Desenvolvimento.

Abstract

The article addresses the participation of trade unions in the International System of Development Cooperation (ISDC). It identifies and analyses the actors and processes involved in trade union solidarity policies (North-South and South-South) known as Trade Union Development Cooperation (TUDC). It also deals with the role and position of trade unions in the debates on the substance and architecture of the IDCS. We conducted a qualitative study distinguishing between the national level of analysis, where TUDC is a trade union policy linked in different degrees to the governmental policy of International Development Cooperation (IDC), and the systemic level, where TUDC acts as a sub-regime of the IDCS. We used documental sources from trade unions themselves, secondary literature and, for the case of the Brazilian Unified Workers' Central (CUT), interviews with persons in charge of its Cooperation Institute (IC-CUT). At the national level, we conclude that, with exceptions (Brazil among them), TUDC is rather well integrated in IDC national policies. At the systemic level, we observed that the international trade union movement has made efforts to establish common guidelines for TUDC and to place its demands on the international development agenda, in particular the Sustainable Development Goals (SDGs).

Keywords: Trade Unions; Civil Society Organizations; International Development Cooperation; Trade Union Development Cooperation.

Introdução

Os sindicatos têm uma longa tradição em matéria de cooperação internacional institucionalizada, tanto bilateral como multilateral. De fato, o internacionalismo é um elemento constitutivo do movimento sindical internacional – expressão, por sua vez, do movimento trabalhista internacional – desde suas origens, embora as divisões ideológicas, por um lado, e a própria dinâmica da evolução das relações de produção capitalistas, por outro, tenham impedido sua representação por uma única instituição. A exortação de Marx e Engels em 1848 – *Proletários do mundo, uni-vos!* – nunca passou de um ideal pouco materializado na prática.





Contudo, a partir do início do século passado, diversas organizações sindicais com vocação universal foram criadas segundo uma lógica dual (geral e setorial), que se mantém na atualidade. Além de Federações Sindicais Globais (*Global Union Federations*, GUF, antigas *International Trade Secretariats*), atualmente em número de nove, existem duas grandes organizações internacionais generalistas, divididas ainda segundo uma lógica que remete à Guerra Fria. A principal e mais representativa é a Confederação Sindical Internacional (CSI), que reúne cerca de 207 milhões de trabalhadores de 331 organizações filiadas, em 163 países (ITUC-CSI, 2017), e é herdeira de organizações sindicais “pro ocidentais”. A outra, a Federação Sindical Mundial (*World Federation of Trade Unions*), com 92 milhões de filiados em 126 países (WFTU, 2016), agrupa majoritariamente sindicatos de países da antiga órbita soviética.

As organizações sindicais internacionais promovem diversas modalidades de cooperação entre as organizações filiadas: contatos políticos formalizados entre centrais sindicais, campanhas internacionais em defesa dos direitos trabalhistas, negociações conjuntas de acordos sobre condições de trabalho com organizações internacionais ou empresas multinacionais e planejamento e execução de projetos de cooperação financeira e técnica, atualmente enquadráveis como “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” (CID). A essa última modalidade, conhecida como Cooperação Sindical para o Desenvolvimento (CSD), está dedicado este artigo.

Conceitualmente, a CSD está situada na interseção entre a cooperação sindical internacional *lato sensu*, que compreende todas as modalidades de cooperação institucionalizada entre organizações sindicais, e o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD). O SICD começou a ser construído a partir da Segunda Guerra Mundial e evoluiu como regime/instituição internacional, com regras e práticas cada vez mais consolidadas, a partir da dupla influência das organizações internacionais, especialmente o Banco Mundial, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a União Europeia, e das políticas de CID dos países doadores (GALÁN GÓMEZ; SANAHUJA, 1999; LANCASTER, 2007; SOUZA, 2014). A CSD pode ser considerada, portanto, como uma dimensão ou sub-regime tanto da cooperação sindical internacional *lato sensu* como do SICD. A Cooperação Descentralizada (CID dos governos subnacionais) (MALÉ, 2009) e a Cooperação Universitária para o Desenvolvimento (ZANESCO; SALOMÓN, 2013) seguem a mesma lógica.





Se a atuação dos sindicatos na política internacional tem sido muito pouco abordada nas Relações Internacionais ou disciplinas afins (COSTA, 2005), a literatura sobre CSD é ainda mais restrita. No Brasil, até onde sabemos, as publicações acadêmicas sobre Cooperação Sindical / CSD se reduzem às contribuições de Amorim e Fisher (2009), Berrón e Brant (2015) e Massobrio e Jacobsen (2016). Mundo afora, as análises sobre CSD são, majoritariamente, relatórios encomendados pelas próprias organizações sindicais, fundamentalmente para uso interno (SIMONETTI; HUYSE, 2014; VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012), com contados exemplos de publicações em veículos acadêmicos (JOSSELIN, 2001; NÚÑEZ; RUIZ, 2007; ORTEGA FUENTES, 2017). Assim, com este artigo, queremos contribuir para o conhecimento e difusão de uma dimensão da CID, incluindo cooperação Sul-Sul, pouco conhecida e, ao mesmo tempo, de crescente importância e que é praticada também no Brasil.

Propomo-nos aqui apresentar as principais características da CSD em sua dupla dimensão: nacional, como política sindical e vinculada em maior ou menor medida à política governamental de CID, e sistêmica, como dimensão ou sub-regime do SICD. Tendo em conta essas dimensões, respondemos a dois conjuntos de questões. Primeiro, quais são os atores e os modelos segundo os quais a CSD é praticada? Como se dão as relações entre governos nacionais e organizações sindicais na gestão e na implementação da CSD? Que tipo de relações de autonomia, dependência e influência são criadas? Segundo, na dimensão sistêmica, como a participação das organizações sindicais se insere nas transformações do SICD? Como se posicionam nos debates internacionais sobre o desenvolvimento, por exemplo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU)? Como buscam influenciar os debates especializados de CID?

A primeira seção do artigo apresenta uma visão panorâmica da CSD na dimensão nacional. Revisamos seu conteúdo e a maneira como é gerida. Incluímos uma subseção específica sobre a CSD brasileira promovida pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) do Brasil. A escolha da CUT se justifica por ser a central sindical brasileira com a dimensão da CSD institucionalmente mais desenvolvida, além de ter intenso envolvimento internacional e representar o maior número de trabalhadores sindicalizados no país. As duas seções seguintes se ocupam do nível sistêmico. Em primeiro lugar, na segunda seção, aborda-se a recente incorporação de atores não tradicionais, entre eles as organizações sindicais, no SICD. Em segundo lugar, na terceira seção, trata-se do papel da principal organização sindical de âmbito global, a CSI, na construção de diretrizes globais





sobre CSD e na incorporação das prioridades do movimento sindical internacional aos ODS. Como estudo introdutório ao tema da CSD, nosso trabalho está baseado principalmente em documentos, estudos e relatórios das próprias organizações sindicais nacionais e internacionais e bibliografia secundária. Interrogamos esses materiais buscando respostas às questões mencionadas acima. Além disso, para melhor compreensão do caso brasileiro e da atuação da CUT, foram realizadas duas extensas entrevistas com os dois principais responsáveis pelo Instituto de Cooperação da CUT (IC-CUT)⁴.

A cooperação sindical para o desenvolvimento: a dimensão nacional

O rótulo “Cooperação Sindical para o Desenvolvimento” começou a ser usado por centrais sindicais europeias a partir das décadas de 1950 e 1960 para se referir a ações de solidariedade internacional entre organizações sindicais seguindo, a princípio, uma lógica Norte-Sul de doador-receptor. Inicialmente, a CSD se desenvolveu de maneira autônoma e pouco estruturada, mas, progressivamente, a partir da década de 1980, tornou-se mais institucionalizada e vinculada às diretrizes de governos e agências nacionais de CID. O foco da CSD é o fortalecimento das organizações sindicais dos países considerados em desenvolvimento, incluindo atividades de formação de quadros sindicais, suporte a campanhas das organizações sindicais com as quais se coopera e colaboração financeira e/ou técnica com projetos de desenvolvimento executados pela organização sindical contraparte. Nos últimos anos, os setores de trabalho informal, não sindicalizados, são também considerados receptores legítimos de CSD (SIDA, 2008), bem como organizações não-sindicais que contribuem com os direitos sindicais por meio de atividades de pesquisa, formação ou promoção dos direitos humanos.

Os países nos quais a CSD está mais desenvolvida são também os países com políticas nacionais de CID mais institucionalizadas e com mais recursos, ou seja, os países industrializados, membros da OCDE (KNOWLES; EADE, 2005, p. 342). Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Bélgica, Alemanha,

4 Entrevistas concedidas por Sr. João Felício, Secretário de Relações Internacionais Adjunto da CUT e Presidente da Confederação Sindical Internacional (2014-2018), e Sra. Rosiver Pavan, Assessora do Secretário de Relações Internacionais Adjunto e Coordenadora de Cooperações Internacionais da CUT, a Jonathan Raphael Vieira da Rosa em abril de 2015, em São Paulo (SP).





França, Itália, Espanha, Estados Unidos (EUA), Canadá, Austrália e Japão figuram, tanto no grupo de principais doadores de CID em geral, como no grupo de países com CSD mais desenvolvida. China, África do Sul e Brasil, doadores emergentes (STUENKEL, 2017) do SICD, têm estabelecido suas próprias estruturas de CSD Sul-Sul nos últimos anos. O Quadro 1, a seguir, exhibe uma seleção de projetos de CSD com a participação da *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV, Holanda) como forma de exemplificar as atividades e os objetivos típicos da CSD.

Quadro 1 – Seleção de projeTOS DE COoperação Sindical para o Desenvolvimento com participação da Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, Holanda)

<p>País: Colômbia. Parceiros: Mondiaal FNV (Holanda) – <i>Central Unitaria de Trabajadores de Colombia</i>. Objetivos: Formalização do trabalho no setor de óleo de palma; melhora de segurança e saúde; crescimento do número de membros sindicalizados e maior cobertura de acordos coletivos de trabalho. Intenção de aumentar membros em pelo menos 10%; que empregadores respeitem 100% da legislação existente na área de segurança e saúde e que o setor seja reconhecido como de “alto risco”, o que significaria que trabalhadores possam se aposentar mais cedo e tenham mais direitos de seguridade social. Orçamento e duração: € 200.351,00; Janeiro 2018 – Dezembro 2020.</p>
<p>País: Gana. Parceiros: Mondiaal FNV (Holanda) – <i>Ghana Trade Union Congress</i> (GTUC, Gana). Objetivos: Nos últimos anos, a agência oficial tripartite de Gana reduziu o diálogo social às discussões sobre o salário mínimo. O GTUC quer ampliar o diálogo para incluir questões como pagamento decente, licença-maternidade, pensões, emprego e direito de associação. O GTUC também está tentando promover um diálogo social inclusivo no setor do cacau. Em seu primeiro ano, o projeto prioriza pesquisa, capacitação de representantes sindicais e negociadores, coordenação com os empregadores e cooperação com produtores e associações de produtores de cacau. Orçamento e duração: € 129.924,00; Junho 2017 – Maio 2018.</p>
<p>País: Índia. Parceiros: Mondiaal FNV (Holanda) – <i>Self Employed Women's Association</i> (SEWA, Índia). Objetivos: Estabelecimento de uma creche da SEWA. SEWA é um sindicato de mulheres pobres, autônomas ou sem salário regular. Suas filiadas são trabalhadoras domésticas (fabricantes de <i>bidí</i>, incenso, trabalhadoras de confecção, fabricantes de pipas etc.), prestadoras de serviços (construção civil, indústria, limpadoras), vendedoras ambulantes e trabalhadoras agrícolas. A SEWA busca aumentar o poder das mulheres organizando-as para agir em conjunto, desenvolvendo novas habilidades e capacidades, incentivando a formação de capital nos níveis familiar, de grupo e comunitário e aumentando a segurança social. A SEWA implementa essa estratégia por meio da ação conjunta de sindicatos e cooperativas. Orçamento e duração: € 119.688,00; Julho 2014 – Junho 2017.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da FNV Mondiaal (2018).

A CSD dos países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia) e da Holanda, bastante representativas da CSD em geral, segue um conjunto de





orientações comuns, formuladas no documento intitulado “Linhas Diretrizes para a Cooperação Sindical Internacional”. Segundo o documento, os projetos de CSD devem “contribuir direta ou indiretamente ao desenvolvimento e ao fortalecimento de um movimento sindical independente, representativo, autônomo e democrático” e devem ser desenhados de maneira participativa entre doadores e receptores, determinando o papel de cada um “na planificação, implementação e o seguimento do projeto” (LO/FTF Dinamarca; SASK Finlândia; FNV Países Baixos; LO Noruega, LO-TCO Suécia, s.d., p. 4). O documento sugere, também, uma lista não exaustiva de possíveis focos dos projetos de CSD:

- Desenvolvimento de capacidades;
- Desenvolvimento institucional;
- Fortalecimento organizacional;
- Criação de estruturas de educação sindical;
- Capacitação de delegados sindicais;
- Organização de membros;
- Promoção dos convênios coletivos de trabalho;
- Fomento da saúde e segurança no trabalho, luta contra HIV/AIDS;
- Criação de estruturas e atividades para mulheres sindicalistas;
- Pesquisa sobre diversos temas políticos, econômicos e sindicais;
- Atividades de informação e campanha;
- Controle da responsabilidade social das empresas multinacionais.

A gestão direta da CSD costuma estar nas mãos de ONGs ou fundações, que, embora dependentes das organizações sindicais, funcionam com certa autonomia. No Reino Unido, o *Trade Union Council* criou, em 1988, a *TUC Aid* para gerir a CSD. Na Alemanha, o *Deutsche Geschellschaftsbund* (DGB) executa seus projetos de CSD através de seu *Deutschen Gewerkschaftsbundes* (Centro Educacional), estabelecido em 1974. Na Austrália, o *Australian Council of Trade Unions* tem uma agência humanitária de ajuda externa, a *Australian People for Health, Education and Development Abroad* (APHEDA), desde 1984. Na Espanha, o sindicato *Comisiones Obreras* canaliza sua CSD através da *Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga*, criada em 1989, no mesmo ano que o sindicato *Unión General de Trabajadores* fundou seu próprio *Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo* (ISCOD). A RENGO, confederação dos sindicatos japoneses, administra sua CSD através da *Japan International Labour Foundation*. Nos EUA, o sindicato AFL-CIO estabeleceu





uma ONG com o nome de *Solidarity Center*, em 1997, a partir da fusão de quatro organizações previamente existentes. No Brasil, a CUT estabeleceu, em 2012, seu Instituto de Cooperação (IC-CUT) para gerir projetos de CSD Sul-Sul.

Nem sempre existe uma correspondência de um para um entre a central sindical e a organização que se ocupa da CSD. O Centro Chinês de Trabalhadores para o Intercâmbio Internacional, criado em 1984, depende, não apenas do sindicato único, mas, também, de outras cinco organizações⁵. Na Suécia e na Dinamarca, uma única agência se encarrega da gestão da CSD de centrais sindicais diferentes. Na Suécia, as duas principais centrais sindicais, Confederação Sindical Sueca (LO) e Confederação Sueca de Empregados Profissionais (TCO), criaram, em 1977, a Secretaria LO-TCO para a Cooperação Sindical para o Desenvolvimento, politicamente independente. De maneira semelhante, na Dinamarca, as centrais sindicais Confederação Sindical Dinamarquesa (LO) e a Confederação Dinamarquesa de Empregados Profissionais e Servidores Públicos (FTF) estabeleceram, em 1987, o Conselho Dinamarquês para a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional.

A principal fonte de financiamento da CSD são os fundos públicos, mas a proporção entre o financiamento público e outras fontes, como fundos sindicais próprios, varia muito segundo os casos. Um estudo realizado por consultores independentes para a CSI (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012) avaliou os mecanismos de financiamento público de 25 organizações sindicais envolvidas em atividades de CSD de 18 países do Norte⁶, no período 2008-2011. De acordo com o estudo, em 10 dos 18 países, mais de 80% da CSD provêm de fundos governamentais⁷) direcionados pelos ministérios de relações exteriores ou pelas agências nacionais de CID. É o caso de Holanda, Bélgica, Finlândia, Noruega, Luxemburgo, Irlanda, Portugal, Alemanha e Espanha. São raros os casos de CSD sem financiamento público. O Brasil, que não foi avaliado no referido estudo, faz parte desse grupo. A CSD Sul-Sul brasileira, praticada principalmente pelo IC-CUT, é financiada, em sua maior parte, com fundos provenientes da contribuição sindical dos trabalhadores, obrigatória até a recente promulgação da Lei da Reforma Trabalhista, em 2017. Desde a aprovação do projeto que regulamentou as centrais sindicais pelo governo

5 *China Enterprise Management Association, China Council for the Promotion of International Trade, China Science and Technology Association, All-China Youth Federation e All-China Women Federation.*

6 EUA, Bélgica, Holanda, Reino Unido, Itália, França, Dinamarca, Noruega, Finlândia, Suécia, Espanha, Portugal, Luxemburgo, Suíça, Japão, Austrália, Alemanha e Irlanda.

7 O restante tem origem em contribuições privadas, contribuições dos próprios filiados ou de organizações sindicais internacionais.





Lula, em 2008, as centrais sindicais brasileiras recebiam uma participação de 10%, que foi de R\$ 124 milhões em 2011 (BERRÓN; BRANT, 2015, p. 273).

A dependência econômica do órgão responsável pelo desenho da política nacional de CID afeta, frequentemente, a autonomia das organizações sindicais para desenvolver seus projetos de acordo com suas próprias prioridades, aspectos destacados no estudo realizado para a CSI. Mudanças nos requisitos de financiamento são uma forma habitual de pressionar as organizações sindicais a se ajustarem às agendas e preferências políticas de seus Estados nacionais, em detrimento de suas próprias visões e prioridades. O estudo menciona como exemplo os processos de competição de fundos adotados pelas agências de CID de Reino Unido, Holanda, Itália e EUA. As organizações sindicais competem entre si por financiamento, de maneira que suas propostas de projetos acabam se aproximando das preferências governamentais para melhorarem suas chances de sucesso (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012, p. 3-4). A ênfase excessiva em um 'gerenciamento baseado em resultados' pelas agências governamentais é considerada também problemática pelos responsáveis da CSD, já que, segundo eles, denota falta de compreensão em relação aos seus objetivos de longo prazo, dificilmente mensuráveis com os instrumentos disponíveis (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012, p. 5).

Por outro lado, um vínculo estreito entre a organização sindical e a agência nacional de cooperação pode facilitar o objetivo, geralmente almejado pelos atores da sociedade civil envolvidos, de influenciar o desenho da política nacional de CID. Na Espanha, por exemplo, as organizações sindicais são reconhecidas pela Lei de Cooperação para o Desenvolvimento como 'atores não governamentais do desenvolvimento' (ESPANHA, 1998), sendo acreditadas como ONG de desenvolvimento qualificadas, especializadas no fortalecimento da sociedade civil. Além disso, representantes das duas principais organizações sindicais de desenvolvimento, *Fundación Paz y Solidaridad* e ISCOD, são membros do Conselho de Cooperação para o Desenvolvimento, órgão consultivo responsável por definir as orientações da política espanhola de CID. Similarmente, na Suécia, as organizações sindicais estão integradas à política nacional de CID e conseguem desenvolver sua CSD com bastante autonomia. O governo sueco, através de sua agência de cooperação (SIDA), outorga um financiamento global plurianual que cobre numerosos projetos específicos de CSD. O mesmo acontece na relação entre o governo britânico (DFID) e a TUC-Aid.





A CSD no Brasil e a atuação da Central Única dos Trabalhadores

Da mesma maneira que aconteceu com o país e com a CID como um todo (INOUE; VAZ, 2012), nos últimos anos, as organizações sindicais brasileiras deixaram de ser exclusivamente receptoras de CSD para se tornarem, ao mesmo tempo, receptoras e doadoras. As primeiras ações atualmente enquadráveis como CSD, tendo o Brasil como receptor, datam da década de 1960, isto é, são anteriores à criação das centrais sindicais brasileiras (AMORIM; FISHER, 2009, p. 35-36). Junto a parceiros multilaterais (destacando-se duas das antigas ITS: a IMF e a ICEM), as centrais sindicais de EUA, Holanda, Itália e Alemanha foram os principais parceiros do Brasil – na maioria dos casos, da CUT – em projetos de CSD bilaterais. Um exemplo é o apoio dado pela DGB alemã e a FNV holandesa, em 1997, à criação do Instituto Observatório Social, inicialmente ligado à CUT, mas, desde 2002, juridicamente autônomo, que promove pesquisas sobre o comportamento de empresas transnacionais que atuam no Brasil. Outro exemplo é a criação da Escola Sul da CUT em Florianópolis-SC, resultante de projetos de CSD com a DGB alemã e a fundação *Friedrich Ebert* (AMORIM; FISHER, 2009, p. 37). A própria CUT, segundo o testemunho de seus responsáveis, teria demorado muito mais tempo para se consolidar em âmbito nacional se não tivesse contado com o apoio das centrais sindicais europeias, norte-americanas e outras, por meio de projetos de CSD nas áreas de formação e organização sindical, comunicação, juventude, mulher e racismo.

A criação do IC-CUT, cujo primeiro projeto de CSD Sul-Sul começou a ser desenvolvido em 2013 com uma organização sindical da Costa Rica (BERRÓN; BRANT, 2015, p. 270), pode ser entendida como uma expressão tanto das mudanças do papel do Brasil no SICD, de Estado receptor de CID a Estado que presta e recebe cooperação, como dos novos equilíbrios nas organizações sindicais internacionais, e em concreto na CSI e na CSA, expressão regional da CSI, à qual a CUT, junto com a União Geral dos Trabalhadores, a Força Sindical e a Confederação Nacional das Profissões Liberais, é filiada. Tradicionalmente, as organizações sindicais do Norte dominavam as organizações sindicais universais e regionais antecessoras da CSI e da CSA. Com a reformulação das estruturas internacionais de governança sindical isso mudou. A CSA, criada em 2008, estabeleceu sua sede em São Paulo como reflexo de um novo equilíbrio entre as organizações sindicais sul-americanas e norte-americanas. No mesmo ano, o ex-presidente, ex-secretário geral e ex-secretário de Relações Internacionais Adjunto da CUT, João Felício, foi escolhido





presidente da CSI, tornando-se o primeiro latino-americano a ocupar o cargo. O Quadro 2, abaixo, apresenta exemplos de projetos CSD com a participação do IC-CUT. Destaca-se a diversidade nas modalidades de colaboração com organizações parceiras do Norte e do Sul, e na distribuição geográfica, abrangendo os continentes americano e africano.

Quadro 2 – Seleção de projetos de Cooperação Sindical para o Desenvolvimento com participação do IC-CUT (Brasil)

<p>País: Moçambique.</p> <p>Parceiros: <i>Solidarity Center</i> (EUA) – CUT (Brasil) – Associação dos Operadores e Trabalhadores do Sector Informal (ASSOTSI) / Organização dos Trabalhadores de Moçambique Central Sindical (OTM-CS, Moçambique).</p> <p>Objetivos: Fortalecimento organizacional da ASSOTSI e melhoria da participação de jovens e mulheres e das condições para a conquista de direitos. Organização de conferência nacional (a ASSOTSI nunca havia realizado uma em mais de 12 anos de existência). Campanha de sindicalização.</p> <p>Início: 2012.</p>
<p>País: Haiti.</p> <p>Parceiros: CSA/CSI – CUT (Brasil) – Centrais Sindicais do Haiti.</p> <p>Objetivos: Sendo o Haiti muito disperso em termos sindicais, pois existem aproximadamente 13 centrais sindicais no país, o objetivo do projeto é estabelecer a unificação das centrais sindicais ou, pelo menos, unidade de ação em temas como: seguridade social, negociação de código de trabalho, luta pelo direito sindical e das mulheres. A CUT contribui financeiramente para o projeto e promoveu cursos de formação sobre o exemplo brasileiro no código de seguridade social.</p> <p>Duração: 1 de junho – 31 de dezembro de 2014.</p>
<p>País: Paraguai.</p> <p>Parceiros: CUT (Brasil) – <i>Central Unitaria de Trabajadores Autentica</i> (CUT-A, Paraguai) centrais sindicais argentinas, como a <i>Confederación General del Trabajo Argentina</i> (CTAT) e a <i>Central de Trabajadores de la Argentina</i> (CGT), e confederações CUTistas de setores da indústria como metalúrgico, químicos e vestuário.</p> <p>Objetivos: O principal objetivo é mapear a atuação das empresas transnacionais no Paraguai, especialmente as sul-americanas e brasileiras, que são atraídas pelas vantagens da Lei da Maquila (processo de montagem dos produtos prontos ou contratação de serviços locais para montagem, sem agregar valor à produção local), aprovada em 1997 e regulamentada em 2000. O Paraguai apresenta os piores indicadores sociais e trabalhistas do Mercosul, baixa cobertura de seguridade social, menor tributação e custos trabalhistas. Nesse cenário, busca-se formar frentes capazes de defender condições dignas de trabalho na região e evitar o dumping social. O programa analisará a situação dos trabalhadores em relação às normas básicas de trabalho decente e promoverá a formação e organização dos trabalhadores das maquilas.</p> <p>Duração: 2017-2020.</p> <p>Observação: O IC-CUT não divulga as informações sobre o orçamento dos projetos de cooperação nos quais participa.</p>

Fontes: Elaboração própria a partir de entrevistas com responsáveis do IC-CUT complementadas com informações do *Solidarity Center* (2014) para o projeto no Moçambique, do ITUC-CSI (2014) para o projeto no Haiti e da CUT (2017) para o projeto no Paraguai.





Como já mencionado, os projetos de CSD Sul-Sul promovidos pela CUT são financiados com recursos próprios, sujeitos ao pagamento de impostos quando implicam envio de dinheiro ao exterior. Não há articulação entre o IC-CUT e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão responsável por gerir a CID recebida e prestada pelo Brasil. Embora a CSD Sul-Sul da CUT siga princípios semelhantes aos da CID Sul-Sul nacional, em conformidade com as diretrizes internacionais sobre CSD que abordamos na próxima seção, ela funciona de maneira autônoma, no sentido de que os projetos não estão submetidos à aprovação ou ao monitoramento do governo brasileiro.

À primeira vista, e levando em consideração as restrições apontadas pelos responsáveis da CSD de países do Norte, relativas à dependência político-financeira da CSD com os órgãos nacionais responsáveis pela CID, essa autonomia da CSD brasileira pode ter uma leitura positiva. Porém, as reivindicações feitas pela CUT expressam o desejo de maior integração com a política de CID gerida pela ABC. Uma primeira reivindicação é financeira. A CUT pede que a ABC destine parte do seu orçamento ao financiamento de projetos geridos pelo IC-CUT. A resolução sobre política internacional do 12º Congresso da CUT inclui essa demanda: “Quanto à Agência Brasileira de Cooperação – ABC, vamos continuar insistindo para que os recursos desta agência também sejam destinados às organizações sindicais, como já ocorre em outros países” (CUT, 2015, p. 130, ponto 14). A segunda reivindicação é a de participar, junto com outros atores sociais, na definição da política brasileira de cooperação Sul-Sul, até agora gerida exclusivamente por atores governamentais. Existe, nesse sentido, uma proposta concreta, apresentada, em 2013, ao então Ministro de Relações Exteriores, Antônio Patriota, por um conjunto de estudiosos e ativistas vinculados à política externa brasileira, o Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais, de criar um Conselho Nacional de Política Externa, do qual participariam organizações da sociedade civil e acadêmicos na definição da política externa brasileira (GRUPO DE REFLEXÃO, 2013). Também essa reivindicação figura na resolução do 12º Congresso: “Continuar reivindicando a implementação do conselho nacional de política externa com o objetivo de garantir a democratização da política internacional do Brasil” (CUT, 2015, p. 130, ponto 13).

Os dois tipos de demandas pareciam atendíveis no contexto dos avanços na definição da CID Sul-Sul brasileira nos governos Lula e Dilma (2003-2016). Porém, o atual contexto político do país põe em perigo, inclusive, a subsistência do trabalho do IC-CUT e de iniciativas semelhantes. Com a entrada em vigor da Lei da Reforma Trabalhista (Lei n. 13.467/17), em 2017, a retirada da obrigatoriedade





da contribuição sindical deve ter um impacto significativo na redução dos recursos disponíveis para os projetos de CSD Sul-Sul.

A dimensão sistêmica (I): a crescente importância das organizações sindicais no SICD. O surgimento do “quarto pilar”

Uma das características mais destacadas do SICD do pós-guerra fria é a ampliação das categorias de atores que o constituem, com a participação cada vez mais ativa de atores “não tradicionais”. Governos subnacionais, departamentos governamentais fora dos Ministérios de Relações Exteriores, movimentos sociais, fundações, empresas, organizações sindicais ou universidades, todos eles atores que já participavam de fato na CID, passaram a ter reconhecido o *status* de participantes legítimos pelos atores tradicionais do sistema. Segundo alguns autores, a abertura do SICD aos novos atores deve ser entendida como uma mudança estrutural.

Develtere e De Bruyn (2009) descrevem o SICD como uma instituição tradicionalmente formada por três pilares: a CID governamental (direta e bilateral), a CID multilateral, gerida por organizações internacionais intergovernamentais, e a CID das ONG especializadas em desenvolvimento (ONGD). Segundo os autores, a partir dos anos 1990, foi surgindo um “quarto pilar” envolvendo a participação de atores não tradicionais no SICD, entre eles os sindicatos. O diferencial desses novos atores, especialmente em relação às ONGD, é que praticam uma cooperação internacional baseada nas atividades que lhes são próprias e que exercem habitualmente junto a suas próprias comunidades: ensino e pesquisa, no caso das universidades; negociação e proteção dos direitos trabalhistas, no caso dos sindicatos; gestão urbana, no caso das prefeituras (DEVELTERE; DE BRUYN, 2009, p. 4). As ONGD não possuem esse capital de experiências e conhecimentos, o que inclinaria a balança da legitimidade em favor dos atores do quarto pilar e os tornaria mais atraentes, para governos e agências governamentais, como gestores de projetos e de fundos públicos de CID.

Em uma avaliação coincidente, Van Rooy (2000, p. 312) qualifica as ONGD do Norte como “especialistas nos problemas dos outros, não nos seus”. Segundo a autora, foi a partir dessa constatação e do contexto dos anos 1990, no qual a cooperação internacional passou a ser direcionada a ações de fortalecimento da governança e democratização, que os fundos de CID dos governos e organizações intergovernamentais se reorientaram a projetos geridos por entidades alheias ao





mundo das ONGD, como sindicatos, governos subnacionais ou universidades, além de ONG baseadas no Sul (VAN ROOY, 2000, p. 312). Em paralelo, a ampliação dos debates internacionais sobre o desenvolvimento para temas não tradicionais (comércio, investimentos, responsabilidade corporativa etc.) teria aumentado a vantagem comparativa desses atores não tradicionais como gestores de projetos de cooperação (VAN ROOY, 2000).

Contudo, tardou bastante a participação efetiva dos atores não tradicionais e, especificamente, das Organizações da Sociedade Civil⁸, OSC, nos grandes debates internacionais sobre as metas e a arquitetura do desenvolvimento e da CID. Eles não participaram da definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000), que orientaram a agenda de desenvolvimento nos primeiros quinze anos do século XXI, tampouco da Conferência de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005), que definiu os princípios acordados por governos e organizações internacionais, com o objetivo de melhorar os resultados da CID. A entrada das organizações sindicais e de outras OSC nessas discussões ocorreu apenas a partir do 3º Fórum de Alto Nível Sobre a Eficácia da Ajuda (Accra, 2008). Nessa ocasião, as OSC foram oficialmente reconhecidas como plenos atores de desenvolvimento, equiparando-se aos governos e ao mais controverso setor privado (AGENDA DE AÇÃO DE ACCRA, 2008, ponto 20).

Desde então, as OSC participam dos debates sobre a Eficácia da Ajuda. No 4º Fórum de Alto Nível (Busan, 2011), foi criada a Aliança Global para a Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento, da qual participam as OSC, incluída a CSI. Até o momento, realizaram-se duas Reuniões de Alto Nível da Aliança Global (México, abril de 2014; Quênia, novembro-dezembro de 2016). Desde 2012, a participação das OSC na Aliança Global é articulada por um fórum específico: a Aliança de OSC para a Eficácia do Desenvolvimento. De especial importância – em si mesma e aos efeitos deste artigo – foi a participação das OSC no processo que, entre 2013 e 2015, definiu os ODS.

O fato de que as organizações sindicais e outras OSC tenham participado em Busan e que tenham sido reconhecidas como participantes da agenda de desenvolvimento pós-Busan não significa que suas preferências e reivindicações tenham prevalecido no debate. O 4º Fórum de Alto Nível foi, segundo os relatos de sindicalistas (DEREYMAEKER, 2012) e de observadores acadêmicos (MAWDSLEY;

8 O termo organizações da sociedade civil se refere a ONGs, cidadãos e movimentos sociais organizados e é sinônimo de “terceiro setor” (o setor que não é nem governamental nem o de empresas privadas com fins de lucro).





SAVAGE; KIM, 2014), uma arena de confrontação entre a visão dominante no evento, centrada no crescimento econômico, e o projeto dos atores da sociedade civil, para os quais a eficácia do desenvolvimento deve estar vinculada a uma agenda baseada em direitos, isto é, centrada nos direitos humanos, na redução da pobreza, na igualdade de gênero, na justiça social, no trabalho decente e na sustentabilidade ambiental. Aliás, a concepção de desenvolvimento baseada em direitos representou um ponto de vista minoritário em Busan, em relação à agenda focada no crescimento e no impulso ao setor privado.

As organizações sindicais estavam cientes disso e lamentaram, em um documento que reagiu aos resultados do 4º Fórum de Alto Nível (TUDCN, 2011), o modelo de desenvolvimento econômico baseado no crescimento subjacente à Parceria para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz inaugurada em Busan, a falta de um marco regulatório para a participação responsável do setor privado no desenvolvimento e também a falta de reconhecimento dos sindicatos como atores-chave, por direito próprio e como parceiros para o desenvolvimento.

Por outro lado, a agenda pós-Busan de CID tem uma amplitude maior do que a tradicional, excessivamente focada na Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, regulada pelas estritas regras do CAD da OCDE. As políticas econômicas, comerciais e de investimento, bem como a coerência entre elas e delas em relação aos objetivos de desenvolvimento, fazem parte, com efeito, da nova agenda. Esse enfoque ‘holístico’ apresenta, do ponto de vista das organizações sindicais, maior coincidência com as preocupações e estratégias sindicais sobre o desenvolvimento do que a agenda anterior, focada na ajuda (DEREYMAEKER, 2012, p. 74). Em resumo, a agenda do desenvolvimento e da CID pós-Busan apresentava, e continua apresentando, tanto obstáculos como novas oportunidades para o movimento sindical internacional.

A dimensão sistêmica (II): o movimento sindical internacional nos debates sobre desenvolvimento e objetivos de desenvolvimento sustentável

A incorporação do movimento sindical internacional ao SICD foi acompanhada de um processo paralelo, iniciado nos anos 1990 e intensificado nos primeiros anos do novo século, de reformulação de suas estruturas de governança, em geral avaliado positivamente pelos analistas (SILVER, 2003; FAIRBROTHER; HAMMER,





2005, p. 418). O principal objetivo era torná-las mais eficazes para levar adiante a agenda de defesa dos direitos dos trabalhadores, no contexto de globalização neoliberal (ITUC-CSI, 2006). Pretendia-se, além disso, que as reformas contribuíssem para alterar, democratizando e criando relações mais horizontais, o desequilíbrio tradicional entre organizações sindicais do Norte, que até então controlavam a agenda e os recursos das federações internacionais (JOSSELIN, 2001, p. 15), e as do Sul. O elemento principal desse processo foi a criação de uma organização sindical de alcance global, a já mencionada CSI, a partir da fusão de duas das três grandes organizações sindicais então existentes: a Confederação Internacional de Sindicatos Livres (ICFTU)⁹ e a Confederação Mundial do Trabalho¹⁰.

Em novembro de 2006, celebrou-se o congresso fundacional da CSI, que se tornou a principal organização sindical de alcance universal, englobando as confederações regionais mencionadas anteriormente. Foi criada, também, uma estrutura guarda-chuva de colaboração, ‘Sindicatos globais’ (*Global Unions*), que inclui a CSI, as organizações sindicais internacionais setoriais (GUFs) e o TUAC (*Trade Union Advisory Committee*, Comitê Consultivo Sindical), comitê que representa as organizações sindicais na OCDE. Com a *Global Unions*, pretendia-se criar um processo permanente de cooperação entre as organizações sindicais internacionais, evitando duplicações e repetições de trabalho, bem como dispor de um orçamento coletivo para financiamento de campanhas (TRAUB-MERZ; ECKL, 2007, p. 1-5).

A criação da CSI coincidiu com a abertura do SICD aos sindicatos e aos outros atores não tradicionais, à qual nos referimos na seção anterior. Nesse contexto, não surpreende que o fortalecimento da CSD figurasse de maneira proeminente, em uma medida muito maior do que para suas antecessoras (SIMONETTI; HUYSE, 2014), entre as prioridades da nova organização. Em congruência com esse novo papel atribuído a CSD, foi estabelecida, dentro da CSI, em 2008, uma estrutura especialmente criada para coordená-la: a Rede Sindical de Cooperação para o Desenvolvimento (RSCD). De maneira semelhante a outras categorias de atores não tradicionais do SICD, como os governos subnacionais (FERNÁNDEZ DE LOSADA;

9 Estabelecida em 1949, quando desacordos sobre o Plano Marshall e sobre questões sindicais levaram à ruptura da maioria das centrais sindicais europeias e norte-americanas com a Federação Sindical Mundial (WFTU), que sucedeu à antiga IFTU em 1945 (WINDMULLER; PURSEY; BAKER 2014, p. 78).

10 Estabelecida em 1920, com o nome de *Christian Trade Union International*, por organizações sindicais italianas, holandesas, francesas e alemãs de orientação cristã, e por isso reticentes a se vincular às organizações sindicais socialistas (WINDMULLER; PURSEY; BAKER, 2014).





ROMERO, 2016), parece evidente que o movimento sindical internacional, ao menos na sua fração majoritária representada pela CSI, identificou, na abertura dos fóruns internacionais sobre desenvolvimento aos atores não tradicionais, uma boa oportunidade para continuar promovendo sua agenda de defesa dos direitos trabalhistas por meio de novas plataformas.

Na resolução final do primeiro congresso da CSI estão claramente expostas ideias que vinculam os objetivos tradicionais do movimento sindical com a agenda internacional de desenvolvimento/CID. O principal mandato do congresso à nova organização foi o de “mudar a globalização de maneira que funcione para trabalhadores e trabalhadoras, desempregados e pobres” (ITUC-CSI, 2006, ponto 5, p. 263). A resolução menciona, ainda, dois documentos programáticos como componentes necessários de uma “agenda da nova globalização”: a Agenda do Trabalho Decente ¹¹ e, “como mínimo, a completa realização dos Objetivos do Milênio da ONU” (ITUC-CSI, 2006, ponto 6). Essa vinculação entre os dois documentos é importante, já que antecipa o posicionamento da CSI no debate mundial sobre desenvolvimento.

A promoção da CSD é também um elemento de destaque na resolução. O Congresso “chama a CSI a empoderar trabalhadoras e trabalhadores e reforçar as capacidades dos afiliados, especialmente nos países em desenvolvimento, através de programas de educação internacional” (ITUC-CSI, 2006, ponto 49). Um ponto específico é dedicado a CSD: “[n]este contexto, a cooperação sindical para o desenvolvimento é fundamental. O Congresso chama por isso a CSI a mobilizar um aumento de recursos para a cooperação para o desenvolvimento e se assegurar que eles são geridos eficaz e transparentemente no marco de uma estratégia global de consenso” (ITUC-CSI, 2006, ponto 50). Além disso, “o congresso chama a CSI a trabalhar para influenciar as políticas de desenvolvimento de países industrializados e de instituições internacionais regionais para que reflitam os objetivos sindicais e incluam os sindicatos como membros de desenvolvimento” (ITUC-CSI, 2006, ponto 51).

Em resumo, na resolução do congresso fundacional da CSI figuram, claramente, as prioridades e estratégias do movimento sindical internacional sobre CSD e sobre a participação sindical no SICD. Nos anos seguintes, as prioridades seriam mantidas e as estratégias desenvolvidas. A RSCD, instância específica para coordenar os

¹¹ A Agenda do Trabalho Decente é o conjunto de princípios, difundidos desde 1999 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), que promove padrões de trabalho internacionais, políticas para alcançar o pleno emprego, proteção social e diálogo social. Sobre o conceito de Trabalho Decente, ver OIT (s.d.).





temas de CSD, teve um papel chave nesses avanços. Em funcionamento desde 2008, a RSCD, cuja finalidade é “dar uma perspectiva sindical aos debates políticos e melhorar a coordenação e a eficácia das atividades sindicais relacionadas com a cooperação para o desenvolvimento” (RSCD, s.d.), reúne representantes das organizações sindicais filiadas à CSI, organizações solidárias (aquelas especificamente criadas pelas organizações sindicais para trabalhar em CSD) e representantes de organizações sindicais regionais e federações internacionais. Ela tem um duplo objetivo: internamente, potencializar a CSD entre seus membros; externamente, tornar-se o principal interlocutor sindical nos debates da agenda internacional sobre desenvolvimento e CID nos diferentes fóruns internacionais.

Além de organizar seminários e outras atividades de formação, produzir e compartilhar materiais informativos, incluindo um boletim de notícias e uma coleção de cadernos de pesquisa, a RSCD, junto com a secretaria da CSI, tem coordenado o processo que levou à aprovação dos “Princípios e Diretrizes Sindicais sobre a Eficácia do Desenvolvimento” pelo Conselho Geral da CSI, em fevereiro de 2011. Essas normas são produto de um amplo processo participativo que envolveu organizações filiadas de todas as regiões e que procurou que a perspectiva das organizações do Sul fosse devidamente levada em conta. Sua importância é fundamental em dois sentidos. Por um lado, elas contribuem à consolidação das práticas e dos instrumentos da CSD. Por outro, ao definir a perspectiva sindical e sua especificidade, facilitam o diálogo com os demais interlocutores que participam dos debates internacionais sobre desenvolvimento. Assim, o conjunto de princípios sindicais se contrapõe a outros conjuntos previamente adotados em outros fóruns, em particular aos Princípios de Paris para a Eficácia da Ajuda (2005) ou aos Princípios de Istambul para a eficácia do desenvolvimento das Organizações da Sociedade Civil (2010).

Os oito princípios – apropriação democrática¹²; autonomia; associação; transparência; prestação de contas; coerência; inclusão e igualdade; sustentabilidade – representam os valores sindicais sobre o desenvolvimento e a CID em todas suas modalidades (bilateral, multilateral, Norte-Sul, Sul-Sul etc.). Na avaliação realizada por Simonetti e Huyse (2014) para a CSI, todos os princípios são relevantes e abordam elementos essenciais do movimento e do trabalho sindical, mas existe uma hierarquia entre eles. Segundo essa análise, a apropriação democrática, a

12 O princípio de apropriação democrática se refere às relações entre parceiros do Norte e do Sul, enfatizando que são os sócios receptores (não os doadores) quem devem definir e determinar suas próprias necessidades.





coerência e a autonomia são princípios derivados da própria identidade sindical e, por isso, especialmente importantes. Vários dos outros princípios seriam derivações desses três (SIMONETTI; HUYSE, 2014, p. 36).

Respalhada por uma posição bem definida, a RSCD da CSI coordenou, entre 2013 e 2015, a participação sindical nas negociações na ONU em relação aos ODS. Os 17 ODS, junto com suas 169 metas, foram aprovados pela Assembleia Geral da ONU em setembro de 2015. A avaliação da CSI sobre o resultado das negociações dos ODS e suas metas é bastante positiva, já que os ODS incluem as principais prioridades sindicais e são congruentes com a Agenda do Trabalho Decente. Em particular, a CSI destaca a relevância, nesse sentido, da aprovação de um objetivo específico sobre emprego e trabalho decente, o ODS 8, que promove “o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o pleno emprego e emprego produtivo e o trabalho decente para todos”. Além deste, ressalta-se o ODS 1, objetivo focal entre os ODS, que se propõe a “acabar com a pobreza em todas suas formas em todo o mundo”. Várias das metas vinculadas a esses dois ODS coincidem com as reivindicações tradicionais do movimento sindical internacional. A RSCD assinalou, inicialmente, 11 dos 17 ODS e 41 das 169 metas como relevantes para os sindicatos (RSCD, 2014). Posteriormente, identificou seis ODS prioritários para os sindicatos: o ODS 1, Fim da pobreza; o ODS 5, Igualdade de Gênero; o ODS 8, Trabalho decente e crescimento econômico; o ODS 10, redução das desigualdades; o ODS 13, ação para o clima e o ODS 16, paz, justiça e instituições sólidas (RSCD, 2017).

Ter conseguido incorporar os principais elementos da Agenda do Trabalho Decente aos ODS não é uma conquista menor. Contudo, o grande desafio para o movimento sindical internacional é que essa incorporação se traduza em avanços reais. Para isso, a RSCD pôs em prática uma estratégia multianual: a “Estratégia da RSCD sobre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável 2016-2020”. Ela está baseada em três linhas de ação: mobilização e compromisso, representação e implementação, e supervisão e elaboração de relatórios (RSCD, 2017). Para familiarizar os sindicatos com a Agenda 2030, foi editado amplo material de divulgação e se realizou uma enquete para avaliar o nível de conhecimento e envolvimento de cada organização sindical com o tema. A estratégia promove, com atividades de formação e materiais impressos, a colaboração dos sindicatos com outros agentes institucionais relevantes na ONU, em organizações regionais, ou nos governos nacionais, na elaboração de políticas relacionadas à aplicação dos ODS. Em relação a esse ponto, é destacável que a CSI apresentou, nas duas edições





celebradas até agora dos Fóruns Políticos de Alto Nível da ONU, responsáveis por seguir a evolução dos ODS, documentos que expõem a perspectiva sindical sobre o tema específico da reunião (CSI, 2016, 2017). A atividade de pesquisa prevista na estratégia consiste na elaboração anual de relatórios sindicais sobre os ODS para cada país, seguindo uma metodologia padronizada.

Os oito relatórios nacionais finalizados até o momento e publicados em julho de 2017 mostram níveis de avanços muito diferentes entre os países. Suécia foi avaliada muito positivamente nos três quesitos considerados: transparência, acesso à informação sobre os ODS, consulta, existência de uma plataforma oficial multi-atores sobre os ODS, e diálogo social, diálogo entre sindicatos, entidades patronais e governos sobre os ODS. Embora o governo sueco ainda não houvesse definido, quando da publicação do relatório, uma agenda nacional de implementação dos ODS, as agências governamentais responsáveis tinham mantido extensas consultas com representantes do parlamento, prefeituras, regiões e diferentes atores da sociedade civil, incluindo os sindicatos (RSCD 2017a). O Brasil, em contrapartida, foi avaliado negativamente em todos os quesitos. Embora, no final de 2016, o governo tenha criado oficialmente uma estrutura de diálogo sobre os ODS, ela nunca funcionou e as próprias regras de funcionamento não chegaram a ser estabelecidas. A falta de transparência e de acesso à informação em geral, e especificamente sobre os ODS, foi denunciada pelas entidades sindicais brasileiras, bem como a aprovação de políticas contrárias ao espírito e aos objetivos da Agenda 2030 (RSCD, 2017b). O relatório sobre a Argentina apresentou dados um pouco mais satisfatórios, já que o país foi positivamente avaliado no quesito transparência. Porém, no momento da publicação do relatório havia sido celebrada apenas uma reunião informativa, com alguns representantes da sociedade civil, e ainda não tinha sido estabelecido um mecanismo de diálogo, tampouco um orçamento, para a aplicação dos ODS (RSCD, 2017c). Apesar dos esforços dos sindicatos e dos demais atores envolvidos, o contexto atual latino-americano é muito pouco favorável para a evolução desta agenda.

Conclusão

O presente artigo analisou a atuação das organizações sindicais no SICD, tanto na dimensão específica da CSD, que opera nos níveis nacional e sistêmico, como no SICD como um todo.





No nível nacional, a CSD costuma estar integrada à política governamental de CID, o que traz vantagens e inconvenientes. A disponibilidade de recursos governamentais para investir em projetos de cooperação técnica e financeira e a possibilidade de influenciar na formação da política de CID estão entre as primeiras. A dependência financeira dos fundos governamentais e a obrigação de gerir os projetos de CSD segundo as normas das agências nacionais de cooperação, que nem sempre se adaptam aos objetivos da CSD, e a conseguinte perda de autonomia são os principais inconvenientes. Assim, o desafio para a maioria das organizações sindicais ativas em CSD é conseguir um equilíbrio financeiro e político nas relações com as agências nacionais que gerem a CID. Foi destacado no artigo que a CSD Sul-Sul da CUT, a mais institucionalizada no país, não segue o mesmo padrão. A política brasileira de cooperação Sul-Sul e a política externa brasileira em seu conjunto têm pouca conexão com atores da sociedade civil em geral e com as organizações sindicais em particular. Uma das consequências é que a CSD Sul-Sul brasileira não recebe financiamento governamental nem participa na formulação da política nacional de cooperação Sul-Sul, situação com a qual a CUT tem manifestado sua desconformidade.

A última década registrou avanços notáveis na consolidação da CSD no nível sistêmico. Argumentou-se que as transformações no SICD, juntamente com os desafios do movimento sindical internacional, explicam a atuação das organizações sindicais na formação do sub-regime. A abertura do SICD a atores não tradicionais e a ampliação da agenda tradicional da CID estimularam os esforços do movimento sindical para consolidar a CSD. A criação da CSI deu ao movimento sindical internacional, inclusive no contexto de crise e busca por renovação do sindicalismo, uma capacidade de intervenção maior nas instâncias da governança internacional, incluído o SICD. A constituição da RSCD e a elaboração de princípios e diretrizes globais para guiar os projetos de CSD e para estabelecer um posicionamento unificado nos debates internacionais sobre o desenvolvimento e CID posicionaram favoravelmente o movimento sindical internacional. Uma demonstração disso é a forte influência das prioridades sindicais, materializadas na Agenda do Trabalho Decente, nos ODS e suas metas. Apesar das dificuldades, e do contexto político especialmente desfavorável em regiões como a nossa, as organizações sindicais podem ser consideradas hoje atores plenos do SICD.





Referências

- AGENDA DE AÇÃO DE ACCRA, 2008. Disponível em: http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/declaracao_acra.pdf. Acesso em: 20 mar. 2018.
- AMORIM, W. A. C. de; FISHER, A. L. A ação dos sindicatos nos países centrais e a cooperação sindical internacional frente às mudanças no mundo de trabalho. *Economia Global e Gestão*, 14 (3), 2009, p. 25-38. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S0873-74442009000300003&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: 10 maio 2018.
- BERRÓN G; BRANT, M. Expertise, disputa política ou solidariedade? Variações sobre o engajamento da sociedade civil brasileira na cooperação Sul-Sul. In: RAMANZINI Jr., H; AYERBE, L. F. (eds). *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 251-284.
- COSTA, H. A. O sindicalismo, a política internacional e a CUT. *Lua Nova*, 64, 2005, p. 129-152. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n64/a09n64.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.
- CUT. *Caderno de Resoluções do 12º CONCUR Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores*. São Paulo: CUT, 2015. Disponível em: https://admin.cut.org.br/system/uploads/action_file_version/f0afca769e069b158d98ac1fbd8abec5/file/af-caderno-de-resolucoes-12-concut-web.pdf. Acesso em: 7 maio 2018.
- DEREYMAEKER, J. The private sector in development: the invisible return of the invisible hand. In: REALITY OF AID NETWORK. *Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development?* Philipines: IBON International, 2012, p. 70-77.
- DEVELTERE, P; DE BRUYN, T. The emergence of a fourth pillar in development aid. *Development in practice*, 19 (7), 2009, p. 912-922. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09614520903122378?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- ESPAÑA, 1998. Ley nº 23/1998, de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponível em: <http://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Normativa/Ley-de-Cooperacion.aspx>. Acesso em: 18 mar. 2018.
- FAIRBROTHER, P; HAMMER, N. Global unions: Past efforts and future prospects. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 60 (3), 2005, p. 405-431. Disponível em: <https://www.erudit.org/en/journals/ri/2005-v60-n3-ri1033/012153ar.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- FERNÁNDEZ DE LOSADA, A; ROMERO, M. D. H. Los gobiernos locales en la agenda internacional. Actores o espectadores? *Cuadernos para la internacionalización de las ciudades*, 7. Gobierno de la Ciudad de México / Intendencia de Montevideo, 2017.





- FNV Mondiaal, *Projects*, 2018. Disponível em: <https://www.fnv.nl/overfnv/internationaal/mondiaal-fnv/english/projects/>. Acesso em: 16 mar. 2018.
- GALÁN GÓMEZ, M; SANAHUJA, J. A. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madri: CIDEAL, 1999.
- GRUPO DE REFLEXÃO SOBRE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Carta entregue ao Ministro Antônio Patriota. In: MARINGONI, G., SCHUTTE, G. R; BERRÓN, G. (eds). *2003-2013. Uma nova política externa*. Tubarão: Copiart, 2013, p. 217-219.
- INOUE, C. Y. A; VAZ, A. C. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation? *Cambridge Review of International Affairs*, 25 (4), 2012, p. 507-534. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09557571.2012.734779?casa_token=-Tt2sCbsH8UAAAAA:je_DeSqMcPxpjpw1r0MQvekpohGVLm0LScyokwcglv4qxImhzdBdGAxWDBMgIgw-AniV8j9daZs_C2J4o. Acesso em: 10 jan. 2018.
- ITUC-CSI. *Congress Proceedings*. Founding Congress, Vienna, 2006. Disponível em: https://ituc-csi.org/IMG/pdf/ITUC_Founding_Report.pdf. Acesso em: 18 mar. 2018.
- ITUC-CSI. Prioridades sindicales respecto al desarrollo. Resolución del Consejo General de la CSI. São Paulo, Brasil, 9-10 de octubre de 2015. Disponível em: <http://www.ccoo.es/3a6996d4e719349d8b7df2b2815b5a30000001.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- ITUC-CSI. About us, 2017. Disponível em: <https://ituc-csi.org/about-us>. Acesso em: 10 fev. 2018.
- JOSSELIN, D. Back to the frontline? Trade unions in a global age. In: JOSSELIN, D; WALLACE, W. (eds). *Non-state actors in world politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001, p. 169-186.
- KNOWLES, C; EADE, D. Labor Unions and Development: An Annotated List of Selected Resources. In: LEATHER, A; EADE, D. (eds). *Development NGOs and Labor Unions: Terms of Engagement*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2005, p. 341-369.
- LANCASTER, C. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- LO/FTF Dinamarca; SASK Finlândia; FNV Países Baixos; LO Noruega, LO-TCO. Guidelines for International Trade Union Development Cooperation. Estocolmo, s/d. Disponível em: https://www.fnv.nl/site/over-de-fnv/internationaal/mondiaal-fnv/documenten/english/guidelines-for-international-trade-union-development-cooperation/Guidelines_eng.pdf. Acesso em: 7 mar. 2018.
- MASSOBRIO, G; JACOBSEN, J. La cooperación internacional para el desarrollo: la perspectiva sindical. *Revista América Latina en Movimiento*, 2016, n. 515, p. 21-3.
- MALÉ, J. P. La cooperación descentralizada pública UE-América Latina en perspectiva: una mirada sobre su evolución reciente. *Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina*. Montevideo: IMM. 2009, p. 14-51.





- MAWDSLEY, E; SAVAGE, L; KIM, S. M. A 'post-aid world'? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. *The Geographical Journal*, 180 (1), 2014, p. 27-38. Disponível em: <https://rgs-ibg.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-4959.2012.00490.x>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- NÚÑEZ, J. M; RUIZ, S. P. Los sindicatos y la cooperación española al desarrollo. In: IGLESIA CARUNCHO, M. (ed). *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*. Madrid: Fundación Carolina, 2007, p. 455-472.
- OIT. Trabalho Decente. s.d. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 18 abr. 2018.
- ORTEGA FUENTES, A. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: el papel de las organizaciones sindicales. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 40, 2017, p. 145-153. Disponível em: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/alejandra_ortega_articulo.pdf. Acesso em: 11 abr. 2018.
- RSCD. Principios y directrices sindicales sobre la eficacia del desarrollo. 2014. Disponível em: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/spanish_-_draft_new_version_finalfinal.pdf. Acesso em: 11 abr. 2018.
- RSCD. Estrategia de la RSCD respecto a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 2017. Disponível em: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/tudcn_agenda_2030_strategy_nov_2017_es.pdf Acesso em: 11 abr. 2018.
- RSCD. Suecia. Perspectiva sindical sobre los ODS. 2017a, Disponível em: <https://www.ituc-csi.org>. Acesso em: 20 maio 2018.
- RSCD. Brasil. Perspectiva sindical sobre los ODS. 2017b, Disponível em: <https://www.csa-csi.org/include/ElectosFileStreaming.asp?FileId=4448>. Acesso em: 14 maio 2018.
- RSCD. Argentina. Perspectiva sindical sobre los ODS. 2017c. Disponível em: <https://www.csa-csi.org/include/ElectosFileStreaming.asp?FileId=4449>. Acesso em: 20 maio 2018.
- RSCD. Temas Desarrollo (RSCD). s.d. Disponível em: <https://www.ituc-csi.org/development-cooperation>. Acesso em: 14 maio 2018
- SILVER, B. J. *Forces of Labor: worker's movements and globalization since 1870*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- SIDA (Swedish International Development Agency). Global Trade Union Building in Defence of Worker's Rights. Evaluation of SIDA's Support to the LO-TCO Secretariat, 2008. Disponível em: https://www.sida.se/contentassets/4e8d6857303e493b84bd30d74b577de1/200857-global-trade-union-building-in-defence-of-workers-rights_1900.pdf. Acesso em: 18 abr. 2018.
- SIMONETTI, P; HUYSE, H. Principios y directrices sindicales sobre la eficacia del desarrollo. TUCDN/RSCD, 2014. Disponível em: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/spanish_-_draft_new_version_finalfinal.pdf Acesso em: 10 fev. 2018.





- SOLIDARITY CENTER Annual Report 2013. Disponível em: <https://www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2014/11/Annual-Report.2013.pdf> Acesso em: 18 abr. 2018.
- SOUZA, A. de M. (ed). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf. Acesso em: 10 fev. 2018.
- STUENKEL, O. *BRICS e o Futuro da Ordem Global*. São Paulo: Paz e Terra, 2017.
- TRAUB-MERZ, R; ECKL, J. International Trade Union Movement: Mergers and Contradictions. *International Trade Union Cooperation Briefing Papers N. 1*, Friedrich Ebert Stiftung, 2007. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/04589.pdf>. Acesso em: 10 maio 2018.
- TUDCN. Towards a Comprehensive Paradigm for Decent Work and Development Effectiveness: trade union position and messages for the fourth high-level Forum on aid effectiveness in Busan. *TUDC Development Papers 2*. Bruxelas: ITUC, 2011. Disponível em: <https://www.ituc-csi.org/towards-a-comprehensive-paradigm?lang=en> Acesso em: 7 mar. 2018.
- VAN ROOY, A. Good News! You may be out of a job. Reflections on the past and future 50: years for Northern NGOs. *Development in Practice*, 10 (3-4), 2000, p. 300-318. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09614520050116479>. Acesso em: 21 jan. 2018.
- VLAMINCK, Z; HUYSE, H; PEELS, R. Trade unions' views on working with donor governments in the development sector: a review of 18 donor governments' support mechanisms. *TUDCN Development Paper 4*. Bruxelas: ITUC, 2012. Disponível em: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/tus_working_with_donors_full_study_en-3.pdf Acesso em: 7 abr. 2018.
- WFTU, Platform of Action 2016-2020. Disponível em: <http://www.wftucentral.org/documents/>. Acesso em: 7 maio 2018.
- WINDMULLER, J; PURSEY, S. K; BAKER, J. The International Trade Union Movement. In: BAKER, J. (ed). *Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies*. The Hague: Kluwer law international, 2014, p. 75-100
- ZANESCO, K; SALOMÓN, M. Cooperação Universitária para o Desenvolvimento: mais do que um rótulo. *Carta Internacional*, 8 (1), 2013, p. 111-130. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/84>. Acesso em: 21 abr. 2018.





Cooperação Brasil-Timor-Leste sob o paradigma do dom e da hospitalidade

Brazil-East Timor cooperation under the gift and hospitality paradigm

DOI: 10.21530/ci.v14n2.2019.881

Silvia Garcia Nogueira¹
Wemblley Lucena De Araújo²

Resumo

O presente artigo discute, a partir de uma perspectiva crítica, o processo de Cooperação Sul-Sul (CSS) no campo educacional entre Brasil e Timor-Leste, com base no paradigma do dom e da hospitalidade. Durante o governo Lula (2003-2010), a CSS se constituiu como uma das principais plataformas de inserção do Brasil no meio internacional. Além disso, foi o governo que mais energizou esforços ao desenvolvimento da cooperação educacional. No entanto, o argumento central é que o Brasil ainda necessita investir mais em políticas de recepção de estudantes estrangeiros orientadas por uma lógica do bem-receber. Nesses termos, a metodologia aplicada consistiu na análise de documentos oficiais, incluindo um protocolo de cooperação entre ambos os países, a literatura especializada e uma pesquisa de caráter etnográfico realizada com 30 estudantes timorenses. Diante do que foi observado, conclui-se que o processo de cooperação no campo educacional, quando compreendido a partir de variáveis endógenas e exógenas, revelam peculiaridades e desafios que podem ser superados a partir das práticas ancoradas no paradigma do dom e da hospitalidade.

Palavras-Chave: Cooperação Educacional; Brasil; Timor-Leste; Paradigma do Dom; Paradigma da Hospitalidade.

1 Professora efetiva da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB) e colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal da Paraíba (PPGA/UFPB), Mestre e Doutora em Antropologia pelo Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (MN/UFRJ), com pós-doutorado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS/ULisboa).

2 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE). Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB). Membro do Grupo de Pesquisa "A Política Externa Brasileira no Conselho de Segurança das Nações Unidas no Pós-Guerra Fria".

Artigo submetido em 26/01/2019 e aprovado em 21/06/2019.





Abstract

This article aims to discuss, from the critical perspective, the South-South Cooperation (SSC) process in the educational field between Brazil and East Timor based on the gift and hospitality paradigm. During the Lula government (2003-2010), the SSC was established as one of the main platforms for insertion of Brazil in the international environment and it was the government that most energized efforts to develop of educational cooperation. However, the central argument considers that Brazil still needs to invest more in reception policies of foreign students guided by a logic of well-being. In these terms, the applied methodology consists of an analysis of official documents, which involves a protocol of cooperation between the two countries, a specialized literature and an ethnographic research with 30 timorese students. In the light of what has been seen, the article concludes that the process of cooperation in the educational field, when understood from endogenous and exogenous variables, reveals peculiarities and challenges that can be overcome by the practices anchored in the paradigm of gift and of hospitality.

Keywords: Educational Cooperation; Brazil; East Timor; Paradigm of the Gift; Paradigm of Hospitality.

Introdução

A Cooperação Sul-Sul (CSS) consiste em uma das estratégias de inserção internacional incorporada à agenda política de diversos países. O grau de relevância dado ao tema pelos governos, de acordo com Giacalone (2016), decorreu tanto de uma tentativa de democratizar o sistema multilateral, quanto da necessidade de ampliação do comércio internacional como meio alternativo às fracassadas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) na rodada de Doha. Assim, conforme a autora, “as interpretações da CSS vão desde o polo da solidariedade até a satisfação dos interesses nacionais dos doadores” (GIACALONE, 2016, p. 143. Tradução nossa)³.

O presente artigo trata, justamente, de um tipo de cooperação internacional Sul-Sul, cuja abrangência envolve os interesses nacionais e estratégicos dos partícipes, paralelamente aos referenciais de fortalecimento de vínculos políticos mútuos: a acadêmica e a educacional. Nela, a mobilidade estudantil para fins de capacitação profissional superior fora do seu país de origem opera como um

³ No original: las interpretaciones de la CSS van del polo de la solidaridad al de la satisfacción de los intereses nacionales de los oferentes (GIACALONE, 2016, p. 143).





meio de estabelecimento de alianças entre Estados, ao mesmo tempo em que pode revelar, nessa relação, valores como os de sensibilidade para com o “outro”, senso de responsabilidade e acolhimento.

É justamente nas interrelações que vinculam os indivíduos, nas alianças formadas a partir delas, que o paradigma do dom repousa, sendo o dom, conforme Alain Caillé (2002, p. 19), “o motor e o performador” dessas alianças, uma vez que “as sela, as simboliza, as garante e lhes dá vida”. Neste sentido, tendo a cooperação acadêmica firmada entre os governos do Brasil e do Timor-Leste como caso em análise, é possível perceber que interesses na internacionalização das universidades brasileiras e investimento estratégico na CSS, em particular com países lusófonos, por parte do primeiro, e o aprimoramento da língua portuguesa pelos estudantes timorenses, pelo segundo, se entrelaçam no contexto da discussão de tal cooperação à luz do paradigma do dom (MAUSS, 1974; GODBOUT, 1992; CAILLÉ, 2002; SILVA, 2008; REIS, 2016) e da hospitalidade (MONTANDÓN, 2011; NOGUEIRA, 2014). Tendo como principais referências as interpretações que os próprios alunos fazem de suas experiências como intercambistas, a perspectiva adotada é a que articula as conexões entre os níveis internacional (a cooperação acadêmica), dos Estados (Brasil e Timor-Leste) e dos indivíduos (estudantes timorenses).

A análise apóia-se em uma pesquisa que vem sendo executada na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), a partir de 2012, ano em que a instituição recebeu pela primeira vez alunos oriundos do Timor-Leste – 33 no total naquele ano e mais 19, em 2015 –, fruto de um protocolo de cooperação bilateral estabelecido entre o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH), da parte timorense, e da UEPB. A investigação, de caráter etnográfico, sofreu uma ampliação entre 2017 e 2018, sendo a ela adicionado o contexto português à problemática, no âmbito de um projeto de pesquisa desenvolvido no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ULisboa), ainda que não seja objeto direto de análise neste artigo. Dessa forma, a etnografia contou com uma amostra de 30 estudantes timorenses, e, além disso, foram tomados como fontes de dados documentos oficiais envolvendo o protocolo de cooperação e a literatura especializada.

A presente análise inicia com uma discussão sobre a CSS e as relações entre Brasil e Timor Leste. Em seguida, trata da cooperação educacional e apresenta dados relativos aos estudantes timorenses no Brasil, bem como analisa a cooperação em sua dimensão cotidiana. E, finalmente, realiza uma discussão da cooperação educacional à luz do paradigma do dom e da hospitalidade.





A Cooperação Sul-Sul e a Política Externa Brasileira

A cooperação é um “importante mecanismo de relacionamento entre as nações e como meio de se promover o desenvolvimento humano” (CAIXETA, 2014, p. 17). Dessa forma, logo após a institucionalização da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, novos desafios emergiram na trajetória dos países em desenvolvimento. Naquele cenário, a necessidade de assegurar o desenvolvimento econômico, em face da retenção de legitimidade das práticas colonialistas, gerou a ampliação das discussões do Sul, com o intuito de promover os interesses nos níveis regionais, trans-regionais e globais (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010).

A CSS emergiu no cenário internacional em 1955, a partir da Conferência de Bandung, como fórmula de articulação política a fim de promover o desenvolvimento dos países do Sul (RENZIO et al., 2013). Cabe ressaltar que não há um consenso na literatura a respeito da definição conceitual para a terminologia “cooperação sul-sul” (LEITE, 2012). No entanto, compreende-se que a CSS é “uma estratégia diplomática que se origina de um desejo autêntico de exercer solidariedade para com os países mais pobres. Ao mesmo tempo, ajuda a expandir a participação do Brasil nos assuntos internacionais” (AMORIM, 2010, p. 231, tradução nossa)⁴.

Os dilemas do desenvolvimento econômico e tentativas de solucioná-los foram tema da Conferência do Cairo, no início dos anos 1960, momento em que se institucionalizou a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (RENZIO et al., 2013). A conferência foi cenário basilar para mecanismos substanciais que impulsionaram os processos de cooperação do plano Sul Global. Surge, nesse contexto, o Grupo dos 77 (G-77), movimento dos países não alinhados que, no período da Guerra-Fria, se caracterizou como a primeira estratégia de articulação política orquestrada pelos países do Sul. O propósito residia, principalmente, em questionar as regras da política das economias industrializadas, além de reconhecer as assimetrias de poder existentes dentro desse sistema (SANTOS; CERQUEIRA, 2015).

Na década de 1970, a CSS aflorou na agenda das políticas exteriores, tanto de Estados considerados *system-affecting* – detentores de recursos necessários para agir de forma ativa e afetar determinados temas da política internacional, quanto de países que se apresentavam nos marcos das economias emergentes

4 No original: a diplomatic strategy that originates from an authentic desire to exercise solidarity toward poorer countries. At the same time, it helps expand Brazil’s participation in world affairs (AMORIM, 2010, p. 231).





(SARAIVA, 2007). O posicionamento brasileiro foi marcado, nesse período, pela ênfase na órbita sul-sul e no pragmatismo responsável, praticado no governo Geisel como paradigma político em prol do desenvolvimento econômico (RAMANZINI JR et al, 2015).

A ascensão do capitalismo de mercado como sistema econômico dominante no meio internacional, aliado às ideologias das democracias liberais no mundo pós-Guerra Fria, impulsionaram um movimento direcionado à construção de um ajuste comportamental da parte dos Estados em desenvolvimento em face da nova arquitetura internacional (ALDEN; MORPHY; VIEIRA, 2010). No âmbito das discussões multilaterais, o documento final da Conferência de Nairóbi (2009), aprovado na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), apresentou os seis princípios da CSS: respeito à soberania, apropriação nacional e independência, igualdade (horizontalidade), não condicionalidade, não intervenção em assuntos internos e benefício mútuo (BRICS POLICY CENTER, 2017). Entretanto, como sustenta Muñoz (2016), há formas distintas de abordar a CSS, seguindo o debate clássico agente/estrutura. Para o autor:

Uma abordagem crítica implica entrar nesse complexo de relações Estado/mercado/ sociedade e, com ele, no processo de internacionalização do Estado, na ação transnacional das classes sociais, a divisão internacional do trabalho que supera a separação realista entre o doméstico e o internacional, bem como a sua concepção de Estados como iguais e unitários. (...) a desigualdade não ocorre apenas entre países, mas também entre grupos dentro desses países, que adotam diferentes formas de inserção internacional e solidariedades transnacionais (MUÑOZ, 2016, p. 230-232. Tradução nossa)⁵.

Ademais, a diversidade que envolve o campo e os atores nele presentes tornam o Sul “uma categoria que tem certa capacidade de atração entre os países em desenvolvimento, sem que implique necessariamente uma unidade absoluta entre eles” (RAMANZINI JR et al., 2015, p. 17). Para Alden, Morphet e Vieira (2010), tal noção atravessa as preocupações dos Estados em distintos campos, seja nas questões de segurança, economia, autonomia e integridade territorial,

5 No original: Una aproximación crítica implica adentrarse en ese complejo de relaciones Estado/mercado/sociedad, y con él en el proceso de internacionalización del Estado, la acción transnacional de las clases sociales, la división internacional del trabajo que supera la separación realista entre lo doméstico y lo internacional, así como su concepción de los Estados como iguales y unitarios. (...) la desigualdad no se da sólo entre países, sino también entre grupos al interior de esos países, que adoptan diferentes formas de inserción internacional y de solidariedades transnacionales (MUÑOZ, 2016, p. 230-232).





ao mesmo tempo em que tecem olhares para as comunidades sulistas e para o estabelecimento de mecanismos congruentes com a defesa da subsistência do mundo em desenvolvimento.

Por isso mesmo, segundo Giacalone (2016), a CSS não é aleatória e, geralmente, está vinculada a modelos de desenvolvimento, estratégias de inserção internacional e de integração regional, que orientam a quantidade e o tipo de recursos a ela destinados. Corroboram com esse pensamento Ramanzini Jr. et al. (2015, p. 14) ao sustentarem que, “para o Brasil, contar com apoio de outros países e criar mecanismos de diálogo e cooperação são questões relevantes para melhorar sua projeção relativa no sistema internacional”. Segundo os autores, os esforços em conjugar os interesses domésticos em benefício do desenvolvimento nacional passam a ter, na relação Sul-Sul, um eixo central de articulação política.

Ao considerar os programas governamentais de inserção internacional do Brasil, Vigevani e Cepaluni (2007) argumentam que, embora se perceba uma mudança ainda durante o governo FHC, é durante o governo Lula que a política externa brasileira enfatiza, com maior teor, a CSS dentro dos propósitos de reduzir os desequilíbrios de poder e aumentar o protagonismo do Brasil no meio internacional. Para Brun (2016), o *status* de país em desenvolvimento não representa mais uma barreira, passando a ser, simultaneamente, uma justificativa e um instrumento para a atuação externa. Por isto mesmo, defende, que quase todas as diplomacias do tipo Sul-Sul desenvolvem uma política de cooperação.

O objetivo seria, justamente, a aproximação dos parceiros que possuem desafios semelhantes e experiências comuns, voltados para escapar da pobreza a partir da troca de saberes e conhecimentos. Estes incluem colaboração entre instituições e universidades.

O envolvimento do Brasil na questão timorense

Do quadro das atuações do Brasil no Sul global e das diretrizes políticas quanto aos processos de CSS, é pertinente evidenciar que variáveis conjunturais – como a necessidade de promoção da autodeterminação timorense e o aprofundamento das relações cooperativas – impulsionaram o envolvimento do Estado brasileiro na questão.





Quando a Indonésia invadiu a região do Timor-Leste⁶, em meados da década de 1970, as posições do Brasil estiveram alinhadas aos posicionamentos contrários à invasora que colocavam o Brasil, em certa medida, num processo de congruência política calcada na defesa de seus princípios consagrados (CUNHA, 2001). Estes princípios, construídos ao longo do pós-Segunda Guerra Mundial, assumiam, naquele momento, a defesa da paz entre as nações, proteção e defesa dos direitos humanos. Cabe dizer que, nesse período, o Brasil, governado por Geisel, tinha como marca uma política externa pragmática e responsável⁷. Assim, a libertação timorense do domínio português e uma busca por maior autonomia após 1975, levou o Brasil a acompanhar a tendência das potências econômicas de voltarem atenção para a Ásia (BRUN, 2016) e, nela, segundo Cunha (2001), para a região do Timor.

O posicionamento brasileiro se pautava pelo desenho da política internacional. Se, por um lado, o país enviou uma missão ao sudeste asiático em abril de 1981, para ampliar o intercâmbio comercial com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) – inclusive se interessando pelo “único futuro Estado lusófono asiático” (BRUN, 2016, p. 127) –, por outro, no que tange ao Timor-Leste, procurava não afetar as boas relações com a Indonésia, que ocupava aquele território, acompanhando assim, “a evolução da situação”.

Contudo, nota-se que, a partir do final dos anos 1980, como salientado por Brun (2016), ocorre um declínio desse primeiro impulso de CSS, devido a uma retração geral no relacionamento dos países em desenvolvimento, em grande medida decorrente de endividamentos frente às potências mundiais. A diplomacia, no começo dos anos 1990, ainda seguiria retraída devido a esse contexto.

Diante de mudanças conjunturais para o pós-Guerra Fria, alterações domésticas e internacionais influenciaram o posicionamento brasileiro. Na configuração desses novos formatos, o processo de redemocratização brasileiro, em 1988, aliado ao aprofundamento das relações com Portugal e dos princípios compartilhados entre as duas nações, a questão do Timor-Leste adquiriu maior relevância por parte da diplomacia brasileira, embora ainda não constituísse assunto prioritário (CUNHA, 2001; BRUN, 2016).

Da ocupação indonésia (1975) à interferência da ONU no país por meio da

6 Timor-Leste passou por diversos regimes políticos e dominações ao longo de sua história. Foi colônia portuguesa por mais de 400 anos, ocupada pela Indonésia por mais de 20 anos, recebeu missões de paz e apenas realizou sua primeira eleição presidencial em 2002 (ver Durand (2009)).

7 Para melhor entendimento da política externa em Geisel, ver Oliveira (2005) e Mendonça e Myamoto (2011).





Interfet (com a qual o governo brasileiro contribuiu, entre 1993 e 1997), o Brasil evitou confrontar diretamente o governo indonésio, membro da ASEAN, seguindo, assim, Portugal, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique (BRUN, 2016). Embora registre-se que, a partir do momento em que o Brasil assumiu a defesa dos direitos humanos, claro no discurso do presidente Fernando Collor à Anistia Internacional, o país passaria a endossar a defesa desse princípio denunciando as violações cometidas pela Indonésia (CUNHA, 2001).

Nesse processo de transição conjuntural, o Brasil voltou sua atenção para os países lusófonos e o Atlântico Sul. Conforme Brun (2016, p. 157), depois da primeira Cúpula dos Países de Língua Portuguesa (1989), realizada em São Luiz do Maranhão (Nordeste do Brasil) por iniciativa do governo José Sarney (1985-1990), e com o lançamento do Instituto Internacional de Língua Portuguesa, os laços entre esses Estados se intensificaram, resultando, assim, na criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996.

O governo Itamar Franco (1992-1995) colocou a Ásia como uma das regiões de importância, postura também adotada por FHC (1995-2003). Em 1997, o MERCOSUL e a ASEAN iniciaram um diálogo. No campo bilateral, os governos brasileiros assinaram parcerias acadêmicas com seus homólogos na Malásia, Singapura e Tailândia, mas enfatizou especialmente a África.

No segundo lustro da década de 1990, a diplomacia brasileira se envolveu, em maior grau, com a problemática timorense, em decorrência dos trabalhos desenvolvidos por Kofi Annan, então Secretário Geral da ONU. Observemos em suas palavras: “quando assumi o cargo, em 1997, pus o caso do Timor-Leste na lista das negociações diplomáticas emperradas às quais eu pretendia dar um novo impulso” (ANNAN, 2013, p. 133).

Depois do término da dominação provocada pela Indonésia sobre Timor-Leste e das perturbações sociais e saques promovidos pelas milícias a favor da Indonésia, o Estado brasileiro, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), colocou-se de forma presente naquele país, assumindo o propósito de apoiar a atividade internacional para a construção da paz do mais recente Estado do sistema internacional (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2012).

No que se refere à defesa da comunidade internacional para a proteção dos direitos humanos, se considerarmos um recorte temporal do início do pós-Guerra Fria até os atentados nos Estados Unidos, em setembro de 2001, o Timor-Leste foi um dos fenômenos que mais mobilizaram as relações internacionais, como sustentam Pepe e Mathias (2006).





Durante visita oficial ao Timor-Leste, em 2001, FHC enfatizou os processos de cooperação educacionais desenvolvidos entre o Brasil e o país asiático, dentre os quais destacou “o combate ao analfabetismo, o treinamento de professores, a formação profissional” (FHC, 2001, p. 33). Dentro desse espectro, Soares (2016) enfatiza que os estreitos laços entre o Brasil e o Timor-Leste são caracterizados por vínculos culturais e institucionais oriundos do legado lusófono, na medida em que considera o Timor como a única nação asiática a adotar o idioma português na qualidade de sua língua oficial e, do ponto de vista institucional, conjuntamente com o Brasil, compartilha a mesma arena de discussão na CPLP.

As missões de paz da ONU no Timor Leste proporcionaram ao Brasil a oportunidade de se envolver, enfaticamente, no processo de construção da paz timorense, calcando-se numa propositura holística e de longo prazo (BRACEY, 2011). De maneira específica, observa-se, em 2008, quando em visita à capital do Timor-Leste, Díli, o então presidente Lula ressaltou que os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro envolveram tanto o plano multilateral, contribuindo com o processo de construção da paz por meio da ONU, como o plano bilateral, enfatizando os processos cooperativos do Brasil com o Estado timorense em diversas áreas, com destaque para os campos de segurança, justiça e educação (LULA DA SILVA, 2008).

A Cooperação Educacional entre Brasil e Timor-Leste

O governo Lula da Silva (2003-2010) foi o que conferiu maior proeminência à cooperação educacional internacional. No nível doméstico, ocorreu um incentivo à internacionalização acadêmica das Instituições de Ensino Superior (IES), conforme Sebastián (2004), e à Cooperação Universitária para o Desenvolvimento (CUD), em Zanesco e Salomón (2013). Segundo o Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2015), esses tipos de cooperação possibilitam à política externa brasileira agir em ao menos três frentes: 1) econômica, “ao relacionar-se diretamente à qualificação da mão-de-obra (sic) de um país”, interferindo no desenvolvimento econômico do mesmo e em uma melhor inserção no mercado internacional; 2) política, promovendo a “aproximação entre os estados por meio dos seus nacionais”, a partir de princípios de “solidariedade e respeito”; 3) cultural, com o estreitamento de laços baseados em valores compartilhados de “tolerância” e “compreensão mútua”, produzidos na “convivência”, no “aprendizado do idioma” e na “troca de





experiências” (BARROS; NOGUEIRA, 2015). Trata-se, portanto, de uma importante ferramenta de *soft power*.

De acordo com Milani, Conceição e M’Bunde (2016), ainda que a cooperação técnica não seja uma prioridade no que tange as despesas públicas – 6,3% do orçamento total da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) de 2010, 57.770.554 milhões de dólares (MILANI; CONCEIÇÃO; M’BUNDE, 2016, p. 16) –, “a educação está entre os três setores mais relevantes dos programas de cooperação técnica do Brasil, ao lado de saúde e agricultura” (p. 17), com foco nos países em desenvolvimento da América Latina, Caribe, África e Timor-Leste. A distribuição de bolsa de estudo para estrangeiros dentro da cooperação educacional, contemplada pela ABC, tem como objetivos: “(i) promover maiores padrões de educação de cidadãos oriundos de outras regiões em desenvolvimento; (ii) promover diálogo no domínio da educação entre jovens brasileiros e estrangeiros; e (iii) divulgar a cultura e a língua brasileira” (MILANI; CONCEIÇÃO; M’BUNDE, 2016, p. 17).

Como lembram Burgues (2014) e Reis (2016), a concessão de bolsas de estudo e a implementação de programas de mobilidade acadêmica “produzem o efeito de difundir práticas e valores promovidos pelo país doador, ampliando o seu *soft Power*” no âmbito dos Estados partícipes de tais projetos e no contexto do Sul Global (REIS, 2016).

Criado oficialmente em 1965, o Programa Estudante Convênio de Graduação (PEC-G) insere-se nesse tipo de política, ao oferecer a alunos de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordo educacional, cultural ou científico-tecnológico a oportunidade de realizar os estudos de graduação em uma Instituição de Ensino Superior, IES, nacional. Do mesmo modo funciona o PEC-PG, de pós-graduação, criado em 1981. Ambos são administrados pela Divisão de Temas Educacionais (DCE), do MRE, e pelo Ministério da Educação (MEC)⁸, em parceria com as instituições, e concedem bolsas de estudos para os alunos selecionados.

O quadro brasileiro no tocante às Instituições de Ensino Superior torna-se um atrativo para países do Sul Global, incluindo Timor-Leste. Somente relativo a universidades públicas federais, são mais de 60. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), no seu Censo da Educação Superior de 2010, mostra que há um total de 2.377 IES (278 públicas e 2.099 privadas) (BARROS;

8 No caso do PEC-PG, além do MRE e do MEC (por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Capes), também administra o Programa o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), por meio do Conselho Nacional para Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a quem cabe a seleção e o pagamento das bolsas de mestrado para estudantes de todos os países participantes, com exceção de Timor-Leste, sob responsabilidade da Capes.





NOGUEIRA, 2015). Além da quantidade de IES, a qualidade de uma parte significativa dos cursos e o próprio idioma português, com que se ministram as aulas, constituem fatores de atração para os estudantes e, antes, para estratégia governamental timorense.

Diferentemente do Brasil, no caso do Timor-Leste, as sucessivas políticas de educação e interferências externas (colonização portuguesa, invasão indonésia, missões da ONU, etc.) geraram um quadro de deficiência na área educacional⁹ em geral. De acordo com Silva (2015), o nível muito baixo de literacia colocou para o governo e a sociedade civil o enorme desafio de erradicar totalmente o analfabetismo em Timor-Leste. A implementação da política linguística, tendo Tétum e Português como línguas oficiais, é um dos principais desafios, uma vez que a diversidade de políticas educacionais de acordo com a nacionalidade dos governos e a própria variedade de línguas maternas originais resultaram no fenômeno de uma pequena minoria que domina o Português, em especial em gerações mais novas, que nasceram e se educaram em línguas indonésias.

A construção de uma cultura baseada na educação formal tende a aumentar, conforme dados do *Timor-Leste 2010 Population and Housing Census – Series of Analytical Reports. Vol. 9*¹⁰ (RDTL, 2012): o letramento de jovens (15 a 24 anos) é significativamente alto (79.1%) em relação ao de adultos (57.8%), um sinal de que vem ocorrendo um aperfeiçoamento na área de educação no país. Menos de um em 10 jovens entre 18 e 23 anos estuda em nível superior; cerca de metade (44%) desses, a partir dos 25 anos. Cerca de 4.290 obtiveram, na universidade, o grau de mestre ou qualificação acima disso, sendo que 62% são homens e 38% mulheres (p. vii). No Timor Leste, de um total de 343.187 pessoas que estudavam em 2010, somente 5,1% estavam no nível superior (4,6% na universidade e 0,5% no politécnico/diploma); eram aproximadamente 18 mil pessoas, das quais 15.898 estavam na universidade, sendo a maioria residente na capital Díli e com mais de 30 anos (p. 22-23; 25). Cabe dizer que a única universidade pública no Timor-Leste é a UNTL (Universidade Nacional Timor Lorosa'e), fundada em 2000, integrando a Associação de Universidades de Língua Portuguesa (AULP), a Rede de Instituições Públicas de Ensino Superior (RIPES) e a *Indonésia Timor-Leste*

9 Uma das primeiras ações implementadas dentro da cooperação educacional brasileira com Timor-Leste foi o Programa de Qualificação de Docentes e Ensino de Língua Portuguesa (PQLP), uma colaboração entre o governo timorense e a CAPES, em que foram enviados professores para qualificar docentes lá. Como foge à proposta deste artigo, não será contemplado.

10 Censo de População e Habitação – Série de Relatórios Analíticos (tradução livre).





Australia Academic Partnership, envolvendo cinco universidades do Timor-Leste, cinco da Indonésia e uma da Austrália (UNTL, 2017).

A combinação, portanto, de o Brasil ter se constituído como um país lusófono atrativo para Timor-Leste em um contexto das relações do Sul-Global (por sua estrutura acadêmica), com o processo de construção do Estado timorense (ainda deficitário no campo da Educação), resultou no fato apontado por Pereira, Cassiani e Linsingen (2015), de que, em 2013, havia nas universidades brasileiras um total de 150 estudantes timorenses. Para os autores, isso foi resultado também de uma política de internacionalização das próprias universidades brasileiras.

Especificamente, quanto à internacionalização das universidades, Sebastián (2004) ressalta que ela ultrapassa o âmbito das instituições acadêmicas, influenciando em políticas educativas que se misturam a diversas motivações (econômicas, culturais, etc.). Para ele, a mobilidade internacional de estudantes impacta sobre o processo de incorporação cultural da própria internacionalização, afetando mentalidades, valores e percepções. Já em relação à cooperação internacional, o autor enfatiza como fundamentos, objetivos ou impactos, o aumento e a transferência do conhecimento científico e tecnológico, a criação de capacidades, o desenvolvimento institucional e a contribuição para o desenvolvimento humano, social e produtivo.

Brun (2016), Pereira, Cassiani e Linsingen (2015), Butcher et al. (2015), Nogueira (2014), Carey (2003) e Silva (2008), chamam a atenção, de uma forma crítica, para as dificuldades que envolvem o estabelecimento de relações horizontais na CSS ou nos processos de internacionalização de universidades. Particularmente, tendo as reuniões de doação e ajuda internacional para o desenvolvimento (AID) do Timor-Leste como foco de estudo etnográfico, Silva (2008) ressalta que, contratados pelas Nações Unidas e por agências bilaterais de cooperação, assessores dos mais diferentes países – Portugal, Austrália, Brasil, Índia, Paquistão, Sri Lanka, Irlanda, Espanha, Equador, Filipinas, Nova Zelândia, África do Sul, Jamaica, Estados Unidos e outros – para trabalharem diretamente na formação do Estado timorense tendiam “a reproduzir *in loco* os princípios de fundação e gestão da máquina pública existentes em seu país de origem ou naqueles em que adquiriu sua maior capacitação profissional”.

A autora aponta ainda que poucos foram os técnicos estrangeiros que se dispuseram a aprender o Tétum, língua de comunicação local, idioma oficial, que possibilita o diálogo entre os timorenses versados em línguas maternas particulares. Português e inglês eram os idiomas de comunicação entre eles com os locais em





capacitação. Conforme exemplifica Silva (2008, p. 161), “funcionários públicos timorenses — direta ou indiretamente subordinados a um assessor australiano que trabalha em língua inglesa [...] — provavelmente estarão lidando com rotinas de gestão da administração pública típicas de um sistema de Common Law”; já no contato com assessores lusófonos, os servidores timorenses “tenderiam a utilizar a língua portuguesa e a reproduzir rotinas administrativas típicas”.

Essas práticas levam a autora a concluir que esses casos “indicam como práticas de assistência técnica internacional operam como instrumentos políticos nos processos de formação de identidades estatais em países de independência recente”, constituindo-se “palco para disputas entre diferentes projetos civilizatórios existentes entre diferentes agentes do campo da AID” (SILVA, 2008, p. 162). Entre os internacionais, Silva aponta, as disputas polarizam-se principalmente entre projetos anglófonos e lusófonos para a construção do Estado.

Ao recuperar o turbulento passado histórico do Timor-Leste, Butcher et al. (2015, p. 21) ressaltam que o povo não foi “mestre em seu próprio país”, configurando uma situação de colonialidade do poder (MIGNOLO, 2003), que transforma diferenças de localidades em valores, tendo como referência o modelo colonial europeu – caso do próprio Timor-Leste e do papel exercido pelo Brasil dentro desse contexto apresentado, como destacam criticamente Pereira, Cassiani e Linsingen (2015).

Nessa direção, tais autores inserem a discussão em um contexto mundial, ressaltando a existência de uma agenda em educação globalmente estruturada, que repercute no próprio trabalho em sala de aula do professor. Este, direcionado pelo senso de cooperação internacional, transmite conteúdos eurocentricamente orientados e legitimados pela agenda. Dessa forma, o que a presente pesquisa junto aos estudantes revela é que, precisamente, aí residem todas as dificuldades apontadas por eles no que se refere à língua, aos conteúdos e à relação professor-aluno em sala de aula, na dimensão cotidiana da cooperação, como será discutido em seguida.

Estudantes timorenses no Brasil e na UEPB

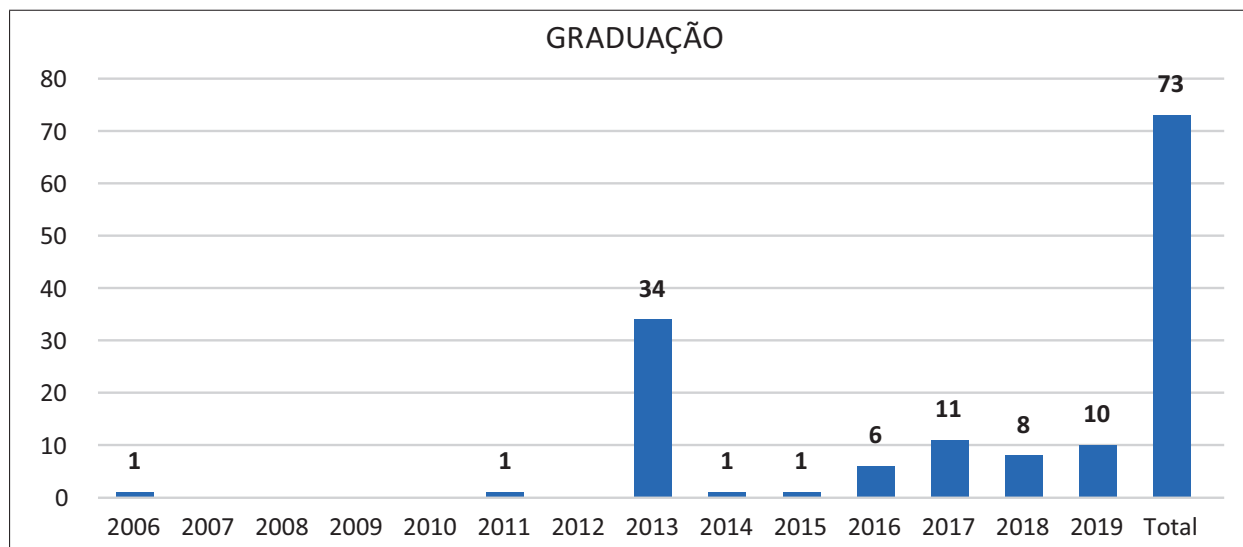
Em um panorama geral, ao lado do continente africano, Timor-Leste é o que mais tem firmado convênios acadêmicos com o Brasil. No que diz respeito à cooperação educacional, Barros e Nogueira (2015) ressaltam que o país é o que possui maior número de estudantes entre os sete países asiáticos que participam





do PEC-G. Especificamente no que diz respeito aos estudantes timorenses, o gráfico 1, a seguir, ilustra a distribuição temporal de tais alunos entre 2006 e 2019, totalizando 73 selecionados para cursos de graduação.

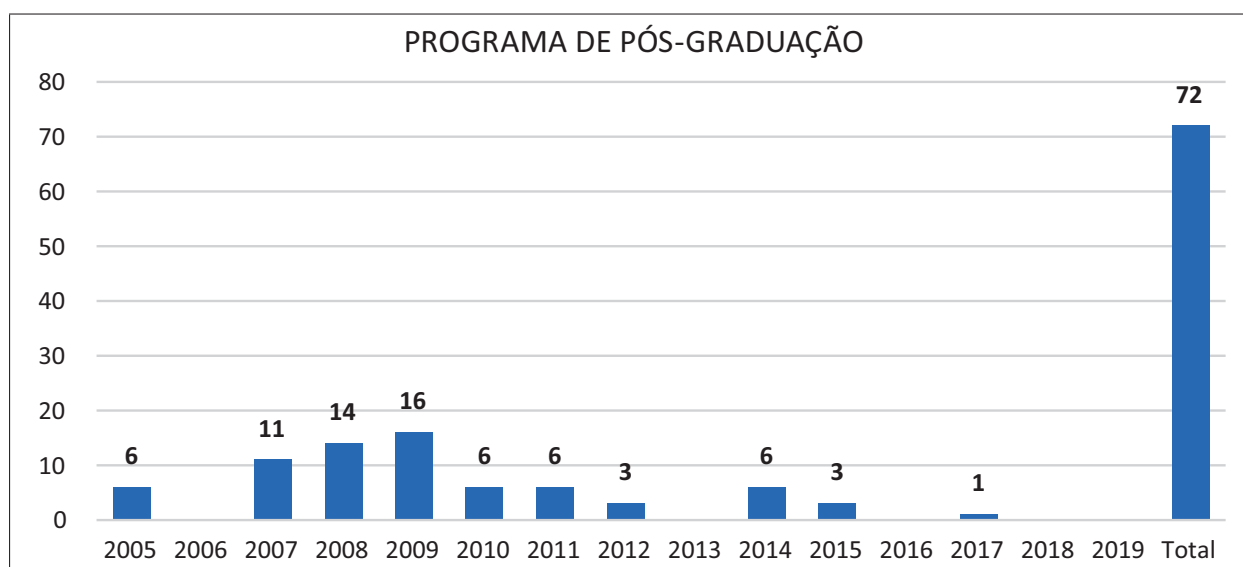
Gráfico 1 – PEC-G Candidatos Selecionados do Timor-Leste, 2006-2019



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da DCE/MRE (2019^a).

No que se refere ao PEC-PG, o Timor-Leste foi o país asiático que mais teve estudantes selecionados. Segundo dados do DCE/MRE, 2005 foi o primeiro ano em que o país participou do Programa, com seis alunos (DCE/MRE, 2019b). Em 2006, nenhum estudante foi selecionado, porém a partir de 2007 houve seleções consecutivas, como mostra o gráfico 2.

Gráfico 2 – PEC-PG Candidatos Selecionados do Timor-Leste, 2005-2019



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da DCE/MRE (2019b).





Em referência ao Gráfico 2, não se pode esquecer que, em 2011, foi criado o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano pelo governo do Timor-Leste. A partir de 2012, o fundo passou a financiar bolsas de estudo para timorenses no exterior, o que provavelmente explica a diminuição da participação no PEC-PG, particularmente mais voltado para aqueles que já desempenhavam ou que viriam a desempenhar alguma função pública nos quadros governamentais do país e que necessitam tanto de capacitação profissional quanto de domínio da língua portuguesa. Como ressaltado por Reis (2016),

Em relação ao Timor-Leste, os programas de mobilidade de discentes para o Brasil têm como consequência a formação de futuros profissionais que atuarão no âmbito do setor público daquele país, com a capacidade de desenvolver e implementar políticas favoráveis à atuação dos interesses brasileiros na região. Cabe destacar, por exemplo, que o Brasil, por meio do Instituto Rio Branco, oferece vagas para que os diplomatas timorenses sejam capacitados nos mesmos cursos de formação destinados aos diplomatas brasileiros, assim, os profissionais do Timor-Leste têm a oportunidade de entrar em contato direto com os valores do corpo diplomático nacional, com a história, com a cultura e com o próprio povo brasileiros (LAMAZIÈRE, 2012, p. 87 apud REIS, 2016, p. 141).

Frequentar universidades em países lusófonos configura uma estratégia para conquista desse duplo objetivo de formação de quadros e de fortalecimento de uma língua oficial ainda pouco desenvolvida no Timor-Leste. Lembre-se que a “Ilha do Crocodilo” vem passando por um processo de *state-building* e *nation-building*¹¹ desde a restauração da independência, em 2002.

Paralelamente à participação no PEC-G e no PEC-PG, protocolos específicos de cooperação foram estabelecidos pelo governo timorense com a Unilab e a UEPB. Em 2012, em protocolos particulares, a Universidade da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira foi a que mais recebeu estudantes timorenses, com um total de 72 estudantes, seguido pela Universidade Estadual da Paraíba, com 33 alunos, em cursos de graduação e pós-graduação (UEPB, 2013).

Quanto à Unilab, o intercâmbio de estudantes é efetivado por todos os países participantes da CPLP, não apenas os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Assim, no caso do Timor-Leste, conforme dados disponíveis em junho de 2017 no site da Unilab, há 69 timorenses nos cursos de graduação, sendo que,

11 Construção de Estado e Construção de Nação, respectivamente (tradução livre).





no âmbito dos países lusófonos, fica atrás de Guiné-Bissau (562 estudantes), Angola (118), Cabo Verde (95), São Tomé e Príncipe (86), mas à frente de Moçambique (31). O processo de seleção dos candidatos estrangeiros, realizado no próprio país de origem do pretendente, constitui-se de uma avaliação do histórico escolar do Ensino Médio e de uma prova de redação, sendo que os interessados se inscrevem nas Missões Diplomáticas brasileiras presentes nos seus respectivos países.

À Universidade Estadual da Paraíba chegaram, em 2012, uma primeira leva de alunos para cursar graduações e pós-graduações distintas. A recepção desses estudantes ocorreu dentro de um protocolo de cooperação bilateral firmado em 2011 entre a universidade e o FDCH. Na ocasião, chegaram à universidade três estudantes para o mestrado em Formação de Professores, dois, respectivamente no de Saúde Pública, de Ensino de Ciência e Matemática e de Desenvolvimento Regional, além de Ciências Farmacêuticas e Farmácia, com um aluno em cada. No nível de Graduação, os cursos mais procurados foram: Informática, com seis estudantes; Relações Internacionais, 5, sendo que, posteriormente, um deles se transferiu para o Direito; Direito, 5; Odontologia, 4 e Contabilidade, 2. As áreas foram predeterminadas pelo governo timorense, que financiou bolsas de estudos para todos, no valor, à época, equivalente a 750 dólares mensais, ainda que inicialmente pagos de modo acumulado a cada seis meses (depois passaram a ser mensais, ainda que com atrasos)¹².

Dentro do protocolo estabelecido, foi condicionada a previsão de um “Semestre Zero”¹³, em que foram ofertados cursos de Português e Matemática pela universidade para fins de nivelamento, antes do início dos cursos profissionais propriamente ditos. Especificamente, a falta de domínio da língua portuguesa foi o principal problema apontado pela quase totalidade dos 30 interlocutores da pesquisa, de caráter etnográfico.

Como disse um aluno de graduação¹⁴ – expressando o conjunto deles –, mesmo com o “Semestre Zero”, a iniciativa “não foi suficiente para nos comunicarmos, para entendermos os conteúdos das disciplinas”. Acrescente-se a isso, a percepção

12 Um agradecimento especial à Coordenação de Relações Internacionais e Institucionais da UEPB pelo fornecimento dos dados, e ao adido do Timor-Leste no Brasil, à época, pelas informações sobre as bolsas.

13 Foi justamente ao final do “Semestre Zero” que um dos autores deste trabalho, Nogueira, estabeleceu os primeiros contatos com os estudantes timorenses da pesquisa. Porém a etnografia junto a eles passou a ser desenvolvida sistematicamente a partir de 2013.

14 Para garantia do compromisso de anonimato e proteção das fontes, assumido junto aos estudantes, estes não serão identificados.





dos estudantes de que não falar o Português também “piorou a compreensão da cultura brasileira, muito diferente da que tínhamos em Timor”, conforme outra aluna de mestrado, por terem “visões de mundo muito diferentes”, complementa outro aluno de graduação. A falta de entendimento do Português, desse modo, foi apontada como problema para a capacitação e a integração cultural desses estudantes, em particular no primeiro ano de curso.

Na sala de aula, atividades como leituras específicas ou apresentação de seminários constituem-se verdadeiros pesadelos para os estudantes. Além da dificuldade com a língua em si, os significados de alguns conceitos – por exemplo, o de democracia brasileira apoiada em um sistema político de equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – levou um estudante de Relações Internacionais a pedir a um de nós que o levasse para conhecer a prefeitura e a sede do governo estadual, as câmaras estadual e municipal e os tribunais de Justiça paraibanos. Outro, muito preocupado, solicitou uma conversa sobre a possibilidade de volta de ditadura militar, com militares armados na rua, no processo de *Impeachment* da presidente Dilma Roussef, pois escutava dos colegas que estava ocorrendo um “golpe”, o que o levava imediatamente a tecer uma relação com a violenta invasão indonésia no Timor-Leste. Com base na pesquisa etnográfica, pode-se perceber que os alunos dos cursos das áreas das ciências humanas e sociais possuíam mais dificuldades do que aqueles cursando as áreas de ciências exatas.

Como dito, a sala de aula e a apresentação de seminário em grupo também foram apontados como nevrálgicos: alguns estudantes contaram que nunca eram escolhidos por estudantes brasileiros para formarem grupos – o que eles atribuíam às dificuldades iniciais com a língua, que poderiam prejudicar a nota do grupo – e a própria relação professor-aluno era “complicada”, segundo um deles. Isso porque, conforme relatos de um aluno e uma aluna, “nas escolas públicas no Timor, em algumas delas, até pouco tempo eram comuns castigos”. Muito constrangida, uma aluna de graduação explicou porque, no início, não tiravam dúvidas ou abordavam o professor: “tenho medo; medo e respeito”.

Outro problema apontado pelos estudantes foi a não compreensão do funcionamento do sistema acadêmico brasileiro. Ao lado dele, outra dificuldade para alguns deles – em especial os mais jovens – foi ter que lidar com os gastos da bolsa (pagar aluguel, fazer compras de comida, etc.) dentro de um orçamento doméstico. Vários deles nunca tiveram que se preocupar com isso, por nunca terem saído de perto de seus pais (responsáveis por essas tarefas no Timor-Leste).





Tais dificuldades são apontadas em períodos iniciais dos cursos. Ao longo do tempo, particularmente a partir do segundo ano, no caso da graduação, e na parte final da pós-graduação, os alunos apresentam-se mais confortáveis com a língua, a cultura local e com o próprio sistema acadêmico. Ademais, a rede formada por estudantes nas universidades brasileiras (incluindo a UEPB) e as informações nelas compartilhadas foram fundamentais pontos de apoio para os que chegaram após essa primeira turma, em 2012. Este foi o caso dos 19 timorenses que chegaram à Universidade Estadual da Paraíba em 2015 (UEPB, 2015).

Tendo em vista os depoimentos dos estudantes timorenses à luz de uma visão crítica sobre a cooperação de tipo Sul-Sul na qual estão inseridos – em que se pode enxergar a presença eventual de uma verticalidade, característica das cooperações do tipo Norte-Sul, como uma lógica oculta em algumas iniciativas desse tipo de cooperação –, pode-se perguntar: como tornar mais horizontal a cooperação educacional no Sul Global, de modo que gere desenvolvimento para todos os parceiros envolvidos? A proposta aqui apresentada é que a cooperação educacional e a internacionalização das universidades no Brasil sejam orientadas pelo paradigma do dom e da hospitalidade.

O Paradigma do Dom e da Hospitalidade

Olhar mais de perto para a cooperação educacional internacional, a partir das vivências diárias dos estudantes em um país distinto do dele, coloca importantes desafios para os governos (do local de origem e de destino), as instituições e os indivíduos nela envolvidos. Um dos mais relevantes diz respeito à forma como são recebidos. Outro, aos choques culturais pelos quais passam e que muitas vezes dificultam a integração e o *savoir faire* necessário para que possam se adaptar à realidade local, ao sistema acadêmico, à nova vida em geral.

Ultrapassando a frieza burocrática de um protocolo diplomático assinado, é preciso lembrar que se trata de um conjunto de jovens (em sua maioria), que se desloca em função de capacitação profissional e em busca de um futuro melhor, particularmente no caso de alunos de países do Sul Global. Nesse sentido, quando falamos de cooperação, falamos de interação entre pessoas, de vínculos criados – entre Estados e instituições, certamente e, sobretudo, entre pessoas.

Analisar a cooperação internacional na área da educação como uma construção diária implica não deixar de fora a noção de hospitalidade e do bem-receber.





O foco no nível dos indivíduos ressalta a dimensão dos vínculos criados e mantidos na situação da cooperação. Esta, entendida sob a ótica da troca, da dádiva/dom, possibilita adicionar humanização às decisões políticas tomadas, indo além de vontades de exercer *soft power* e atender a interesses egoístas dos Estados.

Como apontado por Silva (2008), que ressalta a dimensão da dádiva (dom) presente nos projetos de AID, neles ocorre uma supervalorização do papel do doador internacional, engendrando as tentativas de “construção de hegemonia” (SILVA, 2008, p. 164), pois “as dádivas ofertadas pelos doadores enlaçam Timor-Leste [...] em relações de obrigação, que se manifestam em espaços globais de negociação política, como a Assembléia Geral da ONU” (SILVA, 2008, p. 165) e aumenta capacidade dos doadores de “exercer influência sobre a condução da política interna” do país. A autora ressalta, portanto, que a “economia da dádiva” opera em muitos níveis, ultrapassando a função de gestão de relações políticas.

Compreender a cooperação internacional como dádiva (REIS, 2016; NOGUEIRA, 2014; SILVA, 2008; CAILLÈ, 2002) demanda mobilizar pressupostos apoiados em Mauss (1974), quanto à teoria das trocas sociais: o ato de troca contém três ações (dar, receber, retribuir); as coletividades nelas envolvidas se obrigam mutuamente e estabelecem contratos entre si; retribuir é um ato simultaneamente voluntário e obrigatório; trocar ajuda a definir quem são os amigos e os inimigos, com base nos vínculos e alianças criadas; as dádivas/dons sempre carregam algo do doador, ultrapassando seu valor utilitário.

É preciso, portanto, definir quem são os parceiros da troca, o que eles trocam (as dádivas/dons) e em qual situação. O que se troca pode ser bens materiais e/ou imateriais (gentilezas, amabilidades, etc.), conforme Mauss (1974). Mas segundo Godbout (1992), a dádiva, o dom, não é gratuito, nem poderia sê-lo, pois é a dívida e a expectativa de pagá-la que possibilita a relação. Assim, a situação da troca implica que alguém doe (doador) algo (dádiva/dom) para alguém (receptor), que precisa aceitar o que foi doado e, se quiser manter a relação, precisa retribuir o que recebeu. O tempo para isso varia conforme entendimento dos parceiros da troca. É justamente o processo espiralizado de doações, recepções, dívidas e retribuições que alimentam o vínculo, a relação entre os parceiros. Como destaca Caillé (2002, p. 8), o laço social “é mais importante que o bem, eis o que o dom afirma”.

Especificamente no que concerne à Cooperação entre o Brasil e o Timor-Leste, Reis defende que:





(...) é uma dinâmica de contraprestações que envolve não apenas os valores, crenças e ideias relacionados a essas nações, mas também aos aspectos morais relacionados à cooperação internacional, à CSS, à comunidade de países lusófonos, às diversas agências, secretarias e ministérios envolvidos ao longo do processo cooperativo (REIS, 2016, p. 119).

Para os estudantes timorenses, a capacitação profissional/acadêmica e o aprendizado do português são as principais dádivas recebidas das universidades brasileiras em que estudam. Essa visão é compartilhada pela maioria dos alunos que se encontram em fase de finalização de seus cursos. A distinção social (BOURDIEU, 2007) por terem estudado fora na ocasião do retorno também é dádiva¹⁵. Para as universidades, a dádiva são a internacionalização, a construção de reputação acadêmica em nível mundial e uma classificação favorável em rankings de IES no país pelo MEC e agências de fomento. Para o Estado brasileiro, o dom é o fortalecimento de sua política externa voltada para a CSS, o reforço na multilateralidade política, com a diversificação de parceiros (na lógica da dádiva, alianças para fazer “amigos”) e a construção de reputação internacional como “doador”, que age com referenciais de solidariedade para com os (quase?) iguais. As dádivas do governo timorense são a formação de quadros para a construção do Estado, o reforço na política lingüística oficial e no campo da Educação no nível interno.

Por tudo isso, a recepção de estudantes do Timor-Leste pelo Brasil não é simples. Desse modo, se a dádiva/dom sempre carrega algo do doador, no caso da CSS entre Brasil e Timor-Leste, ela é a da hospitalidade. Para Perrot (2011), a “dádiva da hospitalidade” coloca questões diretamente relacionadas às noções de identidade de doadores e receptores, “a daquele que, dando, dá algo de si e, talvez mais ainda, a daquele que, recebendo, acolhe algo do outro” (PERROT, 2011, p. 64). Como já explorado em outro lugar,

(...) o vínculo que cria da dádiva, vínculo de “pessoa a pessoa” é antes de tudo uma brecha aberta na identidade, hospitalidade a um outro no próprio sujeito. Daí a reversibilidade tão espantosa do vocabulário: aquele que dá (a hospitalidade) recebe (o outro), e aquele que é recebido (no caso do outro) lhe dá (de si mesmo). Dessa renúncia ao recolhimento identitário “egoísta” nasce o sentimento de um comum pertencimento (NOGUEIRA, 2014, p. 118).

15 Há uma recorrência nos depoimentos dos alunos do Timor-Leste no Brasil e em Portugal, ao longo da pesquisa, de que são identificados como distintos, “de elite”, por terem estudado fora e dominarem a língua portuguesa, elemento de distinção em um país que, embora tenha o Português como língua oficial, poucas são as pessoas que a dominam (sobre a questão do Português, ver Bartoréo (2009)).





Nesse sentido, praticar a hospitalidade é “fazer uma dádiva de si” (MONTANDÓN, 2011, p. 43).

Retornando à análise da cooperação educacional do Brasil com o Timor-Leste no nível cotidiano, constata-se que as dificuldades com a língua portuguesa, com tradições e hábitos culturais muito distintos, com o sistema acadêmico, com o manejo das bolsas de estudo – os valores mensais, em torno de 750 dólares pelo governo timorense, pagos acumuladamente a cada seis meses –, além da própria inexperiência de parte dos alunos que possuem idade entre 18 e 23 anos, desafia o país e as universidades na arte do bem-receber e da hospitalidade.

Como já assumido por Sebatián (2004) e por Nogueira (2014), no que se refere à cooperação acadêmica, pode-se perceber a necessidade de se criar uma cultura da internacionalização. Isso, de modo que os parceiros da troca (Brasil e Timor-Leste) em situação de cooperação internacional, que ofertam dádivas e contradádivas, o façam conscientes daquilo de si que vai para o outro, daquilo do outro que vem para si e do compromisso assumido na relação horizontal da cooperação, a garantia da boa acolhida do que foi ofertado.

Conclusões

Diante do exposto, este artigo discutiu o processo de cooperação educacional entre Brasil e Timor-Leste a partir do paradigma do dom e da hospitalidade. Com base nessa observação, compreendeu-se que o Brasil construiu, ao longo das últimas décadas, um projeto de inserção internacional ancorada no plano da CSS. Nessa interface, a questão do Timor-Leste se configurou como um dos processos de cooperação relevantes em diversas dimensões – com destaque para o setor educacional.

Embora a agenda de cooperação educacional tenha iniciado nos governos anteriores, foi durante o governo Lula que se ampliaram e se aprofundaram as relações cooperativas do Brasil com o Timor-Leste no campo educacional. Na responsabilidade de tecer um olhar para o processo de cooperação entre ambos os países, este trabalho contemplou uma abordagem crítica, possibilitando lugar às dimensões endógenas, por vezes silenciadas em política externa, mas que se revelam como determinantes para o sucesso ou fracasso de um processo de cooperação.





Refletir sobre a dimensão cotidiana e as interações sociais dos estudantes em situação de cooperação voltada para o desenvolvimento implica perguntar, tal como o faz Muñoz (2016), sobre o tipo de desenvolvimento que envolve a cooperação, quem o define, quem é beneficiado e a que tipo de interesses atende. Assim, é possível compreender melhor a CSS no campo educacional em múltiplas perspectivas: a dos Estados, das instituições e dos indivíduos.

Desse modo, tem-se que a CSS acadêmica entre Brasil e Timor-Leste representa, simultaneamente, uma importante ferramenta de *soft power*, um meio de produção de (boa) reputação internacional, a ampliação de possibilidades de estabelecer alianças/vínculos em diversas áreas, o aperfeiçoamento de quadros nas instituições envolvidas e na construção do Estado timorense, satisfação pessoal e experiência de vida agregada para os estudantes dos países de origem e de destino. Além disso, o contato com a alteridade leva à reflexão dos próprios parâmetros culturais dos envolvidos pessoalmente na situação de cooperação, assim como produz oportunidades de tolerância e aprendizagem com o “outro”.

O olhar a partir do paradigma do dom e da hospitalidade revelou peculiaridades e desafios no processo de cooperação. A identificação de tais desafios pode auxiliar e aprimorar futuras políticas de cooperação internacional, seja no nível dos Estados ou das instituições. Ademais, espera-se que este trabalho estimule novas pesquisas plurimetodológicas – bibliográficas, documentais e etnográficas –, que poderão contemplar outros processos cooperativos a partir dos paradigmas do dom e da hospitalidade.

Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Cooperação Brasil-Timor-Leste. *Agência Brasileira de Cooperação*. Brasília: MRE. 2012. Disponível em: [<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/TimorLeste>] Acesso em: 04 Jul. 2017.
- ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco A. *The South in World Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under presidente Lula (2003-2010): an overview. *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53 – special edition, 2010, p. 214-240. Disponível em: [<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea13.pdf>]. Acesso em: 02 Jul. 2017.





- ANNAN, Kofi. *Intervenções: uma vida de guerra e paz*. Kofi Annan com Nader Mousavizadeh. Tradução de Donaldson M. Garschage, Renata Guerra. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- BARROS, Deolindo de; NOGUEIRA, Silvia Garcia. Cooperação educacional internacional Brasil/África: Do Programa Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) à Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). In: *Revista de Estudos Internacionais*, vol. 6(2), 2015, p. 117-133.
- BARTORÉO, Hanna J. A Língua Portuguesa em Timor: de que forma deve o ensino de português adaptar-se às diferentes realidades nacionais. In: *Estudos Linguísticos*, 4, Edições Colibri/CLUNI, Lisboa, 2009, p. 51-61.
- BOURDIEU, Pierre. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: EDUSP, 2007.
- BRACEY, Djuan. O Brasil e as operações de manutenção de paz da ONU: os casos do Haiti e Timor-Leste. In: *Contexto Internacional*. Vol. 33, nº 2, 2011, p. 315-331.
- BRASIL. MRE. *Divisão de Temas Educacionais*. Histórico do PEC-PG. 2015. Disponível em: [<http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/historico.php>]. Acesso em: 06 Jun. 2015.
- BRICS POLICY CENTER, Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul, Agência Brasileira de Cooperação. *Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento e avaliação da cooperação sul-sul*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1ª edição, Brasília, 2017.
- BRUN, Élodie. *Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul*. Brasília: FUNAG, 2016.
- BURGES, Sean. Brazil's international development co-operation: old and new motivations. In: *Development Policy Review*. v. 32, n. 3, 2014, p. 355-374.
- BUTCHER, Jude et. al. Timor-Leste: Transforming education through partnership in a small post-conflict state. In: *Comparative and international education: a diversity of voices*. Volume 35. Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers, 2015.
- CAILLÉ, Alain. *Antropologia do dom: o terceiro paradigma*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CAIXETA, Marina Bolfarine. *Cooperação Sul-Sul como nova tendência da cooperação internacional: o discurso e a prática da cooperação técnica do Brasil com São Tomé e Príncipe para o combate à tuberculose*. Brasília: UNB, 2014. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15924/1/2014_MarinaBolfarineCaixeta.pdf]. Acesso em: 01 Jul. 2017.
- CAREY, Peter. Third-World Colonialism, the *Geração Foun*, and the birth of a new nation: Indonesia through east timorese eyes, 1975-99. In: *Indonesia* 76, 2003. p. 23-67.
- CUNHA, João S. Carneiro. *A questão de Timor-Leste: origens e evolução*. FUNAG: Brasília, 2001.





- DCE/MRE. Departamento Assuntos Educacionais/Ministério das Relações Exteriores. *Programas de Estudantes-Convênio de Graduação – PEC-G*. Ministério das Relações Exteriores – MRE, 2019a. Disponível em: [<http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/historico/introducao.php>]. Acesso em: 07 Jun. 2019.
- DCE/MRE. Departamento de Assuntos Educacionais/Ministério das Relações Exteriores. *Programas de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação – PEC-PG*. Ministério das Relações Exteriores – MRE, 2019b. Disponível em: [<http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PG/historico.php>]. Acesso em: 07 Jun. 2019.
- DURAND, Frédéric. *Histórias de Timor-Leste*. Da pré-história à actualidade. História Timor-Leste nian. Husi pre-istoria to'o atualidade. Lisboa: Lidel, 2009.
- FHC. Discurso do senhor presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, na sessão do conselho nacional do Timor-Leste. Díli, 22 de janeiro de 2001. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação de Documentação Diplomática, n. 88. Brasília: MRE, 2010. Disponível em: [<http://www.mundorama.net/wp-content/uploads/2013/10/resenha-n88-1sem-2001.pdf>]. Acesso em: 02 Jul. 2017.
- GIACALONE, Rita. La Cooperacion Sur-Sur en La Agenda de Política Exterior de Brasil, Chile y Venezuela. In: Maria Regina Soares Lima, Carlos R.S. Milani, Enara Echart Muñoz (Eds.). *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016.
- GODBOUT, Jacques. *O espírito da dádiva*. Lisboa: Instituto Piaget, 1992.
- LAMAZIÈRE, Georges. A missão do Instituto Rio Branco. In: *Curso para diplomatas africanos*. Rio de Janeiro, 2012, p. 83-88.
- LEITE, Iara C. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. In: *Observatório Político Latino Americano – OPLA*. Observador On-line. Instituto de Estudos Sociais e Políticos – Rio de Janeiro: IESP/UERJ, 2012, p. 1-40. Disponível em: [<http://obs.org.br/cooperacao/358-cooperacao-sul-sul-conceito-historiaemarcosinterpretativos>]. Acesso em: 02 Jul. 2017.
- LULA DA SILVA, Luiz I. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita ao Tribunal de Recursos do Timor-Leste. Díli, Timor-Leste, em 11/07/2008. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática. Brasília: Ministério das Relações Exteriores – MRE, 2010. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_numero_103_2_2008.pdf]. Acesso em: 04 Jul. 2017.
- MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: *Sociologia e Antropologia*, v. II, São Paulo: Edusp, 1974.





- MENDONÇA, Filipe A. do Prado; MIYAMOTO, Shiguenoli. A Política Externa do Governo Geisel (1974-1979). In: *Século XXI*, 2 (2): 2011, p. 11-29.
- MIGNOLO, Walter. *Histórias Globais/projetos Locais*. Colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- MILANI, Carlos R. S.; CONCEICAO, Francisco Carlos da and M'BUNDE, Timóteo Saba. Cooperação Sul-Sul em educação e Relações Brasil-PALOP. *Cad. CRH [online]*. 2016, vol. 29, n.76, p. 13-32. Disponível em: [<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29n76/0103-4979-ccrh-29-76-0013.pdf>]. Acesso em: 11 Dez. 2018.
- MONTANDON, Alain (dir.). Introdução. In: Alain Montandon (dir.), *O Livro da Hospitalidade*. Acolhida do Estrangeiro na História e nas Culturas. São Paulo: Editora Senac, 2011.
- MUÑOZ, Enara Echart. Una visión crítica de la cooperación Sur-Sur, prácticas, actores y narrativas. In: *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Maria Regina Soares Lima, Carlos R.S. Milani, Enara Echart Muñoz (Eds.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016.
- NOGUEIRA, Silvia Garcia. Cooperação educacional Brasil-Timor-Leste e a dádiva da hospitalidade paraibana: reflexões sobre uma experiência. In: Miriam de Oliveira Santos; Regina Petrus; Anita Loureiro de Oliveira. (Org.). *Recortes interdisciplinares sobre migrações e deslocamentos*. V. 1, 1ed. Rio de Janeiro: Leo Christiano Editora Ltda., 2014, p. 107-120.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- PEPE, Leandro L.; MATHIAS, Suzeley K. O envolvimento do Brasil na questão timorense. In: *Lusotopie*, XIII(2). 2006, mis en ligne le 10 avril 2016, consulté le 02 juillet 2017. Disponível em: [<https://lusotopie.revues.org/1389>]. Acesso em: 02 Jul. 2017.
- PEREIRA, Patrícia Barbosa; CASSIANI, Suzani; LINSINGEN, Irlan von. International educational cooperation, coloniality and emancipation: the Program Teacher Qualification and Portuguese Language Teaching in East Timor and the teacher education. In: *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, Brasília, v. 12, n. 27, p. 193-218, abr. 2015. Disponível em: [<http://ojs.rbpq.capes.gov.br/index.php/rbpq/article/view/499/pdf>]. Acesso em: 01 Jul. 2017
- PERROT, Dainelle. Dádiva. Hospitalidade e reciprocidade. In: Alain Montandon (dir.), *O Livro da Hospitalidade*. Acolhida do Estrangeiro na História e nas Culturas. São Paulo: Editora Senac, 2011, p. 63-72.
- RAMANZINI JR, H. et. al. As diferentes dimensões da cooperação sul-sul na política externa brasileira. In: *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais*. Haroldo Ramanzini Júnior; Luis Fernando Ayerbe. (Org.). 1ed. São Paulo: Cultura Acadêmica – UNESP, 2015, p. 15-52.





- RDTL. República Democrática de Timor Leste. *Timor-Leste Population and Housing Census 2010. Series: Analytical Reports on Education, vol. 9*. United Nations Population Fund – UNFPA, 2012. Disponível em: [http://www.statistics.gov.tl/wp-content/uploads/2013/12/Education_Monograph.pdf]. Acesso em: 11 Dez. 2018.
- REIS, Danilo Rodrigues. *Cooperação educacional entre Brasil e Timor-Leste sob o paradigma do dom*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, 2016.
- RENZIO *et. al.* O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como Responder aos Desafios Correntes. 2013. In: *BRICS Policy Center – Policy Brief*. Disponível em: [<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5992/doc/1619030609.pdf>]. Acesso em: 30 Jun. 2017.
- SANTOS, Roberta de Freitas; CERQUEIRA, Mateus Rodrigues. Cooperação Sul-Sul: experiências brasileiras na América do Sul e na África. In: *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.22, n.1, 2015, p. 23-47. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v22n1/pt_0104-5970-hcsm-22-01-00023.pdf]. Acesso em: 01 Jul. 2017.
- SARAIVA, Mirian. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 50 n. 2, 2007, p. 42-59.
- SEBASTIÁN, Jesús. *Cooperación e internacionalización de las universidades*. Buenos Aires: Biblos, 2004.
- SILVA, Antero Benedito da. Educação e desafios em Timor-Leste pós-colonial. In: *Timor – Professores sem fronteiras: pesquisas e práticas pedagógicas em Timor-Leste*. Maria Denise Guedes [et. al.] (orgs.), Florianópolis: NUP/UFSC, 2015, p. 121-136.
- SILVA, Kelly Cristiane. A cooperação internacional como dádiva. Algumas aproximações. *Mana*. In: *Estudos de Antropologia Social*, 14(1), 2008, p. 141-171.
- SOARES, Christiano C. A influência do ordenamento jurídico brasileiro em Timor-Leste: contribuições para o direito fundamental à igualdade. 2016. In: *II Congresso Internacional de Educação Inclusiva*. Disponível em: [http://editorarealize.com.br/revistas/cintedi/trabalhos/TRABALHO_EV060_MD1_SA12_ID2841_23102016195157.pdf]. Acesso em: 03 Jul. 2017.
- UEPB. *Universidade Estadual da Paraíba recebe novos estudantes do Timor Leste para estudar na instituição em 2015*. 2015. Disponível em: [<http://www.uepb.edu.br/universidade-estadual-da-paraiba-recebe-novos-estudantes-do-timor-leste-para-estudar-na-instituicao-em-2015/>]. Acesso em: 17 Jun. 2019.
- UEPB. UEPB participa das comemorações dos 11 anos de restauração da independência do Timor Leste. 2013. Disponível em: [<http://www.uepb.edu.br/universidade-estadual-participa-das-comemoracoes-dos-11-anos-de-restauracao-da-independencia-do-timor-leste/>]. Acesso em: 17 Jun. 2019.





- UNTL. Universidade Nacional Timor Lorosa'e. *Cooperação – Acordos e Redes*. Disponível em: [<http://www.untl.edu.tl/pt/cooperacao/acordos-e-redes>]. Acesso em: 28 Jul. 2017.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: *Contexto internacional*, 29(2), 2007, p. 273-335. Disponível em: [<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>]. Acesso em: 02 Jul. 2017.
- ZANESCO, Karlla; SALOMÓN; Mônica. A cooperação universitária para o desenvolvimento. In: *Carta Internacional*, vol. 8, n. 1, 2013, p. 111-130. Disponível em: [<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/84/62>]. Acesso em: 11 Dez. 2018.





Segurança e desenvolvimento: as dinâmicas históricas da ajuda externa dos Estados Unidos

*Security and development:
historical dynamics of US foreign aid*

DOI: 10.21530/ci.v14n2.2019.946

Luiza Rodrigues Mateo¹

Resumo

Os Estados Unidos são um ator central no sistema internacional de ajuda externa. Para o governo de Washington, a ajuda externa compreende não apenas a ajuda econômica para promoção do desenvolvimento, mas também a ajuda militar para amparar aliados estratégicos. O objetivo deste artigo é recuperar o histórico da agenda de ajuda externa dos Estados Unidos, voltada à construção uma ordem estável e favorável aos seus interesses e segurança. Desde os primeiros projetos no pós-Segunda Guerra, a ajuda externa tem sido instrumentalizada em favor da contenção do comunismo e manutenção da esfera de influência estadunidense. Com a ausência das motivações da Guerra Fria, os Estados Unidos passam a utilizar a ajuda externa na resolução de problemas regionais e desafios globais. Após os atentados de 11 de setembro, os projetos de ajuda voltaram a ter importante papel para a política externa, principalmente na luta contra o terrorismo e outras ameaças difusas, que colocam em risco a estabilidade internacional. Pretende-se, assim, traçar um panorama geral acerca da definição de ajuda externa, sua organização burocrática e a evolução da agenda, destacando as motivações estratégicas e principais empregos desta ferramenta de política externa dos Estados Unidos.

Palavras-chave: Ajuda Externa; Desenvolvimento; Segurança; Política Externa; Estados Unidos.

1 Possui doutorado em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas, com período sanduiche na Georgetown University. Atualmente leciona nas Faculdades Rio Branco e na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, onde também é vice coordenadora da graduação em Relações Internacionais. Desenvolve pesquisa na área de política internacional, em especial política externa dos Estados Unidos e cooperação para o desenvolvimento.

Artigo submetido em 28/04/2019 e aprovado em 16/07/2019.





Abstract

The United States are a key player in the foreign assistance system. To Washington government, it not only comprehends economic aid to development promotion, but also military aid to support strategic allies. This article aims to recapture a history of US foreign aid agenda, dedicated to fostering a stable order in accordance with American interests and security. Since the early aid programs in the post-World War II, foreign assistance has served as an instrument to communism containment and to maintaining US sphere of influence. In the absence of Cold War motivations, the US began to frame foreign aid to manage regional problems and global challenges. After 9/11 attacks, foreign aid projects regained an important role to foreign policy, especially in the war on terror and other diffuse threats that menace global stability. Therefore, the main goal is to describe an overview of the definition of foreign aid, its bureaucratic organization and the evolution of US assistance agenda, highlighting the strategic motivations and main uses of this US foreign policy tool.

Keywords: Foreign Aid, Development, Security, Foreign Policy; United States.

Introdução

A prática da ajuda externa é relativamente recente nas relações internacionais, já que apenas na segunda metade do século XX aumentou significativamente o volume de recursos disponíveis e houve uma clara definição de diretrizes políticas e técnicas para os novos fluxos de assistência internacional. Neste período, o sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) reuniu iniciativas multidirecionais, vindas dos países desenvolvidos do Ocidente, da então União Soviética e dos países do Terceiro Mundo (nos marcos da cooperação sul-sul). Neste complexo sistema de ajuda externa, coexistiram diferentes concepções de desenvolvimento e oportunidades de engajamento para os atores em competição no contexto das grandes transformações globais, decorrentes da descolonização e da bipolaridade.

Desde a formulação do Plano Marshall, no pós-Segunda Guerra, os Estados Unidos da América (EUA) passaram a conceber a ajuda externa como importante ferramenta para promoção de seus interesses no exterior, consolidando sua atuação no campo da ajuda econômica para o desenvolvimento, da assistência humanitária e da ajuda militar. Desde então, os EUA são uma grande força motriz da cooperação norte-sul, centralizada na atuação dos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).





O governo estadunidense contribui, individualmente, com pouco mais de um quarto de toda a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) provida pelos países desenvolvidos. Em 2017, último ciclo publicizado, foram US\$35,3 bilhões vindos dos EUA, num total de US\$146,6 bilhões contabilizados pelo CAD da OCDE. Comparativamente, os demais grandes doadores de AOD seriam a Alemanha (que doou US\$24,7 bilhões em 2017), o Reino Unido (US\$17,9 bilhões), o Japão (US\$11,5 bilhões) e a França (US\$ 11,4 bilhões) (OCDE, 2018). Além de grande doador bilateral e multilateral (em contribuições para o Banco Mundial, agências e programas das Nações Unidas, bancos regionais de desenvolvimento, dentre outros), os EUA ainda são palco central de um fenômeno cada vez mais importante, o envolvimento de atores não-governamentais no sistema de CID, na chamada ajuda privada.²

Mais do que grande fonte de recursos, os Estados Unidos ocuparam, historicamente, um lugar privilegiado no debate sobre o papel da assistência internacional. Sua capacidade, enquanto ator definidor de “teorias e boas práticas”, perpassa o potencial de projeção da comunidade epistêmica estadunidense e a posição diplomática privilegiada que os EUA ocupam nas organizações internacionais e instituições da governança global. Isso se verifica desde os impactos da teoria da modernização (que domina o debate sobre o desenvolvimento dos anos 1960) até as recentes discussões sobre a eficácia da ajuda e o nexo segurança-desenvolvimento, no início dos anos 2000.³

Situar a contribuição dos EUA é fundamental para compreender o status contemporâneo da ajuda externa, marcado por muitas críticas e crescente competição. Cada vez mais, a liderança dos “doadores tradicionais” (membros do CAD da OCDE) tem sido desafiada por volumes crescentes e novas modalidades de ajuda disponibilizados por “doadores emergentes”. No contexto de intensa revitalização da cooperação sul-sul, capitaneada pela China, aparecem alternativas

2 Os levantamentos acerca do montante revertido em ajuda privada ou em filantropia global é sempre parcial, em função da dificuldade de sistematizar números nem sempre publicizados de forma transparente. Os relatórios elaborados pela OCDE (*Private Philanthropy for Development*), pelo Development Initiatives (*Private development assistance: key facts and global estimates*) e pela Hudson Institute (*Index of Global Philanthropy and Remittances*) são fontes importantes para identificar o crescente papel dos atores não-governamentais no sistema de ajuda externa. Todos apontam os EUA como local emissor (através de filantropos individuais, fundações e ONGs) da maior parte da ajuda privada.

3 Este debate ocorre não somente no âmbito acadêmico, mas entre os tomadores de decisão e especialistas alocados em agências de desenvolvimento, além das conferências internacionais, que reúnem os grandes doadores e normatizam diretrizes tais como a *Rome Declaration on Aid Harmonization* (2003), *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005), *Accra Agenda for Action* (2008), *Busan Partnership Agreement* (2011), *Nairobi High Level Forum of the Global Partnership for Effective Development Cooperation* (2016).





importantes às práticas consolidadas da AOD (WOODS, 2008; BRAUTIGAM, 2011; KITANO, 2018).

No campo dos receptores, a relevância da ajuda externa é relativizada pelo aumento dos recursos que chegam na forma de remessas externas e investimentos estrangeiros, além da maior participação da chamada “ajuda privada”, vinda de atores não-governamentais tais como filantropos, corporações, organizações não-governamentais e fundações que atuam de forma independente ou em parceria com governos e organizações internacionais. Nesta competitiva “indústria da ajuda externa”, os Estados Unidos têm buscado reinventar seu modelo de engajamento, a fim de preservar seu posto de liderança.

A proposta deste artigo é discutir as linhas estruturantes da ajuda externa estadunidense, suas principais motivações estratégicas, sua estrutura burocrático-decisória e o delineamento das práticas implementadas nas diversas fases, desde o final dos anos 1940 até a primeira década do século XXI, com destaque para o quadro atual. O objetivo é entender os interesses e motivações associados à ajuda externa dos EUA, ou seja, seu enquadramento enquanto instrumento da política externa dos EUA nas últimas duas gestões consolidadas, de George W. Bush e Barack H. Obama.

Para tanto, o artigo se estrutura a partir da definição de ajuda externa empregada pelos EUA, *vis a vis* os padrões consolidados pelos demais países desenvolvidos. Na sequência, apresenta-se um breve histórico da ajuda externa estadunidense durante a Guerra Fria e na fase posterior, com o fim da bipolaridade, enfatizando a construção desta agenda na burocracia governamental e as principais inovações que reagem a demandas internas e conjuntura internacional em cada administração. Por fim, a última seção empreende uma análise focal nas principais tendências de alocação de recursos e inovações no campo da ajuda externa no século XXI (entre 2001 e 2016).

Destaca-se, assim, a indissociabilidade entre os objetivos diplomáticos e de promoção do desenvolvimento na ajuda externa dos EUA. Da Guerra Fria à Guerra ao Terror, a narrativa oficial de Washington buscou destacar a relevância da ajuda externa, por um lado, diante do compromisso moral subscrito no excepcionalismo estadunidense, e por outro, face à sua instrumentalidade para fins diplomáticos, visando o interesse nacional. O texto busca recuperar, então, como segurança e desenvolvimento competem e se complementam como “lógicas estruturantes” da assistência internacional na agenda de política externa dos EUA, naturalmente sensíveis à pressão de diversos atores na política e sociedade estadunidenses, e às





demandas externas que são proporcionais à condição de ator-chave do sistema internacional.

O que é a ajuda externa dos Estados Unidos?

O campo da cooperação para o desenvolvimento é bastante plural e de difícil conceituação. Ele se consolida ao longo do século XX, marcado, principalmente, por uma clivagem norte-sul que determina tanto os atores como os objetivos e modalidades empregadas ontem e hoje. Os países desenvolvidos lideram a chamada cooperação norte-sul, caracterizada, inicialmente, pelo contexto da bipolaridade e da descolonização, e baseada na ideia de engajamento com o nível de desenvolvimento internacional – daí o enquadramento como “ajuda externa” ou “assistência internacional” (*foreign aid* ou *foreign assistance*). Pressupõe, portanto, uma clara distinção entre doadores e receptores de cooperação, em uma abordagem *top-down*, materializada, sobretudo, pelo estabelecimento da AOD no CAD da OCDE. A cooperação sul-sul, por sua vez, trouxe uma perspectiva de horizontalidade para a cooperação entre os países do então terceiro mundo. Estes preferiram adotar a noção ampliada de “parcerias para o desenvolvimento”, que implicaria benefícios mútuos, ausência de condicionalidade e foco nas demandas dos próprios países em desenvolvimento (MELLO E SOUZA, 2014, p. 12-13).

Conforme apontado anteriormente, os EUA são um ator de destaque na agenda norte-sul de cooperação para o desenvolvimento. Não só pelo peso histórico de suas contribuições bilaterais e multilaterais, mas pelo papel de liderança no processo de institucionalização da CID, tendo construído com os parceiros do norte, sobretudo os europeus, a arquitetura da assistência internacional como conhecemos hoje (MILANI, 2014, p. 34). É necessário, assim, destacar algumas distinções na definição de ajuda externa empregada pelos Estados Unidos, *vis a vis* outros doadores tradicionais no clube dos países desenvolvidos.

Segundo o governo de Washington, a ajuda externa envolve não somente os projetos de assistência ao desenvolvimento econômico, mas, também, as modalidades tradicionais de ajuda humanitária, fornecida na sequência de conflitos ou desastres naturais, e de ajuda militar. Historicamente, boa parte da ajuda externa dos EUA foi direcionada à construção de infraestrutura física e provisão de serviços sociais básicos na área alimentar ou de educação, além do fortalecimento da sociedade civil e do império da lei (BRAINARD, 2007, p. 8).





Hoje, inclui também a ajuda destinada a “problemas globais” como saúde e meio ambiente, combate à corrupção, mitigação de conflitos, dentre outros.

Em suma, a ajuda externa dos EUA abrange todas as transferências de recursos econômicos (empréstimos, doações ou produtos em espécie como comida e remédios) e assistência técnica (treinamento ou transferência de tecnologia), voltadas à promoção do desenvolvimento político, econômico ou social (TARNOFF; LAWSON, 2018). Verifica-se, portanto, um entendimento bastante alargado e flexível do que constitui tanto a “assistência internacional” como o “desenvolvimento”. Ou seja, quando empregamos a terminologia “ajuda externa” no contexto estadunidense, consideramos outras modalidades de cooperação para além da AOD, usual referência para os analistas do sistema de assistência para o desenvolvimento. Definida nos anos 1960, quando da criação do CAD da OCDE, a AOD compreende um conjunto bastante específico de critérios para a CID, envolvendo apenas assistência econômica praticada entre atores governamentais, voltada para os países menos desenvolvidos (segundo um critério de renda) e com mínimo caráter de concessionalidade.

Assim, duas grandes diferenças são colocadas ao se analisar o caso estadunidense. A primeira é o destaque dado à ajuda militar, paralelamente à ajuda econômica. De fato, na análise histórica das apropriações orçamentárias aprovadas nas últimas três décadas, pelo menos 30% dos recursos de ajuda externa dos EUA consistiram em ajuda militar (MATEO, 2017, p. 38). Em 2017, o orçamento aprovado para ajuda externa foi de US\$50 bilhões, dos quais US\$14,8 bilhões em ajuda militar e US\$31,2 bilhões em ajuda econômica. (FAE, 2018) Esta modalidade inclui a transferência de recursos para aquisição de equipamentos bélicos (*Foreign Military Financing*), os convênios de treinamento militar (*International Military Education and Training program*) e os recursos destinados à participação estadunidense em operações de paz (*Peacekeeping Operations account*).

A segunda diferença é a ausência de um critério de renda ou de outro indicador de desenvolvimento econômico, para selecionar os receptores de ajuda, o que se traduz no plural conjunto de mais de cento e vinte países atendidos pela assistência internacional dos EUA hoje. Na verdade, a lista de principais receptores inclui países de renda média (como Paquistão, Egito e Nigéria) e outros de renda média-alta (como Israel, o maior receptor histórico de ajuda externa dos EUA). A modalidade de AOD contabilizada pelo CAD da OCDE, em contrapartida, considera um critério baseado no PIB per capita dos países atendidos, o que permite um direcionamento para aqueles mais pobres.





O Congresso dos Estados Unidos tem a responsabilidade de autorizar, destinar fundos e supervisionar os programas de ajuda externa. A maioria das apropriações de fundos para os programas de ajuda externa estão alocadas nos *Annual Foreign Operations Appropriations Acts*. A descrição circunstanciada das requisições de orçamento pode ser observada no documento *Congressional Budget Justification*, elaborada pela Casa Branca e defendida junto ao Congresso pelo Secretário de Estado.

A dinâmica orçamentária faz com que a ajuda externa seja uma pasta bastante sensível na política externa estadunidense, pois, necessariamente, deve ser negociada entre o Executivo e o Legislativo. Deve-se considerar, portanto, a porosidade do processo de tomada de decisão, suscetível a dinâmicas próprias de negociação bipartidária e a um histórico de engajamento seletivo dos partidos democrata e republicano com agendas da assistência internacional, bem como dos canais preferenciais de ajuda bilateral ou multilateral (LECTURER; MOSS, 2005; MILNER; TINGLEY, 2013).

Soma-se a isso a constante necessidade de manter o apoio da opinião pública e do próprio eleitorado estadunidense, historicamente crítico aos programas de assistência internacional. Levantamentos recentes apontam que entre 49-59% dos cidadãos acreditam que o governo dos EUA gasta muito em ajuda externa. Isso se deve, em geral, a uma percepção sobrevalorizada do volume gasto com assistência internacional (em relação ao PIB do país). Segundo pesquisa da Kaiser Foundation, o público estadunidense supõe que 20% do orçamento federal seja gasto com ajuda externa (KULL, 2017, p. 6-7). Na realidade, os gastos com assistência internacional estagnaram abaixo do 1,5% do orçamento federal desde os anos 1990. Relativamente à riqueza do país, os gastos com ajuda externa variaram entre 0,2% e 0,4% do PIB dos Estados Unidos no mesmo período (TARNOFF; LAWSON, 2018, p. 17-18).

A consolidação da ajuda externa no século XX

É absolutamente claro que a ajuda externa não é opcional para os Estados Unidos. Seus propósitos são centrais para os interesses, valores e bem-estar americanos. A ajuda externa é um instrumento político crítico para o engajamento dos Estados Unidos na África, Ásia, Oriente Médio, América Latina e muitos países da Europa Leste [...] problemas econômicos, políticos e sociais nos países em desenvolvimento ou em transição, onde mais de





80 por cento da população mundial vive, são agora os mais importantes desafios para a política externa e segurança nacional dos EUA (LANCASTER; VAN DUSEN, 2005, p. 13).

Nesta seção, destaca-se a evolução da ajuda externa dos EUA, através de um *crescendum* de recursos investidos na assistência internacional (no âmbito da ajuda militar e econômica), assim como a institucionalização e complexificação das burocracias que regulam e executam a atividade em Washington. Paralelamente, busca-se uma recuperação histórica das principais modalidades de ajuda externa empregadas e sua distribuição geográfica, identificando-a como ferramenta importante para a política externa dos EUA, durante e imediatamente após a Guerra Fria.

O breve histórico revela um duplo interesse que predominou na ajuda externa estadunidense, voltada, por um lado, à promoção do desenvolvimento internacional (ao garantir o crescimento econômico e integração dos países em desenvolvimento no mercado internacional, a redução da pobreza e o acesso a serviços sociais básicos), e, por outro lado, voltada à promoção de interesses diplomáticos (ao fortalecer alianças, premiar comportamentos desejáveis e garantir a presença estadunidense em cenários geopolíticos relevantes) (LANCASTER, 2007, p. 62). Dentro desta dupla agenda, aparecem diversas motivações da ajuda externa, como os objetivos no campo humanitário, comercial e da segurança, que competem e se complementam nas diversas fases da política externa dos EUA.

O primeiro caso documentado de ajuda externa dos EUA ocorreu em 1794, quando o Congresso aprovou US\$304 mil para socorrer refugiados haitianos. Desde então, por diversas vezes os EUA enviaram ajuda em caso de crises humanitárias ou em apoio ao progresso econômico e à reconstrução de Estados. No século XX, destaca-se a criação do *Commission for the Relief of Belgium*, em 1914, encabeçada pelo presidente Herbert Hoover, para amenizar os efeitos da escassez de comida no país. Em 1917, o então presidente Woodrow Wilson nomeou Hoover como chefe do *U.S. Food Administration* para organizar carregamentos de alimentos em ajuda externa para a Europa (INGRAM, 2014).

Entre 1919 e 1923, o *American Relief* proveu ajuda, no montante aproximado de US\$100 milhões, para vinte e três países europeus e principalmente para a Rússia, no contexto da Primeira Guerra Mundial. Os EUA mantiveram, também, importante contribuição para o *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), estabelecido em 1943, para organizar a ajuda aos países devastados pela Segunda Guerra Mundial (INGRAM, 2014).





É justamente na presidência de Harry S. Truman que tem início a formação de uma política oficial de ajuda externa, considerada instrumento central da estratégia de contenção (KORB, 2008, p. 28). Em 1947, o Congresso aprovou US\$400 milhões em assistência à estabilização dos governos na Grécia e Turquia, prevenindo uma escalada do comunismo, na ausência do apoio britânico na região. Em 1948, o *Economic Cooperation Act* foi aprovado no Congresso, originando um pacote de ajuda de US\$13,2 bilhões, popularmente conhecido como Plano Marshall. Seu objetivo era a recuperação econômica de dezessete países da Europa Ocidental, sobretudo Reino Unido, França, Itália e Alemanha Ocidental. Com valor corrente corrigido de aproximadamente US\$135 bilhões, o Plano Marshall tinha como objetivos fortalecer os laços comerciais do capitalismo global e refrear o avanço soviético na Europa (STEIL, 2018).

O sucesso da revolução maoísta na China e a guerra da Coreia estimularam o aumento no volume e na distribuição geográfica da ajuda externa no início da década de 1950. Diversos programas passaram a abarcar países do sudeste asiático como Laos, Vietnã e Camboja. Em consonância com os propósitos da Doutrina Truman, a ajuda externa foi, então, ampliada e institucionalizada, com apoio da Casa Branca e do Congresso. Segundo Lancaster (2007, p. 65): “Sem o imperativo da Guerra Fria, a ajuda externa dos EUA provavelmente teria sido drasticamente cortada ou encerrada ao fim do Plano Marshall.” Em suma, a combinação entre a descolonização e a competição bipolar impeliu os Estados Unidos a manter e ampliar seus programas de ajuda externa na África, Ásia, América Latina e Oriente Médio (EPSTEIN; WEED, 2009).

Desde a autorização do Plano Marshall, o Congresso não realizou muitas reformas no sistema de ajuda externa. Em 1951, foi aprovado o *Mutual Security Act*, que passou a coordenar os programas de ajuda econômica, militar e técnica. As revisões de 1954 e 1957 dissociaram as modalidades de ajuda para o desenvolvimento e ajuda para a segurança. Não criaram, todavia, uma estrutura legislativa de longo prazo para a ajuda externa americana. Esta se concretiza apenas em setembro de 1961, com o *Foreign Assistance Act* (FAA), uma vitória da administração democrata de John F. Kennedy para a consolidação do sistema de ajuda dos EUA, dando origem à *United States Agency for International Development* (USAID) e ao *Peace Corps*.

Destaca-se, ainda durante a gestão Kennedy, a criação da Aliança para o Progresso, iniciativa de ajuda para a região latino-americana. A Carta de Punta del Este deu origem ao programa de desenvolvimento, que contaria com apoio da USAID e envolveria o montante de US\$20 bilhões entre 1961-69. Como objetivo





de fundo, esperava-se que o influxo de recursos e pressão por reformas sociais pudessem garantir estabilidade política e conter o avanço comunista na América Latina, o temido efeito dominó, após a revolução cubana (RIBEIRO, 2006, p. 18).

Os anos 1970 foram de relativa queda orçamentária da ajuda externa, que voltou a crescer na década seguinte com programas para o combate à fome na África, a manutenção dos programas no Oriente Médio e como resposta às insurgências na América Central. Para Lancaster (2007, p. 75-78), foi durante as administrações de Lyndon B. Johnson, Richard Nixon e Gerald Ford que o desenvolvimento se consolidou como um objetivo de ajuda externa per se.

A preocupação humanitária cresceu, impulsionada pelo ativismo da sociedade civil e pela nova sensibilidade do público americano por temas como a fome. Após várias tentativas, em 1973 foi aprovada uma revisão da FAA, em emenda à legislação que reestruturou os programas de ajuda ao desenvolvimento, tirando o foco do crescimento econômico e infraestrutura e voltando-o a uma abordagem de “necessidades humanas básicas” (EPSTEIN; WEED, 2009, p. 3-4). A USAID passou a desenvolver programas sociais nas áreas da saúde, saneamento, moradia, educação e agricultura dos países subdesenvolvidos, seguindo uma tendência capitaneada pela gestão de Robert McNamara no Banco Mundial, entre 1968-81.

Também nesta fase, aumentou significativamente a contribuição multilateral da ajuda externa estadunidense – uma forma ágil de evitar tensões bilaterais num contexto marcado pelo desgaste da política externa dos EUA com a guerra do Vietnã (PEREIRA, 2014, p. 85). A “luta contra a pobreza” de McNamara estabeleceu, também, a ponte entre a agenda de ajuda externa estadunidense, do Banco Mundial e das Nações Unidas.

Ao mesmo tempo, o uso diplomático da ajuda constituiu ferramenta central durante as negociações de paz no Oriente Médio, na gestão Nixon (após a crise de Yom Kippur em 1973) e na gestão Jimmy Carter, na negociação dos Acordos de Camp David em 1979. A utilização da ajuda externa como barganha diplomática deu origem aos maiores receptores de ajuda bilateral dos EUA até hoje: Israel e Egito. Ainda durante a presidência de Carter, aumentou o perfil diplomático da ajuda com o condicionamento de recursos, nas vias bilateral e multilateral, ao desempenho dos países recebedores no campo dos direitos humanos (LANCASTER, 2007, p. 78-79).

Durante a presidência de Ronald Reagan, a ajuda externa cresceu 30% e foi direcionada às crises humanitárias na África, à contenção da ameaça comunista na América Latina (em países como Honduras, Nicarágua e El Salvador) e à





promoção do ideário neoliberal, através da ajuda condicional do Banco Mundial. (LANCASTER, 2007: 82-83) Os Estados Unidos lideraram, nos anos 1980, a abordagem de estabilização econômica, via programas de ajuste estrutural difundida no sistema de CID norte-sul (MILANI, 2014, p. 42).

Com o desfecho da Guerra Fria, a lógica que deu origem à ajuda externa estadunidense foi suspensa, mas sua utilidade se renovou com as demandas vindas do leste europeu, a partir da dissolução da antiga União Soviética. No governo de George H. W. Bush, o principal objetivo da ajuda externa foi apoiar a transição política, econômica e social nos países do antigo bloco soviético. No início dos anos 1990, os EUA atenderam a vinte e seis países da região, sobretudo com programas de construção da democracia e do império da lei, com o financiamento de eleições e apoio à sociedade civil (LANCASTER, 2007, p. 83-84).

Nesta fase, muitos recursos foram destinados, também em ajuda externa, a situações pós-conflito, com destaque para aqueles ocorridos nos Bálcãs e na África. A criação do *Office of Transition Initiatives* na USAID, em 1994, é um reflexo do crescente engajamento da política externa dos EUA com intervenções humanitárias e operações de paz, seguida de assistência para reconstrução em países como Haiti, Camboja, Colômbia, Serra Leoa, Libéria, Sri Lanka, Indonésia, Angola, Timor Leste (LANCASTER, 2007, p. 85). De forma semelhante, nota-se uma expansão da ajuda externa em temas como saúde, meio ambiente e democracia, catalisados pelo novo *Bureau for Global Programs* na USAID.

A administração democrata de Bill Clinton trouxe a teoria da paz democrática para o centro da política externa, enunciando, nos documentos oficiais, a relação entre democracia, desenvolvimento e paz. O diretor nomeado para a USAID em 1993, Brian Atwood, vindo de uma organização para promoção da democracia (a *National Democratic Institute for International Affairs*), representava a nova tônica da ajuda externa dos EUA. A criação do *Center for Democracy and Governance* na USAID estruturou a nova agenda de assistência para a democracia (CAROTHERS, 1995, p. 20).

Naquele período, a necessidade de reduzir o déficit federal nos EUA acarretou cortes no orçamento de ajuda externa, na casa dos US\$12 bilhões em 1993 para US\$9 bilhões em 1996, que acabaram sendo repassados desproporcionalmente aos programas já existentes. Enquanto a ajuda para o desenvolvimento foi reduzida em 25% entre 1993 e 1996, a ajuda bilateral (econômica e principalmente militar) para parceiros tradicionais como Israel e Egito foi blindada por *earmarks* do Congresso (LANCASTER, 2007, p. 86).





Pode-se dizer, portanto, que os propósitos e objetivos da ajuda externa dos EUA variaram conforme as demandas estratégicas da segunda metade do século XX. Após uma fase europeia, marcada pelo Plano Marshall, a ajuda voltou-se ao sudeste asiático, para conter a influência soviética e chinesa, e, em menor grau, à América Latina e África. Nos anos 1990, o orçamento de ajuda externa atingiu seu menor nível, o que se justifica, em grande medida, pelo fim da lógica de contenção do comunismo, que sustentou a ajuda externa americana até então (EPSTEIN; WEED, 2009).

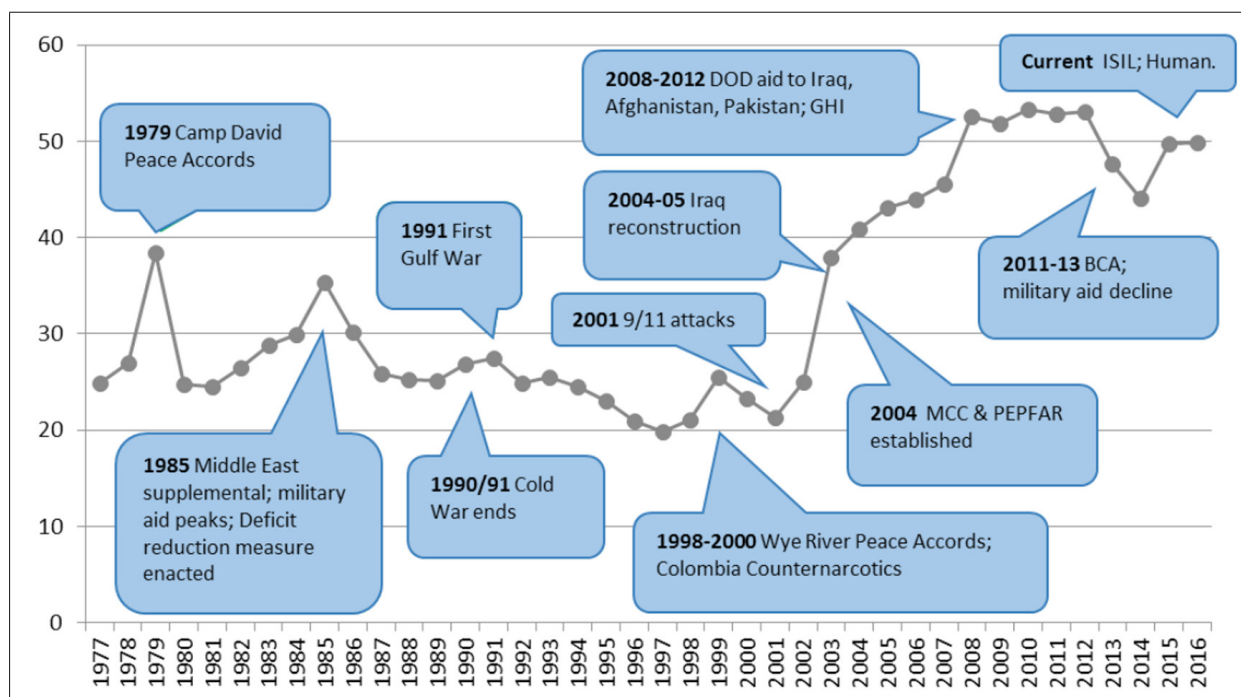
Variaram, também, os métodos priorizados pelo governo de Washington para a entrega da ajuda externa. Nos anos 1960, os Estados Unidos financiaram ajustes na balança de pagamentos e investimentos em infraestrutura, educação e saúde. Nos anos 1970, a ajuda externa estava voltada a projetos para serviços básicos dos países mais pobres. Já nos anos 1980 e 1990, a promoção do desenvolvimento se deu através de reformas na política econômica e investimentos no setor privado. (LANCASTER; VAN DUSEN, 2005).

O novo engajamento com ajuda externa no início do século XXI

O foco conferido pelo artigo à análise da ajuda externa no início do novo milênio se deve à constatação de que há uma renovação da importância da ajuda externa para o governo de Washington, que ocorre a partir de mudanças na própria política externa do país. Nesta seção, este argumento é apresentado a partir de quatro eixos: o aumento dos recursos destinados à ajuda externa sobretudo a partir de 2002, a ênfase dos tomadores de decisão sobre o perfil estratégico da ajuda externa para os interesses nacionais, o capital político investido por ambas administrações republicana e democrata em reformas institucionais no sistema de ajuda e, por fim, as novas iniciativas presidenciais de ajuda criadas no período analisado. Busca-se compreender, assim, o recente perfil da ajuda externa dos EUA, matizando continuidades e mudanças nas motivações e distribuição da ajuda externa durante os governos de George W. Bush (2001-2008) e Barack Obama (2009-2016).

A figura 1, elaborada pelo *Congressional Research Service*, apresenta uma clara tendência de retomada no volume de recursos alocados para ajuda externa pelos Estados Unidos a partir dos anos 2000. Muitos entendem, assim, que os anos 90 foram um breve hiato entre dois momentos de grande instrumentalização da ajuda externa para a política externa dos EUA – o da Guerra Fria e o da Guerra ao Terror (FLECK; KILBY, 2010).



Figura 1 – Principais tendências históricas da ajuda externa dos Estados Unidos⁴

Fonte: Tarnoff; Lawson, 2018, p. 19.

No início do século XXI, a percepção de vulnerabilidade dos Estados Unidos frente às ameaças transnacionais como o crime organizado, a proliferação de armas de destruição em massa e o terrorismo, abriu uma janela de oportunidade para a redefinição estratégica da ajuda externa, aproximando-a dos objetivos de segurança nacional. Em discurso na reunião do Banco Interamericano de Desenvolvimento, W. Bush delimitou a relação entre o desenvolvimento e o combate ao terrorismo:

Nós trabalhamos pela prosperidade porque ela ajuda a derrotar o terrorismo [...] A persistência da pobreza e da opressão pode levar à falta de esperança e ao desespero. E quando os governos falham ao prover as necessidades mais básicas de sua população, estes Estados falidos podem se tornar santuários para o terrorismo (BUSH, 2002, tradução livre).⁵

Principalmente após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o governo de Washington enquadrou a promoção do desenvolvimento com os objetivos de fortalecimento da capacidade estatal e estabilidade em diversos países frágeis ao redor do globo. A reafirmação do nexos segurança-desenvolvimento

⁴ Segundo orçamento aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos – valores constantes em dólar de 2016.

⁵ We also work for prosperity and opportunity because they help defeat terror [...] Yet persistent poverty and oppression can lead to hopelessness and despair. And when governments fail to meet the most basic needs of their people, these failed states can become havens for terror.



sublinhou o papel da ajuda externa como ferramenta para a administração de “ameaças difusas”, cujas origens estão, justamente, em territórios onde pobreza e baixa governabilidade funcionam como catalisadores de atividades ilícitas transnacionais, sobretudo o terrorismo (MATEO, 2017, p. 63-76).

A redefinição estratégica foi também representada pela criação de escritórios e *frameworks* para lidar com a prevenção de crises, resposta humanitária e reconstrução pós-conflitos. Em 2004, por exemplo, foi criado o *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* para lidar com cenários pós-intervenções no Afeganistão e no Iraque. Em 2005, a USAID lançou o *Fragile States Strategy Report*, o novo guia da agência para administrar situações de fragilidade estatal, identificando uma escala de prioridades para os Estados menos capazes de estabelecer efetiva governança (PATRICK; BROWN, 2007, p. 33-34).

Simultaneamente, o Departamento de Defesa expandiu seu papel na ajuda externa para os Estados instáveis, não somente em programas de ajuda militar, mas também de ajuda econômica. A presença das forças armadas na implementação da assistência americana, juntamente com a aproximação cada vez mais evidente entre as agendas de segurança e de desenvolvimento, levou muitos especialistas a problematizar a “securitização” da agenda de desenvolvimento na assistência internacional dos Estados Unidos (BRAINARD, 2007; SPEAR; WILLIAMS, 2012; BROWN; GRAVINGHOLT, 2016; SOGGE, 2017).

Durante seus dois mandatos, o presidente republicano defendeu o aumento orçamentário para ajuda externa – somente entre 2001 e 2005, houve um crescimento de 25%, sem contabilizar a ajuda para reconstrução do Iraque e Afeganistão (LANCASTER, 2007, p. 58). Este aumento se deu, em grande parte, devido à criação de novos programas de ajuda externa a partir de duas grandes iniciativas presidenciais: o *President’s Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR) e a *Millennium Challenge Corporation* (MCC).

O PEPFAR representa uma novidade operacional em ajuda externa, já que canaliza uma quantidade substancial de recursos para um único eixo temático, na área da saúde, e sob um único comando operacional, neste caso, do Departamento de Estado. Com o anúncio do PEPFAR pelo presidente W. Bush em 2003, os EUA se comprometeram a alocar US\$15 bilhões, no período de três anos, para o combate à pandemia da AIDS. Em 2007, o programa foi renovado com mais US\$30 bilhões a serem revertidos nos cinco anos subsequentes (COPSON, 2005). Desde a criação do PEPFAR, os EUA se tornaram um ator de alto perfil no sistema de cooperação em saúde global, em função do volume de recursos de ajuda externa para o combate





à AIDS, tanto por via bilateral como através de iniciativas multilaterais, através da UNAIDS e do *Global Fund for AIDS, Tuberculosis, and Malaria* (KFF, 2019).

Já a MCC, criada em 2004, inaugurou o “modelo de desempenho” na ajuda externa estadunidense, em confluência com os debates recentes sobre a importância da seletividade para a eficácia da ajuda externa. Assim, somente os países que “governam justamente, investem em seu povo e encorajam o liberalismo econômico” seriam elegíveis aos pacotes de ajuda econômica (chamados de *MCC compacts*), delimitando, pontualmente, o que seria a “boa governança” em práticas de desenvolvimento. Outro elemento que enfatiza a seletividade é a competição entre os potenciais receptores, que enviam projetos a serem avaliados por um *Board of Directors*, composto por membros do executivo federal e empresários nomeados pela presidência. O orçamento da *Millennium Challenge Corporation* nunca atingiu a cifra prometida inicialmente pela administração W. Bush (de US\$5 bilhões), já que a dotação de recursos depende de aprovação pelo Congresso, em volume real que se estabilizou ao redor do US\$1 bilhão ao ano (TARNOFF, 2018, p. 20).

Outra importante iniciativa da administração W. Bush foi a reforma organizacional da arquitetura burocrática de ajuda externa, que teve início em 2006 e ficou conhecida como *F process*. O então criado *State Department Bureau of Foreign Assistance* passou a administrar os programas da USAID, as iniciativas presidenciais e outros 24 programas agenciais. Também foi criado um novo posto político, o *Director of Foreign Assistance* (DFA), a fim de alinhar os programas de ajuda às demandas de política externa no século XXI (INGRAM, 2014, p. 9-11). Na prática, a USAID vê rebaixado seu perfil político, sem plena liberdade de definir agendas e programas, *vis a vis* maior controle pelo Departamento de Estado. Por consequência, a própria ajuda externa acaba revestida, cada vez mais, de motivações estratégicas, voltadas aos elementos centrais da política externa estadunidense, definida neste momento sobretudo pela guerra ao terrorismo global.

Na administração Obama, o orçamento da ajuda externa continuou crescendo, ultrapassando a casa dos US\$50 bilhões entre 2009-2012. Da mesma forma, mantiveram-se o status estratégico da assistência internacional, a abordagem 3D e o nexos segurança-desenvolvimento. De acordo com a primeira *National Security Strategy* de Obama, o desenvolvimento é um imperativo estratégico, econômico e moral dos EUA: “Nós assistimos aos países em desenvolvimento para que suas populações administrem ameaças à segurança, colham os benefícios da expansão econômica global e construam instituições responsáveis e democráticas que atendam às necessidades humanas básicas.” (NSS, 2010, p. 15, tradução





livre).⁶ No discurso em Oslo, quando do recebimento do prêmio Nobel da Paz, o presidente Obama reafirmou:

Sem dúvida, o desenvolvimento raramente se consolida sem segurança; também é verdadeiro que não há segurança possível quando seres humanos não têm acesso a comida, água potável, ou medicamentos e abrigo necessários à sua sobrevivência. Não há segurança quando as crianças não podem aspirar a uma educação decente ou um emprego para sustentar suas famílias. A ausência de esperança pode corroer uma sociedade por dentro (OBAMA, 2009, tradução livre).⁷

Neste período, foram inauguradas três iniciativas presidenciais em ajuda externa: *Feed the Future*, *Global Health Initiative* e *Global Climate Change Initiative*. Conforme apontado anteriormente, os novos programas temáticos colocadas pelo executivo foram responsáveis por grande parte do aumento da ajuda externa estadunidense nas últimas décadas e pela manutenção do padrão de ajuda bilateral ao desenvolvimento (TARNOFF; LAWSON, 2018, p. 10).

Dando sequência ao *F Process*, a gestão Obama ainda implementou, em 2010, a elaboração da Revisão Quadrienal de Diplomacia e Desenvolvimento (QDDR), demandando periodicidade na avaliação de resultados, a fim de agregar racionalidade estratégica às operações do Departamento de Estado e USAID no tocante à diplomacia e desenvolvimento. Outra iniciativa visava contornar a fragmentação na tomada de decisão: o *Interagency Policy Committee on Global Development* passou a reunir semanalmente 16 instâncias governamentais para formular a agenda de ajuda externa, estabelecer prioridades, facilitar o *decision making*, quando as posições dos atores divergem, e coordenar a política de desenvolvimento no poder executivo. A fim de receber os *inputs* da sociedade civil, também foi criado o *U.S. Global Development Council*, reunindo membros do setor privado, de *think tanks* e de organizações não governamentais, além de filantropos e acadêmicos.

Em termos de distribuição da ajuda (principais setores ou países atendidos), entende-se que haja um padrão de continuidade entre as duas administrações

6 We are focusing on assisting developing countries and their people to manage security threats, reap the benefits of global economic expansion, and set in place accountable and democratic institutions that serve basic human needs.

7 It is undoubtedly true that development rarely takes root without security; it is also true that security does not exist where human beings do not have access to enough food, or clean water, or the medicine and shelter they need to survive. It does not exist where children can't aspire to a decent education or a job that supports a family. The absence of hope can rot a society from within.





aqui analisadas. Ou seja, há um perfil similar na distribuição de recursos, no somatório de todos os programas, em ajuda econômica e militar entre 2001-2016, tendo como principais receptores Iraque, Afeganistão, Israel e Egito (em ordem de grandeza que varia a cada ano fiscal). Algumas mudanças pontuais entre os demais grandes receptores de ajuda externa revela a criação de novos programas contingenciais, por exemplo para o Paquistão e Colômbia a partir de 2002, ou de socorro humanitário (MATEO, 2017, p. 118-133).

Em termos regionais, o Norte da África e Oriente Médio foi a região mais atendida, ainda que tenha perdido proeminência proporcionalmente – dos 31% da ajuda externa em 2001 para 26% em 2016. As regiões que ganharam destaque foram a África Subsaariana, que recebia 14% da ajuda dos EUA em 2001 e passou à casa dos 26% em 2016, Ásia Sul e Central, que cresceu de 2% em 2001 para 14% em 2016. Em contrapartida, caiu sensivelmente o volume da ajuda externa orientada para a Europa e Eurásia dos 13% para os 3% neste mesmo período, assim como para a América Latina e Hemisfério Ocidental, cuja queda foi de 9% em 2001 para 4,5% em 2016. Por fim, a macrorregião da Ásia Leste e Oceania manteve o padrão estável e baixo entre 4% e 3% dos totais de ajuda externa neste período. A tabela abaixo, elaborada a partir dos anos-referência de início e fim de cada gestão analisada (W. Bush em 2001-2005 e Obama 2009-2013), ilustra o movimento da distribuição geográfica da ajuda externa dos Estados Unidos. Os totais transcritos são aproximados e incluem tanto a ajuda econômica como a militar.

Tabela 1 – Distribuição geográfica da ajuda externa dos Estados Unidos (2001-2016)

Em US\$ bilhões	2001	2005	2009	2013	2016
Oriente Médio e Norte da África	5,3	15	13	9	13
África Subsaariana	2,4	5,1	9,1	9,3	13
Ásia Sul e Central	1	3,3	11	11	6,8
Hemisfério Ocidental	1,6	2,6	2,9	2,2	2,2
Europa e Eurásia	2,3	3,1	2,5	1,6	1,5
Ásia Leste e Oceania	0,7	0,9	1,1	1,9	1,6
Mundo	3,7	5,9	7,4	10	11,9
Totais	17	37	47	45	50

Fonte: Produzido pela autora a partir de dados do FAE (2018).

Entre os destaques de tendência da ajuda externa no período analisado, destaca-se o aumento da ajuda econômica bilateral, muito em função da aprovação





das grandes iniciativas na área da saúde. O PEPFAR e a *Global Health Initiative* ajudaram a elevar a representatividade dos programas de saúde no total da ajuda estadunidense, dos 6% em 2001 para os 22% em 2016. De forma semelhante, a ajuda humanitária neste período triplicou, em resposta a eventos como o tsunami no Sul da Ásia em 2004, o terremoto no Haiti em 2010, epidemia de Ebola em 2014 ou a crise de refugiados sírios a partir de 2014 (TARNOFF; LAWSON, 2018, p. 12).

Outra tendência do período é o aumento da ajuda econômica no setor da segurança, impulsionados pela centralidade do combate ao terrorismo e narcotráfico na agenda de segurança nacional. Assim, estes programas representaram 10% de toda ajuda externa dos EUA na primeira década do milênio, sendo que, nos anos 90, representavam apenas 1% do total. Paralelamente, a ajuda militar aumentou 289% em termos reais entre 2001 e 2011 em função, sobretudo, das intervenções no Afeganistão e Iraque. Com as mudanças estratégicas e retirada gradativa de tropas dos EUA de ambos países, a ajuda militar caiu 22% entre 2011 e 2016, mas, ainda assim, se mantém acima da média histórica (TARNOFF; LAWSON, 2018, p. 13).

De todas as tendências, talvez aquela que revela uma clara mudança entre as administrações republicana e democrata seja a alocação de ajuda externa pela via multilateral, sobretudo para bancos de desenvolvimento, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Segundo a sistematização realizada pelo *Congressional Research Service*, as contribuições multilaterais sobem do patamar de US\$1,5 bilhão em média, por ano fiscal, durante o governo republicano para os US\$2,5 bilhões durante o governo democrata. O aumento também se deve à criação de novos fundos para as áreas de meio ambiente, como o *Strategic Climate Fund* e o *Clean Technology Fund*, e segurança alimentar, como o *Global Agriculture & Food Security Fund* (TARNOFF; LAWSON, 2018, p. 13).

A análise comparativa entre as duas administrações que delineiam a política externa dos Estados Unidos no início do século XXI revela que a ajuda externa, de fato, teve um papel importante enquanto instrumento de promoção dos interesses de política externa. Entende-se que as duas grandes motivações da ajuda externa, neste recorte contemporâneo, foram aquelas de promoção do desenvolvimento, por um lado, e de promoção de interesses diplomáticos e de segurança nacional, por outro.

Reformas internas, alocação de recursos suplementares e programas inovadores focados em especificidade e seletividade da ajuda mostram que os EUA buscaram manter a coesão estratégica da agenda de ajuda e a liderança, em um sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento marcado, cada vez mais, por





competitividade diante de novos atores com grande envergadura como a China, e por severas críticas às práticas consolidadas pelos doadores tradicionais.

Ao mesmo tempo, as mudanças recentes atendem a demandas conjunturais muito particulares da política externa estadunidense, tais como a reconstrução do Afeganistão e principalmente do Iraque, dois alvos de intervenções maciças lideradas pelos EUA, e outras medidas estratégicas da Guerra contra o Terror – em suporte econômico e militar aos aliados e aos chamados *frontline states*, com destaque para Paquistão e Jordânia. No cruzamento entre a revisão de literatura e o levantamento de dados primários, observa-se que os atentados de 11 de setembro de 2001 e as grandes mudanças em política externa dos Estados Unidos catalisaram as mudanças descritas. Não somente para a ajuda militar, mas também para a ajuda econômica para o desenvolvimento, na medida em que a má governança, a debilidade institucional, a falta de oportunidades econômicas e garantias sociais mínimas para a população foram vistas como alvo de instabilidade determinante do combate ao terrorismo internacional.

Conclusão

O texto procurou lançar luz sobre os aspectos fundacionais da ajuda externa estadunidense, mobilizando, portanto, importantes questões de política doméstica e internacional dos Estados Unidos. Buscou-se salientar os *inputs* vindos do jogo burocrático, tais como o volume de capital político necessário para trazer maiores reformas à estrutura da ajuda externa, a exemplo do esforço pela criação da USAID nos anos 1960 ou as reformas culminando no *F process* dos anos 2000, e o papel do Congresso enquanto responsável por aprovar o orçamento e de direcionar os recursos a países parceiros ou à chamada “ajuda ligada”.

De outro lado, ganham destaque as demandas do cenário internacional, tais como a competição bipolar e a necessidade de consolidação da esfera ocidental-capitalista, na segunda metade do século XX, ou os amplos esforços da guerra global contra o terrorismo, no início do século XXI. Ambos moldaram a estratégia internacional dos EUA, e foram também responsáveis por dar racionalidade à política de promoção do desenvolvimento, ou, de forma mais ampla, à agenda de ajuda externa, nas suas modalidades econômica ou militar, do governo de Washington, justificando os gastos junto à classe política e ao cidadão estadunidense.

O que se observa é que a ajuda cumpriu importante função para os interesses geopolíticos, econômicos e de segurança dos EUA, ao longo dos seus setenta anos





de existência. No âmbito discursivo, preponderou o aspecto altruísta na construção de um mundo mais próspero, justo e seguro, nos moldes do excepcionalismo estadunidense. Por outro lado, na prática os recursos investidos em assistência internacional serviram à construção e manutenção de alianças e à consolidação de ideais desejáveis de democracia e livre-mercado. Mais recentemente, ganhou força a defesa do ideário da “boa governança”, incluindo fortalecimento de capacidade institucional e reconstrução estatal, entendidos como elementos essenciais na manutenção da estabilidade regional e global.

O artigo trouxe, assim, uma recuperação histórica das principais motivações, objetivos e padrões de alocação de recursos de ajuda externa, seja na análise por setor ou por área geográfica atendidos, apontando parcerias duradouras e outras contingenciais. O destaque conferido ao período recente, abarcando as administrações de George W. Bush e Barack H. Obama, revelam com mais detalhe a instrumentalidade da ajuda externa para a consecução dos interesses nacionais dos EUA, em muito definidos por imperativos de segurança nacional. Trata-se, portanto, de um estudo exploratório, que levanta questionamentos sobre o papel da ajuda externa para os grandes doadores como os Estados Unidos, a complexidade de motivações que guiam a formulação desta agenda de política externa, e as tendências induzidas a partir de iniciativas estadunidenses para o sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Referências

- BRAINARD, Lael (ed.). *Security by other means: foreign assistance, global poverty and American leadership*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2007.
- BRAUTIGAM, Deborah. Aid “with Chinese characteristics”: Chinese aid meets the OECD-DAC regime. *Journal of International Development*, v. 23, n. 5, 2011, p. 752-64.
- BROWN, Stephen; GRAVINGHOLT, Jorn. *The securitization of Foreign Aid*. New York: Palgrave MacMillan, 2016.
- BUSH, George W. *Remarks to Inter-American Development Bank*. Washington DC, 14 maio 2002. Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/g/oes/rls/rm/2002/12996.htm>
- CAROTHERS, Thomas. Democracy promotion under Clinton. *The Washington Quarterly*. v. 18, n. 4, 1995, p. 13-25.
- COPSON, Raymond W. The Global Fund and PEPFAR in U.S. International AIDS Policy. *Congressional Research Service*, 2005.





- EPSTEIN, Susan B.; WEED, Matthew C. Foreign Aid Reform: Studies and Recommendations. *Congressional Research Service*, 2009.
- FAE. *Foreign Aid Explorer*. United States Agency for International Development, 2018. Disponível em: <https://explorer.usaid.gov/>
- FLECK, Robert K.; KILBY, Christopher. Changing aid regimes? U.S. foreign aid from the Cold War to the War on Terror. *Journal of Development Economics*, v. 91, 2010, p. 185-197.
- INGRAM, George. *Adjusting assistance to the 21st century: a revised agenda for foreign assistance reform*. Washington DC: Brookings working paper 75, 2014.
- KFF. The President's Emergency Plan for AIDS Relief Fact Sheet. San Francisco: Kaiser Family Foundation (Global Health Policy), 2019. Disponível em: <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/the-u-s-presidents-emergency-plan-for/>
- KITANO, Naohiro. China's Foreign Aid: entering a new stage. *Asia-Pacific Review*, v. 25, n. 1, 2018, p. 90-111.
- KORB, Lawrence. Foreign Aid and Security. In: PICARD, Louis, GROELSEMA, Robert, BUSS, Terry F. (eds.) *Foreign aid and foreign policy: lessons for the next half-century*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2008.
- KULL, Steven. *American public support for foreign aid in the age of Trump*. Washington DC: Brookings Report, 2017.
- LANCASTER, Carol. *Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2007.
- LANCASTER, Carol; VAN DUSEN, Ann. *Organizing U.S. Foreign Aid: confronting the challenges of the Twenty-first century*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2005.
- LECTURER, Markus P. Goldstein; MOSS, Todd J. Compassionate conservatives or conservative compassionates? US political parties and bilateral foreign assistance to Africa, *The Journal of Development Studies*, v. 41, n. 7, 2005, p. 1288-1302.
- MATEO, Luiza R. A ajuda externa e a formulação da estratégia internacional dos Estados Unidos a partir do 11 de setembro de 2001. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Programa San Tiago Dantas, Unesp, 2017.
- MELLO E SOUZA, André de. Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. In: MELLO E SOUZA, A. (org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014 (p. 11-29).
- MILANI, Carlos R. S. Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul. In: MELLO E SOUZA, A. (org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014 (p. 33-56).
- MILNER, H. V.; TINGLEY, D. The choice for multilateralism: Foreign aid and American foreign policy. *Review of International Organizations*, v.8, n. 313, 2013.





- NSS. *The National Security Strategy of the United States of America, 2010*. Washington DC: The White House, maio de 2010. Disponível em: <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
- OBAMA, Barack. *Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize*. Washington DC: The White House: 10 dez. 2009. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>.
- OCDE. *Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind*. Paris: OECD Publishing, 2018.
- PATRICK, Stewart; BROWN, Kaysie. *Greater than the sum of its parts? Assessing “whole of the government” approaches to fragile states*. New York: International Peace Academy, 2007.
- PEREIRA, João M. Mendes. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. *Revista Brasileira de Educação*, v. 19, n. 56, 2014.
- RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-EUA*. Tese (Doutorado em Ciência Política) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 2016.
- SOGGE, David. The inconvenient truth about foreign aid. *Open Democracy*, 6 fev. 2017. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/en/transformation/inconvenient-truth-about-foreign-aid/>
- SPEAR, Joanna; WILLIAMS, Paul. *Security and Development in Global Politics: a critical comparison*. Washington DC: Georgetown University Press, 2012.
- STEIL, Benn. *The Marshall Plan: Dawn of the Cold War*. New York: Simon & Schuster, 2018.
- TARNOFF, Curt. Millennium Challenge Corporation (RL32427). *Congressional Research Service*, 2018.
- TARNOFF, Curt; LAWSON, Marian L. Foreign Aid: an introduction to U.S. programs and policy (R40213). *Congressional Research Service*, 2018.
- WOODS, Ngaire. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, v. 84, n. 6, 2008, p. 1205–21.





A resiliência das agências de *rating* no sistema financeiro internacional: uma análise teórica

The resilience of credit rating agencies in the international financial system: a theoretical analysis

DOI: 10.21530/ci.v14n2.2019.925

Pedro Lange Netto Machado¹

Patrícia Fonseca Ferreira Arienti²

Resumo

Por que as agências de *rating* permanecem como atores chave na dinâmica financeira global, mesmo após seus sucessivos fracassos enquanto avaliadoras de risco? Este artigo analisa a resiliência destas empresas a partir de reflexões teóricas, que permitem confrontar suas trajetórias históricas com uma perspectiva da globalização financeira que leva em conta tanto suas motivações políticas quanto seus desdobramentos econômicos. A hipótese trabalhada considera que o papel desempenhado pelas agências no sistema financeiro internacional excede a função de classificação de risco, consistindo também na manutenção da coerência interna do regime financeiro que se constituiu sobre a projeção do poder estrutural dos Estados Unidos e que se traduz no Consenso de Washington. Com esta finalidade, conjuga-se a teoria de Panitch e Gindin (2012) e de Konings (2011), que compreendem a globalização financeira como uma expansão do sistema financeiro dos Estados Unidos para o restante do globo, com reflexões teóricas e recentes observações empíricas de marcos regulatórios e sobre o *modus operandi* de Standard & Poor's, Moody's e Fitch Ratings. Busca-se, assim, contribuir para melhor compreensão acerca dos objetivos dessas empresas e conferir solidez teórica a possíveis pesquisas empíricas em torno de suas ações.

Palavras-chave: Globalização financeira; Agências de *rating*; Consenso de Washington.

1 Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista CNPq.

2 Professora Adjunta no Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Artigo submetido em 24/03/2019 e aprovado em 05/06/2019.





Abstract

Why do credit rating agencies remain as key players in the global financial dynamic even after their successive failures as risk assessors? This article aims to analyze these companies' resilience based on theoretical reflections that allow the confrontation between their historical trajectories and a perspective of financial globalization that takes into account both its political motivations and its economic developments. The working hypothesis is that the agencies' role in the international financial system exceeds the function of rating, also consisting in maintaining the internal coherence of the financial regime that was constituted on the United States' structural power projection, which is translated in the Consensus of Washington. For this purpose, the theory of Panitch and Gindin (2012) and Konings (2011), which understands financial globalization as an expansion of the United States financial system to the rest of the globe, is combined with theoretical reflections and recent empirical observations on regulations marks and about the *modus operandi* of Standard & Poor's, Moody's and Fitch Ratings. This research, therefore, seek to contribute for a better understanding about these companies' objectives and to provide a theoretical foundation to future empirical researches regarding their actions.

Keywords: Financial globalization; Credit rating agencies; Washington Consensus.

Introdução

Em 2008, a quebra do banco americano Lehman Brothers desencadeou uma das maiores crises da história do capitalismo. Apenas seis dias antes de declarar falência, contudo, seu *rating* figurava no grau de investimento da Standard & Poor's (S&P), ao passo que a Moody's o manteria nesta categoria até apenas um dia antes de seu colapso. Cerca de uma década antes, na crise financeira asiática de 1997, a demora das agências de *rating* em rebaixar a nota de títulos tailandeses já havia imposto grandes prejuízos a investidores, o que colocou em xeque suas capacidades de avaliação de risco. No interregno, em 2001, as agências se envolveriam em outra crise de grandes proporções, quando da falência da Enron, que, quatro dias antes de declarar insolvência, ainda era avaliada como grau de investimento por S&P, Moody's e Fitch Ratings. Estes exemplos compõem um cenário naturalmente inquietante para os estudiosos do sistema financeiro globalizado: diante de sucessivas falhas como avaliadoras de risco, por que as agências de *rating* permanecem como atores-chave na dinâmica financeira global?





O presente artigo pretende responder este questionamento com base em reflexões teóricas, no intento de compreender os propósitos das agências na globalização financeira. Com esta finalidade, propõe-se a hipótese de que o papel por elas desempenhado na dinâmica financeira global excede a mera função de classificação de risco, consistindo, também, na manutenção da coerência interna do regime financeiro, que se constituiu sobre a projeção do poder estrutural dos Estados Unidos e que se traduz no Consenso de Washington. O argumento é respaldado pelas teorias de Konings (2011) e Panitch e Gindin (2012) que, lançando mão da noção de poder estrutural desenvolvida por Strange (1996), exploram a dimensão política dos processos que compõem a globalização financeira, entendida como expansão do sistema financeiro estadunidense para o restante do globo. Desse modo, metodologicamente, estabelece-se um panorama histórico da evolução de S&P, Moody's e Fitch Ratings dentro do sistema financeiro estadunidense e, posteriormente, explora-se a projeção que ganham com o estabelecimento de mercados de capitais globalizados. Para tanto, algumas observações empíricas, a partir de casos pontuais e de algumas de suas manifestações, servirão para ilustrar e embasar a verificação da hipótese.

Além desta introdução e de uma conclusão, o artigo se organiza em outras três seções. A segunda seção, de caráter teórico, apresenta as teorias que fundamentarão o argumento desenvolvido. Na terceira, tendo-se como referência a noção de globalização financeira apresentada, narra-se a evolução das agências de *rating* como instituições estadunidenses desde suas criações, nas primeiras décadas do século XX. Lança-se, assim, as bases para que, na seção seguinte, a hipótese seja trabalhada a partir da efetiva análise de suas atuações na era das finanças globalizadas – indo-se, finalmente, ao encontro do argumento proposto.

A dimensão política da globalização financeira

Ao longo do último quartel do século XX, o estabelecimento de mercados de capitais globalizados e regidos por normas, práticas e instituições de origens estadunidenses viria a caracterizar o que se convencionou chamar de globalização financeira. Neste processo, a expansão da dinâmica do sistema financeiro dos Estados Unidos (EUA) para o restante do globo faria com que outros países abrissem seus espaços socioeconômicos para que fossem estruturados conforme o modelo de capitalismo norte-americano (KONINGS, 2011; PANITCH; GINDIN, 2012).





Como consequência, contrariamente às teses acerca do declínio hegemônico dos EUA, comumente difundidas a partir da conformação dos mercados globalizados, o poderio norte americano passaria a ganhar uma nova dimensão constituída, em parte, pelo controle que passaria a deter sobre a estrutura financeira da economia global.

É para compreender esta realidade que o conceito de poder estrutural foi desenvolvido por Strange (1996), em contraposição ao poder relacional³, cerne da literatura em Relações Internacionais até então. Conferindo ao seu portador a capacidade de moldar e determinar as estruturas dentro das quais outros Estados, assim como suas instituições, empresas e cidadãos, operam dentro do cenário político e econômico globais, o poder estrutural incide sobre o *modus operandi* e sobre o relacionamento dos atores sob sua influência. No caso de sua dimensão financeira, que possui maior importância para o desenvolvimento deste trabalho, Strange (1996) a define como a soma de todos os arranjos que governam a disponibilidade de crédito, com os fatores que determinam os termos do câmbio monetário entre países. Em outras palavras, o domínio sobre esta estrutura implica o controle sobre o acesso a recursos financeiros que, por sua vez, impacta a capacidade de compra de pessoas e de países, o que também influencia diretamente suas possibilidades de produção interna, de geração de riqueza e de estabilidade cambial. A estrutura financeira pode ser, por conseguinte, subdividida em duas áreas que se influenciam mutuamente: uma relativa à criação de crédito, que ganharia dimensão global, e outra concernente aos sistemas monetários, que permaneceriam predominantemente nacionais. Nesse sentido, com a configuração do sistema internacional de finanças, que emergiria ao final do século XX, a dimensão financeira do poder estrutural se tornaria sua face mais dinâmica e de maior importância diante dos movimentos globalizantes.

É, portanto, à luz da expansão do poder estrutural dos Estados Unidos que os episódios que caracterizam a globalização financeira devem ser compreendidos. Com efeito, são os laços institucionais entre este país e o sistema financeiro globalizado – este próprio uma extensão das práticas e instituições historicamente forjadas nos EUA – que confeririam longevidade à posição hegemônica norte americana. Isto posto, convém ressaltar que, embora comumente associado a eventos desencadeados ao longo da década de 1970, a globalização financeira está,

3 Trata-se, conforme Strange (1996), da capacidade de fazer com que um determinado ator faça algo que, na ausência deste constrangimento, não faria, conforme concepções clássicas do que seria o poder.





na realidade, enraizada no regime⁴ que se estruturou ao final da II Guerra Mundial, em Bretton Woods. Naquele contexto, a instauração de uma ordem econômica internacional⁵, sob a égide dos Estados Unidos, deu origem a regimes financeiro e monetário temporários, assentados em restrições ao fluxo internacional de capitais e no câmbio fixo entre moedas nacionais que, por sua vez, era respaldado pela paridade fixa estabelecida entre o dólar e o ouro. Em meio à realidade de reconstrução de boa parte do mundo capitalista, uma governança internacional estável se colocava como um imperativo conjuntural com o qual os Estados Unidos estavam dispostos a arcar, sobretudo diante da condição de que sua moeda passava, então, a desfrutar e do conseqüente controle que detinha sobre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e sobre o Banco Mundial (KONINGS, 2011; PANITCH & GINDIN, 2012).

Isto porque, nos regimes monetário e financeiro internacionais que então se configuravam, o dólar passou a ocupar uma posição central. Neste ponto, cabe sublinhar a teoria de Cohen (2015), que observa que o poder de um país, tanto relacional quanto estrutural, está diretamente relacionado à internacionalização de sua moeda, da qual podem decorrer benefícios tanto econômicos quanto políticos⁶. Neste caso, deter a condição de reserva de valor em nível internacional desponta como um imperativo, ao passo em que as outras duas funções monetárias, de meio de troca e de unidade de conta, estariam mais associadas a vantagens na esfera econômica. É diante desta percepção que, nas duas décadas posteriores à II Guerra Mundial, a consolidação do dólar como moeda de referência nestes três níveis ganha maior significado. Em especial, é na esfera financeira que sua condição de reserva de valor lançaria as bases para a futura projeção do poder estrutural estadunidense. Frente à escassez de alternativas à moeda norte-americana naquele contexto, tanto o controle sobre a criação de crédito quanto o lastro

4 Conforme a definição de Krasner (1982), um regime internacional é o conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos que orientam as ações em uma determinada área. No referido caso, trata-se do regime financeiro internacional.

5 Sato (2012) define uma ordem econômica internacional como a conjunção dos regimes monetário, financeiro e de comércio internacional vigentes em um determinado período, associados ao padrão de distribuição de riqueza e de poder e de sua ideologia de desenvolvimento econômico subjacente. Exemplos de ordens econômicas internacionais, para o autor, seriam as constituídas em Bretton Woods e a que se configurou, subsequentemente, no último quarto do século XX, na era da globalização financeira.

6 De acordo com Cohen (2015), benefícios econômicos decorreriam da flexibilidade macroeconômica e do poder de senhoria decorrentes da internacionalização monetária. Por outro lado, sob uma perspectiva política, isto também conferiria ao país em questão maiores reputação e capacidade de influência sobre o acesso de outros países a recursos financeiros.





que sustentava o valor de outras moedas remontavam, em última instância, às autoridades monetárias estadunidenses. Em outras palavras, as duas dimensões da estrutura financeira descritas por Strange (1996) já remetiam, naquele período, à centralidade monetária dos Estados Unidos em nível global.

Desta feita, a ordem internacional constituída em Bretton Woods gestaria os parâmetros norteadores da era das finanças globalizadas que estava por vir. Com efeito, é na consagração do dólar como moeda internacional de referência que a noção de risco implícita nas transações de produtos financeiros, até os dias atuais, seria sustentada. Tal concepção de ausência de risco em torno do valor da moeda estadunidense, assim como dos títulos emitidos pelo Tesouro americano, se forjaria, em um primeiro momento, em sua paridade fixa com o ouro. É a partir desta realidade que mercados de capitais passariam, gradativamente, a se constituir sobre o fundamento de reserva de valor da moeda americana. Nesse contexto, Aquanno (2009) observa, entre as décadas de 1950 e 1970, a conformação do *Yankee bond market*⁷ e o posterior surgimento do mercado de eurodólares⁸ que, junto ao sistema financeiro interno dos Estados Unidos, conferiram algum grau de conectividade ao sistema financeiro internacional no período. Esta, por sua vez, sustentava-se na projeção do dólar como meio de investimento, o que, por outro lado, alavancava o poder político e econômico do Estado norte-americano (COHEN, 2015).

Ao longo da década de 1970, no entanto, uma nova conjuntura internacional⁹ se configuraria, colocando em xeque a capacidade das autoridades monetárias estadunidenses de emitir papéis livres de risco. É neste período que os parâmetros institucionais dos regimes acordados em Bretton Woods passariam a ser vistos como ineficazes para solucionar as contradições que emergiam em torno da moeda norte-americana, sobretudo devido à desconfiança em torno de sua conversibilidade para o ouro. Nesse sentido, quando, em 1971, o governo americano

7 Trata-se, como observado por Aquanno (2009), de um mercado de capitais, constituído na década de 1950 e situado nos Estados Unidos, onde títulos estrangeiros eram emitidos para o financiamento em dólar.

8 Aquanno (2009) observa a conformação do mercado de eurodólares na esteira de regulamentações impostas pelo governo dos Estados Unidos aos mercados situados sob sua jurisdição. Nesse contexto, um mercado de capitais se desenvolve na *city* de Londres, onde o financiamento dos títulos emitidos era em dólares e a taxas de juros mais atrativas do que as praticadas nos EUA, ao mesmo tempo em que as transações financeiras sofriam menos restrições, conferindo a este mercado maior profundidade.

9 Por exemplo, trata-se de um período já marcado pela recuperação econômica dos países europeus antes devastados pela guerra, o que acirrou a competição no comércio internacional. Ao mesmo tempo, o aumento dos gastos públicos norte-americanos, sobretudo em decorrência dos esforços com a Guerra do Vietnã, imprimia pressões no balanço de pagamentos estadunidense.





rompe com a paridade fixa que fundamentava o padrão ouro-dólar, o cenário para o estabelecimento de novas regras para a governança global começava a se desenhar. Isto se mostrava urgente à medida que, ao longo da década, pressões inflacionárias, agora em meio a uma realidade de câmbio flutuante, tornavam-se uma ameaça real à estrutura de risco constituída em torno do dólar, corroendo sua propriedade de reserva de valor e, conseqüentemente, ameaçando as posições política e econômica desfrutadas pelos Estados Unidos. É diante desse contexto que o choque da política monetária contracionista, implementada pela gestão de Volcker no *Federal Reserve*, viria a solucionar tal situação (PANITCH; GINDIN, 2012).

Para Aquanno (2009), a súbita alta dos juros estadunidenses, entre 1979 e 1981, pode ser entendida como uma ação do Estado norte-americano para garantir a manutenção da estrutura de risco mínimo em torno de sua moeda enquanto reserva de valor, agora sem os constrangimentos exigidos pela paridade fixa com o ouro. Daí a necessidade de se romper com os parâmetros estabelecidos em Bretton Woods. Em outras palavras, é a partir deste evento que os Estados Unidos demonstraram ao mundo seu controle sobre a manutenção do valor de sua moeda. Como consequência, a nova realidade que emergia implicou, também, uma reconfiguração da estrutura epistêmica que sustentava a condição do dólar e dos títulos norte-americanos como ativos de menor risco no sistema financeiro internacional: no regime de Bretton Woods, tal condição era lastreada na paridade fixa com o ouro, ao passo em que, após o choque de Volcker, passou a se respaldar no controle que os EUA detinham sobre as pressões inflacionárias. Este, por sua vez, fundamentava-se na transferência de recursos para a esfera financeira, de modo que a guinada monetarista dos Estados Unidos deve ser entendida não como voltada à eliminação da inflação, mas ao seu redirecionamento à esfera das finanças. Em outras palavras, as pressões inflacionárias passavam a se apresentar como mecanismo de projeção do poder estrutural estadunidense, a partir de sua transformação, de um problema generalizado, em uma fonte de expansão para o capital financeiro (KONINGS, 2011). Como resultado, o objetivo subjacente de sanar as contradições em torno do dólar não apenas foi alcançado como as bases para a hegemonia da moeda americana, que permanece inalterada mesmo após a crise de 2008 (COHEN, 2015), foram lançadas.

A viabilização dessa realidade, contudo, demandou reformas que rompessem com as amarras em torno do fluxo internacional de capitais – características do regime de Bretton Woods, quando eram consideradas benéficas e necessárias – e





que assim proporcionassem as condições para a expansão e para o estabelecimento de mercados de capitais globalizados. Daí que uma série de readequações institucionais, que operacionalizaram a nova estratégia americana para manter sua posição nos sistemas monetário e financeiro globais, fizeram-se necessárias e começaram a se traduzir em medidas políticas, originadas nos EUA, mas que logo se replicariam nas demais economias centrais no mundo capitalista. É a partir desta perspectiva que devem ser compreendidas as novas regulamentações, de caráter neoliberal, em prol da livre movimentação de capitais em nível global, que passaram a ser implementadas no sistema financeiro internacional. A consequência disso, em última instância, seria a incorporação dos demais países a estruturas de poder controladas e emanadas a partir do Estado norte-americano (KONINGS, 2011; PANITCH; GINDIN, 2012).

É sobre este fundamento teórico que a globalização financeira e suas consequências podem ser mais bem compreendidas. Nesse contexto, a implementação de políticas que visavam liberalizar os sistemas financeiro e monetário nacionais e internacional, a partir de novas regulamentações, que delegavam aos atores do mercado o poder de definir taxas de juros e de câmbio, renunciava a configuração de um novo ordenamento na economia global. A condição para isso era a abertura da conta de capitais dos países e a liberalização de seus sistemas financeiros nacionais. Em outras palavras, buscou-se promover o esvaziamento das barreiras que outrora impossibilitavam o livre fluxo de capitais em um sistema financeiro que, a partir de então, adquiriria dimensões globais.

Paralelamente, a desintermediação dos serviços financeiros, operacionalizada por procedimentos de securitização de ativos ou de titularização das dívidas, passou a viabilizar o financiamento de empresas e de governos a partir da emissão de instrumentos de endividamento, que, por sua vez, passariam a ser negociados nos mercados de capitais. Ao mesmo tempo e graças aos avanços das tecnologias da informação, novos instrumentos e inovações financeiras foram sendo desenvolvidos conforme as necessidades dos operadores do mundo das finanças, cujas atividades se pautavam pela maximização dos lucros e minimização dos riscos, sempre tendo como referência o dólar e os títulos emitidos pelo Tesouro americano¹⁰. Esses objetivos, por sua vez, passaram a se viabilizar mediante a

10 Cohen (2015) observa como esses instrumentos financeiros se voltavam à necessidade de diversificação dos portfólios de investidores, de modo a mitigar os riscos de seus investimentos a partir, por exemplo, da aquisição de diferentes moedas. Neste âmbito, o dólar prevalecia como moeda preferencial, o que vai ao encontro da teoria do autor.





venda e revenda de ativos securitizados, o que, em grandes proporções, passaria a conferir aos mercados financeiros uma dinâmica especulativa cada vez mais complexa. Ao fim e ao cabo, consolidavam-se, assim, as condições para que a geração de riqueza no mundo capitalista se deslocasse, em grande parte, para a esfera financeira. Trata-se, pois, do processo comumente denominado como financeirização da riqueza (CHESNAIS, 1996), que serviu à operacionalização da estratégia norte-americana de consolidar a posição hegemônica de sua moeda e de projetar seu poder sobre as estruturas financeiras globais.

No campo ideológico, como observado por Carvalho (2004) e por Paula (2012), o funcionamento da dinâmica financeira dos mercados de capitais se sustenta na teoria da eficiência dos mercados e da racionalidade dos agentes econômicos que nele operam. Nesse sentido, em teoria, o estabelecimento de mercados de capitais globalizados e desintermediados possibilitaria uma alocação ótima dos recursos financeiros em nível global, o que, supostamente, ocorreria em benefício das economias emergentes, onde o capital é escasso e as oportunidades de investimento são abundantes. Para que a melhor alocação de capitais possa ocorrer, no entanto, despontaria como condição que os agentes econômicos tivessem acesso às informações relevantes para as tomadas de decisões de investimento, o que justificaria a concomitante projeção global da atuação e da importância das agências de *rating*, como será melhor explorado na próxima seção.

É neste ambiente, e com base nesta ideologia, que governos nacionais passariam a recorrer à emissão de títulos de suas dívidas públicas nos mercados de capitais, para compensar seus déficits orçamentários ou para viabilizar eventuais objetivos de suas políticas econômicas. A partir de uma concepção de risco constituída sobre o poder estrutural estadunidense, governos passariam a se ver constrangidos a pagar os juros exigidos por investidores para que estes procedessem ao financiamento de suas economias. O preço cobrado, por sua vez, corresponde à percepção que os credores têm do risco em torno da aquisição desses ativos financeiros: quanto mais arriscado for o investimento e, portanto, maior a possibilidade de calote, maiores serão o preço cobrado, na forma de juros, e as garantias exigidas, na forma de políticas econômicas implementadas pelo governo do país devedor. Em outras palavras, configurou-se, como consequência, um relacionamento entre Estados nacionais e mercado financeiro pautado por um jogo de confiança, no qual economias nacionais estão sujeitas ao permanente risco de desagradar aos investidores e, conseqüentemente, de enfrentar uma fuga de capitais.





É em resposta a tal realidade que, a partir da década de 1980, as instituições da governança econômica global, sobretudo o FMI, estreitamente vinculado a autoridades do Estado americano, viriam a propagar as normas e condições necessárias à expansão e ao funcionamento dos mercados de capitais globalizados, o que se refletiria na projeção global das práticas e instituições do sistema financeiro estadunidense. Internacionalmente, à agenda reformista necessária ao funcionamento da globalização financeira seria dada a alcunha de “Consenso de Washington”, o que indicava, mais uma vez, sua relação com interesses norte-americanos. No receituário apresentado por Williamson (1993) como consensual se incluíam medidas como: i) liberalização financeira, de modo a fazer com que taxas de juros sejam determinadas por agentes do mercado; ii) disciplina fiscal, para que não haja risco de déficits serem financiados com recurso à inflação; iii) restrição de gastos públicos; iv) liberalização comercial e remoção de barreiras ao investimento estrangeiro direto; v) privatizações de empresas públicas; vi) independência dos bancos centrais, de modo a blindá-los de demandas democráticas que possam gerar pressões inflacionárias; dentre outras. Por “Washington”, Williamson se referia tanto à esfera política de Washington, com o Congresso estadunidense, como à parte administrativa das instituições financeiras internacionais, às agências econômicas do governo dos Estados Unidos, ao Federal Reserve Board e aos *think tanks*.

Em suma, conforme Konings (2011) e Panitch e Gindin (2012), o estabelecimento de mercados de capitais globalizados pode ser entendido como parte da estratégia dos Estados Unidos de constituir um regime internacional sustentado em seu poder estrutural e que, nesse sentido, despontou como um desdobramento da ordem acordada em Bretton Woods, voltada à manutenção e na projeção da posição hegemônica do dólar. Nos termos de Strange (1996), a dimensão do poder estadunidense sobre a estrutura financeira global teria como consequência direta seu controle sobre os arranjos que governam a disponibilidade de crédito para os demais países. Nas palavras de Konings (2011), o efeito deste processo, comparável a um redemoinho, foi a incorporação dos demais países a estruturas de finanças globais dominadas e emanadas pelos Estados Unidos. É neste movimento que, como se verá a seguir, as agências de *rating* se inserem e se projetam como atores responsáveis pela manutenção da coerência e do funcionamento da globalização financeira.





Agências de *rating*: instituições norte-americanas

Em artigo publicado no *The New York Times*, após o fim da Guerra Fria, Friedman (1995) anunciava que o mundo seguia tendo duas superpotências: “há os Estados Unidos e há a Moody’s. Os Estados Unidos podem destruir um país lançando-lhe bombas, enquanto a Moody’s pode fazer o mesmo, rebaixando a nota de seus títulos.”¹¹ A declaração refletia o poder que as agências de *rating* adquiriram ao longo do último quarto do século XX, como uma das expressões da globalização financeira. No contexto de mercados de capitais globalizados, estas empresas adquirem proeminência, uma vez que cumprem a função de informar aos atores do mercado acerca da credibilidade de instrumentos financeiros. No caso de Estados nacionais, as agências o fazem mediante a atribuição de um *rating* soberano, que traduz em um conceito os riscos inerentes à aquisição de títulos de sua dívida pública por investidores.

Atualmente, como sugerido na introdução, são três as agências que monopolizam o segmento global de risco soberano, todas sediadas em Nova Iorque: S&P, Moody’s e Fitch Ratings. As notas atribuídas por essas empresas a Estados nacionais possuem considerável impacto sobre o rumo de suas economias, uma vez que incidem sobre o fluxo de entrada e de saída de capitais e sobre as condições de financiamento de sua dívida, isto é, sobre os juros exigidos por credores para que se proceda ao investimento em seus títulos. Assim, a obtenção de boas avaliações se coloca como um imperativo à estabilidade de economias nacionais, o que faz com que governos nacionais busquem evitar qualquer tipo de atrito com as agências. Ascender na escala dos *ratings*, no entanto, demanda a adesão ao receituário neoliberal do Consenso de Washington, que orienta a ação dessas empresas, o que se traduz nos *ratings* que emitem e nos relatórios em que avaliam economias nacionais. À luz do marco teórico apresentado na seção precedente, a explicação para isso possui raízes históricas, que se traduzem nos vínculos institucionais hoje existentes entre os EUA e o processo de globalização financeira, como será melhor elucidado a seguir.

A origem das agências de *rating* remonta às primeiras décadas do século XX e seu desenvolvimento e projeção global estão intrinsecamente relacionados à evolução do sistema financeiro estadunidense. Nesse sentido, em 1909, a demanda

11 Tradução do original: "There is the U.S. and there is Moody's. The U.S. can destroy a country by leveling it with bombs; Moody's can destroy a country by downgrading its bonds."





por informações acerca de títulos emitidos por empresas do setor ferroviário, então em forte expansão no país, faria com que John Moody publicasse o primeiro documento que compilava *ratings* referentes às principais companhias do setor. Tal ação, por sua vez, refletia a importância que o mercado de ações começava a adquirir no financiamento de empresas norte-americanas, em contraste com outros países, onde esse processo se dava predominantemente por vias bancárias. Desse modo, o movimento seria, em breve, reproduzido por outros empresários do ramo: em 1916, foi a vez da *Poor's Publishing Company* ingressar no mesmo mercado, ao passo que a *Standard Statistics* começaria a emitir seus *ratings* a partir de 1922. Dois anos depois, seria a vez da *Fitch Publishing Company* iniciar suas atividades no setor. Em todos os casos, o formato do negócio consistia na venda direta dos *ratings* para os investidores interessados, modelo este que iria se alterar no decorrer das décadas (WHITE, 2013).

É na década de 1930, contudo, que os desdobramentos do *New Deal* viriam a despontar como um divisor de águas para o papel desempenhado pelas agências de classificação de risco. Na esteira do cenário caótico da Grande Depressão, o aparato regulatório, que progressivamente se instaurou, passou a beneficiar essas empresas, de modo a incorporar suas avaliações às legislações vigentes. Cabe destacar, nesse contexto, a criação, em 1934, pelo governo americano, da *Securities and Exchange Commission* (SEC), que, em décadas posteriores, viria a desempenhar papel central na regulamentação das agências de *rating*. Já no começo dos anos 1930, no entanto, os primeiros movimentos de regulação sobre investimentos de bancos comerciais já impunham a condição de que apenas títulos categorizados como grau de investimento poderiam figurar em seus portfólios. Em 1936, essa determinação viria a, explicitamente, condicionar essa classificação aos *ratings* emitidos pelas principais empresas do ramo, a saber: *Moody's*, *Poor's*, *Standard's* e *Fitch*.

O objetivo subjacente era a regulação prudencial dos bancos, que se mostrava urgente no contexto de crise no mundo capitalista. Nesse sentido, a liquidez no sistema bancário passava a ser, em parte, respaldada pela confiança das entidades regulatórias estadunidenses no julgamento das agências de classificação de risco. Na prática, como observado por White (2013), isso significou a terceirização, por parte do governo americano, da fiscalização dos ativos bancários via ação das agências. Dessa maneira, o serviço das empresas, que até então era opcional, passava a adquirir caráter compulsório para bancos que desejassem investir no mercado de ações. A consequência imediata foi que outros agentes nesses mercados





também foram levados a fazer uso dos *ratings*, que passariam, gradualmente, a ser incorporados à dinâmica dos mercados de títulos e de ações. É diante desses desdobramentos que as avaliações concedidas pelas agências, que então já contavam com um mercado legalmente determinado, passaram também a adquirir força de lei.

Nas décadas seguintes, entidades regulatórias de companhias de seguro também incorporaram os *ratings* à sua regulação prudencial, de modo a ampliar ainda mais a audiência legalmente garantida às agências. Já na década de 1970, estas seriam também beneficiadas pela extensão da regulação prudencial aos planos de pensão¹², cujos fundos de investimento já operavam grandes volumes de recursos financeiros. Em 1975, um movimento ainda mais impactante nesse sentido viria a ocorrer com a decisão do SEC de que fundos de investimentos deveriam fazer uso dos *ratings* na definição dos papéis em seus portfólios, de modo a terem mais clareza acerca de riscos envolvidos em suas operações. Nesse contexto, a entidade, com o objetivo de especificar legalmente as empresas que seriam válidas para este fim, criou a categoria de *Nationally Recognized Statistical Rating Organization* (NRSRO), dentro da qual foram imediatamente incluídas a *Moody's*, a *Fitch* e a *S&P* – já tendo ocorrido a fusão entre *Standard's* e a *Poor's*.

O uso das NRSRO no regime regulatório de bancos, companhias de seguro e fundos de pensão se difundiria a partir de então, fazendo com que as agências de *rating* adquirissem cada vez maior peso no sistema financeiro norte-americano e global. Com efeito, Partnoy (2006) observa que tal condição passou a representar um privilégio para algumas agências, uma vez que implicava o atrelamento legal de importantes atores dos mercados de capitais às opiniões das NRSRO. Esse aspecto se agravava diante da pouca transparência do SEC, no decorrer do século XX, acerca dos critérios necessários para que outras empresas pudessem ingressar na categoria. A consequência disso é que, ao final da década de 1990, apenas as três maiores agências desfrutavam da condição de NRSRO, o que contribuiu para o aumento de seu domínio no setor. Entretanto, na primeira década do século XXI, o envolvimento das mesmas em crises econômicas resultantes de falhas de avaliação promoveria um movimento no sentido de maiores transparência e regulamentação de suas atividades. Tais desdobramentos, por sua vez, possibilitaram o ingresso de

12 O mecanismo destacado por White (2013) com tal finalidade foi o *Employee Retirement Security Act*, criado em 1974.





novas agências na categoria de NRSRO, fazendo com que, em 2018, dez empresas já desfrutassem de tal condição¹³.

Ainda ao final da década de 1960 e durante a década de 1970, contudo, uma outra mudança paralela se consolidaria, de modo a impactar os fundamentos do modelo de negócio do *rating*. Em meio aos avanços tecnológicos na indústria da informação, que fizeram com que a venda das avaliações aos investidores interessados se tornasse obsoleta, as agências de *rating* deslocaram a cobrança pelos seus serviços para os emissores de instrumentos de dívida avaliados. Uma outra hipótese para essa mudança, apontada por White (2013), seria a percepção, por parte das agências, de que a rentabilidade de seu negócio estaria agora mais associada aos emissores de dívida, uma vez que seus potenciais credores estavam cada vez mais condicionados, por questões regulatórias, a somente poderem investir mediante a observação de um determinado *rating*.

Em todo caso, tal modelo, que persiste até os dias atuais, passaria a suscitar conflitos de interesse em torno da atuação das agências, uma vez que abre espaço para que um contratante possa escolher pagar pelo serviço que lhe for mais conveniente podendo, portanto, contratar a agência que lhe ofereça as melhores avaliações. Com efeito, Bolton, Freixas e Xapiro (2011) observam que essa realidade faz com que um monopólio faça com que o *rating* seja mais confiável, uma vez que um duopólio ou uma competição entre as três maiores agências poderia potencializar os efeitos negativos advindos da possibilidade de contratação do serviço mais vantajoso. Já Dowbor (2017), por sua vez, é mais taxativo ao denunciar a efetiva venda de notas melhores por valores mais elevados¹⁴.

É diante desse panorama histórico que, a partir da década de 1980, as agências de *rating* passam a adquirir relevância global no sistema financeiro internacional, que emerge com a globalização financeira. Diante da configuração financeira em estruturas dominadas pelos Estados Unidos e configuradas segundo suas práticas e instituições, as agências passaram a se ver operando em nível global. Em outras palavras, como demonstrado, estas gradualmente ocuparam um papel chave na dinâmica financeira estadunidense, que, uma vez ecoada na globalização financeira,

13 Além das três agências levadas em consideração nesta pesquisa, o SEC informa, em sua página *online*, que as demais NRSRO são: A. M. Best Ratings Services, DBRS, Egan-Jones Ratings, Japan Credit Rating Agency, HR Ratings de Mexico, Kroll Bond Rating Agency e Morningstar Credit Ratings.

14 Dowbor (2017) destaca também a impunidade diante de casos de erros graves em *ratings*, que acarretam consequências catastróficas em nível sistêmico. O autor lembra que a punição para as empresas, nesses casos, vem em forma de multas que, na prática, constituem para elas valores irrisórios e que nenhuma pessoa física é penalmente responsabilizada.





projetou-as também como instituições centrais no sistema globalizado de finanças. Assim, o estabelecimento de mercados de capitais globalizados e desintermediados passou a lhes conferir um papel de destaque na dinâmica internacional de fluxos financeiros. Essa realidade foi ainda potencializada pela mudança – também fruto do poder estrutural estadunidense, como já analisado – no perfil de financiamento de Estados, que passariam a, cada vez mais, proceder ao financiamento de seus déficits orçamentários através da emissão de títulos nos mercados de capitais.

O papel das agências na globalização financeira

Uma vez compreendidas as motivações políticas da globalização financeira e esclarecidos a origem e o papel historicamente desempenhado pelas agências de *rating* no sistema financeiro estadunidense, pode-se proceder a reflexões acerca dos propósitos destas empresas no sistema financeiro internacional. De fato, como já sugerido na primeira seção deste artigo, a própria ideologia subjacente ao funcionamento dos mercados de capitais já lhes garantiria uma justificativa para a relevância que adquiriram a nível global nas últimas décadas do século XX. Entretanto, a partir da constatação das sucessivas falhas em desempenhar a função de prover ao mercado as informações necessárias a tomadas de decisão de investimento, a resiliência das agências de *rating*, enquanto centros nevrálgicos na dinâmica financeira global, permanece uma questão a ser esclarecida.

Com efeito, são recorrentes as crises financeiras ocasionadas ou potencializadas por *ratings* equivocados. Estes, como resultado, podem acabar por cumprir o papel inverso ao que lhes caberia, agravando a assimetria informacional nos mercados de capitais e levando, eventualmente, investidores a adquirirem ativos financeiros de alto risco sem que tenham tal consciência. Como apontado na introdução deste artigo, exemplos importantes nesse sentido são a crise financeira do leste asiático, em 1997, e a crise do *subprime*, desencadeada em 2008¹⁵ e de cujos efeitos a economia global segue sem conseguir se recuperar – ambas nas quais erros das agências obtiveram protagonismo. Entretanto, a despeito desses eventos e das críticas que suscitaram à ação das agências, pesquisas recentes apontam uma inesperada resiliência desses atores, que seguem desfrutando de grande peso na dinâmica financeira global (BINICI, HUTCHISON & MIAO, 2018).

15 Detalhes da participação das agências nesses processos de crise e em outros são oferecidos por Kruck (2016) e por Frydman & Goldberg (2013).





A explicação para isso reside no fato de que a função das agências no sistema financeiro internacional excede a mera avaliação de risco de ativos financeiros securitizados. À luz das teorias apresentadas, torna-se possível compreender que a projeção de poder das agências de *rating* é parte de um movimento político que compõe os processos de globalização financeira. Operando em estruturas de poder emanadas e controladas a partir dos Estados Unidos, estas empresas desempenham, também, a função de manter a coerência interna do regime que se constituiu em torno do poder estrutural estadunidense. Em outras palavras, a despeito de eventuais falhas enquanto avaliadoras de risco, as agências permanecem relevantes enquanto propagadoras das práticas e normas necessárias à adequação dos demais países à realidade da globalização financeira que, conforme já discutido, contribui para a longevidade da hegemonia do dólar e, conseqüentemente, para a alavancagem dos poderes político e econômico estadunidenses. Gestadas historicamente no sistema financeiro norte-americano, as agências representam um de seus vínculos institucionais e orgânicos com a dimensão financeira global, como se pode depreender das teorias de Konings (2011) e de Panitch e Gindin (2012), o que lhes permite analisar o atual sistema financeiro globalizado nos termos de uma nova forma de imperialismo norte-americano.

Esta realidade, por sua vez, encontra respaldo em recentes tentativas de regulamentação da ação das agências por órgãos oficiais, tanto a nível nacional quanto internacional. Exemplo claro nesse sentido é a criação, por parte da *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO), do *Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies*, já em 2003, mas que ganha proeminência no pós-crise de 2008. Em relatório divulgado em março de 2015, a instituição esclarece que o objetivo do código de conduta que propaga é otimizar a performance das agências enquanto avaliadoras de risco. Entretanto, o mecanismo para que isto seja alcançado se daria através de uma autogovernança das próprias agências, em sintonia com o substrato ideológico da globalização financeira, já enunciado nas seções anteriores (IOSCO, 2015). Em linha semelhante, no âmbito da União Europeia, o relatório divulgado pela *European Securities and Markets Authority* (ESMA), em 5 de fevereiro de 2019, relata o amplo sistema de prestação de contas estabelecido na esteira da crise econômica global, que visa a monitorar e regulamentar questões como a organização interna, propriedade, estrutura de negócios, metodologia e movimentação de *ratings* pelas agências (ESMA, 2019). Tal iniciativa, no entanto, vai apenas ao encontro do argumento de Kruck (2016), que entende que tal esforço regulatório





apenas consolida a condição já desfrutada por estas empresas na dinâmica financeira global.

Paralelamente, nos Estados Unidos, o SEC também tem empreendido esforços na supervisão das NRSRO, sobretudo desde a eclosão da crise de 2008. Com efeito, tal iniciativa passou a encontrar respaldo na legislação do país desde 2010, o que tem como objetivo fomentar maior transparência na ação das agências, de modo a fazê-las atuar conforme as regras do regime do Consenso de Washington, isto é, buscando mitigar assimetrias informacionais nos mercados de capitais. No entanto, as conclusões do relatório, divulgado pelo órgão em dezembro de 2018, demonstram que as empresas, inclusive as três maiores, consideradas neste trabalho, não vêm atendendo aos requisitos necessários à emissão de *ratings* confiáveis, nem seguindo a metodologia e os procedimentos adequados a este fim (SEC, 2018).

Tais controvérsias em torno do *modus operandi* das agências não são novidade, contudo, para a literatura sobre o tema. De fato, recentes reflexões teóricas percebem o caráter político de sua atuação. Para Sinclair (2005), por exemplo, embora se apresentem como técnicas e neutras, as agências são atores eminentemente políticos, que atuam sobre a economia política estatal por meio da propagação da ortodoxia neoliberal. Em última instância, por conseguinte, teriam como objetivo promover a convergência, em torno de práticas neoliberais de gestão econômica, das políticas econômicas implementadas por governos nacionais, o que atenderia aos interesses dos investidores do mundo financeiro. Em linha semelhante, Paudyn (2014) denuncia o caráter falsa e pretensamente científico do *rating*, que, formulado a partir de um processo inconsistente e pouco transparente, serviria à despolitização das políticas econômicas nacionais, o que provocaria uma bifurcação artificial entre as esferas da política e da economia dos países. Consequentemente, afastada do debate político, a agenda neoliberal desfrutaria de maior longevidade em relação a alternativas de política econômica. Ademais, em última instância, torna-se também plausível considerar que essas distorções são de grande impacto, se analisadas à luz da economia comportamental, uma vez que a racionalidade de atores no sistema financeiro global estaria ainda mais comprometida, potencializando o diagnóstico de teorias como as de Kahneman (2013) e de Silver (2012).

Reforçando tais reflexões e corroborando a hipótese trabalhada nesta pesquisa, recentes observações empíricas da literatura demonstram a aversão das agências de *rating* ao desvirtuamento dos preceitos do Consenso de Washington. É o caso,





por exemplo, dos piores *ratings* atribuídos a países governados por partidos de esquerda, o que ocorre tanto em economias centrais (BARTA; JOHNSTON, 2017) quanto nas menos desenvolvidas (VAALER; SCHRAGE; BLOCK, 2006). Emblemática para o presente argumento é, também, a observação de Mathis, McAndrews e Rochet (2009), que concluem que as agências de *rating* atribuem menos importância às suas respectivas reputações como avaliadoras de risco do que *a priori* se poderia supor.

Um outro sintoma desta realidade pode ser percebido a partir da atuação das agências em eleições presidenciais. Nesses processos, supostamente democráticos, as agências têm seu próprio modo de votar nos candidatos de sua preferência, o que pode ter como consequência o rebaixamento do *rating* de um país quando da iminência de vitória de um candidato avesso aos interesses do mundo financeiro. No caso do Brasil, exemplo simbólico nesse sentido foram os sucessivos rebaixamentos da nota de risco brasileira ao longo do ano eleitoral de 2002, quando Lula, do Partido dos Trabalhadores, aparecia à frente em pesquisas eleitorais. Após eleito, o presidente teve de conviver com constantes pressões e chantagens explícitas sobre seu governo em prol de políticas neoliberais (YWATA, 2012). Já durante os governos de Dilma Rousseff, o caráter político da atuação das agências se mostraria ainda mais evidente, sobretudo durante as eleições de 2014, quando apoiaram explicitamente seus opositores, e no processo de crise que levou à sua destituição (MACHADO, 2018a). Por exemplo, na disputa por sua reeleição, as agências voltariam a tentar interferir no pleito em favor de um candidato mais alinhado aos interesses do mercado, como se pode notar no relatório publicado pela S&P no dia 31 de julho de 2014:

Acreditamos que o perfil das políticas de um segundo mandato de Dilma seria similar ao seu atual governo, no qual a Presidente continuaria supervisionando intensamente as decisões políticas. Embora esperemos certas mudanças na equipe e nas políticas econômicas, em geral estimamos “mais do mesmo” em termos de política desigual. Acreditamos que um governo de Aécio ou Campos poderia buscar uma política econômica mais consistente e orientada ao mercado, com um maior direcionamento inicial para a confiança do investidor doméstico e internacional.

No mesmo sentido, também no relatório acima mencionado, a S&P criticava a independência apenas operacional, e não estatutária, do Banco Central, que desponta como um dos cânones do Consenso de Washington, já que visa isolar





a condução da política monetária de influências políticas. Além disso, mesmo no governo Temer, alinhado ideologicamente às agências, as pressões exercidas nesse sentido não cessaram. Isto pôde ser observado na chantagem ocorrida em torno da reforma da previdência, quando as empresas, como represália ao fracasso do governo em levá-la adiante, rebaixaram a nota de risco do país (MACHADO, 2018b). Em meio a tais constrangimentos, embora as relações causais entre ações governamentais e pressões das agências permaneçam a ser esclarecidas pela literatura, pesquisas recentes sugerem a existência desta influência (IOANNOU, 2016; LUTEN, 2016), o que, na prática, significaria uma ingerência externa em processos supostamente democráticos. Tais interferências, por sua vez, iriam ao encontro do real propósito da atuação das agências, isto é, de fazer com que os países sigam aderentes às necessidades do funcionamento da globalização financeira.

Em suma, a classificação de risco de ativos financeiros poderia, dada a lógica interna dos mercados de capitais globalizados, justificar inicialmente a projeção das agências no sistema financeiro internacional, mas tal argumento, hoje, não resiste à observação dos fracassos das agências no desempenho desta função. Em contrapartida, como esclarecido pelo marco teórico apresentado e demonstrado pelo *modus operandi* dessas empresas, estas acabaram por se tornar atores responsáveis pela própria propagação das práticas e da ideologia necessárias à coerência interna do regime financeiro constituído sobre o poder estrutural dos EUA. Isto significa que a relevância das agências no sistema global de finanças está diretamente relacionada à relevância política e econômica do próprio Estado norte-americano, sobretudo levando-se em conta a posição hegemônica do dólar no sistema monetário internacional, e os caminhos necessários para que alcançasse este nível, descritos na primeira seção. Em outras palavras, a resiliência das agências enquanto atores centrais na globalização financeira é expressão, também, da resiliência do poder estrutural estadunidense, não se podendo dissociar um do outro.

Conclusão

O esforço teórico em se compreender a globalização financeira, a partir de suas dimensões tanto política quanto econômica, pode esclarecer questões que, *a priori*, estariam restritas a apenas uma destas duas esferas do conhecimento. No caso do problema considerado neste artigo, a conjugação de teorias que exploram o caráter político do estabelecimento de mercados de capitais globalizados com





os desdobramentos econômicos deste processo abre caminho para um novo entendimento acerca dos propósitos das agências de *rating* na dinâmica financeira global. Nesse sentido, buscou-se demonstrar que a ação destas empresas está diretamente relacionada à projeção, em escala global, do poder estrutural estadunidense, que se fortalece a partir dos vínculos institucionais estabelecidos entre o Estado norte-americano e o sistema global de finanças.

Uma vez percebidas as agências como um destes vínculos, o papel que lhes cabe na globalização financeira ganha uma nova dimensão, podendo ser associado à manutenção e à difusão das regras imprescindíveis ao funcionamento de tal realidade, o que ocorre em favor do Estado norte-americano. Esta hipótese se mostrou plausível a partir da observação da trajetória histórica das agências de *rating* enquanto instituições eminentemente americanas, que ganham proeminência no sistema financeiro globalizado que se constitui ao final do século XX. Como argumentado, a resiliência dessas empresas e a manutenção de sua relevância nesse ambiente se torna, assim, justificável, indo ao encontro das teses que contestam o declínio da condição hegemônica do dólar e dos próprios EUA. Como consequência, torna-se mais compreensível que seus respectivos fracassos como avaliadoras de risco não as ofuscam como atores centrais na globalização financeira.

Destas conclusões emerge, no entanto, a demanda por investigações empíricas que confirmem maior solidez à hipótese proposta. Embora os casos mencionados e os trechos dos relatórios apresentados a corroborem, uma análise comparada do *modus operandi* das empresas aqui consideradas com os de agências provenientes de outros países parece imprescindível para a obtenção de conclusões mais robustas nesse sentido. Isto se torna especialmente evidente a partir da iniciativa de outros países em criar suas próprias agências de *rating*, como é o caso da Dagong, oriunda da China, o que poderia, a partir da perspectiva teórica aqui adotada, representar um desafio ao poder estrutural norte-americano. Espera-se, contudo, que, a partir das bases lançadas por este trabalho, novos esclarecimentos acerca desses atores, ainda pouco explorados academicamente, possam ser alcançados.

Referências

AQUANNO, Scott. US Power and the International Bond Market: Financial Flows and the Construction of Risk Value. In: PANITCH, Leo; KONINGS, Martijn (eds.). *American Empire and the Political Economy of Global Finance*. Palgrave Macmillan, 2009.





- BARTA, Zsófia; JOHNSTON, Alison. Rating politics? Partisan discrimination in credit ratings in developed economies. *Comparative Political Studies*, pp. 1-34, 2017.
- BINICI, Mahir; HUTCHISON, Michael; MIAO, Evan W. Are credit ratings agencies discredited? Measuring market price effects from agencies sovereign debt announcements. *BIS Working Paper 704*, 2018.
- BOLTON, Patrick; FREIXAS, Xavier; SHAPIRO, Joel. *The credit ratings game*, 2011. Disponível em: <https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/pbolton/papers/CreditratingsJoF.pdf> Acesso em: 19 dez. 2017.
- CARVALHO, Fernando C. de. Mudanças no papel e nas estratégias do FMI e perspectivas para países emergentes. In: FERRARI FILHO, Fernando; DE PAULA, Luiz F. (orgs.). *Globalização financeira: ensaios de macroeconomia aberta*. Editora Vozes, 2004.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- COHEN, Benjamin J. *Currency power: understanding monetary rivalry*. Princeton University Press, 2015.
- DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo: a nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta*. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2017.
- ESMA, 2019. Final Report: Guidelines on the Submission of periodic information to ESMA by Credit Rating Agencies. *European Securities and Markets Authority*, 2019. Disponível em: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-publishes-guidelines-supervisory-reporting-credit-rating-agencies>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- FRIEDMAN, Thomas L. Foreign affairs; Don't Mess with Moody's. *The New York Times*, 1995. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1995/02/22/opinion/foreign-affairs-don-t-mess-with-moody-s.html>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- FRYDMAN, Roman; GOLDBERG, Michal D. Lehman Brothers collapse: was capitalism to blame? *The Guardian*, 2013. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2013/sep/13/lehman-brothers-was-capitalism-to-blame>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- IOANNOU, Stefanos. *The political economy of credit rating agencies: the case of sovereign ratings*. Tese de Doutorado em Filosofia, The University of Leeds, 2016.
- IOSCO. Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies: Final Report. *International Organisation of Securities Comissions*, 2015. Disponível em <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD482.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- KONINGS, Martijn. *The development of American finance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.





- KRASNER, Stephen G. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, v. 36, n. 2, International Regimes, p. 185-205, 1982.
- KRUCK, Andreas. Resilient blunderers: credit rating fiascos and rating agencies' institutionalized status as private authorities, *Journal of European Public Policy*, 2016. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1127274>. Acesso em: 23 fev. 2018.
- LUTEN, Leks. *Credit rating agencies: do the notorious big two influence domestic austerity policy?* Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Universiteit Leiden, 2016.
- MACHADO, Pedro L. N. *A Política da Classificação de Risco: Uma análise da atuação das agências de rating ao longo dos governos de Dilma Rousseff (2011-2016)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, 2018a.
- MACHADO, Pedro L. N. As agências de classificação de risco e seus impactos sobre a governança democrática: uma análise do caso brasileiro. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 7, n. 13, 2018b.
- MATHIS, Jérôme; MCANDREWS, James; ROCHET, Jean-Charles. Rating the raters: are reputational concerns powerful enough to discipline rating agencies? *Journal of Monetary Economics*, v. 56, p. 657-674, 2009.
- PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. *The making of global capitalism: the political economy of American empire*. Verso, 2012.
- PARTNOY, Frank. How and why credit rating agencies are not like other gatekeepers. *San Diego Legal Studies*, p. 7-46, 2006. Disponível em: <http://lamfin.arizona.edu/fixi/creditmod/Portnoy.pdf> Acesso em: 15 dez. 2017.
- PAUDYN, Bartholomew. *Credit ratings and sovereign debt: the political economy of creditworthiness through risk and uncertainty*. Palgrave Macmillan, 2014.
- PAULA, Luiz F. de. *Financial Liberalization and Economic Performance: Brazil at the crossroads*. Routledge Studies in the Modern World Economy, 2012.
- SATO, Eiti. *Economia e Política das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Fino Traço, 2012.
- SEC. 2018 Summary Report of Commission Staff's Examinations of Each of Nationally Recognized Statistical Rating Organisation. U. S. *Securities and Exchange Commission*, 2018. Disponível em https://www.sec.gov/files/nrsro-summary-report-2018_0.pdf. Acesso em: 12 mai. 2019.
- SILVER, Nate. *The Signal and the Noise: Why so many predictions fail – but some don't*. New York: The Penguin Press, 2012.
- SINCLAIR, Timothy J. *The new masters of capital: american bond rating agencies and the politics of creditworthiness*. Cornell University Press, 2005.





STRANGE, Susan. *States and Markets*. Continuum, 1996.

VAALER, Paul. M.; SCHRAGE, Burkhard; N., & BLOCK, Steven A. Elections, opportunism, partisanship and sovereign ratings in developing countries, *Review of Development Economics*, v. 10, p. 154-170, 2006.

WHITE, Lawrence J. Credit rating agencies: an overview. *Annual Review of Financial Economics*, v. 5, pp. 93-122, 2013.

WILLIAMSON, John. Democracy and the Washington Consensus. *World Development*, 1993, v. 21, n° 8, pp. 1329-1336.

YWATA, Ricardo K. *Ordem Mundial e Agências de Rating: o Brasil e as agências na era global (1996-2010)*. São Paulo: Editora Senac, 2012.





A coordenação do trabalho da UNMISS e das agências humanitárias na mitigação da crise humana no Sudão do Sul¹

Coordination of UNMISS and humanitarian agencies' work in mitigating the human crisis in South Sudan

DOI: 10.21530/ci.v14n2.2019.923

Joel Henrique Fonseca de Ávila²

Luiz Rogério Franco Goldoni³

Resumo

Objetiva-se analisar o trabalho conjunto entre a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) e as agências humanitárias, destacando os óbices logísticos. Foram utilizados, como metodologia, a revisão bibliográfica e a análise documental. Argumenta-se que a guerra civil, que eclodiu no Sudão do Sul no final de 2013, levou a UNMISS a criar os chamados *Protection of Civilian sites (POC sites)*, que são campos de deslocados internos localizados, pela primeira vez na história da ONU, dentro das bases militares de uma missão

1 Este artigo faz parte dos esforços do projeto de pesquisa "Perspectivas da Logística de Defesa Brasileira: Análise da Logística Humanitária Brasileira no Haiti", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil, Chamada Universal 01/2016, coordenado pelo Prof. Dr. Luiz Goldoni..

Os autores agradecem a Prof. Dr. Karina Furtado Rodrigues pela revisão e apontamentos, que ensejaram reflexões que impactaram na elaboração do texto. Os autores igualmente agradecem os comentários elaborados pelos pareceristas da Revista Carta Internacional. Por fim, os autores eximem a revisora e os pareceristas de qualquer falha, porventura presente no artigo, e se responsabilizam integralmente pelo conteúdo aqui apresentado.

2 Doutorando em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos, da ECEME. Major do Exército Brasileiro, com experiência em campo na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS), de 2014 a 2015, como oficial do Estado Maior, na seção de Treinamento (J7). Mestre Profissional em Operações Militares, pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO), em 2010.

3 Doutor em Ciência Política (UFF), professor da disciplina "Logística de Defesa" no PPGCM/ECEME e coordenador da Linha de Pesquisa "Gestão de Defesa" do Programa. Coordena o projeto "Perspectivas da Logística de Defesa Brasileira: Análise da Logística Humanitária Brasileira no Haiti", aprovado pela Chamada Universal MCTI/CNPQ no. 01/2016.

Artigo submetido em 23/03/2019 e aprovado em 02/08/2019.





de manutenção da paz. Esses campos, que possuíam condições precárias devido à restrição de espaço gerada pelo imenso afluxo de deslocados, necessitaram de considerável esforço logístico humanitário para suprir as demandas que cresciam vertiginosamente. Além disso, os *POC sites* demandaram elevado nível de cooperação e coordenação entre *peacekeepers* e diversos agentes humanitários, o que gerou lições que poderão ser utilizadas em missões de paz que passarem por crises semelhantes.

Palavras-chave: *POC sites*; Sudão do Sul; Logística Humanitária.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the joint work of UNMISS and the humanitarian agencies, highlighting the logistical obstacles, through literature review and documentary analysis. The civil war which has taken place in South Sudan, in the end of 2013, led the United Nations Mission in South Sudan (UNMISS) to create the so called Protection of Civilian sites (POC Sites) – internally displaced person camps which are located, for the first time in the History of UN, inside military bases of an UN peacekeeping mission. These camps, which had poor conditions, due to restriction of space, generated by the sharp inflow of displaced persons, has needed a substantial humanitarian logistical effort, in order to meet the demands, which had grown rapidly. Moreover, the POC sites demanded a huge level of cooperation and coordination among peacekeepers and the various humanitarian agents in the field, which brought together several lessons that can be used in peacekeeping missions, which may cope to similar crisis.

Keywords: POC sites; South Sudan; Humanitarian Logistics.

Introdução

O Sudão do Sul, país mais jovem dentre os signatários da Organização das Nações Unidas (ONU), é palco de uma grande crise gerada pela guerra civil, iniciada em 15 de dezembro de 2013, e que já afetou diretamente mais de 8 milhões de pessoas (STODDARD; JILLANI, 2016). Tal situação criou imensas demandas por segurança humanitária, que pressionaram os recursos humanos e materiais da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) (TURNBULL, 2016).

Como resposta a essa contingência, as bases da UNMISS precisaram abrir seus portões e permitir a entrada de milhares de civis sul-sudaneses, que escapavam dos massacres nas cidades. Eram criados, dessa forma, os *Protection of Civilian*





*Sites (POC Sites)*⁴, campos de deslocados internos dentro de bases militares da UNMISS. Tal fato não tinha precedentes na história da ONU (ARENSEN, 2016).

O efetivo de deslocados internos (IDP)⁵ em cada campo variava entre cerca de 2 mil até mais de 100 mil pessoas (UNMISS, 2017). Tal população, semelhante à de municípios de pequeno a médio porte, gerava uma grande demanda humanitária. Para suprir essa demanda, houve a necessidade de que os *peacekeepers*⁶ da UNMISS e os humanitários⁷ de várias Organizações Não Governamentais (ONG) trabalhassem em conjunto, dentro dos *POC sites*.

Os humanitários possuem princípios fundamentais tais como a neutralidade, a imparcialidade, a humanidade e a independência (UNMISS, 2014), que os impedem de trabalhar em áreas que têm seus perímetros defendidos por elementos armados. Porém, a crise humana e as condições de segurança do Sudão do Sul conduziram a uma quebra desse paradigma, levando UNMISS e humanitários a trabalharem juntos e de forma coordenada, dentro dos *POC sites*.

Este artigo objetiva analisar a coordenação dos trabalhos e a cooperação entre os *peacekeepers* da UNMISS e as diversas agências humanitárias na gestão da crise humana, no interior dos *POC sites*, durante os primeiros meses da guerra civil sul-sudanesa de 2013. Pretende também discutir as necessidades logísticas e os óbices que decorreram desse esforço conjunto. Para isso, a abordagem escolhida foi a qualitativa, empregando como metodologia o estudo de caso, além de revisão bibliográfica e análise documental.

Como instrumento de coleta de dados em fontes primárias, realizou-se uma análise de documentos oficiais e jurídicos, que permitiu compreender a relação entre as normas vigentes e a realidade demonstrada pelos acontecimentos no Sudão do Sul. Em relação às fontes secundárias, conduziu-se a revisão bibliográfica em teses, publicações acadêmicas e relatórios de agências humanitárias, que

4 Tradução dos autores: Campos de Proteção de Civis. Eram campos de deslocados internos no interior ou adjacências das bases da UNMISS, protegidos pelos militares e policiais da missão (CAPARINI, 2016).

5 *Internally Displaced Person*: “Deslocados são pessoas ou grupos compelidos a fugir de seus domicílios ou locais em que residiam habitualmente, de maneira súbita e imprevista, em consequência de conflitos armados, tensões internas, violações massivas dos direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem, e que não atravessaram uma fronteira reconhecida internacionalmente” (BRASIL, 2011, p. 25).

6 São as pessoas que fazem parte de uma Missão de Manutenção da Paz da ONU. São compostos por militares, policiais e civis, de diversos países. Para maiores detalhes, ver: UN (2009a).

7 São os agentes que trabalham para organizações de assistência humanitária, regionais ou internacionais, geralmente sem fins lucrativos e não governamentais. Não fazem parte da estrutura da ONU, mas têm seu trabalho coordenado pela Missão, por meio do Sub Representante Especial do Secretário-Geral (DSRSG) da ONU no país, que, também, é o Coordenador Humanitário. Para maiores informações, ver: UN (2009b).





tratavam sobre a problemática da coordenação das ações entre os *peacekeepers* e os humanitários que atuaram nos *POC sites*.

As referências documentais foram obtidas nos Mandatos da UNMISS, Relatórios do Secretário-Geral da ONU, Resoluções do Conselho de Segurança, estudos de agências da ONU e de Organizações Não Governamentais (ONG), relatórios de situação da UNMISS e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e mapas do serviço geográfico da UNMISS.

O acesso a tais referências se deu por meio de documentos eletrônicos já de posse do autor, fruto do período em que foi *Staff Officer Training* no Sudão do Sul (março de 2014 a março de 2015), por meio de solicitações a militares, policiais e humanitários que compuseram o efetivo da UNMISS, no período de 2013 a 2015, e por consultas a sites oficiais e acadêmicos. O recorte temporal da pesquisa foi o período de 2013 (ano no qual se iniciou a guerra civil que motivou a criação dos *POC sites*) até os dias atuais.

O mandato de proteção de civis da UNMISS

A Guerra Civil sul-sudanesa, que eclodiu em 15 de dezembro de 2013, foi fruto da disputa pelo poder entre o presidente Salva Kiir, da etnia Dinka⁸, e seu vice-presidente, Riek Machar, da etnia Nuer⁹. Essa rivalidade gerou um conflito de proporções nacionais, que dividiu o exército sul-sudanês em duas forças beligerantes, uma majoritariamente Dinka, constituída pelo exército regular sul-sudanês, o *Sudanese People Liberation Army (SPLA)*¹⁰, e a outra Nuer, comandada por Machar (SANTOS, 2018).

O estopim ocorreu na capital do país, Juba, onde foram constatados traços de limpeza étnica dos Dinka do *SPLA* contra os militares e civis Nuer. A elevada escalada de violência nas ruas da cidade levou a UNMISS a uma situação de insegurança extrema, acarretando, inclusive, a evacuação de civis da missão e das agências humanitárias. Nos dias seguintes, as hostilidades se espalharam por

8 Os Dinka são o maior grupo étnico do Sudão do Sul, composto por cerca de 20% da população do país (SANTOS, 2018).

9 Os Nuer são maioria nos estados do Nordeste do Sudão do Sul (SANTOS, 2018). A rivalidade política entre Kiir e Machar gerou a rivalidade étnica entre os Dinka e os Nuer, intensificada após a demissão de Machar em meados de 2013 (LEFF; LEBRUN, 2014).

10 Tradução do Autor: Exército de Libertação do Povo Sudanês (SANTOS, 2018).





outras regiões do país, principalmente a Nordeste, predominantemente Nuer, onde o exército rebelde se posicionou (STAMNES, 2015).

Nesse contexto, a população Nuer, residente em Juba, em massa buscou proteção dentro das bases da UNMISS, obrigando os *peacekeepers* a abrirem os portões para alojá-los. Tal exemplo seguiu-se em outras cidades: Bor, Bentiu e Malakal. Em uma semana, 35.000 deslocados estavam abrigados nos recém-criados *POC Sites*, demandando segurança sanitária, alimentar e física (BRIGGS; MONAGHAN, 2017).

A violência cometida por militares, tanto do governo como do exército rebelde, contra a população civil, levou o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a suspender o mandato da UNMISS, de Construção de Capacidades¹¹, contido na Resolução 1996 do CSNU, vigente no país desde sua independência, em 9 de julho de 2011, e o substituiu por outro, focado na proteção de civis. Tal medida tinha a finalidade de afastar a percepção de que a UNMISS estaria auxiliando um governo que cometia atos de violência contra sua própria população e que, além disso, ainda era uma das partes do conflito (SHARLAND; GORUR, 2015). Com isso, a UNMISS continuaria a obedecer a um dos princípios básicos das missões de manutenção da paz da ONU¹², a imparcialidade¹³ (UNITED NATIONS, 2008).

Dessa forma, o CSNU emitiu a Resolução 2155, em maio de 2014, instituindo o mandato de Proteção de Civis para a UNMISS. Além da prioridade na segurança da população não combatente, o Mandato determinava o monitoramento dos direitos humanos, a criação de condições para o acesso de ajuda humanitária e

11 O Mandato de Construção de Capacidades, corroborado no capítulo VII da Carta das Nações Unidas (INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE, 2015), consiste em apoiar um Estado na consolidação da paz e segurança, estabelecimento de condições para desenvolvimento, governança eficiente e democrática e estabelecimento de boas relações regionais (STAMNES, 2015).

12 Há diferentes tipos de missão que podem ser conduzidas pela ONU: i) prevenção de conflitos (*conflict prevention*), que “envolve a aplicação de medidas estruturais ou diplomáticas para evitar que tensões e disputas intra-estatais ou interestatais evoluam para um conflito violento” (UNITED NATIONS, 2008, p. 17, tradução nossa); ii) processo de pacificação (*peacemaking*), busca resolver conflitos em andamento e envolve ações diplomáticas para realizar um acordo negociado entre as partes hostis; iii) imposição da paz (*peace enforcement*), que envolve a aplicação, com a autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de uma série de medidas coercitivas (incluindo o emprego de força militar) objetivando a restauração da paz e da segurança internacionais; iv) construção da paz (*peacebuilding*), processo complexo e de longo prazo; as medidas de consolidação da paz procuram reforçar a capacidade do Estado para exercer eficaz e legitimamente suas funções essenciais e, v) manutenção da paz (*peacekeeping*), que é designada para manter a paz, mesmo que frágil, em um local onde houve uma cessação de hostilidades e as partes em conflito buscam implementar acordos (UNITED NATIONS, 2008, p. 18).

13 Apesar de as missões de manutenção da paz da ONU terem evoluído nas últimas seis décadas, há três princípios básicos que se mantêm imutáveis, como ferramentas para o processo de paz e segurança internacionais: o consenso das partes do conflito; a imparcialidade, e o não uso da força, exceto em legítima defesa ou defesa do mandato. Para maiores informações, ler: (UNITED NATIONS, 2008).





o apoio à implementação dos acordos de cessação de hostilidades (STAMNES, 2015; UN SECURITY COUNCIL, 2014). Tal forma de mandato ocorreu em diversas missões de paz do final do século XX e início do século XXI, desde os massacres em Ruanda e na Bósnia, em meados da década de 1990¹⁴.

A estratégia de proteção de civis surgiu no contexto dos ambientes complexos de conflitos intra-estatais, nos quais havia graves violações de direitos humanos, principalmente contra a população civil. A primeira missão de manutenção da paz com esse tipo de mandato ocorreu em Serra Leoa, em 1999 (MANTON; LANGHOLTZ, 2012). Naquela ocasião, foram tomadas todas as medidas necessárias para garantir a segurança e liberdade de movimento do pessoal e, dentro das capacidades e nas áreas de atuação, foi providenciada proteção para os civis sob iminente ameaça de violência física (UN SECURITY COUNCIL, 1999)¹⁵.

A partir de maio de 2012, 13 operações de manutenção da paz tiveram o mandato de proteger civis. Elas foram: UNAMSIL (Serra Leoa), MONUC (DR Congo), UNTAET (Timor Leste), UNMIL (Libéria), ONUB (Burundi), MINUSTAH (Haiti), UNOCI (Costa do Marfim), UNMIS (Sudão), UNIFIL (Líbano), UNAMID (Darfur), MINURCAT (República Centro Africana), UNMISS (Sudão do Sul) e UNISFA (Abyei) (MANTON; LANGHOLTZ, 2012, p. 12, tradução nossa)¹⁶.

O caráter dos conflitos intra-estatais é um grande desafio para as missões de Proteção de Civis. Os combates podem causar altas taxas de violência contra civis (GORUR; VELLTURO, 2017). Segundo Caparini (2016), 40% dos conflitos africanos, em 2015, envolveram violência dirigida diretamente contra civis. Ao invés de usar a força apenas para destruir o oponente, os beligerantes procuram atingir seus objetivos utilizando a população, por meio de deslocamento forçado,

14 No ano de 1994, durante 100 dias, cerca de 800.000 civis ruandeses foram mortos no maior genocídio da história. Em 1995, dois anos após ser designada pela ONU como *Safe Area*, a cidade de Srebrenica sofreu o maior massacre do conflito da Bósnia. Após essas atrocidades, o CSNU determinou ações para que nunca mais a comunidade internacional ficasse inerte, enquanto genocídios e assassinatos em massa ocorressem no mundo (MANTON; LANGHOLTZ, 2012).

15 A UNAMSIL, Missão das Nações Unidas em Serra Leoa, foi instituída pela Resolução 1270, do Conselho de Segurança, de 22 de outubro de 1999, que determinou, pela primeira vez, uma missão com o Mandato de Proteção de Civis. A UNAMSIL teve seu mandato revisto pela Resolução 1289, de 7 de fevereiro de 2000, e também pela Resolução 1346, de 30 de março de 2001, que reforçaram o uso de todos os meios necessários para proteger o mandato e os civis.

16 No original: “As of May 2012, 13 peacekeeping operations have been mandated to protect civilians. They are: UNAMSIL (Sierra Leone), MONUC (DR Congo), UNTAET (Timor Leste), UNMIL (Liberia), ONUB (Burundi), MINUSTAH (Haiti), UNOCI (Cote d’Ivoire), UNMIS (Sudan), UNIFIL (Lebanon), UNAMID (Darfur), MINURCAT (Central African Republic), UNMISS (South Sudan) and UNISFA (Abyei)” (MANTON; LANGHOLTZ, 2012, p. 12).





recrutamento compulsório e até atrocidades, com o intuito de causar terror ao adversário. O ataque deliberado a civis passou a ser considerado uma tática de guerra, utilizada por guerrilheiros e até por soldados convencionais (MANTON; LANGHOLTZ, 2012).

A violência direta contra civis, em forma de atrocidades, visa causar o terror, punir o apoio ao adversário ou ainda causar o extermínio de um grupo étnico. Além disso, há ainda o uso de violência sexual sistemática, como o estupro e escravidão sexual de mulheres e crianças de etnias ou comunidades rivais, causando infecção por HIV, prostituição e gravidez forçadas. Tais ameaças ocasionam o aumento no fluxo de refugiados e deslocados internos (MANTON; LANGHOLTZ, 2012).

Nesse ambiente de conflito intra-estatal, no qual os civis tornam-se alvos militares, identificou-se falta de direção e de esclarecimento aos componentes das missões da ONU. Este vácuo operacional tornava a proteção de civis totalmente ignorada ou cumprida de forma incipiente (MANTON, LANGHOLTZ, 2012). Para que fosse preenchida tal lacuna, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) produziu, em 2010, a Política para Proteção de Civis nas Operações de Paz das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2015). Tal material, atualizado em 2015, criou o conceito operacional de Proteção de Civis, que foi organizado em três “*tiers*”, ou camadas: “proteção por meio do processo político”, “proteção contra violência física” e “estabelecimento de um ambiente de proteção” (UNITED NATIONS, 2015; SEBASTIÁN, 2015). Tal material passou a ser adotado por todas as operações de paz da ONU (MANTON; LANGHOLTZ, 2012).

O nível de proteção por meio do processo político, segundo Sebastián (2015), é intimamente ligado ao uso do diálogo, focando em ações de caráter mais político, como negociação e mediação, diálogo com os perpetradores, além de divulgação das violações e também das ações que foram tomadas para mitigá-las.

O segundo nível trata da proteção de civis contra a violência física iminente, incluindo o trabalho dos componentes militares e de policiais no uso da força para prevenir, deter e reagir a situações nas quais os civis sofram ou sejam ameaçados de sofrer violência física. Este nível, portanto, foca no esforço policial e militar para evitar que os civis sejam acometidos pelos perigos do conflito armado (UNITED NATIONS, 2015).

O terceiro nível busca o estabelecimento de um ambiente de segurança e proteção. É mais abrangente do que somente o combate à violência física, pois envolve a proteção contra qualquer perigo, como a fome, a injustiça e a falta de condições mínimas de saúde e educação. Assim, o terceiro nível aborda programas





como proteção dos direitos legais dos civis, provimento de ajuda humanitária e apoio às instituições legais para o estabelecimento da lei e da ordem (SEBASTIÁN, 2015).

Portanto, para proteger os civis de forma abrangente, a UNMISS necessitava das ações conjuntas e coordenadas no âmbito interno da missão, entre seus militares, policiais e civis, e também no âmbito externo, principalmente com as diferentes agências humanitárias, sejam elas do *United Nations Country Team (UNCT)*¹⁷ ou de outras ONG¹⁸, todas sob diferentes mandatos e cadeias hierárquicas. Essa variedade de atores, necessários para cumprir os três níveis da proteção, é uma das características das chamadas missões multidimensionais¹⁹ de manutenção da paz da ONU (UNITED NATIONS, 2008).

Nesse contexto de múltiplas agências, toda a complexidade da segurança humana pode ser encarada sob seus diversos vieses, desde o da proteção contra ameaças físicas, até o combate ao flagelo da fome e o fornecimento de condições sanitárias básicas. No entanto, a crise instaurada pela guerra civil no Sudão do Sul, com combates ocorrendo próximos às bases e o aumento abrupto do número de deslocados, colocou à prova a capacidade de uma missão de manutenção da paz multidimensional, como a UNMISS, de proteger os civis de forma eficaz, no âmbito de um conflito armado.

O trabalho das agências humanitárias no Sudão do Sul

As principais funções de uma missão de manutenção da paz multidimensional da ONU são: criar um ambiente seguro e estável, propício para que o Estado

17 O Time de Campo das Nações Unidas (tradução nossa) é composto por todos os fundos, programas e agências da ONU que podem operar em um país (UNITED NATIONS, 2009b). O UNCT atua diretamente nas demandas humanitárias e, por isso, normalmente já está com suas agências desdobradas no país em conflito, antes da chegada dos componentes da missão de paz, e é desmobilizado somente após o término da missão. O UNCT não faz parte da constituição de uma missão de manutenção da paz, mas é um dos principais parceiros dela. Para mais informações, consultar: (UNITED NATIONS, 2009b), p. 90.

18 São agências, regionais ou internacionais, que trabalham em causas humanitárias, prestando auxílio direto à ONU. Integram com as missões de paz por meio de troca de informações e em projetos de assistência humanitária, recebendo, em contrapartida, proteção e até apoio de transporte (UNITED NATIONS, 2009b).

19 Missões de manutenção da paz que, ao contrário das tradicionais – que somente fiscalizam a obediência dos beligerantes a um acordo de paz – estabelecem, também, atividades para dar à nação anfitriã ferramentas para restabelecer a governabilidade, auxiliando na construção das capacidades políticas e institucionais, para que o Estado tenha a estabilidade garantida pela governabilidade e respeito aos Direitos Humanos. Envolvem ampla gama de atores, agrupados nos componentes militares, policiais e civis da missão. Suas ações coordenadas e cooperativas abrangem, ainda, o monitoramento dos Direitos Humanos (UNITED NATIONS, 2008; RODRIGUES; MIGON, 2017).





forneça as condições de segurança à sua população, nos limites da lei e dos Direitos Humanos, facilitar o processo político no período pós-conflito e prover uma atmosfera que garanta que a ONU e outros atores internacionais cumpram suas tarefas de uma maneira coerente e coordenada (UNITED NATIONS, 2008).

Uma missão de manutenção da paz raramente é encarregada de prestar assistência humanitária. Essa ajuda, normalmente, é realizada por outras agências da ONU, ou por ONG. Assim, usualmente, uma missão de manutenção da paz não possui, em sua composição, atores civis encarregados de prestar qualquer tipo de alívio humanitário (UNITED NATIONS, 2009a). Fiel a essa premissa, antes da eclosão da Guerra Civil de 2013, a UNMISS não realizava qualquer auxílio humanitário, que era responsabilidade exclusiva das agências do UNCT. Apesar de atuarem sob a mesma visão estratégica da liderança da operação de paz, dentro de uma abordagem integrada, tais agências tinham seus próprios mandatos, cadeia hierárquica, finanças e agendas (UNITED NATIONS, 2009b).

No Sudão do Sul, além do UNCT, estavam em campo, também, organizações não-governamentais humanitárias. Cada uma delas tinha uma missão específica e não possuía vínculos de subordinação com a UNMISS ou com o UNCT. Contudo, seus trabalhos eram coordenados pela missão, para que houvesse sinergia nas ações e se evitasse a duplicidade de esforços²⁰.

Os atores humanitários, antes do início da crise, buscavam obedecer aos princípios humanitários da independência e da neutralidade²¹ (STAMNES, 2015). Embora dividissem com a UNMISS o objetivo de melhorar as condições de vida da população do Sudão do Sul, eles tinham total independência nos processos estratégicos e de planejamento. Usavam a estratégia da coexistência, para que trabalhassem em uma mesma área com o mínimo de interferência, mantendo sempre distinção clara entre os objetivos humanitários, militares e políticos (UNMISS, 2013b).

20 As principais agências humanitárias presentes no interior dos POC sites são: Organização Internacional para Migração (IOM), Comitê Internacional de Resgate (IRC), Mentor Initiative, USAID, CARE, *World Relief*, *Mercy Corps*, *Concern*, *OXFAM*, *Acted*, *War Child*, *Hold The Child*, *International Medical Corps* (IMC), Women Development Group (WDG), Nonviolent Peaceforce, THESO, além de agências da UNCT, como a UNICEF, WFP e ACNUR. Elas atuam em um ou mais dos seguintes setores ou *clusters*: gestão e coordenação de campos, abrigos, educação, alimentação, emprego, limpeza, saúde, nutrição, proteção e proteção de crianças (REACH, 2015a; Id, 2015b; Id, 2015c; Id, 2015d).

21 O princípio da independência consiste em não depender da infraestrutura político-militar de qualquer ator, mesmo da ONU, para que os agentes realizem a promoção do alívio humanitário. Já o princípio da neutralidade significa que a agência humanitária não tomará qualquer partido no conflito, nem se engajará, de qualquer forma, em divergência de cunho político, racial, religioso ou ideológico (UNITED NATIONS, 2008).





Havia, também, a preocupação com o respeito ao espaço humanitário, que é o local no qual os atores humanitários desenvolvem suas atividades. Nessas áreas, não deve haver qualquer ação de agentes que possam ser, de alguma forma, ligados a uma das partes em conflito, incluindo-se aqueles que buscam traçar um acordo de paz ou implementar o desenvolvimento nacional. No espaço humanitário há, tão somente, assistência apolítica, baseada exclusivamente na resposta imparcial às demandas levantadas, buscando salvar vidas, aliviar o sofrimento ou restaurar a dignidade das pessoas afetadas pelo conflito (UNITED NATIONS, 2008). A manutenção dessa distinção garantiria às agências humanitárias o acesso seguro às zonas de conflito pois, ao prestar assistência a qualquer ator envolvido, essas agências teriam sua legitimidade respeitada pelos contendores. Dessa maneira, o trabalho das agências humanitárias, antes do início dos embates no Sudão do Sul, focava no alívio humanitário à população, que tinha recém adquirido sua independência. No entanto, a guerra civil mudou abruptamente a trajetória desse auxílio e das atividades da UNMISS (INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE, 2015).

O grande aumento do número de sul-sudaneses, que buscavam refúgio nas bases militares para se proteger dos massacres que ocorriam nas ruas dos principais centros urbanos (TURNBULL, 2016), impactou diretamente na elevação da demanda da UNMISS por espaço e recursos. Em cidades como Bentiu, no estado de Unity, o número de IDP chegou a 120 mil (BRIGGS, 2017). Uma das consequências do conflito foi a existência de aproximadamente 2 milhões de IDP e mais de 6 milhões de pessoas com necessidade de ajuda humanitária, demandando urgentemente fundos e recursos para o país (STODDARD; JILLANI, 2016).

Nos dias iniciais da guerra civil, várias agências humanitárias retiraram seu efetivo do Sudão do Sul. A insegurança e a incerteza do ambiente reduziram drasticamente o alívio humanitário, nos primeiros meses do conflito. Essa diminuição ocorreu, em parte, pela baixa aceitação de risco das agências. As condições de insegurança, aliadas à falta de infraestrutura logística, tornaram as agências humanitárias mais dependentes da proteção da UNMISS (STODDARD; JILLANI, 2016).

Segundo Sharland e Gorur (2015), a criação dos *POC sites* gerou ilhas de segurança, no âmbito de uma violenta guerra civil, para que as agências humanitárias pudessem executar seu trabalho. Elas precisaram, então, flexibilizar seus princípios fundamentais de neutralidade e independência, ao dependerem da segurança dos militares e policiais da UNMISS, para que pudessem prestar





seu apoio com o nível de segurança exigido. Portanto, os agentes humanitários passaram a confinar seu trabalho, em grande parte, aos *POC sites*.

Porém, conforme o conflito evoluía, o fluxo de deslocados para o interior dos campos de proteção crescia vertiginosamente. Em um mês, oito dos dez estados do Sudão do Sul já estavam afetados. Conforme Turnbull (2016), estima-se que nesse período houve 395 mil pessoas deslocadas, sendo 352 mil IDP e 43 mil refugiados²². Grande parte desses deslocados buscou proteção no interior das bases militares da UNMISS, nos principais centros urbanos do país como Juba, Wau, Malakal, Bentiu e Bor (TURNBULL, 2016), ampliando fortemente a necessidade de ajuda humanitária.

Tal cenário mostrou-se um grande desafio para as ONG e para o UNCT. O aumento inesperado das demandas logísticas exigiu um grande aporte de recursos e financiamentos, além da dependência da proteção prestada pela UNMISS. Tal fato conduziu a um aprofundamento na cooperação e interdependência entre a UNMISS e os humanitários.

As particularidades dos *protection of civilian sites*

Apesar de a criação dos *POC sites* ser um fato único na história da ONU, já houve situações semelhantes e precedentes, dentro do próprio Sudão do Sul. De acordo com o agente da UNMISS, Damian Lilly (apud ARENSEN, 2016, p. 16), entre outubro de 2012 e novembro de 2013, mais de 12 mil civis buscaram proteção nas bases da UNMISS, em várias partes do país, em 12 diferentes ocasiões. Contudo, tais casos tiveram curta duração, permitindo que a UNMISS e os agentes humanitários suprissem as demandas decorrentes. Todavia, tal fato já evidenciava uma tendência da população sul-sudanesa em buscar refúgio no interior das bases militares da UNMISS, quando se sentissem ameaçados. Prova disso é que, antes mesmo da criação dos *POC sites*, a UNMISS já possuía um guia procedimental sobre como lidar com civis que procurassem refúgio nas suas bases chamado “Diretrizes sobre Civis que Buscam Proteção nas Bases da UNMISS” (UNMISS, 2013b).

22 Refugiados são pessoas que tiveram de deixar ou permanecer fora do seu país ou cruzar uma fronteira reconhecida, pelo fato de que sua vida e sua liberdade se encontravam ameaçadas em virtude de um conflito armado. Nesse caso, os refugiados sul-sudaneses buscaram proteção nos países vizinhos (BRASIL, 2011).





O estabelecimento de áreas protegidas pela ONU já havia ocorrido cerca de 20 anos antes, no caso dos “*safe heavens*”, da Missão da ONU na Bósnia-Herzegovina, nos anos 1990. Tais regiões protegidas envolviam toda uma localidade, com grandes áreas planejadas, designadas para oferecer segurança aos civis (STAMNES, 2015). Ou seja, não foram criadas dentro das instalações da Missão da ONU, como foi o caso dos *POC sites*, mas em cidades preparadas previamente para proteger seus habitantes. Assim, a cidade de Srebrenica, na Bósnia, tornou-se uma “área segura” da ONU.

No entanto, apesar de a missão da ONU e dos membros do Estado bósnio terem o mandato de impedir ataques por meio do uso da força, para proteger essa “*safe area*”, a localidade de Srebrenica foi palco de uma carnificina em 1995. Cerca de 8 mil bósnios muçulmanos foram mortos pelos servo-bósnios, durante cinco dias, em um dos maiores genocídios da história recente da humanidade (GILBERT;RÜSCH, 2017). Tal fato evidenciou inépcia da ONU em proteger civis naquela época, tornando-se um dos principais motivos para a criação da estratégia de Proteção de Civis por meio, inclusive, do uso da força, que teve influência no formato de resposta gerado no Sudão do Sul, 20 anos depois.

Além de apresentarem conceitos diferentes em relação aos “*safe heavens*”, os *POC sites* também não podem ser confundidos com os campos de deslocados internos (*IDP camps*) convencionais (STAMNES, 2015). Conforme Briggs e Monaghan (2017), a primeira diferença entre os dois reside no aspecto legal. O *status* de inviolabilidade das instalações da ONU leva a concluir que todos aqueles que procurarem refúgio em um *POC site* terão a proteção física garantida e não poderão ser retirados pelo governo, ou por qualquer partido, sem o consentimento da ONU. Em um campo de IDP comum, tal inviolabilidade não é garantida pela ONU e, além disso, em seu interior não há qualquer proteção fornecida por militares ou policiais.

Outra importante particularidade dos *POC sites* está na segurança interna, garantia da lei e da ordem e outras funções estatais. Em um campo de IDP comum, as funções administrativas e de justiça são normalmente exercidas pelas autoridades locais. Já no caso dos *POC sites*, são exercidas pela própria ONU (BRIGGS; MONAGHAN, 2017).

Diferença peculiar se encontra no controle da entrada dos IDP. Em um *IDP camp* tradicional, não é comum haver limitações à entrada de qualquer um que queira permanecer no campo. Já no caso dos *POC sites*, a própria UNMISS é quem





autoriza o acesso ao site, dependendo das condições (BRIGGS; MONAGHAN, 2017). Segundo a UNMISS (2014), nas localidades onde não houver conflitos ou qualquer ameaça de violência física, não haverá novas admissões de IDP no interior dos campos.

A quarta diferença reside na liberdade de movimento. Os campos de IDP convencionais normalmente são instalados em áreas nas quais a população deslocada se sente segura para se movimentar livremente. São comumente localizados longe de cidades. Já os *POC sites* constituem-se em ilhas de segurança, no interior de áreas hostis e conflagradas, próximas ou no interior de centros urbanos, repletas de forças armadas do governo, que são percebidas como um perigo pelos IDP (BRIGGS; MONAGHAN, 2017).

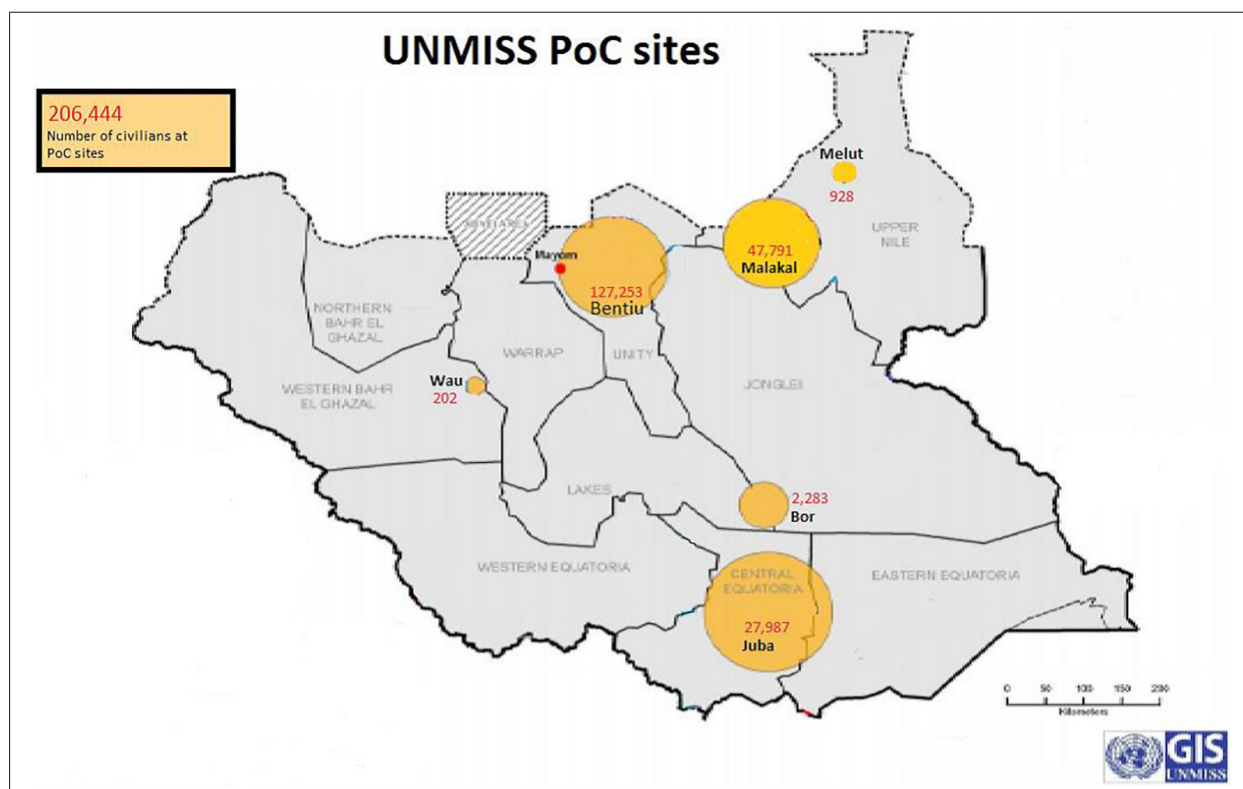
Os principais *POC sites* do Sudão do Sul são os de Bentiu, Juba, Wau, Malakal, e Bor, que são, também, os principais centros urbanos do país. Em agosto de 2017, Bentiu possuía 114.683 IDP; Juba possuía 38.448, nos seus *POC sites* I e III; Wau continha 32.596, somados os 169 abrigados no interior da base, com os 32.427 nas áreas adjacentes a ela; Malakal tinha 24.402; e Bor abrigava 1.940 IDP (UNMISS, 2017). Tais números podem ser comparados à população de pequenas ou médias cidades. E, como em qualquer cidade, os *POC sites* também necessitavam de defesa e segurança, além de água, alimento, saúde, e saneamento básico.

Para sistematizar e amparar o funcionamento dos *POC sites*, a UNMISS criou o documento “Orientação Adicional: Complemento às Diretrizes sobre Civis que Buscam Proteção nas Bases da UNMISS” (UNMISS, 2013a). Tal documento, de 29 de dezembro de 2013, complementava as instruções do documento original “Diretrizes sobre Civis que Buscam Proteção nas Bases da UNMISS” (UNMISS, 2013b), divulgado em abril do mesmo ano. O documento de abril determinava que a admissão de civis dentro da base seria feita somente em situações extremas e, preferencialmente, não mais que por 72 horas. Já a Orientação Adicional tratou sobre a improbabilidade de cumprimento desse prazo fosse, devido ao início da guerra civil, determinando que a UNMISS e os agentes humanitários trabalhassem em conjunto para mitigar a possível crise humanitária que se instalaria (UNMISS, 2013a).





Figura 1 – Número de IDP por POC site, de 14 a 27 de novembro de 2015



Fonte: INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE, 2015, p. 8.

A cooperação e o trabalho coordenado entre UNMISS e agências humanitárias

A coordenação entre humanitários e *peacekeepers*

A rápida escalada da crise nos *POC sites* forçou a UNMISS a responder, de forma oportuna e eficaz, às demandas criadas, enquanto também requeria atores humanitários para auxiliar no salvamento de vidas, dentro de suas bases militares, combinação considerada improvável (ARENSEN, 2016). A situação caótica forçou, portanto, ao aprofundamento da coordenação de organizações distintas, porém de objetivos semelhantes e missões compatíveis (IDRIS; SOH, 2014), como a UNMISS e as ONG que atuavam no Sudão do Sul.

Nos primeiros meses do conflito, as agências humanitárias haviam cessado suas atividades quase que completamente. Somente poucas organizações continuaram seus programas nas áreas diretamente afetadas, sendo que a maioria da comunidade humanitária, por questões de segurança, estava confinada nos *POC sites* e em suas áreas periféricas. Cabe ressaltar que, em 2014, apenas cerca de 10% da





população sob risco estava abrigada dentro dos POC sites; os outros 90% estavam espalhados por diversas áreas do país, muitas delas tomadas por conflitos e com acesso controlado pelos beligerantes, que cometiam graves abusos aos direitos humanos (STODDARD; JILLANI, 2016).

Porém, como já se previa na Doutrina Capstone²³ (UNITED NATIONS, 2008), quando há pouca ou nenhuma paz a ser mantida, a integração entre a missão de manutenção da paz da ONU e as agências humanitárias pode criar dificuldades para os humanitários. Isso ocorre, particularmente, caso fique clara sua ligação com os objetivos políticos e de segurança da missão. No pior cenário, como o do Sudão do Sul, a integração poderia pôr em risco a operação e a vida do pessoal das agências empregado em campo, pois se uma das partes do conflito verificasse a quebra dos princípios de neutralidade e independência, poderia atacar ou restringir o acesso dos humanitários.

Assim, o cenário de guerra civil do Sudão do Sul acabou por limitar a independência das agências humanitárias e restringir seu acesso a algumas áreas que necessitavam de seu auxílio. A opção que a maior parte das ONG encontrou foi a de se integrar de forma mais abrangente à UNMISS, mantendo suas atividades confinadas preponderantemente dentro dos *POC sites*.

Inicialmente, os atores humanitários ficaram reticentes quanto à associação mais direta com as forças militares da UNMISS, ao prestar ajuda dentro dos campos de proteção. Entretanto, conforme as demandas por esse auxílio aumentavam, em virtude do grande aumento do número de deslocados, diversos atores foram compelidos a realizar seus trabalhos dentro das bases militares (STAMNES, 2015). Segundo Arensen (2016), com exceção dos Médicos Sem Fronteiras (MSF) e do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), um grande número de agências humanitárias demonstrou preferência por instalar bases no interior dos *POC sites* da UNMISS, ao invés de buscar estabelecer as capacidades operacionais nas áreas mais isoladas, onde as necessidades humanitárias eram bem maiores.

Aprofundou-se, assim, a cooperação entre humanitários e *peacekeepers*, dentro dos *POC sites*. As atividades humanitárias eram coordenadas pelo Time Humanitário

23 A Doutrina Capstone foi criada para ser um guia para os *peacekeepers* compreenderem os princípios básicos e os conceitos que norteiam as operações de paz da atualidade. Tem como objetivo fortalecer e profissionalizar o planejamento, gerenciamento e condução de operações da paz, fruto das experiências adquiridas pela existência da ONU, desde o fim da 2ª Guerra Mundial (UNITED NATIONS, 2008).





de Campo²⁴ e pelos *clusters*²⁵, sob a liderança do Coordenador Humanitário e com o apoio do Escritório para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA)²⁶ (UNMISS, 2014).

Foi instituído um cluster para gestão dos *POC sites*, com as responsabilidades divididas entre *peacekeepers* e humanitários. Enquanto estes cuidavam da provisão de auxílio humanitário, aqueles eram responsáveis pela segurança interna e proteção externa dos campos (UN SECURITY COUNCIL, 2016). No entanto, quando a situação se tornava muito perigosa para a atuação dos humanitários, a UNMISS assumia algumas responsabilidades, como a distribuição de água e comida, gerenciamento dos campos e construção de latrinas. Algumas instalações de saúde da missão também prestaram cuidados médicos a um número substancial de civis (STAMNES, 2015).

A cooperação e coordenação entre os mecanismos eram asseguradas pelo *cluster* de gestão dos campos, por reuniões de coordenação diárias e pela ação do Coordenador Humanitário. A UNMISS e seus parceiros humanitários estavam, dessa forma, aprofundando o nível de cooperação em uma escala que poderia servir de modelo para missões que encarassem desafios semelhantes (STAMNES, 2015).

A Logística Humanitária nos POC Sites

Em 24 de dezembro de 2013, o CSNU emitiu a Resolução 2132, que autorizou o incremento de mais 5.500 militares e 423 policiais à UNMISS, necessários para garantir a segurança nos *POC sites* (UN SECURITY COUNCIL, 2013). Tal aumento no efetivo pressionou os recursos disponíveis para garantir os requisitos logísticos de equipamento, acomodação e suprimentos (ARENSEN, 2016). Além disso, ainda havia 200.000 IDP espalhados pelas principais bases da UNMISS, que acabaram exacerbando a pressão por recursos (UN SECURITY COUNCIL, 2014).

Houve, portanto, um enorme aumento no número de pessoas dentro das bases da UNMISS. Além dos *peacekeepers* e IDP, havia, também, o aumento do efetivo

24 *Humanitarian Country Team*. Eram as agências do UNCT que atuavam no Sudão do Sul.

25 Cluster: são grupos de trabalho de todas as agências humanitárias, incluindo as do UNCT, governamentais e não governamentais, que trabalham em um setor particular. Pode haver clusters de educação, saúde, proteção, telecomunicações, água e saneamento básico, dentre outros (UNITED NATIONS, 2009b).

26 *UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs*. Apoia o Coordenador Humanitário e pode incluir Oficiais de Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas, para reforçar as relações entre a comunidade humanitária e o componente militar da missão de paz (UNITED NATIONS, 2009b).





de humanitários, necessitando-se, assim, coordenar a divisão de espaço e tarefas de várias agências, dentro de uma área bem restrita (SHARLAND; GORUR, 2015).

As condições de espaço nos *POC sites* eram muito precárias. Segundo Briggs e Monaghan (2017), existem padrões mínimos para um campo de deslocados internos: espaço mínimo de 30 m² por pessoa, uma latrina para cada 20 pessoas e um suprimento diário de água de 15 litros por pessoa. No entanto, alguns *POC sites* da UNMISS, nos seus primeiros anos, estavam ofertando, em média, um espaço de somente 4 m² por pessoa (ARENSEN, 2016). Ressalta-se que a presença de humanitários e *peacekeepers* impacta no cálculo de latrinas e consumo de água, por exemplo. Em outras palavras, além da logística para atender aos vulneráveis, a ajuda humanitária requer sua própria logística para manter seu pessoal deslocado no teatro de operações (HEASLIP; SHARIF; ALTHONAYAN, 2012; IDRIS; SOH, 2014; MAKEPEACE; TATHAM; WU, 2017).

Além da restrição de espaço e escassez de recursos, outro efeito complicador era o clima. A falta de planejamento e infraestrutura dos *POC sites* acabava por deixar os IDP nas partes inundáveis das bases. As fortes chuvas, que ocorriam principalmente no verão, transformavam os *POC sites* em grandes lamaçais. Segundo Arensen (2016), durante cerca de dois terços do ano, áreas destinadas à população desalojada sofriam inundações. Tal fato contribuía para o aumento de surtos de cólera e de outras doenças causadas pela falta de saneamento básico. A solução para tal problema foi atender IDP em hospitais da UNMISS, além de construir *POC sites* planejados e em áreas elevadas, com melhor drenagem (STAMNES, 2015).

No tocante à situação logística das agências humanitárias, muitas delas acabaram por restringir seu apoio somente ao interior dos *POC sites*. Isso ocorreu porque, mesmo antes da crise, era muito difícil estabelecer a presença humanitária no Sudão do Sul, pois as condições precárias do país demandavam um grande investimento logístico e financeiro para garantir necessidades fundamentais para os humanitários, como acomodação, água, comida, veículos e rotas de evacuação. Portanto, a realidade da infraestrutura, aliada à segurança precária, criaram baixo nível de confiança para operar em campo. Dessa maneira, somente as grandes agências humanitárias, como os Médicos Sem Fronteiras e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que possuem fundos independentes, mecanismos de segurança interna robustos ou grandes modelos de distribuição de suprimentos, estavam preparadas para agir fora dos *POC sites*. Todas as outras não possuíam recursos suficientes para a construção de novas bases (STODDARD; JILLANI, 2016).





Além disso, as condições dos transportes no Sudão do Sul eram muito precárias. O país contava com poucas redes de estradas, todas em péssimo estado, intransitáveis na época das chuvas (UN SECURITY COUNCIL, 2016). Quanto ao modal fluvial, os comboios de balsas que navegavam pelo rio Nilo costumavam atrasar por semanas. Os suprimentos ficavam acumulados, competindo por espaços nos comboios terrestres ou nas balsas (UN SECURITY COUNCIL, 2016).

Nessas condições, a UNMISS e as agências humanitárias dependiam muito do transporte aéreo, aumentando drasticamente os custos operacionais e limitando o movimento de suprimentos²⁷. Essa dependência ocorria não só pelas condições das estradas e dos rios, mas também por questões de segurança: mesmo quando as estradas estavam transitáveis, havia restrição de movimento em grande parte dos trechos, devido a existência de minas terrestres ou milícias armadas (STODDARD; JILLANI, 2016). Quanto ao transporte fluvial, havia o risco de saques de piratas que assaltavam embarcações no rio Nilo, além do ataque de tropas armadas, como o executado por militares rebeldes à balsa de suprimentos da UNMISS, que se deslocava de Juba para Malakal, em 2014 (ARENSEN, 2016).

A logística humanitária no Sudão do Sul foi um grande desafio. A dificuldade de acesso a várias localidades limitou o auxílio humanitário, na sua maior parte, ao interior dos *POC sites*. De acordo com o Plano de Resposta Humanitária do Sudão do Sul (apud STODDARD; JILLANI, 2016), as principais necessidades consistiam no fornecimento de alimentos, seguido pelos serviços de saúde, saneamento básico e proteção física dos civis afetados pelo conflito. Tais necessidades foram um grande fator de pressão para o trabalho conjunto da UNMISS e das agências humanitárias, gerando, muitas vezes, divergências no modo de solucioná-las.

As divergências entre humanitários e *peacekeepers*

As principais divergências existentes entre humanitários e *peacekeepers* se relacionavam à dinâmica de funcionamento dos campos. Ou seja, questões sobre como e quando a missão deveria aceitar novos civis na área de proteção, quando e como os campos deveriam ser criados ou fechados e, principalmente, qual o mínimo de condições de conforto que a missão deveria fornecer aos civis (SHARLAND; GORUR, 2015).

27 Conforme Davids, Beeres e Fenema (2013), a utilização do transporte aéreo deve ser restringida ao envio de insumos com elevada relação peso/volume X custo. Assim, justifica-se, por exemplo, a utilização desse modal para a expedição de medicamentos e vacinas, enquanto que alimentos, água e roupas, quando possível, devem ser transportados por outras vias.





O trabalho conjunto gerou diversos atritos. A maioria dos funcionários da UNMISS não tinha experiência humanitária e a coordenação inicial foi muitas vezes antagônica. De acordo com os humanitários, a estrutura hierárquica militar da missão e seu sistema burocrático limitavam o processo decisório dos assuntos humanitários, que deveria ser rápido e oportuno. Havia falta de entendimento entre a maioria dos indivíduos sobre como o outro sistema funcionava, com crescentes frustrações e ineficiência (ARENSEN, 2016).

Outra divergência foi sobre a realocação de IDP para novos campos, para que se alcançassem os padrões mínimos de fornecimento de água, saneamento básico e abrigos. Para os humanitários, as ações tomadas pela UNMISS foram muito lentas, produzindo um severo impacto nas condições de saúde dos residentes dos campos (MEDECINS SANS FRONTIERES, 2016). Além disso, a missão, por muitas vezes, conduzia a realocação sem obter o consentimento dos IDP (SHARLAND; GORUR, 2015), contrariando o que os humanitários pregavam.

Muitas ONG tinham a percepção de que o fechamento dos campos era de alta prioridade para a missão. Enquanto os humanitários desejavam criar uma infraestrutura de apoio e recreação mais permanente nos *POC sites*, a UNMISS buscava manter os campos em condições tais que permitissem fornecer somente o mínimo necessário à sobrevivência dos deslocados. A missão evitava tornar os campos um fator de atração cada vez maior para os IDP, pois isso pressionaria a necessidade de recursos. Os humanitários, ao contrário, buscavam prover-lhes o máximo de conforto, nas melhores condições possíveis (ARENSEN, 2016). Enquanto a UNMISS priorizava o emprego de materiais de menor durabilidade e preço mais baixo, raciocinando que os *POC sites* logo deixariam de existir, os humanitários planejavam o emprego de materiais de melhor qualidade e resistência, pois tinham a premissa de que os campos ainda iriam existir por muito tempo (SHARLAND; GORUR, 2015). Tal divergência gerava atritos entre as diferentes lideranças.

Dessa forma, a convergência de esforços dessas duas estruturas de trabalho completamente distintas gerou inúmeros desafios na cooperação, pois as formas de abordagem dos problemas, assim como os conceitos e princípios, eram, muitas vezes, antagônicos. Cabia, portanto, aos coordenadores dessas duas estruturas identificarem qual tipo de abordagem seria a mais adequada para cada problema. Assim, a despeito das divergências de ideias, a cooperação levou ao aumento do conhecimento mútuo entre *peacekeepers* e humanitários, favorecendo a ampliação da experiência de trabalho conjunto, no transcorrer de uma grande crise humanitária.





Conclusões

A UNMISS e as agências humanitárias são os atores que assumiram a responsabilidade de proteção de civis na crise humana do Sudão do Sul. A responsabilidade da UNMISS é prover a proteção física, enquanto a dos humanitários é fornecer serviços de alívio para as condições extremas dos civis. A necessidade de colaboração foi vital. *Peacekeepers* e humanitários buscaram articular seus papéis e responsabilidades, engajando-se sempre em discussões cooperativas e na avaliação de desempenho. As enormes demandas logísticas dos *POC sites* precisaram ser supridas por meio de um ambiente de trabalho sinérgico, no qual se buscou o aprendizado e melhoria constantes.

Apesar das diversas diferenças de métodos e procedimentos para a solução de problemas entre *peacekeepers* e humanitários, avançou-se na maneira de prover segurança humana em um ambiente complexo de conflito intra-estatal. A liderança da missão buscou cooperar com os humanitários, além de coordenar as ações que deveriam ser realizadas. As divergências foram muitas, mas, mesmo no âmbito de múltiplas agências, houve sinergia de propósitos, com a consequente melhoria da situação dos campos de proteção de civis. Por conta do esforço conjunto, houve melhor planejamento e construção da infraestrutura dos *POC sites*, para dar condições mais dignas aos IDP. Campos como o de Juba e Malakal foram realocados para áreas com melhor drenagem, infraestrutura mais planejada, buscando atingir o *sphere standard* humanitário.

Dessa forma, consolidou-se o papel complementar entre a UNMISS e as agências humanitárias. A missão, tradicionalmente planejada para prover um ambiente seguro para a assistência humanitária, passou a promover o monitoramento dos Direitos Humanos (UNMISS, 2014). Já as agências, usufruindo dessa proteção, passaram a ter liberdade de executar suas ações.

No caso do Sudão do Sul, ficou evidente que o alívio humanitário chega preponderantemente até onde se alcança a segurança propiciada por uma operação de manutenção da paz. Enquanto os *POC sites* se tornaram uma concentração de agências humanitárias, áreas mais afastadas, nas quais não havia presença de tropas da UNMISS, permaneceram sem o auxílio humanitário.

Tais fatos permitem concluir que os princípios humanitários de neutralidade e independência devem ser revistos, em contextos de atuação conjunta com operações de paz multidimensionais. Afinal, seria realmente prejudicial que agências humanitárias atuassem sob a segurança de tropas das Nações Unidas? O caso do





Sudão do Sul evidenciou que tropas militares não retiraram a independência e neutralidade das agências, nem colocaram em risco a legitimidade de suas ações. Apenas mostrou que, em certas situações, como em violentos conflitos armados, tal proteção é necessária para que as vidas dos humanitários não estejam expostas a um risco inaceitável.

Crises como a guerra civil sul-sudanesa possuem problemas inéditos. Cabe àqueles que se propõem a mitigá-las unir esforços e buscar um diálogo compreensivo, para alcançar soluções multifocais para os desafios, com ações rápidas que considerem o maior número possível de fatores. Assim, vidas humanas serão salvas. E salvar vidas é o que UNMISS e agências humanitárias mais possuem em comum. Essa é a missão primordial, tanto de humanitários quanto de *peacekeepers*.

Referências

- ARENSEN, Michael. *If We Leave we are Killed: Lessons Learned from South Sudan Protection of Civilians Sites, 2013 – 2016*. International Organization of Migration, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/kUgcFh>. Acesso em: 17 set. 2017.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Manual do Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas*. Brasília, 2011.
- BRIGGS, Caelin; MONAGHAN, Lisa. Norwegian Refugee Council. *Protection of Civilian Sites: Lessons from South Sudan for future operations*. NRC, 2017.
- CAPARINI, Marina. Challenges to Contemporary Peace Support Operations in Africa. *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol 17, Issue 2, 2016.
- DAVIDS, C.; BEERES, R.; FENEMA, P. C. Operational defense sourcing: organizing military logistics in Afghanistan. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, v. 43, n. 2, p. 116-133, 2013.
- GILBERT, Geoff; RÜSCH, Anna Magdalena. *Creating safe zones and safe corridors in conflict situations: Providing protection at home or preventing the search for asylum?* Sydney: Kaldor Centre for International Refugee Law, 2017.
- GORUR, Aditi; VELLTURO, Madeline. *Local Conflict, Local Peacekeeping*. The Stimson Center, 2017.
- HEASLIP, G.; SHARIF, A. M.; ALTHONAYAN, A. Employing a systems-based perspective to the identification of inter-relationships within humanitarian logistics. *Int. J. Production Economics*, n. 139, p. 377-392, 2012.





- IDRIS, Aida; SOH, Saiful Nizam Che. The Relative effects of logistics, coordination and human resource on humanitarian aid and disaster relief mission performance. *The South East Asian Journal of Management*, v. 8, n. 2, p. 87-103, oct. 2014.
- INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE (IRRI). *Protecting some of the people some of the time: Civilian perspectives on peacekeeping forces in South Sudan*. 2015.
- LEFF, Jonah; LEBRUN, Emile. *Following the Thread: Arms and Ammunition Tracing in Sudan and South Sudan*. Genebra, Small Arms Survey, 2014. Disponível em: <http://www.smallarmssurveysudan.org/fileadmin/docs/working-papers/HSBA-WP32-Arms-Tracing.pdf>. Acesso em: 12 mar 2019.
- MAKEPEACE, D.; TATHAM, P.; WU, Y. Internal integration in humanitarian supply chain management: Perspectives at the logistics-programmes interface. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, v. 7, n. 1, p.26-56, 2017.
- MANTON, Robert; LANGHOLTZ, Harvey J. *Protection of Civilians*. Williamsburg: Peace Operations Training Institute, 2012.
- MEDECINS SANS FRONTIERES. *MSF internal review of the February 2016 attack on the Malakal Protection of Civilians Site and the post-event situation*. 2016.
- REACH. CCCM Cluster. *Bentiu Snapshot*. December 2015. 2015a. Disponível em: http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_sdd_20factsheet_bentiu_camp_pocsitesnapshot_07dec2015_1.pdf. Acesso em: 28 jun.2019.
- REACH. CCCM Cluster. *Bor Snapshot*. December 2015. 2015b. Disponível em: http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_sdd_20factsheet_bor_camp_pocsitesnapshot_07dec2015_0.pdf. Acesso em: 28 jun.2019.
- REACH. CCCM Cluster. *UN House POC 1 Snapshot*. October 2015. 2015c. Disponível em: http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_sdd_factsheet_juba_camp_poc1sitesnapshot_22oct2015_0.pdf. Acesso em: 28 jun. 2019.
- REACH. CCCM Cluster. *Wau Snapshot*. December 2015. 2015d. http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_sdd_factsheet_wau_camp_pocsitesnapshot_11dec2015_0.pdf. Acesso em: 28 jun. 2019.
- RODRIGUES, Anselmo de Oliveira; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz. *Carta Internacional*, v. 12, n. 3, p. 77-103, 2017. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/issue/view/38>. Acesso em: 24 jul. 2019.
- SANTOS, D. M. A. *Conflitos e Proteção de Civis na África: O caso da Estratégia das Nações Unidas para o Uso da Força e para a Segurança Humana no Sudão do Sul (2011-2018)*. 2018. 326 f. Tese (Doutorando em Ciências Militares) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.





- SEBASTIÁN, Sofía. *The Role Of Police In UN Peace Operations: Filling The Gap In The Protection of Civilians From Physical Violence*. Washington: The Stimson Center, 2015.
- SHARLAND, Lisa; GORUR, Aditi. *Revising the UN Peacekeeping Mandate in South Sudan: Maintaining Focus on the Protection of Civilians*. The Stimson Center and The Australian Strategic Policy Institute, 2015.
- STAMNES, Eli. *The United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS): Protecting Civilians in a Volatile Environment*. Policy Brief 24/2015. NUPI – NORWEGIAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, 2015.
- STODDARD, Abby; JILLANI, Shoaib. *The effects of insecurity on humanitarian coverage*. UK: Secure Access in Volatile Environment (SAVE) research programme, 2016.
- TURNBULL, Marilise. *Humanitarian Quality Assurance – South Sudan: Evaluation of the 2013 Juba conflict response*. Effectiveness Review Series 2014-15. Oxfam, 2016.
- UNITED NATIONS. UN Department of Peacekeeping Operations / Department of Field Support Policy. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. UN, 2008.
- UNITED NATIONS. *Core Pre Deployment Training Materials – Unit 2*. UN, 2009a.
- UNITED NATIONS. *Core Pre Deployment Training Materials – Unit 3*. UN, 2009b.
- UNITED NATIONS. UN DPKO/DFS. *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/2VolwK>. Acesso em: 4 set. 2017.
- UNMISS. *Additional Guidance: Supplement to ‘Guidelines on Civilians Seeking Protection at UNMISS Bases*. 2013a. Disponível em: <http://goo.gl/E4luhj>. Acesso em: 5 set. 2017.
- UNMISS. *Guidelines on Civilians Seeking Protection in UNMISS Bases*. 2013b. Disponível em: <http://goo.gl/a16PL8>. Acesso em: 5 set. 2017.
- UNMISS. *Supplemental Guidance No. 2 to the UNMISS Guidelines on Civilians Seeking Protection at UNMISS Bases (2013)*. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/UppIzD>. Acesso em: 5 set. 2017.
- UNMISS. Media and Spokesperson Unity. *PoC Update 21 August 2017*. 2017. Disponível em <https://unmiss.unmissions.org/unmiss-poc-sites-update-no-174>. Acesso em: 5 set. 2017.
- UN SECURITY COUNCIL. S/1999/1270. “Resolution 1270.” 1999. Disponível em <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unamsil/mandate.html>. Acesso em: 01 fev. 2019.
- UN SECURITY COUNCIL. *United Nations Security Council Resolution 2132 endorsing the recommendation temporarily increase the overall force levels of UNMISS*. Adopted by the Security Council at its 7091st meeting. 2013. Disponível em: <https://www.un.org/%20press/en/2013/sc11230.doc.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.





UN SECURITY COUNCIL. *United Nations Security Council Resolution 2155 extending the UN Mission in South Sudan*. Adopted by the Security Council at its 7182nd meeting, on 27th May 2014. 2014. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2155.php>. Acesso em: 26 jun. 2019.

UN SECURITY COUNCIL. S/2016/951. *Special report of the Secretary-General on the review of the mandate of the United Nations Mission in South Sudan*. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/frLnOU>. Acesso em: 17 set. 2017.





O Combate ao Tráfico de Drogas na Fronteira Brasil-Bolívia (2008-2012)¹

The Fight Against Drug Trafficking on the Brazil-Bolivia Border (2008-2012)

DOI: 10.21530/ci.v14n2.2019.873

Helena Salim de Castro²

Resumo

O tráfico internacional de drogas é uma das principais ameaças de segurança para os países da América do Sul, em especial o Brasil e a Bolívia. O país andino é o terceiro maior produtor mundial de cocaína e o território brasileiro é uma das principais rotas de trânsito para as drogas enviadas à Europa, bem como, é considerado o principal mercado consumidor para a cocaína boliviana. O objetivo central neste artigo é analisar a cooperação entre o Brasil e a Bolívia para o policiamento do combate ao tráfico de drogas. O recorte temporal abará o período entre novembro de 2008, quando a agência antidrogas estadunidense, *Drug Enforcement Administration* (DEA), foi expulsa do território boliviano, o que gerou uma aproximação entre os governos brasileiro e boliviano, até o final de janeiro de 2012, quando foi estabelecido um acordo trilateral entre Bolívia, Brasil e Estados Unidos. Analisar-se-á os acordos, reuniões e operações realizados pelas autoridades e burocracias brasileiras e bolivianas responsáveis pelas atividades de fiscalização e repressão ao tráfico de drogas, a fim de compreender como ocorreu a relação bilateral Brasil-Bolívia.

Palavras-chave: Cooperação; Tráfico de Drogas; Brasil; Bolívia.

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

2 Mestre e Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Professora Adjunta de Relações Internacionais na Universidade Paulista UNIP, Campus Swift, Campinas/SP. Membro do Grupo de Estudos sobre Conflitos Internacionais (GECI-PUC) e do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP). Este artigo é resultado da minha dissertação de mestrado, a qual foi desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira.

Artigo submetido em 13/12/2018 e aprovado em 02/05/2019.





Abstract

One of the main security threats to South American countries is international drug trafficking, especially in the case of Brazil and Bolivia. The Andean country is the third largest cocaine producer in the world and the Brazilian territory is one of the main drug trafficking to Europe, in addition, Brazil is the main consumer market for Bolivian cocaine. The central aim of this paper will be to analyze the cooperation between Brazil and Bolivia for the policing of the fight against drug trafficking. The time cut will cover the period between November 2008, when the United States antidrugs agency, Drug Enforcement Administration (DEA), was expelled from Bolivia, until the end of January 2012, when a trilateral agreement was signed among Bolivia, Brazil and United States. We will analyze the agreements, meetings and operations carried out by the Brazilian and Bolivian authorities and bureaucracies, which were responsible for the activities of control and repression of drug trafficking, in order to understand how the Brazil-Bolivia bilateral cooperation was.

Keywords: Cooperation; Drug Trafficking; Brazil; Bolivia.

Introdução

Neste artigo serão analisados as operações e os acordos estabelecidos pelas forças de segurança brasileiras e bolivianas entre os anos de 2008 e 2012, no que concerne ao combate ao tráfico de drogas na região de fronteira. Partimos das premissas de que o tráfico de drogas é um problema comum entre o Brasil e a Bolívia e que, com a expulsão da agência antidrogas dos Estados Unidos, *Drug Enforcement Administration* (DEA³), em novembro de 2008, do território boliviano, as instituições policiais e militares brasileiras configuraram-se como importantes parceiros operacionais da Bolívia no combate ao tráfico.

Nossa análise terá como marco final o acordo trilateral Bolívia, Brasil e Estados Unidos, assinado em janeiro de 2012. Esse acordo representou o retorno da parceria formal na luta antidrogas entre o país andino e a grande potência regional, após

3 A DEA foi criada em 1974, durante o governo do presidente Richard Nixon, com o objetivo de controlar e reprimir o consumo e comércio de drogas nos Estados Unidos e no exterior, por meio de escritórios instalados ao redor do mundo.





três anos da expulsão da DEA, cujo objetivo é aumentar a fiscalização e destruição das plantações de folha de coca excedentária⁴ no território boliviano.

O caráter transnacional do tráfico de drogas impulsiona os governos a elaborarem mecanismos de cooperação que permitam um eficaz combate à essa atividade ilícita. Essa situação é percebida na América do Sul. A complexidade e a dinâmica do tráfico de drogas afetam os países, conformando uma rede de produção, venda e consumo de substâncias ilícitas. Na região, encontram-se os maiores produtores de cocaína do mundo: Bolívia, Colômbia e Peru; os quais beneficiam-se da proximidade com o maior mercado consumidor da droga, os Estados Unidos. Ademais, os países sul-americanos destacam-se como países de trânsito de drogas, como é o caso da Venezuela e do Brasil.

O Brasil tem uma grande importância na dinâmica do tráfico de drogas na região sul-americana. É considerado um país de ciclo completo para o tráfico, no qual internamente ocorrem a produção, a venda e o consumo de drogas, além do uso do sistema financeiro local para a lavagem de dinheiro gerado por essa atividade ilícita (DREYFUS, 2009). A crescente importância do país na complexa rede de tráfico de drogas da América do Sul exige a elaboração de análises específicas sobre seu papel nesse contexto, principalmente considerando a necessidade de cooperação com os governos vizinhos diante da ameaça transfronteiriça.

A inserção internacional do Brasil no combate ao tráfico de drogas iniciou-se nos anos de 1990 (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997). Em paralelo com uma política externa participativa nos regimes internacionais, houve uma preocupação maior do governo com o uso e o tráfico de drogas dentro do território. A extensa região de fronteira compartilhada com a Bolívia, devido ao grande fluxo de atividades ilegais, ganha destaque nessa questão. O país andino é atualmente o terceiro maior produtor de cocaína da América do Sul e o principal exportador da droga para o Brasil. Pretende-se, portanto, analisar neste artigo a cooperação em atividades de policiamento no combate ao tráfico de drogas entre o Brasil e a Bolívia, levando em conta o contexto social e político de ambos os países e o papel das instituições nacionais para o estreitamento da cooperação bilateral.

4 O cultivo de folha de coca excedentária é aquele que ocorre em áreas não autorizadas pelo governo, as quais devem ser erradicadas, e também se refere à folha de coca produzida em áreas autorizadas, mas que excede a quantidade permitida pelas autoridades, ficando sujeita a racionalização e sanções administrativas. Em 2017, foi aprovada a nova Lei Geral sobre Coca na Bolívia, que substituiu a de 1988, e traz novas permissões e regras para o cultivo e comercialização da folha de coca no país (BOLÍVIA, 2017). Atualmente, é permitido o cultivo de folha de coca em um espaço de até 22.000 hectares na Bolívia (NACIONES UNIDAS, 2018).





Ao discorrer sobre os elementos que caracterizaram essa cooperação, o presente artigo visa contribuir com uma área recente na literatura sobre crimes transfronteiriços, que se refere à discussão sobre a importância de analisar o policiamento conjunto entre agentes e instituições, como polícias e Forças Armadas, de diferentes países. Na literatura sobre a cooperação entre a Bolívia e o Brasil, há alguns autores que destacam a importância da diplomacia presidencial e o papel de atores estatais, como os ministérios das Relações Exteriores e da Justiça (BIATO, 2012). Ainda nessa linha de análise, o tema do combate às drogas é recorrentemente apresentado como uma das áreas dentro de um escopo maior da cooperação entre os dois países, que teria aumentado a partir da ascensão de governos com alinhamentos ideológicos próximos (GISBERT, 2011; HIRST, 2013). De outro lado, encontram-se autores que observam os aspectos técnicos da cooperação, analisando o impacto da presença do narcotráfico na região e as estratégias de combate que deveriam ser aplicadas (SCHULTZ-KRAFT, 2010), principalmente visando uma melhoria da gestão pública nas cidades-gêmeas entre os dois países (DEL PRADO, 2012; DIAS JÚNIOR; CRIVELATTI; COSTA, 2013; GIMENEZ, 2015).

Dialogando com essa literatura, pretendemos destacar a importância e a autonomia das burocracias estatais no processo de cooperação internacional, mais especificamente o protagonismo que o Ministério da Justiça e a Polícia Federal brasileira tiveram nas ações de policiamento conjunto para o combate ao tráfico de drogas na fronteira com a Bolívia. Para isso, o artigo será dividido em três sessões, para além desta Introdução e das Considerações Finais. Na primeira sessão, abarcaremos uma discussão sobre as características e elementos que impulsionaram a aproximação entre Brasil e Bolívia no que concerne à temática do tráfico de drogas, principalmente a partir dos anos 2000. Posteriormente, na segunda sessão, serão apresentados e discutidos os principais acordos assinados entre as autoridades brasileiras e bolivianas ao longo dos anos de 2008 e 2012. Assim, em seguida, na última sessão, é possível apresentar e discutir as operações e os exercícios conjuntos realizados na região de fronteira entre os dois países, os quais deram o tom da cooperação bilateral Brasil-Bolívia.

Um breve histórico da aproximação Brasil-Bolívia na questão do tráfico de drogas

O Brasil e a Bolívia são países importantes na rede transnacional de tráfico de drogas. O país andino é o terceiro maior produtor mundial de cocaína. De acordo





com o relatório da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) (NACIONES UNIDAS, 2018), de 2015 para 2016⁵ houve um aumento de 14% na área de cultivo da folha de coca (matéria-prima para a produção da cocaína) no território boliviano (de 20.200ha para 23.100ha). O Brasil, por sua vez, é considerado um dos maiores mercados consumidores de cocaína do Cone Sul. De 2004 a 2010, triplicou o número de apreensões federais de cocaína no Brasil, chegando a 27 toneladas (UNITED NATIONS, 2012). Além do consumo interno, o território brasileiro consolidou-se como uma das principais rotas de trânsito para a droga produzida nos Andes. Entre 2012 e 2016, o Brasil foi o segundo país mais mencionado como local de partida da cocaína apreendida que teria como destino os mercados europeus e o principal local de partida ou trânsito para a cocaína traficada para a Ásia (UNITED NATIONS, 2018).

A proximidade entre os dois países facilita o fluxo do tráfico. A maior fronteira terrestre brasileira é compartilhada com a Bolívia, assim como a do território boliviano é aquela compartilhada com o Brasil. Três dos maiores departamentos bolivianos fazem divisa com estados brasileiros: Pando (Bolívia) faz divisa com o Acre e Rondônia (Brasil); Beni (Bolívia) faz divisa com Rondônia; e Santa Cruz (Bolívia) faz divisa com Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Brasil). Uma das principais saídas para a cocaína boliviana é o departamento de Santa Cruz e o departamento de Beni. Nesse último, há uma grande concentração de pistas de pouso clandestinas para aeronaves utilizadas pelos traficantes bolivianos e estrangeiros para enviar a cocaína processada em Cochabamba até o estado de Rondônia, no Brasil (SCHULTZE-KRAFT, 2010).

A preocupação com o tráfico de drogas na região de fronteira é uma questão que perpassa a história das relações bilaterais dos países. A formalização da cooperação entre Brasil e Bolívia para o combate aos ilícitos fronteiriços data da assinatura do Convênio de Assistência Recíproca para Repressão ao Tráfico de Ilícitos de Drogas que Produzem Dependência, de 1977, o qual ainda se encontra vigente. Esse acordo estabeleceu a necessidade dos países de cooperar na troca de informações e intercâmbio de pessoal para treinamentos, e designou os organismos policiais como os responsáveis pela repressão ao tráfico de drogas, em seus respectivos territórios (BRASIL, 1977). Em 1988, foi assinado um protocolo adicional ao Convênio de 1977 (BRASIL, 1988), porém ainda está “em tramitação”, de acordo com o Sistema de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

5 O relatório ressalta que, embora tenha havido esse aumento, a área utilizada para cultivo de coca ainda é menor que o observado em anos anteriores, como 2006 (27.500 ha) e 2010 (31.000 ha) (NACIONES UNIDAS, 2018).





A cooperação nessa temática não ocupou, entretanto, um espaço de destaque na agenda bilateral durante o século XX. O Brasil manteve-se distante dos principais debates e discussões regionais sobre o tráfico de entorpecentes. Ademais, ao longo dos anos de 1980, o principal parceiro da Bolívia nas ações de combate ao tráfico de drogas era os Estados Unidos (LEICHTMAN, 2000). O governo estadunidense, sob a justificativa da “guerra às drogas”, liderou e financiou diversas operações no território boliviano, como as operações *Blast Furnace*⁶, em 1986, e *Snow Cap*⁷, em 1987, o que colocava o país como o principal ator estrangeiro na luta antidrogas na Bolívia (RODRIGUES, 2012).

Apenas em 1999 outro acordo de destaque foi assinado entre Bolívia e Brasil, o qual entrou em vigor em março de 2004: o Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (BRASIL, 1999). Esse acordo foi estabelecido em um contexto no qual o governo dos Estados Unidos voltou seus esforços antidrogas para a Colômbia (Plano Colômbia), que alcançava o posto de principal produtor mundial de cocaína. Não obstante, o governo estadunidense ainda permanecia como importante parceiro da Bolívia.

Com o início do século XXI, um novo contexto social e político interferiu no relacionamento entre Bolívia e Estados Unidos. O início do novo milênio é marcado pelo acirramento das manifestações populares no país andino, principalmente por parte de camponeses e *cocaleros*⁸ insatisfeitos com a repressão ao cultivo da folha de coca e com a influência estadunidense na política antidrogas boliviana. A instabilidade interna, juntamente com o fracasso das operações antidrogas, contribuiu para a ascensão do candidato do Movimento para o Socialismo (MAS), o líder indígena e *cocalero* Evo Morales, à presidência da Bolívia. Eleito em 2005, Morales transformaria a histórica relação de seu país com a grande potência.

Com claras divergências ideológicas, refletidas na aproximação do presidente boliviano de antigos rivais estadunidenses (Venezuela, Cuba e Irã) e na manutenção

6 A Operação *Blast Furnace* ocorreu em julho de 1986. Na ocasião, militares estadunidenses e agentes da DEA lideraram as tropas bolivianas em ações para destruir laboratórios de refinamento de cocaína localizados na selva boliviana (RODRIGUES, 2012).

7 Um ano após a Operação *Blast Furnace*, o governo boliviano, novamente com o auxílio estadunidense, lançou uma nova operação que tinha como objetivo diminuir a quantidade de cocaína enviada aos Estados Unidos, em um prazo de três anos (RODRIGUES, 2004).

8 Trata-se de um movimento social formado por indígenas e antigos mineradores – os quais, após a crise econômica do setor, foram demitidos – que têm no cultivo da folha de coca o seu sustento. Considerados os representantes da “vanguarda esquerdista” da Bolívia, os *cocaleros* constituem a base do Movimento para o Socialismo (MAS) (SOUSA, 2010).





de uma retórica anti-imperialista e antiamericanista na política externa (BRIENEN, 2015), a relação entre Bolívia e Estados Unidos ganharia novos contornos principalmente no que se refere à política antidrogas. Contrariando a norma internacional de condenação ao cultivo de qualquer substância entorpecente, Morales manteve e expandiu a política do “cato”, a qual foi criada pelo seu antecessor e garantia o direito de cada família boliviana cultivar folha de coca num espaço de 1.600 m² (medida do cato), e investiu em uma política internacional de revalorização da planta (GRISAFFI; LEDEBUR, 2016).

Não obstante, o rompimento da relação entre os países teve como marco inicial o envolvimento da embaixada estadunidense nas divergências políticas internas da Bolívia. Os partidos de oposição à administração de Morales reivindicavam a autonomia departamental em relação ao governo central, principalmente no que concernia à arrecadação de impostos referentes à exploração e comercialização de hidrocarbonetos (LISBOA, 2015). Nesse contexto de tensão política interna, foi realizada uma reunião secreta, em agosto de 2008, entre o embaixador dos Estados Unidos na Bolívia, Phillipe Goldeberg, e o governador da oposição, do departamento de Santa Cruz, a qual foi interpretada por Morales como uma tentativa do governo estadunidense de comandar um processo separatista no país andino (LISBOA, 2015,). Esse fato gerou a expulsão do embaixador em setembro do mesmo ano e o rompimento das relações diplomáticas entre os dois países.

Em retaliação à ação boliviana, os Estados Unidos também expulsaram o embaixador da Bolívia em Washington e promoveram a “desertificação” do país, incluindo-o na lista daqueles não cumpridores das metas de combate às drogas (MAYORGA, 2009). Apesar dos esforços bolivianos e dos resultados positivos quanto à diminuição do cultivo de coca, o presidente George W. Bush vetou a proposta de ampliação do ATPDEA (Decreto de Promoção Comercial Andina e Erradicação de Drogas) – assinado em 2002 – para mais seis meses, a partir de outubro de 2008. Mesmo sob a administração de Obama, o veto permaneceu, ocasionando no expiro definitivo do acordo em julho de 2009 (DELGADO; CUNHA FILHO, 2010).

Essa sequência de desentendimentos entre os dois países culminou na suspensão das atividades da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e na expulsão da DEA. Sob suspeita de envolvimento com atividades de espionagem e devido às diversas acusações de desrespeito aos direitos humanos e de uso de violência contra a população, a agência antidrogas foi expulsa da Bolívia em novembro de 2008 (MAYORGA, 2009; BRIENEN, 2015). No entanto, cabe assinalar que o governo estadunidense continuou a contribuir





financeiramente para a redução do tráfico de cocaína na Bolívia. Como analisado por Lisboa (2015), a Seção de Assuntos de Narcóticos (NAS, na sigla em inglês), dos Estados Unidos, enviou recursos financeiros para a realização de operações da Força Especial de Luta Contra o Narcotráfico (FELCN) e outras unidades policiais bolivianas, pelo menos até o ano de 2012. A expulsão da DEA significou, portanto, uma ruptura na cooperação militar e policial entre os dois países.

Sem o apoio operacional dos Estados Unidos, o governo boliviano reformularia suas parcerias internacionais, pois mesmo com a política de revalorização da folha de coca, manteve-se uma postura combativa com relação ao tráfico de cocaína. A partir de 2008, por exemplo, as Forças Armadas do país passaram a atuar diretamente no combate ao tráfico (MAYORGA, 2009). Assim, para garantir uma postura repressiva com relação aos grupos traficantes de cocaína, a Bolívia buscou outros parceiros na luta contra o tráfico, sendo um deles o Brasil, representado, principalmente, pelo Departamento da Polícia Federal (DPF).

Os acordos estabelecidos entre Brasil e Bolívia de 2008 a 2012

Conforme mencionado, já havia um histórico de acordos estabelecidos entre o Brasil e a Bolívia sobre a temática do tráfico de drogas. No entanto, essa cooperação ganhou maior expressão a partir de 2008. A expulsão da DEA do país andino, a necessidade de manter um controle do tráfico na região e o contexto social e político da época foram alguns dos elementos que contribuíram para o reforço da cooperação. Nos primeiros anos do século XXI, os dois países aproximaram-se, em grande parte em decorrência da diplomacia presidencial exercida por Luís Inácio Lula da Silva, que foi capaz de aumentar o diálogo com os países da região (CASON; POWER, 2009). Na interpretação de Hirst (2013), a diplomacia presidencial, que caracterizou a administração de Lula, e um pretense alinhamento ideológico entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o MAS facilitaram o estabelecimento de uma relação favorável entre os dois países.

Ademais, a expansão do tráfico de drogas no início do século XXI, juntamente com a expulsão da DEA do país andino, aproximariam as instituições brasileiras e bolivianas para atuarem em conjunto nessa questão. No início dos anos 2000, a preocupação com a segurança pública e o tráfico de drogas configurou-se como a terceira área de maior relevância na parceria bilateral Brasil-Bolívia – precedida pelo setor energético e de infraestrutura (HIRST, 2013). Em uma entrevista em 2015,





o ex-chanceler Celso Amorim⁹, afirmou que houve uma demanda por parte da Bolívia para a cooperação brasileira em substituição à cooperação estadunidense, a qual foi atendida pelo país (GIMENEZ, 2015). Um mês após a expulsão DEA, o presidente boliviano procurou o Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil para discutir o estabelecimento de uma cooperação para o combate ao tráfico de drogas.

Para o ex-embaixador boliviano em Brasília, Jerjes Justiniano Talavera, em serviço em 2015, os desentendimentos de seu país com os Estados Unidos, que culminaram na suspensão do ATPDEA e na expulsão da DEA, fizeram com que outros três países se comprometessem a ocupar o espaço deixado pela grande potência: Argentina, Venezuela e Brasil. Ademais, segundo Talavera, houve uma cooperação maior entre as polícias e exércitos brasileiros e bolivianos, tanto para execução de operações quanto no que concerne à oferta de treinamentos e cursos militares (GIMENEZ, 2015). Oslain Campos Santana, então diretor da Divisão de Investigação e Combate ao Crime Organizado Transnacional da Polícia Federal, relatou, em entrevista realizada em 2015, que a cooperação policial entre os dois países inseriu-se dentro de um acordo “guarda-chuva” de repressão ao narcotráfico já existente entre os governos, via o Ministério das Relações Exteriores (GIMENEZ, 2015).

No entanto, conforme assinalado por Amorim e observado em telegramas enviados da embaixada estadunidense em Brasília, o envolvimento do MRE na cooperação para o combate ao narcotráfico, entre os anos de 2008 e 2012, foi irrisória, em comparação com outros setores e ministérios brasileiros. Amorim afirmou que havia pouco conhecimento sobre esse tipo de cooperação na pasta do MRE e que foi apenas quando exerceu o cargo de ministro da Defesa, no governo de Dilma Rousseff (2011-2016), que participou de acordos com a Bolívia, os quais envolveram a doação de equipamentos brasileiros aos militares bolivianos (GIMENEZ, 2015).

Documentos revelados pelo portal do Wikileaks demonstram que a aproximação entre a Bolívia e o Brasil na questão do combate ao tráfico de drogas ocorreu mais em razão de pressões dos Estados Unidos e de interesses de órgãos burocráticos brasileiros, como o Ministério da Justiça e a Polícia Federal, do que por ímpeto

9 As entrevistas citadas ao longo do artigo foram realizadas pela pesquisadora Heloisa Marques Gimenez, ao longo do ano de 2015, e estão disponíveis em: GIMENEZ, Heloísa M. Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014). 2015. 493 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.





de política externa. Apesar de demonstrar interesse na cooperação com o governo boliviano, em razão da preocupação com o fluxo de cocaína entre os dois países, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, na época, assinalou um certo receio com a capacidade de substituir a DEA na Bolívia (WIKILEAKS2008).

Tal posicionamento também foi seguido inicialmente pela Polícia Federal brasileira (PF), que se indagou sobre a possibilidade de ocupar o espaço da agência estadunidense. No entanto, de forma oposta ao órgão de política exterior do país, a PF, agência vinculada ao Ministério da Justiça, assinalou um interesse da unidade em aumentar a presença de agentes da DEA no Brasil, a fim de auxiliar no combate regional ao tráfico de drogas (WIKILEAKS, 2008). Esse interesse da agência policial brasileira tinha sustentação em uma estratégia já assinalada pelo governo dos Estados Unidos.

Com a saída da DEA da Bolívia, o governo estadunidense optou por realocar os agentes expulsos em outros países sul-americanos, entre eles o Brasil. Para evitar transtornos com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que se opunha à criação de novos escritórios da agência no país, a solução encontrada pelas autoridades estadunidenses foi “inchar” os escritórios já existentes em São Paulo e Brasília. O governo dos Estados Unidos conseguiria manter, assim, esses agentes em atuação na região e aumentaria o engajamento do Brasil na cooperação regional. Solução apoiada e incentivada pelo Ministério da Justiça, Polícia Federal e governo brasileiros (WIKILEAKS, 2009a; CONROY; FRIEDMAN-RUDOVSKY; VIANA, 2011).

A influência estadunidense na política antidrogas do Brasil e, conseqüentemente, no tipo de cooperação que o país estabeleceria com seus vizinhos se daria de forma indireta, através da realização de treinamentos de agentes da Polícia Federal nos Estados Unidos e da doação de equipamentos para os escritórios brasileiros. No ano de 2009, foram doados computadores, impressoras, aparelhos de GPS, cães treinados para encontrar drogas e muitos outros equipamentos para os escritórios da PF de Brasília, das polícias civis e militares e unidades de investigação de outros estados brasileiros (WIKILEAKS, 2010). O Brasil, munido de expertise e instrumentos de ação garantidos pela DEA, passaria, a partir de então, a ser um importante parceiro da Bolívia na luta contra o tráfico de drogas.

Diante dessas movimentações, observamos que a cooperação para o combate ao tráfico de drogas entre o Brasil e a Bolívia ressalta a importância do Ministério da Justiça como o principal órgão estatal na elaboração de acordos com o vizinho andino. Já em 21 de novembro de 2008, os ministros da Justiça de ambos os países, Tarso Genro no Brasil e Celina Torrico na Bolívia, assinaram uma nota conjunta





em que a Polícia Federal brasileira (PF) se comprometia a assumir o controle do combate ao tráfico de drogas no território boliviano. Era o início da reaproximação entre os dois países nessa temática. De acordo com a nota, a cooperação iria alcançar um novo patamar. Para além das trocas de informação e inteligência, o acordo propunha maior efetivo policial na fronteira e a atuação da PF em ações de destruição de pistas clandestinas e áreas ilegais de plantação de folha de coca localizadas na Bolívia (PF..., 2008).

A nota conjunta foi formalizada em 18 de fevereiro de 2009, quando a PF e a Polícia Nacional da Bolívia (PNB) assinaram um acordo de cooperação no combate ao crime organizado. O acordo foi assinado durante uma reunião que tratava da Estratégia de Cooperação Policial Brasil-Bolívia 2009, realizada na cidade de Campo Grande, Mato Grosso do Sul. O documento previa uma série de ações, com validade de um ano, como a troca de informações de inteligência, de treinamentos e apoio logístico em operações. O objetivo principal era combater a lavagem de dinheiro e o tráfico de drogas e armas (POLÍCIAS..., 2009). O Departamento da Polícia Federal havia emitido uma nota¹⁰ à embaixada brasileira em La Paz, no início do mês, para que se convidasse dois representantes da Força Aérea boliviana, atuantes nas operações de erradicação de cultivo de ilícitos, para participarem, como observadores, dessa reunião, que ocorreu entre os dias 17 e 19 de fevereiro.

Os adidos da Polícia Federal e dos militares, estabelecidos na embaixada brasileira em La Paz, também eram responsáveis por coordenar e convidar os agentes bolivianos para participar de seminários e treinamentos voltados para o combate ao crime organizado no Brasil. Roberto Severo Ramos, então chefe de gabinete do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em entrevista realizada em 2015, assinalou que as operações ostensivas que são executadas nas regiões de fronteira, como a Operação Ágata¹¹, que se encontra sob o âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras¹² (Pefron), exige um grande esforço de planejamento

10 As informações sobre notas transmitidas e encontros de comissões entre autoridades do Brasil e da Bolívia foram retiradas dos telegramas compartilhados entre o MRE e a embaixada brasileira em La Paz, durante os anos de 2008 a 2012, disponíveis no arquivo histórico do Itamaraty.

11 A Operação Ágata, um dos eixos do Plano Estratégico de Fronteiras, é conduzida pelo Ministério da Defesa e consiste no emprego das Forças Armadas em pontos específicos da fronteira brasileira a fim de realizar operações de caráter pontual e temporário (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL, 2011).

12 Em 8 junho de 2011, sob a administração da presidente Dilma Rousseff, foi lançado o Decreto nº 7.496, que instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras (Pefron). Sob a responsabilidade do vice-presidente da República, o Pefron tem o objetivo de reforçar a presença do Estado nas fronteiras terrestres do Brasil, através de ações de “fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos fronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (BRASIL, 2011).





e transparência. De acordo com Ramos, sempre houve o convite para que o país vizinho participasse como observador dessas operações, o qual era realizado através dos adidos militares brasileiros estabelecidos na embaixada em La Paz (GIMENEZ, 2015).

Houve, entre os anos de 2008 e 2012, uma intensa relação via adidos militares, o que dinamizava as ações conjuntas de controle do crime organizado. Não havia uma participação direta dos governos federais. Era emitido o convite e cabia às autoridades bolivianas enviar representantes das Forças Armadas para observar as ações. Em 18 de outubro de 2010, foi emitida uma nota da embaixada brasileira em La Paz informando que os adidos da Polícia Federal confirmavam a participação de autoridades bolivianas no Seminário Internacional sobre Repressão ao Crime Organizado, para tratarem do tema da cooperação bilateral em matéria criminal Brasil-Bolívia, organizado pelo DPF e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) em Brasília, entre os dias 27 e 29 de outubro do mesmo ano. Entre as autoridades bolivianas presentes no Seminário, estavam o chefe do UNODC na Bolívia e seis policiais da Força Especial de Luta contra o Narcotráfico (FELCN).

A realização do Seminário, além de refletir o interesse das autoridades brasileiras e bolivianas em fortalecer a cooperação bilateral, no que concerne ao combate do crime organizado, sinalizou a importância e a autonomia que determinadas burocracias estatais, no caso a Polícia Federal, tiveram na impulsão da cooperação para o policiamento. Durante a ocasião, o então diretor de luta contra a Delinquência Organizada da Polícia Federal, Roberto Trocon, assinalou que a Bolívia era um sócio estratégico do Brasil na luta contra a delinquência organizada na América do Sul. Ademais, o diretor defendeu a responsabilidade compartilhada no combate ao crime organizado na região (UNODC, 2010).

Ainda em 2010, no dia 16 de dezembro, na cidade de Foz do Iguaçu-PR, o ministro da Justiça brasileiro, Luiz Paulo Barreto, assinou um acordo com o ministro de Governo boliviano, Sacha Llorenty, a fim de ampliar a cooperação policial entre os dois países. O documento assinado estabeleceu cinco áreas em que a cooperação deveria ser expandida: i) formação e capacitação policial; ii) operações conjuntas e de inteligência; iii) lavagem de dinheiro; iv) fortalecimento das relações de fronteira; e v) questão migratória (CRUZ, 2010).

Ao longo de 2011, outras reuniões e acordos também foram celebrados entre as autoridades brasileiras e bolivianas. A preocupação em fiscalizar e proteger as fronteiras, representada pela criação de diversas políticas, em especial o Pefron,





impulsionou o governo brasileiro a retomar a realização dos Comitês de Fronteira Boliviano-Brasileiros, idealizados desde 1997. Através de um acordo de troca de notas, assinado em 25 de março de 2011 pelos ministros das Relações Exteriores de ambos os países, foi proposta a criação de Comitês de Integração Fronteiriça nas cidades-gêmeas que ligam o Brasil e a Bolívia. O objetivo era promover uma integração das populações que habitam esses municípios e realizar ações no âmbito da segurança pública, saúde, esporte, entre outros (BRASIL, 2011).

Nesse mesmo ano, foi realizada a VII Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos, no dia 30 de março, na cidade de La Paz. Durante a reunião foram celebradas algumas iniciativas conjuntas e renovados outros acordos. O ministro da Justiça do Brasil, José Eduardo Cardozo, na ocasião, anunciou que o escritório da UNODC na Bolívia receberia US\$ 100.000 (cem mil dólares) para implementação de políticas públicas voltadas ao combate ao crime organizado. Ambos os países também renovaram o acordo de cooperação bilateral até o ano de 2013 (UNODC, 2011), reforçando o interesse em dar continuidade às operações conjuntas na região de fronteira.

Apesar de o Ministério da Justiça ser o órgão principal na elaboração dos acordos referentes às questões de segurança pública, a participação dos militares na cooperação para o policiamento do tráfico de drogas, formalizada a partir das Leis nº 117/04¹³ e nº 136/10¹⁴, exigia a atuação de outras instituições e ministérios nos acordos celebrados com a Bolívia. Assim, no dia 31 de outubro de 2011, o então ministro da Defesa brasileiro, Celso Amorim, realizou uma visita à Bolívia com o objetivo de retomar a cooperação militar, em matéria de combate ao crime organizado, entre os dois países. O ministro expressou o interesse do Brasil em fortalecer a vigilância das fronteiras, através de um intercâmbio maior de inteligência militar e do uso compartilhado de radares e veículos aéreos não tripulados (VANTs) (MARREIRO, 2011).

Essa série de acordos, reuniões e notas conjuntas entre o Brasil e a Bolívia, realizados ao longo dos anos de 2008 a 2012, podem ser visualizados de forma resumida no quadro a seguir:

13 Lei Complementar nº 117, sancionada em setembro de 2004, alterou a Lei Complementar nº 97 de 1999, a fim de estabelecer novas atribuições às Forças Armadas. Com essa lei, o Exército brasileiro obteve a prerrogativa de atuar em operações com outros órgãos federais para a repressão de delitos de repercussão nacional e internacional. A Marinha, a Aeronáutica e o Exército passariam a auxiliar, quando necessário, no apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (BRASIL, 2004).

14 A prerrogativa de atuar com poder de polícia no combate ao tráfico de drogas, concedida ao Exército anteriormente na Lei nº 117, foi ampliada para as demais Forças Armadas, Aeronáutica e Marinha, a partir da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.





Quadro 1 – Acordos e Reuniões celebrados entre as autoridades brasileiras e bolivianas, 2008–2012

DATA	DENOMINAÇÃO
21/11/2008	Nota Conjunta entre os ministros da Justiça do Brasil e da Bolívia.
29-30/01/2009	VI Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos.
18/02/2009	Acordo de cooperação no combate ao crime organizado.
27-28/10/2010	Seminário Internacional sobre Repressão ao Crime Organizado para tratar do tema da cooperação bilateral em matéria criminal Brasil-Bolívia.
16/10/2010	Acordo de Cooperação Policial.
25/03/2011	Acordo por Troca de Notas – Comitês de Integração Fronteiriça.
30/03/2011	VII Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos – renovação de acordos.
31/10/2011	Visita do ministro da Defesa brasileiro à Bolívia – Cooperação Militar.

Fonte: elaborado pela autora com base nos arquivos oficiais do Itamaraty e reportagens de periódicos (2017).

De acordo com o ex-embaixador brasileiro em La Paz, Marcel Fortuna Biato (2012), a Bolívia constitui-se como principal sócio estratégico do Brasil na luta contra o crime transnacional. Ambos os países observavam o combate ao tráfico como uma responsabilidade a ser compartilhada, em que a confiança é o fator necessário para a aplicação de políticas eficazes, as quais se baseiam no “princípio do controle social da produção da folha de coca”¹⁵ (BIATO, 2012, p. 8). Por conseguinte, esses acordos, que contribuíram para a aproximação entre os dois países, impulsionaram algumas operações e ações conjuntas que foram realizadas na região de fronteira, a fim de combater os grupos traficantes de drogas.

Uma análise sobre as operações na região de fronteira Brasil-Bolívia

As mudanças legislativas que ocorreram no início dos anos 2000 no Brasil, Lei N° 117/04 e Lei N° 136/10, permitiram que os militares pudessem atuar diretamente na repressão aos grupos do crime organizado, exercendo um papel de polícia nas fronteiras. Essa prerrogativa aumentou o aparato repressivo do Estado. O contingente militar somou-se às ações já exercidas pelo Departamento da Polícia Federal e polícias estaduais. Ademais, a participação das Forças Armadas garantiu

¹⁵ De acordo com este princípio, é necessário o uso de políticas sociais e de desenvolvimento no tratamento com os cultivadores da folha de coca.





que o Brasil pudesse ampliar seu escopo de cooperação com a Bolívia, país que já utilizava os militares nas tarefas de combate ao tráfico de drogas.

Machado (2007, 2010) discute as medidas institucionais de controle ao tráfico de drogas na região da Bacia Amazônica. De acordo com suas análises, a ampliação das atribuições das Forças Armadas para ações de repressão ao tráfico de ilícitos acaba por “confundir as atribuições constitucionais e a hierarquia institucional de cada órgão federal” (MACHADO, 2010, p. 100). De acordo com a Constituição Federal brasileira, a Polícia Federal é a instituição responsável pela repressão e fiscalização do tráfico de ilícitos (BRASIL, 2016), no entanto, as mudanças legislativas permitiram a participação cada vez maior de militares nessas operações.

Entre algumas das operações realizadas pelo Brasil nas cidades que fazem fronteira com a Bolívia, podemos citar a Operação Cadeado, a Cadeado VI e a Operação Curare III. A primeira Operação Cadeado foi desenvolvida pelo Exército em novembro de 2009, para fiscalizar as fronteiras do Brasil com a Bolívia e o Paraguai, através do estabelecimento de barreiras terrestres fixas nas estradas e o patrulhamento fluvial. Liderada pelo Comando Militar do Oeste (CMO), a operação contou com o apoio do DPF, do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e da Receita Federal. O objetivo da operação foi a repressão e a prevenção dos crimes transfronteiriços, dentre eles o tráfico de drogas (OPERAÇÃO..., 2009).

Em novembro de 2010, já com a Lei Nº 136/2010, o CMO, com o apoio das demais Forças Armadas, deflagrou outra operação com as mesmas características, a Operação Cadeado VI, também na região de fronteira com a Bolívia, em parceria com a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (CUIABANO, 2010). A Curare III foi deflagrada pela 17ª Brigada de Infantaria de Selva, nos meses de setembro e outubro de 2011, nos estados do Acre e Rondônia, nas regiões de fronteira com a Bolívia e o Peru. O objetivo principal dessa operação foi fortalecer a presença do Exército na faixa de fronteira da Amazônia Ocidental brasileira, a fim de evitar a ocorrência de delitos transfronteiriços e ambientais (OPERAÇÃO CURARE III, 2011).

Essas operações tiveram em comum a realização de ações cívicas, em paralelo com aquelas de caráter ostensivo, como o estabelecimento de postos de atendimento à saúde da população. Não obstante, o investimento em políticas de desenvolvimento nesses municípios era e continua sendo irrisório, pois essas operações, na maioria das vezes, são de caráter temporário. De acordo com Alexandre Bastos Peixoto, que em 2015 realizava atividades como coordenador operacional da Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de





Fronteira¹⁶ (CDIF), as demandas dos municípios localizados na faixa de fronteira dificilmente são atendidas em nível federal, devido às dificuldades de reivindicação das prefeituras e sociedade civil frente aos ministérios. Ademais, para Peixoto, haveria ainda uma grande escassez de iniciativas de cooperação internacional na região de fronteira com a Bolívia. As diferenças legislativas foram apontadas pelo coordenador como o principal empecilho para o desenvolvimento sustentável das cidades-gêmeas entre os dois países (GIMENEZ, 2015).

As divergências legislativas representam um fator importante no desenvolvimento da cooperação (COCKAYNE, 2007), principalmente quando envolvem a atuação conjunta de agências estrangeiras. No caso do Brasil com a Bolívia, a principal divergência refere-se à questão do cultivo da folha de coca, o qual é permitido e controlado pelo país andino, enquanto é totalmente proibido no território brasileiro. Assim, para evitar conflitos políticos e diplomáticos, as operações voltam-se, principalmente, para outros aspectos da luta contra o tráfico de drogas.

Santana, então diretor de investigação da PF, afirmou que os policiais brasileiros sempre atuaram em território boliviano, para além da região de fronteira. Mesmo impedidos de operarem armas, os agentes trocam informações e coordenam operações conjuntas de caráter ostensivo com as forças de segurança da Bolívia. Ademais, sempre houve o intercâmbio de agentes da PF com a FELCN, para conhecer e auxiliar nas bases de inteligência de cada país (GIMENEZ, 2015). Ao longo dos anos de 2008 a 2012, foram realizadas algumas operações conjuntas nesse sentido entre os dois países, envolvendo instituições policiais e militares.

De 27 de março à 4 de abril de 2011 foi deflagrada a Operação BRABO entre a PF e a FELCN, fruto do acordo assinado entre os dois países no final de março, durante a VII Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos. Em nove dias de operação, os agentes realizaram tarefas de fiscalização e apreensão nas estradas que ligam as cidades fronteiriças de Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suárez (ROSSITER, 2011; VITORINO, 2011). Em outro momento, no final de janeiro de 2012, foi a polícia brasileira que deu apoio, através do fornecimento de informações, para a FELCN numa operação conjunta que resultou na captura de 12 pessoas envolvidas com o crime organizado na região de fronteira de San Matías, na Bolívia, e Cáceres, no Brasil. As informações da polícia brasileira revelaram as fichas criminais dos envolvidos no tráfico de cocaína entre os países (PORTALES, 2012).

16 A CDIF foi criada em 2010, pelo Ministério da Integração, para articular as demandas e necessidades dos municípios de região de fronteira com as políticas governamentais de desenvolvimento e sustentabilidade.





Operações conjuntas também foram realizadas entre as Forças Armadas do Brasil e da Bolívia. Entre os dias 23 e 27 de agosto de 2010, foi realizado o Exercício Operacional BOLBRA I, entre a Força Aérea Brasileira (FAB) e a Força Aérea Boliviana (FBol). Os militares brasileiros foram enviados à Bolívia para treinar missões de interceptação e ataque ao solo. O objetivo era fortalecer a relação entre as forças aéreas de ambos os países (OPERAÇÃO BOLBRA I, 2010). Desde 2010 também são realizados exercícios conjuntos da Marinha do Brasil e da Armada Boliviana, denominados de BRASBOL (DIAS, 2015).

Em 22 de novembro de 2011 foi deflagrada a Operação Ágata 3, na região de fronteira Norte e Centro-Oeste do Brasil. Durante os 15 dias de ações, a Ágata 3 mobilizou quase sete mil homens das Forças Armadas (MARINHA..., [2011]), além de equipes da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), Agência Brasileira de Inteligência (Abin), das polícias civis e militares do Mato Grosso, Acre e Rondônia, da Receita Federal e do Departamento da Polícia Federal. Por envolver localidades na faixa de fronteira com a Bolívia, três oficiais do Exército, Marinha e Aeronáutica bolivianos participaram como observadores da operação nas proximidades de Guajará Mirim (cidade localizada em Rondônia, que é cidade-gêmea de Guayaramerín, no departamento de Beni, na Bolívia) (OPERAÇÃO MILITAR..., 2011).

De acordo com o balanço da operação, a Ágata 3 conseguiu apreender dezenas de veículos utilizados no contrabando de droga, quase R\$ 500 mil em dinheiro, além de 17,8 kg de pasta base de cocaína, mais de 600 kg de maconha e 34 armas (OPERAÇÃO MILITAR..., 2011). O vice-presidente na época, Michel Temer, e o ministro da Defesa, Celso Amorim, elogiaram a atuação das Forças Armadas e consideraram que houve uma evolução na capacidade do país de combater o crime organizado nas regiões de fronteira (ÁGATA 3..., 2011). Ademais, Temer destacou a importância dessas operações dissuasórias das Forças Armadas, que contribuiriam para o trabalho posterior da Polícia Federal, no âmbito da Operação Sentinela¹⁷ (OPERAÇÃO MILITAR..., 2011).

A operações analisadas, desenvolvidas na faixa de fronteira de Brasil e Bolívia durante os anos de 2008 a 2012, foram dispostas no quadro a seguir:

17 A Operação Sentinela, assim como a Ágata, é um eixo de ação do Plano Estratégico de Fronteiras (Pefron). Nesse caso, a responsabilidade das ações, realizadas pela Polícia Federal, fica a cargo do Ministério da Justiça.



**Quadro 2 – Operações realizadas pelas forças de segurança brasileiras e bolivianas na região de fronteira, 2008–2012**

DATA	DENOMINAÇÃO	CONTINGENTE	LOCAL
11/2009	Operação Cadeado	CMO; DPF; Ibama; Receita Federal.	Região de fronteira do Brasil com a Bolívia e o Paraguai.
11/2010	Operação Cadeado IV	CMO; Forças Armadas; Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública.	Região de fronteira do Brasil com a Bolívia.
09-10/2010	Operação Curare III	17 ^a Brigada de Infantaria de Selva.	Região de fronteira nos estados do Acre e Rondônia.
27/03/2011-04/03/2011	Operação BRABO	PF brasileira e Polícia boliviana.	Cidades de Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suárez.
08/2010	BRASBOL	Marinha brasileira e boliviana.	-----
23-27/08/2010	BOLBRA I	FAB e FABol.	Bolívia.
22/11/2011-07/12/2011	Operação Ágata 3	Forças Armadas; FNSP; ABIN; Polícias militares e civis; Forças Armadas da Bolívia.	Fronteira Norte e Centro-Oeste do Brasil.
01/2012	-----	FELCN com apoio da Polícia Federal brasileira.	Região de fronteira de San Matías, na Bolívia, e Cáceres, no Brasil.

Fonte: elaborado pela autora com base em reportagens e notícias de periódicos (2017).

As operações expressam, portanto, o lado prático dos acordos e parcerias estabelecidos entre agentes e ministérios do Brasil e da Bolívia, no que concerne ao problema do tráfico de substâncias entorpecentes, principalmente a cocaína. Diante da saída da DEA, a Polícia Federal brasileira e as Forças Armadas constituíram-se como importantes parceiros operacionais das forças de segurança bolivianas. Não obstante, essa cooperação entre as agências policiais e militares de ambos os países não significou um confronto com a grande potência regional. Conforme assinalado anteriormente, o envolvimento do Brasil na cooperação com a Bolívia respondeu aos anseios estadunidenses de garantir a manutenção da luta contra o tráfico de drogas na região.





Ademais, além dos acordos entre a Bolívia e o Brasil significarem a manutenção dos interesses dos Estados Unidos, no que concerne a “guerra às drogas”, a diplomacia e governo brasileiros exerceram um importante papel na reaproximação e restabelecimento da cooperação formal do país andino com o governo estadunidense. Em um telegrama emitido pela embaixada dos Estados Unidos em Brasília, em setembro de 2009, há descrição e comentários sobre conversas entre as autoridades brasileiras e bolivianas a respeito do estabelecimento de um acordo entre os três países (WIKILEAKS, 2009 b). O governo brasileiro ocupou um papel de facilitador e intermediador do processo de cooperação, assinalando ao governo estadunidense quais seriam os melhores momentos para uma aproximação e quais seriam os pontos delicados da negociação. A Bolívia, por exemplo, não estaria disposta em retomar uma cooperação nos antigos termos. Os Estados Unidos teriam, portanto, que respeitar a soberania boliviana (WIKILEAKS, 2009 b).

Após três anos de negociação, o acordo tripartite Bolívia-Brasil-Estados Unidos foi assinado em janeiro de 2012 e deu origem ao “Projeto Piloto de Sistema de Controle da Redução de Cultivos Excedentário de Coca”. De acordo com esse projeto trilateral, baseado no princípio da responsabilidade compartilhada, os Estados Unidos seriam responsáveis pelo treinamento e o fornecimento de equipamentos (como o Sistema de Posicionamento Global e um sistema de medição a laser) para a análise de imagens e dados que seriam colhidos pelo Brasil, enquanto a Bolívia se concentraria no trabalho de campo (BRASIL..., 2012; QUIROGA, 2012). O projeto ainda existe no papel, mas sem conseguir avançar nos objetivos estabelecidos. As sucessivas desavenças entre o governo boliviano e o estadunidense e os relatórios anuais emitidos pelo Estados Unidos (*International Narcotics Control Strategy Report*), que afirmam que a Bolívia tem fracassado nos seus esforços e obrigações nos acordos internacionais contra as drogas, dificultam o aprofundamento da cooperação.

Considerações finais

Este artigo analisou a cooperação entre a Bolívia e o Brasil no combate ao tráfico de drogas. Conforme apresentado, as agências e ministérios brasileiros configuraram-se como importantes parceiros da Bolívia, principalmente após a expulsão da agência estadunidense, DEA, em novembro de 2008. Inclusive, de acordo com os relatos de documentos apresentados ao longo do artigo, a





aproximação entre os dois países seguiu o interesse dos Estados Unidos de que fosse mantido o controle e o combate aos grupos narcotraficantes na região. Assim, diversos acordos foram celebrados e resultaram na realização de algumas operações e atividades conjuntas, com destaque para a troca de informações, tecnologias e experiências – diante da impossibilidade de agir para além da fronteira nacional, o principal instrumento de cooperação entre os dois países foi a realização de seminários e exercícios binacionais. O estreitamento da relação entre o Brasil e a Bolívia também contribuiu para que o governo brasileiro atuasse como intermediador nas negociações do país andino com a grande potência regional. Como resultado, em janeiro de 2012, foi assinado o acordo tripartite Bolívia-Brasil-Estados Unidos.

Ademais, a análise dos acordos e operações de policiamento realizados na fronteira entre o Brasil e a Bolívia destaca a grande importância e autonomia dos representantes dos ministérios da Justiça de ambos os países na cooperação bilateral, além da atuação dos adidos militares e policiais brasileiros na embaixada em La Paz. Muitos dos convites destinados às autoridades bolivianas, para os seminários e reuniões realizados no Brasil, referentes ao combate à criminalidade, e para participarem como observadores nas operações desenvolvidas pelas forças de segurança brasileira na região de fronteira, foram emitidos através desses representantes das Forças Armadas e das agências policiais localizados na Bolívia. Apesar da existência de tratados estabelecidos pelo Ministério das Relações Exteriores, compreendemos que o caráter dos acordos e das operações realizados entre os dois países reflete o grau de autonomia que as burocracias estatais podem exercer, contribuindo para a condução e execução da cooperação internacional, às vezes de forma mais expressiva que os atores tradicionalmente ligados à execução da política externa.

Referências

- ÁGATA 3 – “Nós vamos continuar com essas operações”, diz Vice-Presidente. *DefesaNet*, 7 dez. 2011. Disponível em: < <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/3877/agata-3---nos-vamos-continuar-com-essas-operacoes%E2%80%9D--diz-vice-presidente> > . Acesso em: 8 out. 2016.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL -ADPF. Limites para o Crime. *Revista Prisma*. Ano XXII, nº 67. Abr./maio/jun. 2011. P. 26-29.





- BIATO, M. F.. Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violencia y el crimen organizado. *Revista CIDOB*, Barcelona v. 97/98, 2012, p. 117-133. Disponível em: < http://www.cidob.org/noustack/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/97_98/brasil_en_la_cooperacion_regional_para_la_lucha_contra_la_violencia_y_el_crimen_organizado > . Acesso em: 8 maio 2015.
- BOLIVIA. Proyecto de Ley nº007/2017-2018. Ley General de la Coca. La Paz: Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. Cámara de Diputados, 2017, 12p. Disponível em: < <http://ain-bolivia.org/wp-content/uploads/Nueva-Ley-Coca-Original.pdf> > . Acesso: em 27 nov. 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação, 2016, 124p. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC92.pdf > . Acesso em: 5 jul. 2016.
- BRASIL. Decreto Nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jun. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm > . Acesso em: 5 jul. 2016.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 de set. 2004b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/LCP/Lcp117.htm > . Acesso em: 5 jul. 2016.
- BRASIL. Ministério Das Relações Exteriores. Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. La Paz, 26 de jul. de 1999. Disponível em: < http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1999/b_39 > . Acesso em: 5 abr. 2016.
- BRASIL. Ministério Das Relações Exteriores. Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que produzem Dependência. Brasília, 17 de ago. de 1977. Disponível em: < http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1977/b_60 > . Acesso em: 5 abr. 2016.
- BRASIL. Ministério Das Relações Exteriores. Protocolo Adicional ao Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que produzem Dependência. La Paz, 2 de ago. de 1988. Disponível em: < http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1988/b_59 > . Acesso em: 5 abr. 2016.





- BRASIL, EE.UU e Bolívia firman acuerdo para reducir coca ilegal. *La Patria*, 21 enero 2012. Disponível em: < <http://lapatriaenlinea.com/?nota=95438> > . Acesso em: 15 jan. 2017.
- BRIENEN, Marten W. Bolivian Drug Policy under the Morales Administration. In: BAGLEY, Bruce M.; ROSEN, Jonathan D. Rosen (Eds.) *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*. University Press of Florida, 2015. P. 203-222.
- CASON, Jeffrey W; POWER, Timothy J. “Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”. *International Political Science Review*, vol.30, n.2, 2009.
- COCKAYNE, James. Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat. *Coping with Crisis – Working Paper Series*, Abril 2007.
- CONROY, Bill; FRIEDMAN-RUDOVSKY, Jean; VIANA, Natália. WIKILEAKS: Agentes da DEA expulsos da Bolívia por espionagem vieram para o Brasil. *Agência Pública*, 5 jul. 2011. Disponível em: < <http://apublica.org/2011/07/agentes-da-dea-expulsos-da-bolivia-por-espionagem-vieram-para-o-brasil/> > . Acesso em: 04 ago. 2017.
- CRUZ, Elaine P. Brasil e Bolívia assinam acordo para combater o tráfico de drogas e armas. *Agência Brasil*, 16 dez. 2010. Disponível em: < <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-12-16/brasil-e-bolivia-assinam-acordo-para-combater-trafico-de-drogas-e-armas> > . Acesso em: 18 nov. 2016.
- CUIABANO, Lidiana. Seajusp é parceirado Exército em mais uma edição da Operação Cadeado. *Jornal Oeste*, 9 nov. 2010. Disponível em: < http://www.jornaloeste.com.br/noticias/exibir.asp?id=13121¬icia=sejusp_e_parceira_do_exercito_em_mais_uma_edicao_da_operacao_cadeado_ > . Acesso em: 8 out. 2016.
- DELGADO, Ana Carolina; CUNHA FILHO, M. C. Ideologia e pragmatismo: a política externa de Evo Morales. *World Tensions/Tensões Mundiais*, v. 6, n. 10, 2010.
- DEL PRADO, José Carlos C. N.. Estudio Exploratorio sobre Problematicas de Seguridad em Ciudades de Frontera. Caso: Ciudad de Cobija. *Fundación Friedrich Ebert – Bolívia*. Nov. 2012.
- DIAS, Michelle G.. *Cooperações Bilaterais do Brasil com Bolívia, Colômbia e Peru no Combate ao Tráfico de Drogas Ilícitas*. In: **I Seminário Internacional de Ciência Política**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, set. 2015.
- DIAS JUNIOR, Mérces; CRIVELATTI, Quelim D.; DA COSTA, Edgar A.. Gestão da Segurança Pública na Fronteira Brasil-Bolívia em Corumbá-MS. *Segurança Pública & Cidadania*, v. 5, n. 2, 2013, p. 33-59. Disponível em: < <https://periodicos.dpf.gov.br/index.php/RSPC/article/view/1> > . Acesso em: 23 abr. 2016.
- DREYFUS, Pablo. Mapeo del Crimen Organizado de Brasil. In: MATHIEU, H. M; ARREDONDO, P. R. (Eds.) *Anuario 2009 de Seguridad em America Latina y el Caribe*. Bogotá, jun. 2009.





- GIMENEZ, Heloísa M. Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014). 2015. 493 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- GISBERT, Carlos D. M.. Bolivia y Brasil: Los Meandros Del Camino. In: Plataforma Democrática. Working Paper nº3, jul. 2011, p.2-21.
- GRISAFFI, Thomas; LEDEBUR, Kathryn. Citizenship or Repression? Coca, Eradication and Development in the Andes. *Stability: International Journal of Security and Development*, v. 5, n. 1, 2016.
- HIRST, Mônica.. A Presença do Brasil na Bolívia: Diálogo Político, Vínculos Econômicos e Cooperação Horizontal. (Texto para Discussão) *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília, setembro 2013.
- LEICHTMAN, Ellen C. Bolivia, coca, and US foreign policy. *Critical Criminology*, v. 9, n. 1-2, p. 63-84, 2000.
- LISBOA, Marcelino T. A Política Externa da Bolívia e a questão da coca (2006-2014). *Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, v. 3, n. 2, p. 267-286, 2015.
- MACHADO, Lia O. Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira. *Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Ano XXI. Nº1. Jan../jul. 2007, p. 9-31.
- MACHADO, Lia O. *A Estratégia Nacional de Defesa, A Geografia do Tráfico de Drogas Ilícitas e a Bacia Amazônica Sul-Americana*. In: Seminário de Defesa e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia/ECEME. Rio de Janeiro, ago. 2010, p. 99-107.
- MARINHA do Brasil participa da Operação Ágata 3. *A Crítica* [2011]. Disponível em: < <http://www.acritica.net/editorias/geral/marinha-do-brasil-participa-da-operacao-agata-3/52181/> > . Acesso em: 8 out. 2016.
- MARREIRO, Flávia. Amorim ‘relança’ cooperação com Bolívia. *Folha de S. Paulo*, 31 out. 2011. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft3110201108.htm> > . Acesso em: 18 nov. 2016.
- MAYORGA, Fernando. Bolivia: Seguridad regional, crisis política y conflictos. In: MATHIEU, H. M; ARREDONDO, P. R. (Orgs). *Anuario 2009 de Seguridad em America Latina y el Caribe*. Bogotá, junio de 2009.
- NACIONES UNIDAS: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2017. Naciones Unidas, Viena, 2018. Disponível em: < http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2017/Annual_Report/S_2017_AR_ebook.pdf > . Acesso em: 27 nov. 2018.





- OPERAÇÃO BOLBRA I. *Poder Aéreo*, 25 ago. 2010. Disponível em: < <http://www.aereo.jor.br/2010/08/25/operacao-bolbra-i/> > . Acesso em: 25 nov. 2015.
- OPERAÇÃO Cadeado “fecha” fronteira de Corumbá com a Bolívia. *Jornal Diário Corumbaense*, 10 nov. 2009. Disponível em: < <https://diarionline.com.br/?s=noticia&id=7198> > . Acesso em: 12 jun. 2016.
- OPERAÇÃO Curare III. *Forças Terrestres*, 29 set. 2011. Disponível em: < <http://www.forte.jor.br/2011/09/29/operacao-curare-iii-17%C2%AA-brigada-de-infantaria-de-selva-avex-e-orgaos-governamentais-contradelitos-transfronteiricos/> > . Acesso em: 12 jun. 2016.
- OPERAÇÃO militar reduz oferta de drogas na faixa de fronteiras. *Portal Brasil*, 8 dez. 2011. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/saude/2011/12/operacao-militar-reduz-oferta-de-drogas-na-faixa-de-fronteiras> > . Acesso em: 8 out. 2016.
- PF vai assumir combate ao tráfico na Bolívia. *Notícias Terra*, 28 dez. 2008. Disponível em: < <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI3415853-EI5030,00-PF+vai+assumir+combate+ao+tráfico+na+Bolivia.html#tarticle> > . Acesso em: 15 abr. 2016
- POLÍCIAS do Brasil e da Bolívia assinam acordo de cooperação no combate ao crime organizado. *Agência Brasil*, 18 fev. 2009. Disponível em: < <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2009-02-18/policias-do-brasil-e-da-bolivia-assinam-acordo-de-cooperacao-no-combate-ao-crime-organizado> > . Acesso em: 15 abr. 2016.
- PORTALES. Brasil e Bolívia juntos contra o narcotráfico e o crime organizado. *Diálogo. Revista Militar Digital*, 19 mar. 2012. Disponível em: < <https://dialogo-americas.com/pt/articles/brasil-e-bolivia-juntos-contranarcotráfico-e-crime-organizado> > . Acesso em: 8 out. 2016.
- PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 40, n. 1, p. 75-122, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291997000100004&script=sci_arttext > . Acesso em: 13 out. 2015.
- QUIROGA, Carlos. Bolívia, Brasil e EUA estabelecem parceria contra drogas. *Reuters Brasil*, 20 jan. 2012. Disponível em: < <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE80K00220120121> > . Acesso em: 15 jan. 2017.
- RODRIGUES, Thiago. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. 2.ed. São Paulo: Desatino, 2012, 144p.
- RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: EDUC:FAPESP, 2004, 334p.; 23cm.(Hipótese).
- ROSSITER, Sheena. Brasil e Bolívia assinam acordo de combate ao narcotráfico. *Diálogo. Revista Militar Digital*, 10 jun. 2011. Disponível em: < <https://dialogo-americas.com/pt/articles/brasil-e-bolivia-assinam-acordo-de-combate-ao-narcotráfico> > . Acesso em: 8 out. 2016.





- SCHULTZE-KRAFT, Markus. Actualización y ampliación de los mapeos sobre el crimen organizado en Colombia y la región andina, 2008-2009. In: MATHIEU, H; GUARNIZO. C. N (Eds.). *Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá, oct. 2010.
- SOUSA, Rosinaldo Silva. Organização Política e Cultivos Ilícitos de Coca na Bolívia. Uma Abordagem Etnográfica. *RBCS*. Vol. 25. Nº 73. Junho/2010. P.27-40.
- UNITED NATIONS. World Drug Report 2012. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, June 2012. 102p.
- UNITED NATIONS. World Drug Report 2018. United Nations Office on Drugs and Crime. United Nations, June 2018.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Bolívia, Brasil e UNODC fortalecem cooperação para combater o tráfico de drogas e o crime organizado. *UNODC*, 6 abr. 2011. Disponível em: < <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2011/04/06-bolivia-brasil-e-unodc-fortalecem-cooperacao-para-combater-o-trafico-de-drogas-e-o-crime-organizado.html> > . Acesso em: 18 nov. 2016.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Brasil e Bolívia discutem cooperação bilateral em matéria criminal. *UNODC*, 27 out. 2010. Disponível em: < <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2010/10/27-brasil-e-bolivia-discutem-cooperacao-bilateral-em-materia-criminal.html> > . Acesso em: 18 nov. 2016.
- VITORINO, Paula. Operação BRABO fiscaliza fronteira de MS com a Bolívia para coibir crimes. *Campo Grande News*, 29 mar. 2011. Disponível em: < <http://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/operacao-brabo-fiscaliza-fronteira-de-ms-com-a-bolivia-para-coibir-crimes> > . Acesso em: 7 jun. 2016.
- WIKILEAKS. End-Use Monitoring Report: Brazil, 2009. *Wikileaks*, 5 feb. 2010. Disponível em: < https://wikileaks.org/plusd/cables/10BRASILIA114_a.html > . Acesso em: 30 jul. 2017.
- WIKILEAKS. Keeping lit Brazil and Bolivia's flickering interest in trilateral counternarcotics cooperation with U.S. *Wikileaks*, 14 set. 2009b. Disponível em: < https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1140_a.html > . Acesso em: 30 jul. 2017.
- WIKILEAKS Cablegate. Brazil's Foreign Ministry Understands DEA Role in Regional Counterdrug Fight. *Wikileaks*, 4 dec. 2008. Disponível em: < <http://wikileaks.vicepresidencia.gob.bo/BRAZIL-S-FOREIGN-MINISTRY> > . Acesso em: 27 jul. 2017.
- WIKILEAKS Cablegate. Engaging Brazil on Regional Counter-Narcotics Cooperation. *Wikileaks*, 12 mar. 2009a. Disponível em: < <http://wikileaks.vicepresidencia.gob.bo/ENGAGING-BRAZIL-ON-REGIONAL> > . Acesso em: 30 jul, 2017.





O *Storytelling* como ferramenta de aprendizado ativo

Storytelling as an active learning strategy

DOI: 10.21530/ci.v14n2.2019.917

Marcelo M. Valença¹
Ana Paula Balthazar Tostes²

Resumo

Este artigo destaca a prática do *storytelling* com o objetivo de analisar sua conexão com a metodologia de aprendizado ativo. Para tanto, apresentamos os debates sobre aprendizado ativo, sua finalidade, estratégias e métodos para apontar as contribuições do *storytelling* a essa metodologia. Os principais objetivos do artigo são: esclarecer e evidenciar as diferenças entre a atividade de contar histórias como forma de entretenimento e a utilidade dessa prática como estratégia pedagógica, no contexto do aprendizado ativo em áreas em que não tem sido usada, como nas Relações Internacionais. Analisamos a incorporação da prática do *storytelling* pela metodologia do aprendizado ativo em diferentes níveis de ensino. Concluímos que, dentre as suas contribuições possíveis, destacam-se a retenção de conhecimento no longo prazo e a construção de conexões cognitivas entre o objeto de estudo e a realidade social dos estudantes, podendo promover aprendizado pela empatia e capacidade de autonomia na atitude ativa em busca de solução de problemas, levando-se em conta contextos sociais de diferentes níveis: local, nacional e, também, internacional.

Palavras-chave: Aprendizado Ativo; *Storytelling*; Narrativas; Cognição; Aprendizagem e Ensino em Relações Internacionais.

1 Doutor em Relações Internacionais (PUC-Rio). Professor Adjunto da Escola de Guerra Naval e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM). Coordenador do Laboratório de Métodos de Ensino Inovadores (LabMEI/EGN) e do Laboratório de Ensino e Pesquisa em Relações Internacionais (LabRI/UERJ).

2 Doutora em Ciência Política (IUPERJ) e pós-doutorado pela USP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UERJ), coordenadora do Curso de Relações Internacionais e do Laboratório de Ensino e Pesquisa em RI (LabRI/UERJ). Foi professora em Michigan State University (MSU) e pesquisadora visitante na Universidade Livre de Berlim (ULB).

Artigo submetido em 18/03/2019 e aprovado em 01/08/2019.





Abstract

This article focuses on the practice of storytelling to investigate its connections with the methodology of active learning. In order to do so, we introduce the debate on active learning, its purposes, strategies, and methodologies to highlight the contributions from the use of storytelling as a pedagogical tool. The main objectives of the article are: to clarify and highlight the differences between the activity and practice of storytelling as a form of entertainment and the usefulness of this practice in areas where it has not been used, such as in International Relations. We investigate the incorporation of the practice through the methodology of active learning and in what ways make storytelling a primordial element in the constitution of the learning environment at different levels of education. We conclude that among its contributions are the retention of knowledge in the long term and the construction of significant connections between the object and social reality of students, which may generate interaction between contexts on different levels: local, national and international.

Keywords: Active Learning; Storytelling; Narratives; Cognition; Teaching and Learning in International Relations.

Introdução

Contar histórias sempre foi uma forma de transmitir conceitos, valores, ideias e imagens sobre o mundo e as experiências humanas. Mitos e personagens, reais ou fictícios, resgatam elementos para construir, reproduzir e disseminar narrativas que produzam significado às audiências, a partir de seus contextos social e cultural. Como prática social, o ato de contar histórias é ancestral (Heinemeyer, 2018), já que não conhecemos épocas ou sociedades em que tal atividade não estivesse presente. Consequentemente, sua inserção e valorização como ferramenta no campo dos estudos da educação superior se reflete no contexto da recuperação e revalorização do conhecimento tradicional, da reprodução de cultura, valores, preceitos morais e sentidos do mundo.

É nesse contexto que se insere o *storytelling* como ferramenta pedagógica. Ele consiste, grosso modo, no uso de narrativas com significado social ou cultural para promover a reflexão acerca de conceitos e valores, de forma a consolidar essas ideias abstratas por meio da percepção da relevância e significância de tais conceitos e valores a um grupo de indivíduos.³ Sua combinação com métodos

3 Como apontamos na segunda seção, “contação” de histórias e *storytelling* são técnicas distintas e apresentam diferenças significativas em suas estruturas e propósitos. Optamos por não traduzir *storytelling* justamente para





de aprendizado ativo permite estimular processos de motivação e construir significados por meio de narrativas em campos do saber em que seu uso tem sido restrito, como nos cursos de Relações Internacionais. Isso porque, como pontuamos, o contexto social, normalmente explorado pelo uso da prática do *storytelling*, parece mais adequado a práticas pedagógicas no campo de estudos antropológicos, da História ou outros saberes que valorizam a cultura local e a tradição. O desafio deste artigo é esclarecer a prática do *storytelling* e seu uso instrumental, no contexto de uma metodologia ativa de aprendizado, sugerindo sua utilidade para o ensino na área de Relações Internacionais e, de forma mais ampla, na Ciência Política.

A lógica subjacente à utilização dos recursos de aprendizado ativo é que o estudante se torna parte ativa na construção do conhecimento (POWNER; ALLENDOERFER, 2008; KILLE, KRAIN; LANTIS, 2010; INOUE; KRAIN, 2014). Nesses termos, considera-se que o estudante assume papel tanto como receptor quanto criador de conhecimento, em uma lógica semelhante à proposta pelo “Paradigma do Aprendizado”. Este, tal como descrito por Robert Barr e John Tagg (1995), parte da distinção entre ensino e aprendizado, para concluir que aprender não equivale a reproduzir o que é informado.⁴ Aprender envolve analisar a informação criticamente e, com isso, interagir e dar sentido a ela, conectando o conhecimento à experiência. Objetivos semelhantes podem ser buscados por meio de outras metodologias de ensino. Mas, no caso do aprendizado ativo, há a preocupação de envolver o estudante no processo pedagógico, para que ele possa compreender tais etapas e entender o porquê dessas escolhas. Por essa razão, o aprendizado ativo vem se confundido com uma prática simples, isolada ou não organizada. No entanto, e como apontamos, a literatura sobre aprendizado ativo tem se debruçado sobre uma aprofundada sistematização de sua instrumentalização.

O *storytelling* é encontrado na formação social e cultural da educação espontânea ao longo de séculos e em diferentes comunidades e culturas (ENGERT; SPENCER, 2009; ANDREWS; HULL; DONAHUE, 2009; HEINEMEYER, 2018), mas a estrutura das etapas para o papel de seu cumprimento é fruto de considerações

manter a diferença entre a prática de contar histórias fora de um contexto didático e o ato de contar histórias como estratégia em um ambiente pedagógico mais amplo de aprendizado ativo.

4 De acordo com a literatura, o que chamamos de Paradigma do Aprendizado (*Learning Paradigm*) se contrapõe ao modelo proposto pelo Paradigma do Ensino (*Instruction Paradigm*). Este, que reproduz o modelo tradicional de aprendizado, pressupõe que os alunos aprendam a partir de uma fonte de autoridade que propagaria o conhecimento, unilateralmente, por meio de palestras expositivas ou leituras. O aluno comprovaria que aprendeu a partir da internalização e repetição, sem questionar o conteúdo aprendido.





e estudos mais recentes. A tradição oral se serve da atividade de contar histórias, mas o uso do *storytelling* em ambientes ativos de aprendizagem se inspira na tradição oral e soma a ela práticas e ferramentas para a representação e perpetuação de estruturas mentais e morais de comunidades, em ambientes pedagógicos planejados. Seu uso reflete a experiência empática com espaços e contextos de valores tradicionais alternativos e sociedades diversificadas. A metodologia de aprendizado ativo opera como estrutura para a prática da “contação” de histórias ganhar a dimensão do *storytelling*.

O *storytelling* é uma prática que se utiliza de recursos de memória, importância do folclore, da transmissão de valores e uso de personagens – que podem ser líderes políticos, culturais ou religiosos. Narrativas como mitos, contos e lendas, descrevem lições de moral e comportamento, reforçam costumes e reproduzem símbolos por meio de uma estrutura argumentativa, permeada por instrumentos de persuasão e comunicação. No entanto, diferentemente da tradição oral de contar histórias, o *storytelling* pressupõe que a audiência reaja à narrativa, participando ativa e conjuntamente da construção da aprendizagem.

Nesse contexto, o *storytelling* passa a funcionar como uma estratégia direcionada ao aprendizado. Estudos sobre a inclusão da narrativa no processo educacional levaram ao desenvolvimento de uma estrutura de etapas e modelo que consiste em incorporar elementos pedagógicos que motivam a criatividade, a interação e o senso crítico daqueles que seriam apenas a audiência de uma história contada de modo tradicional. No campo das Relações Internacionais, o uso da narrativa e de estratégias de aprendizado ativo serve para gerar senso crítico e provocar reflexões na busca de interferência no mundo. Além disso, proporciona a construção de empatia com outros contextos e valores que não se encontram, de fato, tão separados ao considerarmos as relações entre sociedades, grupos e interseções de identidades e temas transnacionais e transversais na história das sociedades. Nesse caso, o campo social transnacional pode ser visto como próprio ao estudante e não como outro lugar distante, sem inserção, escuta ou olhar adequado. O *storytelling* torna-se uma ferramenta de empoderamento dos estudantes de Relações Internacionais para saírem do papel de expectadores dos eventos no mundo e se perceberem como polos ativos e participantes do processo de continuidade e/ou mudança.

Estruturamos nosso argumento em três seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, apresentamos a revisão da literatura sobre aprendizado ativo e a definição dos parâmetros desta metodologia. Na segunda seção,





identificamos algumas das razões para a falta de compreensão sobre a metodologia de aprendizado ativo⁵ e o *storytelling*, contextualizando-se suas etapas, características, instrumentos e finalidades alternativas aos modelos tradicionais. Na terceira seção exploramos algumas das vantagens proporcionadas pelo *storytelling* como ferramenta de aprendizado e de ensino. Indicamos sua adequação e contribuições para a constituição de um ambiente pedagógico em sala de aula, fomentando empatia entre os alunos e entre alunos e professor. Assim, apontamos, também, as contribuições que a ferramenta traz para a relação entre professor e aluno no processo de aprendizagem e de ensino, como a retenção de conhecimento no longo prazo e a construção de conexões significativas entre o objeto de estudo e a realidade social dos estudantes. Na conclusão, apresentamos considerações complementares sobre o uso do *storytelling* e sua pertinência para a metodologia de aprendizado ativo. Sugerimos que o recurso a ferramentas tradicionais pode ser combinado à metodologia de aprendizado ativo a partir de sua inserção nos objetivos pedagógicos a serem alcançados, além da própria busca por um conhecimento crítico e relevante socialmente, tanto para estudantes quanto para profissionais de ensino.

Contribuições do aprendizado ativo ao processo pedagógico

O aumento recente de espaços para discussões sobre metodologias de aprendizado no campo das Relações Internacionais no Brasil proporcionou um ambiente saudável e necessário ao debate sobre o tema. No tocante à produção de conhecimento, o maior envolvimento de acadêmicos da área de Relações Internacionais nesses debates impulsionou publicações no país e no exterior. O lançamento de dossiês temáticos em periódicos e de livros editados aponta o esforço e a percepção sobre a necessidade de se partilhar o conhecimento produzido, sob diferentes formas, mecanismos e perspectivas (PINHEIRO; VEDOVÉLI, 2012; CARVALHO, 2013; INOUE; KRAIN, 2014; CARVALHO, 2014; VALENÇA; INOUE 2017; DRI *et al.*, 2017; ZANELLA; NEVES, 2017; CHAGAS-BASTOS; BURGESS, 2018).

5 O exemplo mais recorrente é o do uso de filmes em sala de aula. A mera exibição de um filme serve para ilustrar um aspecto ou um ponto específico do tema em estudo, o que não invalida de forma alguma o seu uso. Contudo, isso não implica a extensão de sua capacidade pedagógica quando é conduzido fora de um contexto mais amplo de método de aprendizagem ativa. Conforme expomos, a opção pelo método de aprendizagem ativa pressupõe sua incorporação deliberada no planejamento do curso e da aula, com suas motivações e objetivos apresentados, *a priori*, aos alunos.





Encontramos na produção de acadêmicos brasileiros, ainda, trabalhos com abordagens tangentes à didática, como estudos sobre o desenvolvimento do campo das Relações Internacionais no Brasil, tanto na graduação quanto na pós-graduação (SANTOS; FONSECA, 2009; FERREIRA, 2016; TOSTES; SILVA, 2017; LUCENA, 2017; FARIAS DE SOUZA; DOS SANTOS; VIEIRA, 2017).

Incentivados pela diversidade de recursos tecnológicos disponíveis e a atratividade em desenvolver atividades não-tradicionais em sala, professores em cursos de Relações Internacionais têm adotado ferramentas de aprendizado ativo para tornar seus cursos mais dinâmicos (VALENCIA; INOUE, 2017; CARVALHO PINTO; CORREA; DE MEDEIROS, 2017; BADIN; CASTRO; GIANNATTASIO, 2017; INOUE; VALENCIA, 2018). Mas, em que pese esses esforços e reflexões, no que constitui o aprendizado ativo e como evidenciar seu efetivo emprego no processo de aprendizagem?

Não há definição única ou consensual para aprendizado ativo. Contudo, sua descrição, a partir das estratégias e objetivos assumidos, nos permite esclarecer seu sentido e pressupostos. O conceito de aprendizado ativo é comumente definido como um método pedagógico através do qual “estudantes se engajam em atividades como leitura, redação, discussões ou resolução de problemas que promovam a análise, síntese e avaliação do conteúdo estudado” (CENTER FOR RESEARCH ON LEARNING AND TEACHING 2016), em espaços aonde o debate e a troca de ideias sejam estimulados. Em outras palavras, há pressupostos e métodos diferenciados, desde a disposição da sala de aula, a atitude do professor em relação aos estudantes, o planejamento dos objetivos de aprendizagem, entre outros.

Apesar de popular e bastante referenciada, a metodologia de aprendizado ativo ainda é pouco explorada no Brasil. Sem desconsiderar o lugar e a importância de formas tradicionais de ensino (BURGAN; 2006; YOUNG; ROBINSON; ALBERTS, 2009; GIFKINS, 2015), destacamos que o aprendizado ativo oferece incentivos que tornam seu uso mais adequado à promoção e desenvolvimento de habilidades críticas e criativas por parte dos alunos. Percebe-se, empiricamente, um maior engajamento por parte dos estudantes em processos autônomos de busca de informação e articulação de identidades e interesses pela via de comunidades virtuais e conexões muitas vezes transnacionais. Os profissionais apegados aos métodos de ensino tradicional encontram dificuldades de interação com seus alunos, que podem ser superadas com a introdução de estratégias de aprendizado ativo. Para tanto, uma revisão da literatura internacional sobre o tema nos permite





identificar três contribuições centrais a respeito dessa metodologia, que se traduzem em benefícios para a consolidação de um ambiente pedagógico apropriado à construção do conhecimento (POWNER; ALLENDOERFER, 2008; VALIENTE, 2008; KILLE; KRAIN; LANTIS, 2010; SHAW; GIBSON, 2010).

A primeira contribuição se refere aos ganhos cognitivos durante o processo de construção do conhecimento. O uso da metodologia de aprendizado ativo permite aos estudantes desenvolver maior capacidade de compreender o que é estudado (FOX; RONKOWSKI, 1997; JENSEN, 1998; KUZMA; HANEY, 2001). Com isso, mais do que apenas descrever o conteúdo aprendido, os alunos são capazes de criar conexões lógicas entre o tema e outras situações análogas, entre experiências vividas e à sua própria realidade.

A segunda contribuição se mostra como uma consequência da primeira. Ela se dá na relação entre a teoria e a prática, considerando a transposição do conhecimento abstrato para sua operacionalização, com enfoque em aspectos específicos a serem levados em conta no caso do ato de contar histórias como uma ferramenta de aprendizado ativo. O aprendizado ativo estimula o aluno a desafiar ideias, valores e práticas sociais pré-estabelecidas, produzindo inovação (NEWMANN; TWIGG, 2000; KILLE; L KRAIN; LANTIS, 2010), mesmo, e principalmente, quando se trata de temas controversos (LAMY, 2000). A ausência de um referencial de autoridade que emane o conhecimento permite aos alunos questionarem e explorarem formas diferentes de experimentar o conhecimento. Ou seja, sua participação constitutiva e criativa deixaria de ser uma permissividade do professor mais aberto ou tolerante à mudança dos rumos de seu planejamento acadêmico e se tornaria parte do planejado. Abre-se o espaço para contestação das bases preexistentes do saber, promovendo-se novas perspectivas sobre o tema proposto e sobre a percepção de mundo em geral. Nesse sentido, procuramos destacar, ainda, que é possível extrapolar uma visão local e presente de mundo, deixando-se de usar o recurso do *storytelling* como instrumento de recuperação, reforço ou “re-valorização” de cultura e identidade local e histórica, para servir como uma via de abertura e empatia com culturas alternativas, gerando uma percepção mais global e mesmo atemporal. Nesse contexto, correlações tradicionais, estruturadas a partir de um referencial epistêmico de autoridade, podem ser questionadas quanto à forma como foram construídas e como, de fato, operam junto ao tecido social.

A terceira contribuição se refere à retenção do conhecimento no longo termo. Estratégias de aprendizado ativo não apenas estimulam a memória de longo prazo (SCHACHTER, 1996), como também propiciam a interação com outras fontes de





cognição. Conexões muitas vezes não previstas pelo educador, que só poderiam ser construídas em um ambiente horizontal de aprendizagem, encontram condições de ocorrência. Estímulos de diferentes aspectos – ler, falar, manipular – promovem maior dinamicidade ao aprendizado, aumentando a exposição e estimulando diferentes áreas do cérebro, contribuindo para a consolidação do aprendizado à longo prazo (STICE, 1986) porque é fruto de uma vivência e construção própria de sentido. Para tanto, é explorado o próprio ambiente físico de aprendizagem, como a organização da sala de aula e a disposição física e alocação de alunos e professores no espaço. O ambiente de aprendizado é repensado como mais um instrumento de auxílio na experiência de aprendizagem e na percepção intelectual, impactando o processamento daquilo que é debatido e do objetivo do conhecimento a ser alcançado (JENSEN, 1998). Não existe um lugar diferenciado para o professor, o número de estudantes é reduzido e o próprio tempo e dinâmica de aula não condizem com os padrões institucionais regulares.

Os benefícios descritos sobre a adoção do aprendizado ativo decorrem quando da utilização da metodologia em sua integralidade. Ou seja, a incorporação de estratégias isoladas só atendem ao conjunto de objetivos da metodologia quando se adequam às dinâmicas mais gerais dos objetivos pedagógicos que se busca alcançar. Fator diferencial e de primordial importância na dinâmica do aprendizado ativo é que os objetivos pedagógicos devem estar definidos previamente pelo professor e são comunicados aos estudantes de forma a propiciar a devida compreensão do papel e significado dos recursos pedagógicos utilizados. Ou seja, desde o planejamento do processo de ensino já há um compartilhamento de conhecimento sobre métodos, recursos e objetivos – o que é radicalmente diferente dos métodos tradicionais.

O aprendizado ativo como metodologia de ensino e o *Storytelling* como estratégia

A premissa subjacente ao aprendizado ativo sugere que aprendemos mais quando o que é estudado faz sentido ao estar associado a uma experiência real ou mental, contextualizada por valores e sentidos culturais e sociais. O estudante deve perceber a relevância do tema de estudo para a sua vida ou contexto social. Assim, a ideia de se constituir um sentido mental deve ser considerada pelo professor ao planejar a atividade do *storytelling*. O aprendizado ativo estimula





a criação de relações significativas originais entre estudante e objeto estudado. De certa forma, isso se reflete em maior autonomia para o estudante no que diz respeito à construção do conhecimento, visto que suas escolhas refletem e produzem impactos práticos na sua vida.

Conforme já apontado, estratégias de aprendizado ativo devem ser inseridas em um planejamento pedagógico mais amplo, proporcionando transparência aos alunos e compatibilidade aos objetivos buscados, esclarecidos desde a apresentação do curso pelo professor. Elas devem ser desenvolvidas após a definição das motivações e objetivos pedagógicos do que se planeja alcançar (BARR; TAGG, 1995; POWNER; ALLENDOERFER, 2008; KILLE; KRAIN; LANTIS, 2010; BLANTON, 2012), para que fiquem claros os propósitos e impactos esperados entre professores e alunos.

Fazendo-se uma revisão da literatura sobre o tema, classificamos quatro etapas de planejamento para o uso do método de aprendizado ativo. Elas envolvem (i) a definição dos objetivos educacionais, gerais e específicos; (ii) o planejamento e execução das atividades a serem desenvolvidas ao longo do processo de aprendizagem; (iii) o *debriefing*, ou seja, a análise, processamento e avaliação da experiência pelo aluno, que deve ser específico para cada atividade; e (iv) a avaliação final, fundamental para a consolidação do processo de aprendizagem esperado (KILLE; KRAIN; LANTIS, 2010; SHAW; GIBSON, 2010; VALENÇA; INOUE, 2017). Enquanto a execução de atividades acaba por constituir a parte mais visível do aprendizado ativo, as demais etapas são frequentemente negligenciadas. Contudo, o cumprimento adequado de cada etapa é de importância central para o bom resultado do processo de aprendizado ativo.

A definição dos objetivos educacionais é o que leva à definição e elaboração das atividades a serem desenvolvidas. Esta definição e sua explicitação ao aluno são aspectos que guiam estudantes e instrutores para a sua busca e construção conjunta do conhecimento. Saber o que se busca é fundamental para saber onde se quer chegar e reconhecer o momento em que se chega. Em outras palavras, alcançar os objetivos propostos e, mais importante, apontar a relevância e o propósito do que é buscado faz parte do sucesso do método. O alcance dos objetivos também é algo a ser reconhecido conjuntamente e não de forma unilateral por parte do instrutor.

A segunda etapa consiste nas atividades desenvolvidas em sala de aula. A revisão da literatura aponta que cinco tipos de atividades tendem a predominar (LAMY, 2000; NEWMANN; TWIGG, 2000; LEAN *et al.*, 2006; DALE; PYMM, 2009; GRAYSON; DAVIES; PHILPOTT, 2009; KILLE; KRAIN; LANTIS, 2010; CARVALHO,





2013; KRAIN; KILLE; LANTIS, 2014; BEAUPOIL-HOURDEL *et al*, 2017). São elas (i) o uso de estudos de caso, (ii) textos alternativos, como filmes, romances e quadrinhos, (iii) simulações e jogos, (iv) recursos tecnológicos e (v) *service learning*. Este consiste no aprendizado por meio do envolvimento dos estudantes em serviços ou atividades comunitárias, como angariamento de fundos, campanhas de conscientização e voluntariado. Por vezes, vemos o uso dessas atividades apartadas da estratégia geral do aprendizado ativo, de modo que seu uso não seria capaz de reproduzir os mesmos efeitos e alcançar os mesmos objetivos propostos pelo método pedagógico mais amplo (ZANELLA; NEVES, 2015).⁶

É durante o *debriefing*, referido na descrição da terceira etapa da aplicação da metodologia, que o aluno toma consciência e consolida a condição do aprendizado. O *debriefing* promove a reflexão sobre o que foi feito, dando significado e contexto ao processo de aprendizagem (KILLE; KRAIN; LANTIS, 2008; BLUM, 2010). A reflexão sobre o que e como se aprendeu se torna, com isso, parte integrante de todo o processo. Afinal, rever o que foi estudado e conscientemente buscar entender o papel daquele conteúdo no plano geral de aprendizado, bem como sua relevância à realidade social, consolidam o significado do conhecimento. A retenção de longo prazo do conhecimento se torna mais provável dadas as relações estabelecidas entre estudante e objeto de estudo. Finalmente, na avaliação final são revistas, coletivamente, as estratégias, que devem ser adequadas à novas perspectivas (SHAW; GIBSON, 2010).

A literatura aponta uma estrutura tripartite para o uso do *storytelling*, composta por um eixo central, personagens e uma perspectiva narrativa que reproduz o conhecimento proposto, a partir de determinado contexto social (ENGERT; SPENCER, 2009; SHAPIRO, 2009; JACKSON, 2016).

Como bem coloca Jerome Bruner (1986), histórias e narrativas são capazes de localizar experiências no tempo e no espaço e, com isso, atrair a atenção da audiência e conduzir ações que as conectem a partir de um contexto social. Esta capacidade aproxima o uso de histórias à premissa de que o conhecimento deve fazer sentido, não apenas intelectualmente, mas com base em sensações, recursos de memória, crítica e reflexão associados a uma experimentação. O conhecimento passa a ser ativamente constituído por estudantes e professores, na relação interativa que se estabelece, criando-se relações significativas entre estudante e objeto.

⁶ Sobre um panorama descritivo dessas atividades, bem como referências bibliográficas específicas para cada uma delas, ver Valença e Inoue (2017, p. 6-8).





Apesar de se assemelhar com a exposição dissertativa de um conteúdo em sala de aula, e de sua estrutura característica remeter ao “Paradigma do Ensino” (Barr e Tagg 1995), o *storytelling* se adequa às premissas da metodologia de aprendizado ativo. A literatura sobre a metodologia de aprendizado ativo já reconheceu a funcionalidade e eficácia do uso do *storytelling* (WILLIAMS; COONEY; NELSON, 1999; MOITRA, 2014; KRAIN; KILLE; LANTIS, 2014; BEAUPOIL-HOURDEL *et al.*, 2017).

A adoção do *storytelling* como ferramenta de aprendizado permite a construção de conexões de forma que as histórias contadas possam assumir diferentes papéis e funções (DAIGLE, 2016) no decorrer de um curso programado a partir da metodologia de aprendizado ativo. O professor deve estruturar sua narrativa previamente, de forma a alcançar os objetivos educacionais que estabeleceu para cada aula ou encontro específico, conforme um prévio planejamento. O uso do *storytelling* é moldado a partir da escolha do tema, processos e dinâmicas, com o objetivo de promover atividades de incentivo e “provocar o incômodo” necessário para que o engajamento dos estudantes ocorra de forma orientada, mas não totalmente controlada. Para tanto, o *storytelling* deve utilizar uma narrativa que possa ser adaptada e reformulada conforme a reação da audiência, mantendo-a atenta e participativa (DAIGLE, 2016). Para tanto, o *storytelling* é uma ferramenta que deve se adequar às reações e respostas aos estímulos da audiência, sempre se levando em conta o contexto social ao qual se insere o processo pedagógico. Quando não se encontram presentes esses elementos, pode-se comparar a atividade de se contar histórias com uma pedagogia mais tradicional. Nesse sentido é que, no caso do aprendizado ativo, deve-se considerar a relevância e o papel do cumprimento das etapas expostas anteriormente.

Espera-se que o empenho do professor leve ao engajamento da audiência em função da provocação de emoções, questionamentos, novas ideias e imaginações derivadas da experiência do *storytelling*. Podemos dizer que as reações também moldam a história, que os sentidos percebidos e sua experiência não se descolam da narrativa; tudo se torna uma só atividade integrada. A partir da combinação entre narrador e audiência, o professor deve ser capaz de realizar a intermediação entre a história em si e a audiência, em que se espera dele a flexibilidade na condução da atividade de forma aberta, criativa e provocadora.

No contexto do aprendizado ativo, o uso do *storytelling* surge ainda como uma estratégia versátil e complementar a outras estratégias de aprendizado. Seu papel como estratégia de aprendizado ativo encontra apoio, por exemplo, na sua





aplicação junto a elementos de cultura popular, como a partir de sua inserção em *role playing games* e em videogames (HAYDEN, 2010; KUCHINSKY, 2010; BLANTON, 2012; CARVALHO, 2014). Esse é um novo uso, mas que nos permite conectar elementos e sentidos associados à construção de conhecimento, através de meios que espelham a própria cultura atual.

Estruturas narrativas e contribuições ao aprendizado

De modo geral, no contexto da pedagogia formal e mesmo na educação informal, a “contação” de histórias constitui uma das atividades mais tradicionais de ensino ao longo do tempo e em diferentes culturas (WILLIAMS; COONEY; NELSON, 1999; HEINEMEYER, 2018). Esse método é utilizado em diferentes disciplinas e níveis de instrução com razoável sucesso (HEINEMEYER; DURHAM, 2017, p. 36-41), graças aos benefícios proporcionados ao processo de aprendizado. O uso de narrativas como ferramenta de ensino, no contexto da educação formal, tem sido considerado uma forma eficiente de tornar acessível experiências de aprendizagem aos estudantes, sempre que exijam abordagens mais relacionadas à construção de sentidos e significados do que à transmissão de conceitos ou informações. Temas, conteúdos e objetivos pedagógicos, que poderiam sofrer eventuais ruídos dado o grau de complexidade, interdisciplinaridade ou nível de abstração, ganham novas dimensões de agregação do interesse, construção de identidades e empatia.

Como apontamos, o aprendizado se torna mais efetivo quando inserido em um contexto social que dá significado e aplicabilidade ao que se aprende. Ao prover o contexto, limites e inserção da informação em situações práticas, a narrativa no *storytelling* permite que a audiência compreenda melhor o grau de relevância, abrangência e mesmo utilidade do conhecimento em foco (SCHANK, 1982; SCHANK; ABELSON, 1995).

É recorrente, no uso da ferramenta do *storytelling*, a construção de histórias em uma estrutura narrativa tripartite, em um modelo designado como a “jornada do herói” (CAMPBELL, 2008). Na jornada, o herói é o protagonista da narrativa. Sua visão de mundo é constituída a partir de seus ideais e valores, promovendo um conhecimento parcial do ambiente que o cerca. A audiência consegue se identificar com o herói porque ele oferece os traços de humanidade comuns aos membros daquele grupo social. Nesta primeira parte da história é apresentado





o universo do herói, antes do início de sua aventura a ser contada. Trata-se do momento em que a audiência conhece o herói, seu contexto e suas crenças iniciais.

A segunda parte envolve a audiência no desafio lançado ao herói, promovendo impactos significativos no mundo como é conhecido. O mote subjacente a essa etapa se caracteriza por um dilema ou confrontação posto diante do herói. O herói é desafiado e o mundo que ele conhece é questionado, trazendo dúvidas para a sua própria continuidade.

Finalmente, a terceira parte envolve a redenção do herói, quando a vitória ou conquista é alcançada, com impactos sobre o mundo que o protagonista conhece. Ele supera o dilema que lhe é imposto, mas o mundo que conhece é alterado pela sua experiência recente. A lição moral da história implica, necessariamente, na transformação do próprio herói, ou do seu mundo, de forma a refletir essa mudança.

Essa estrutura narrativa é comum e considerada clássica na proposta do uso do *storytelling*, sempre enquanto uma ferramenta no contexto de uma metodologia de aprendizado ativo. Porém, não é a única possível.

Naturalmente as histórias escolhidas podem ter ambientações atraentes à construção de sentidos, seja em ambientes que valorizam elementos fantásticos ou da realidade urbana, da comunidade, de uma estrutura de valores e preocupações vistos como legítimos, tais como ameaças ao meio ambiente ou violência, por exemplo. As narrativas, construídas pelo contador de histórias, são adaptáveis ao público para o qual são apresentadas, podendo ser moldadas conforme o seu interesse, grupo social ou idade e, até mesmo, a partir da maior ou menor aceitação da audiência ao que é falado.

Nessa lógica, alguns elementos podem ser enfatizados em detrimento a outros, conforme a audiência. Roteiros estruturados de forma semelhante podem servir a histórias diferentes. Podem-se construir narrativas diversas para compor elementos e conteúdos de diferentes maneiras, mantendo-se sua estrutura e premissas, mas destacando-se elementos distintos, conforme os objetivos pedagógicos e sociais a serem atingidos.

A escolha do *storytelling* implica uma expectativa de que haja compreensão da história e também a geração de uma estruturação mental da narrativa (ROBERTS, 2006, p. 704), de forma que sua assimilação faça parte de um processo ativo de compreensão, crítica, reflexão e aprendizado. A ferramenta estimula e demanda sensações visuais da audiência, de modo que sua participação extrapole a mera passividade de um espectador. Configurando-se, portanto, em uma maneira de





compartilhar e transmitir experiências, sem que haja qualquer forma de autoridade epistêmica entre o contador e sua audiência. Esse é um ponto primordial para se compreender a função e o potencial do *storytelling*: o fato de que se quebra a relação de autoridade na relação de aprendizagem e se valoriza a contribuição na narrativa, na busca da solução dos desafios e no desfecho das histórias. Histórias narradas que se espelham no mundo vivido.

A revisão da literatura sobre *storytelling* aponta diversos benefícios aos professores advindos de seu uso em sala de aula (WILLIAMS; COONEY; NELSON, 1999; ANDREWS; HULL; DONAHUE, 2009; MOITRA, 2014; BEAUPOIL-HOURDEL *et al.*, 2017; DAMAYANTI, 2017). Entre eles estão (i) o empoderamento do narrador e da audiência (desfazendo-se a relação verticalizada entre autoridade que ensina e espectador que recebe a informação), (ii) a possibilidade de destacar aspectos específicos para cada audiência e objetivo, (iii) os elementos dinâmicos à condução da aula e (iv) a contribuição que o *storytelling* oferece para sustentar conceitos abstratos e/ou complexos, aproximando-os da audiência e de sua realidade e contexto social.

Ainda que estes elementos dialoguem com os benefícios proporcionados à audiência, os impactos do uso do *storytelling* podem ser analisados à luz das contribuições ao professor, em função das possibilidades de alcançar os objetivos pedagógicos buscados. Outro aspecto a ser destacado é que, considerando-se que a audiência deve se sentir estimulada a se engajar no processo de *storytelling*, a habilidade do professor em adaptar sua narrativa, para se adequar a interesses pedagógicos e que atendam ao grupo, aparece como elemento necessário para o sucesso de uma participação ativa e para a consequente construção do conhecimento que se espera. Mais ainda, o professor deve conduzir o processo sem se prender a modelos pré-estabelecidos. Importante que o instrutor se sinta livre para inovar na sua prática docente. Percebendo atalhos e espaços para engajar seus alunos por meio do estímulo de seus interesses, o professor deve estar confortável para criar ambientes pedagógicos propícios ao aprendizado, ser aberto a contribuições inesperadas e, por vezes, tem que lidar com problemas não antecipados.

Além disso, a perspectiva de algo novo a ser ofertado aos estudantes e a clareza nos objetivos propostos fazem com que o professor ganhe maior liberdade de ação, possa desenvolver novas habilidades pedagógicas e usar sua criatividade de formas mais diversas e particulares. Esses benefícios se estruturam lógica e progressivamente, não excluindo, *a priori*, outras contribuições que o *storytelling*, como ferramenta de ensino, proporcionam. Contribuições não mapeadas na





literatura podem ser ainda percebidas e destacadas. Exemplos são incentivos à melhoria da performance do professor em sala, dando a ele maior desenvoltura e empatia junto aos estudantes e maior diálogo com recursos apurados a partir de temas culturais e valores. Pode-se considerar, ainda, o emprego mais efetivo de meios relativamente tradicionais de estímulo à aprendizagem, tais como o uso de filmes, romances, quadrinhos, jogos, etc. Lembramos que, no caso do aprendizado ativo, não basta o uso dos recursos, mas a sua associação às técnicas propostas pela metodologia mais ampla, conforme já abordado neste artigo. Finalmente, a interdisciplinaridade, como elemento para evidenciar a importância do tema de conhecimento abordado no processo ensino-aprendizagem para a vida e carreira dos estudantes, também é reforçada, assim como no ensino tradicional contemporâneo.

É natural imaginar que escolhas de métodos ou estratégias a serem utilizadas em sala de aula passam por um cálculo de custo e benefício dos professores. Assim, o grau de liberdade do professor deve estar associado à sua postura responsável sobre a decisão de suas escolhas e pelo planejamento de atividades. Com isso, e em consonância com a ideia de explicar por que determinadas ferramentas são utilizadas em detrimento a outras, é importante se debruçar, também, sobre os impactos da aplicação do *storytelling* como ferramenta pedagógica junto aos estudantes. Partindo do pressuposto que a metodologia de aprendizado ativo incentiva e se sustenta na colaboração entre professor e aluno para a descoberta e construção do conhecimento, os alunos também se veem beneficiados no seu aprendizado com o uso dessa ferramenta. Aprendem não apenas o conteúdo proposto, mas a própria ferramenta de solução de problemas que serve para toda a sua vida, mesmo fora da sala de aula.

Além disso, em um contexto de aprendizado ativo, a capacidade de retenção da aprendizagem em longo termo aumenta, pois a memória constituída é dotada de diversos recursos de imagem, problematização, opinião, conceitos e participação na narrativa. Não à toa, somos capazes de lembrar de eventos e fatos quando inseridos em uma narrativa que afete a capacidade de conexões, sensações, memórias e contexto social, semelhante ao que ocorre com histórias contadas.

As contribuições do *storytelling* aos alunos envolvem a exposição dos conceitos e ideias à audiência por mais de um formato, sem se limitarem apenas a isso, pois o *storytelling* proporciona o aprendizado a partir do envolvimento direto com o problema e uma interação com seus desafios e questões. Ao entenderem como a trama se desenvolve e como os elementos se conectam socialmente, seja





pela associação às suas próprias vivências ou à busca por soluções, o estudante aprende enquanto reflete sobre sua atividade. Nesse sentido, tal como ocorre com o instrutor, o *storytelling* proporciona o empoderamento da audiência. Ao reconhecer os valores narrados à sua experiência, os alunos se engajam com o conteúdo e, portanto, aumentam as possibilidades de fixar os conhecimentos trabalhados.

Ao lembrar e conectar conceitos e ideias a aplicações no seu contexto social, o processo de aprendizado se torna mais efetivo porque os alunos entendem a lógica subjacente ao conteúdo. Valendo destacar, como este artigo procura também contribuir, que o contexto social em foco pode ter diferentes camadas e níveis de identificação. Ao considerarmos o uso desta ferramenta para a geração de estudantes conectados internacional e transnacionalmente, ideias e valores sociais não perpassam mais, necessariamente, uma experiência geograficamente limitada. Ou, em outros casos, a distância geográfica não é capaz de desconstituir a importância da empatia no aprendizado sobre valores e visão crítica do mundo. Assim, a ferramenta do *storytelling* pode ser de grande utilidade em um curso de Relações Internacionais: temas como meio ambiente, direitos humanos e direitos de refugiados, dentre outros, podem ser largamente explorados, considerando-se um contexto social não limitado aos costumes locais, regionais ou nacionais.

Finalmente, o *storytelling* leva à criação de conexões entre o estudante e o conteúdo analisado, dando sentido ao que é estudado e levando a dois impactos principais. O primeiro se dá em razão da proximidade dos conceitos com as experiências pessoais, estimulando a capacidade de resolução de problemas e de inovação, criando possibilidades para serem aplicadas em cenários semelhantes no futuro. O estímulo à inovação não se dá, assim, apenas na resolução de problemas por parte do aluno: a literatura aponta que há uma busca por melhores práticas, em conjunto com o narrador, para resolver questões específicas da narrativa.

O segundo impacto que se destaca é a maior autonomia do estudante no que tange às suas escolhas acerca do “que” e “como” aprender. O *storytelling* permite, pois, ênfase em aspectos desejados e promoção de competências autônomas no aprendizado. O conhecimento passa a ser direcionado a questões particulares e relevantes, proporcionando maior interesse e praticidade ao aplicar técnicas na resolução de problemas existentes ou futuros.

Sendo o *storytelling* uma forma de ensinar e aprender sobre cultura e identidade, uma extrapolação sobre essa função pode sugerir impactos no que tange ao aprendizado de práticas e valores do contexto social dos participantes do





processo. Estudantes jovens e conectados com outros grupos sociais e com redes transnacionais de comunicação e de identificação também podem imaginar novas perspectivas e leituras da realidade, a partir de um contexto concreto pré-existente e transformar experiências que conhecem de acordo com o que escutam. No caso específico do *storytelling*, essas modificações levam em conta tanto a empatia quanto as experiências compartilhadas – assim como o formato da jornada do herói pode facilitar a estruturação do aprendizado e sua compreensão em termos significativos.

Considerações sobre o tema e possibilidades para o futuro

Ao longo do artigo, destacamos qualidades necessárias ao professor engajado na metodologia do aprendizado ativo, na medida em que o método não tradicional pressupõe uma responsabilidade do professor em conduzi-lo, de forma a alcançar seus objetivos pedagógicos. Etapas devem ser cumpridas e expectativas do profissional de ensino podem ser superadas.

Como apontado na seção em que revisamos a literatura de aprendizado ativo, a exposição de um conteúdo por meio de diferentes estímulos implica que o professor possua qualidades e vontade direcionadas ao emprego da metodologia. Isso porque é preciso levar em conta que a cognição humana se estrutura a partir de conexões, muitas vezes particulares, que unem os diferentes tipos de informações a que somos expostos e que se organizam a partir de modelos e formatos que nos são familiares.

O *storytelling*, como ferramenta de aprendizagem, oferece também a oportunidade para aprendizado com base nas experiências vividas tanto pelo contador de história, quanto pela audiência ativa e pela comunidade social na qual se inserem professores e alunos. Não obstante, as próprias experiências dos alunos podem dialogar com o que é transmitido pela narrativa, constituindo e reconstituindo valores e ideias, desde uma atitude proativa no processo de aprendizado. A reflexão se dá a partir da problematização de valores e ideias, experiências e conhecimentos. Em suma, o *storytelling* traz uma dimensão de empoderamento às partes envolvidas em um processo de aprendizado, fazendo com que os atores colaborem na descoberta do conhecimento e de sua adequação às necessidades, convergindo para um aprendizado colaborativo, crítico e socialmente relevante.





A valorização da metodologia e sua utilização por instituições de ensino superior tem crescido no Brasil nos últimos anos. Indicativos dessa tendência podem ser percebidos tanto a partir de iniciativas institucionais, acadêmicas, como no âmbito da produção de conhecimento informal. No campo das instituições profissionais que promovem diálogos nacionais e internacionais importantes sobre a produção de conhecimento e pesquisa no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais no Brasil, podemos apontar a criação de áreas temáticas específicas nas duas principais associações desses profissionais⁷ (RAMANZINI JÚNIOR; LIMA, 2017). Tais associações possuem publicações e promovem encontros nacionais. Mais especificamente, em termos de instituições de ensino superior, podem-se apontar iniciativas concretas na adoção de estratégias de aprendizado ativo em cursos de graduação como as da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, que estruturou salas de aula especiais em formato apropriado ao uso de tal metodologia.

Contudo, o uso sistematizado de estratégias de aprendizado ativo, além do uso do *storytelling* no ensino superior, não são prática comum em todas as áreas de conhecimento. Uma vez sistematizado, o uso do *storytelling* parece ser mais facilmente aplicável, mesmo no ensino superior, em práticas pedagógicas de cursos de História, Ciências Sociais ou Antropologia, por exemplo. Isso porque seu uso é comumente relacionado ao resgate, crítica ou recondução de valores, ideias e identidades, temas relacionados à cultura e à história local. No entanto, tanto a metodologia em geral de aprendizado ativo, quanto a prática do *storytelling* podem contribuir decisivamente, e efetivamente o fazem, para uma relação ensino-aprendizagem em campos do saber em que o desenvolvimento de potencialidades para solução de problemas é valorizado, como as engenharias (ALMEIDA *et al.*, 2019). Neste artigo, enfatizamos a utilidade e os benefícios do *storytelling* na formação em Relações Internacionais, considerando-se contextos sociais em diferentes níveis. Dessa forma, procura-se primeiramente conceituar e contextualizar o *storytelling* para depois associar e sugerir tal ferramenta metodológica como adequada para o ensino superior em campos do saber em que não é explorada suficientemente, como no campo das Relações Internacionais.

A inclusão de discussões sobre metodologias de ensino e experiências em sala de aula no ensino superior, no campo das Relações Internacionais, no entanto,

7 No âmbito da Associação Brasileira de Ciência Política (“ABCP”), a Área Temática de Ensino e Pesquisa foi criada em 2010, enquanto no da Associação Brasileira de Relações Internacionais (“ABRI”), a criação da Área Temática de Ensino, Pesquisa e Extensão se deu no ano de 2015.





é recente e menos comum do que em áreas em que o foco de discussão sobre cultura, valores e identidades aparece de forma mais evidente. No caso dos estudos internacionais, o que motivou esse artigo foi identificar a importância da prática também para uma área em que o contexto social importa, mesmo que seja levado em conta o nível internacional e transnacional de produção de valores, de história, e de necessidade de se estimular a empatia e co-constituição de conhecimento e reflexão na busca de solução de problemas.

Enfim, o potencial de uso do *storytelling* como ferramenta de aprendizado é vasto, ainda que nem sempre ou por si só cumpra o objetivo contextualizado pela metodologia do aprendizado ativo. Ainda que haja uma tradição que associa a “contação” de histórias e o *storytelling* a uma vertente mais tradicional de aprendizado, trata-se de uma ferramenta poderosa, com potencial para contribuir com as estratégias de aprendizado ativo, inclusive no campo dos estudos internacionais e da política.

O artigo não buscou apresentar casos ou exemplos empíricos do uso da prática e da metodologia, mas reforçar aspectos conceituais e teóricos sobre metodologias de ensino, que abrem espaço para o debate a respeito do valor e utilidade do *storytelling* em cursos em que esta prática não tem sido usada com frequência no Brasil, comparativamente ao campo, por exemplo dos estudos antropológicos. Histórias de heróis reais como Chico Mendes, no contexto do fortalecimento dos movimentos de defesa do conhecimento tradicional dos povos da floresta e preservação do meio ambiente, da menina Malala ou de Gandhi, não poderiam ser inspirações para se explorar práticas de *storytelling*? Seria possível a adaptação da estrutura tripartite para se explorar conteúdos e reflexões sobre tais heróis reais? Consideramos que sim. Mais ainda, consideramos que o *storytelling* pode ser uma ferramenta fundamental para o alcance de certos conteúdos no campo das relações internacionais.

Referências

- ALMEIDA, Nival Nunes; ELMÔR FILHO, Gabriel; SAUER, Laurete Zanol; VILLAS-BOAS, Valquíria. *Uma Nova Sala de Aula é Possível: aprendizagem ativa na educação em Engenharia*. Rio de Janeiro: LTC, 2019.
- ANDREWS, Dee H; HULL, Thomas D; DONAHUE, Jennifer A. 2009. Storytelling as an Instructional Method: Definitions and Research Questions. *Interdisciplinary Journal of Problem-Based Learning* v. 3, n. 2, 2009, p. 6–23.





- BADIN, Michelle Ratton Sanchez; CASTRO, Douglas; GIANNATTASIO, Arthur Roberto Capella. The Didactic Case in Teaching International Law. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies* v. 18, 2017, p. 1–17.
- BARR, Robert B; TAGG, John. From Teaching to Learning: a New Paradigm for Undergraduate Education. *Change*, 1995, p. 13–25.
- BEAUPOIL-HOURDEL, Pauline; KOSMALA, Loulou; JOSSE, Helene; MASUGA, Katy; MORGENSTERN, Aliyah. When Storytelling Meets Active Learning: an Academic Reading Experiment with French MA Students.” In: SARRÉ, Cédric; WHYTE, Shona (Eds.). *New Developments in ESP Teaching and Learning Research*, p. 109–129, 2017. Disponível em Research-publishing.net. Acesso em: 03 jan. 2019.
- BLANTON, Robert G. Zombies and International Relations: a Simple Guide for Bringing the Undead Into Your Classroom. *International Studies Perspectives* v. 14, n. 1, 2012, p. 1–13.
- BLUM, Andrew. 2010. “Computer Simulations in the Classroom.” In DENEMARK, Robert (ed.). *The International Studies Encyclopedia*, p. 1–11, 2010, Blackwell Publishing.
- BRUNER, Jerome S. *Actual Minds, Possible Worlds*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.
- BURGAN, Mary. In Defense of Lecturing. *Change*, November/December, 2006.
- CAMPBELL, Joseph. *The Hero with a Thousand Faces*. 3A ed. Novato: New World Library, 2008.
- CARVALHO PINTO, Vânia; CORREA, Humberto; DE MEDEIROS, Fernanda. O Caso Prático Como Método De Ensino Em Teoria Das Relações Internacionais: O Programa Nuclear Iraniano Segundo Os Níveis De Análise. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies* v. 18, 2017, p. 1–18.
- CARVALHO, Gustavo. Virtual Worlds Can Be Dangerous: Using Ready-Made Computer Simulations for Teaching International Relations.” *International Studies Perspectives* v. 15, n. 4. 2013, p. 538–557.
- CARVALHO, Gustavo. “Rejoinder to ‘Misusing Virtual Worlds Can Be Dangerous: a Response to Carvalho’.” *International Studies Perspectives* v. 15, n. 4, 2014, p. 564–565.
- Center for Research on Learning and Teaching. 2016. “Active Learning.” Disponível em <http://www.crlt.umich.edu/tstrategies/tsal>. Acesso em: 10 nov. 2016.
- CHAGAS-BASTOS, Fabrício H; BURGES, Sean W Burges. The ‘Briefing Note’ as a Pedagogical Tool for Teaching Politics and International Relations. *Journal of Political Science Education*, v. 15, n. 2, 2018, p. 237-246.
- DAIGLE, Megan. Writing the Lives of Others: Storytelling and International Politics. *Millennium: Journal of International Studies* v. 45, n. 1, 2016, p. 25–42.
- DALE, Crispin; PYMM, John M. Podagogy: the iPod as a Learning Technology. *Active Learning in Higher Education* v. 10, n. 1, 2009, p. 84–96.





- DAMAYANTI, Ika Lestari. From Storytelling to Story Writing: the Implementation of Reading to Learn (R2L) Pedagogy to Teach English as a Foreign Language in Indonesia. *Indonesian Journal of Applied Linguistics* v. 6, n. 2, 2017, p. 232–245.
- DRI, Clarissa Franzoi; PAGLIARI, Graciela Di Conti; LEITE, Iara; ARIENTI, Patricia Fonseca. Experiências Alternativas De Ensino Em Relações Internacionais: Experiências De Simulações E Contato Com Atores Sociais Locais Desenvolvidas Com Graduandos Da Universidade Federal De Santa Catarina. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies* v. 18, 2017, p. 1–17.
- ENGERT, Stefan; SPENCER, Alexander. International Relations at the Movies: Teaching and Learning About International Politics Through Film. *Perspectives* v. 17 n. 1, 2009, p. 83–104.
- FARIAS DE SOUZA, André Luiz Coelho; DOS SANTOS, Vinicius Silva; VIEIRA, Alice Gravelle. A Internacionalização Na Formação Em Relações Internacionais No Brasil.” *Meridiano 47 – Journal of Global Studies* v. 18, 2017, p. 1–17.
- FERREIRA, Marcos Alan S V. The Rise of International Relations Programs in the Brazilian Federal Universities: Curriculum Specificities and Current Challenges. *Journal of Political Science Education*, v. 12, n. 3, 2016, p. 241–255.
- FOX, Richard L; RONKOWSKI, Shirley A. Learning Styles of Political Science Students. *PS: Political Science and Politics* v. 30, 1997, p. 732–737.
- GIFKINS, Jess. “Strategies for Making Large Lectures More Interactive.” *E-Ir*. Publicado em: 17 out. 2015. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2015/10/17/strategies-for-making-large-lectures-more-interactive/>. Acesso em: 05 fev. 2019.
- GRAYSON, Kyle; DAVIES, Matt; PHILPOTT, Simon. Pop Goes IR? Researching the Popular Culture – World Politics Continuum. *Politics* v. 29, n. 3, 2009, p. 155–163.
- HAYDEN, Craig. “Entertainment Technologies.” In DENEMARK, Robert (ed.). *The International Studies Encyclopedia*, p. 1–16, 2010, Blackwell Publishing.
- HEINEMEYER, Catherine. “The Dying Art of Storytelling in the Classroom.” *The Conversation*. Publicado em: 11 abr 2018. Disponível em: <http://theconversation.com/the-dying-art-of-storytelling-in-the-classroom-93088>. Acesso em: 01 fev. 2019.
- HEINEMEYER, Catherine; DURHAM, Sally. Is Narrative an Endangered Species in Schools? Secondary Pupils’ Understanding of ‘Storyknowing’. *Research in Education* v. 99, n. 1, 2017, p. 31–55.
- INOUE, Cristina Yumie Aoki; VALENÇA Marcelo M (eds.). *Relações Internacionais na Sala de Aula: Ensino e Aprendizado Ativo E Outras Estórias*. Campina Grande: Eduepb, 2018.
- INOUE, Cristina Yumie Aoki; KRAIN, Matthew One World, Two Classrooms, Thirteen Days: Film as an Active-Teaching and Learning Tool in Cross-National Perspective. *Journal of Political Science Education*, v. 10, n. 4, 2014, p. 424–442.





- JACKSON, Patrick Thaddeus. 'A Long Time Ago in a Galaxy Far, Far Away...': *Fantasy and Morality in Star Wars and U.S. Foreign Policy*. In: Conferência Anual da International Studies Association, 2016, Atlanta (GA)..
- JENSEN, Eric. *Teaching with the Brain in Mind*. Alexandria: Association for Supervision and Curricular Development, 1998.
- KILLE, Kent J; KRAIN, Matthew; LANTIS, Jeffrey S. Active Learning Across Borders: Lessons From an Interactive Workshop in Brazil. *International Studies Perspectives* v. 9, n. 4, 2008, p. 411-429.
- KILLE, Kent J; KRAIN, Matthew; LANTIS, Jeffrey S. "The State of the Active Teaching and Learning Literature." In DENEMARK, Robert (ed.). *The International Studies Encyclopedia*, p. 1-18, 2010, Blackwell Publishing.
- KRAIN, Matthew; KILLE, Kent J; LANTIS, Jeffrey S. Active Teaching and Learning in Cross-National Perspective." *International Studies Perspectives* v. 16, n. 2, 2014, p. 142-155.
- KUCHINSKY, Michael. "Teaching with Media." In DENEMARK, Robert (ed.). *The International Studies Encyclopedia*, p. 1-16, 2010, Blackwell Publishing.
- KUZMA, Lynn M; HANEY, Patrick J. And...Action! Using Film to Learn About Foreign Policy. *International Studies Perspectives* v. 2, n. 1, 2001, p. 33-50.
- LAMY, Steven. "Teaching Introductory International Relations with Cases and Analytical Exercises." In LANTIS, Jeffrey S.; KUZMA, Lynn M.; BOEHRER, John (eds.). *The New International Studies Classroom: Active Teaching, Active Learning*, Boulder e Londres: Lynne Rienner, 2000, p. 21-35.
- LEAN, Jonathan; MOIZER, Jonathan; TOWLER, Michael; ABBEY, Caroline. Simulations and Games: Use and Barriers in Higher Education. *Active Learning in Higher Education* v. 7, n. 3, 2006, p. 227-242.
- LUCENA, Andréa Freire. Produção e Difusão do Conhecimento em Relações Internacionais no Brasil: Análise de Egressos dos Mestrados. *Meridiano 47 - Journal of Global Studies*, v. 18, 2017, p. 1-11.
- MOITRA, Karobi. Storytelling as an Active Learning Tool to Engage Students in a Genetics Classroom. *Journal of Microbiology & Biology Education* v. 15, n. 2, 2014, p. 332-334.
- NEWMANN, William W; TWIGG, Judythn L. Active Engagement of the Intro IR Student: a Simulation Approach. *PS: Political Science and Politics* v. 33, December 2000, p. 835-42.
- PINHEIRO, Leticia; VEDOVOLI, Paula. Caminhos Cruzados: Diplomatas e Acadêmicos na Construção do Campo de Estudos de Política Externa Brasileira. *Política Hoje* v. 21, n. 1, 2012, p. 211-254.
- POWNER, Leanne C; ALLENDOERFER, Michelle G. Evaluating Hypotheses About Active Learning." *International Studies Perspectives* v. 9, n. 1, 2008, p. 75-89.





- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; LIMA, Thiago. Editorial – Challenges and Pathways of Teaching, Research and Extension in International Relations in Brazil. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies* v. 18, 2017, p. 1–5.
- ROBERTS, Geoffrey. History, Theory and the Narrative Turn in IR. *Review of International Studies* v. 32, n. 4, 2006, p. 703–713.
- SANTOS, Norma Breda; FONSECA, Fúlvio Eduardo. A Pós-Graduação em Relações Internacionais no Brasil.” *Contexto Internacional* v. 31, n. 2, 2009, p. 353–380.
- SCHACHTER, Daniel L. *Searching for Memory: the Brain, the Mind, and the Past*. New York: Basic Books, 1996.
- SCHANK, Roger C. *Dynamic Memory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- SCHANK, Roger C; ABELSON, Robert P *Knowledge and Memory: the Real Story*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1995.
- SHAPIRO, Michael J. *Cinematic Geopolitics*. London e New York: Routledge, 2009.
- SHAW, Carolyn M.; GIBSON, Kay. “Assessment of Active Learning.” In DENEMARK, Robert (ed.). *The International Studies Encyclopedia*, p. 1–16, 2010, Blackwell Publishing.
- STICE, James E. Using Kolb’s Learning Cycle to Improve Student Learning. *Engineering Education* v. 77, n. 5, 1986, p. 291–296.
- TOSTES, Ana Paula; SILVA, Lucca Viersa. “Uma Década De Consolidação Da Pós-Graduação Em Relações Internacionais No Brasil (2004-2014).” *Meridiano 47 – Journal of Global Studies* v. 18, 2017, p. 1–16.
- VALENCIA, A, Marcelo M.; INOUE, Cristina Yumie Aoki. “Contribuições Do Aprendizado Ativo Ao Estudo Das Relações Internacionais Nas Universidades Brasileiras.” *Meridiano 47 – Journal of Global Studies* v. 18, 2017, p. 1–15.
- VALIENTE, Carolina. Are Students Using the ‘Wrong’ Style of Learning?: a Multicultural Scrutiny for Helping Teachers to Appreciate Differences. *Active Learning in Higher Education*, v. 9, n. 1, 2008, p. 73–91.
- WILLIAMS, Karen Cachevki; COONEY, Margaret; NELSON, Jane. Storytelling and Storyacting as an Active Learning Strategy. *Journal of Early Childhood Teacher Education* v. 20 n. 3, 1999, p. 347–352.
- YOUNG, Mark S; ROBINSON, Stephanie; ALBERTS, Phil. Students Pay Attention!: Combating the Vigilance Decrement to Improve Learning During Lectures. *Active Learning in Higher Education* v. 10, n. 1, 2009, p. 41–55.
- ZANELLA, Cristine K; NEVES JR, Edison J. O Ensino de Relações Internacionais E O Cinema: Reflexões Sobre O Uso De Filmes Como Uma Ferramenta Pedagógica. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies* v. 18, 2017, p. 1–20.
- ZANELLA, Cristine K; NEVES JR, Edison J. (eds). *As Relações Internacionais E O Cinema: Estado E Conflitos Internacionais*. Vol. 2. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2015.





Instruções editoriais para os autores

Os autores devem seguir estritamente as diretrizes abaixo; sua não observância poderá implicar em não aceitação do artigo submetido, sendo os autores orientados a adequar o arquivo submetido aos padrões requeridos.

1. O artigo deve ser inédito e redigido em português, inglês ou espanhol. Além de inédito, o artigo não deve estar em apreciação concomitante em nenhum outro periódico ou veículo de publicação, no todo ou em parte, no idioma original ou traduzido.
2. O arquivo a ser enviado deve estar em formato .doc ou .docx; use somente a formatação padrão do texto. Os autores devem retirar sua identificação das propriedades do arquivo.
3. Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/co-autores. No caso de mais de dois autores, a equipe editorial se reserva o direito de solicitar informações sobre o papel de cada um dos autores no processo de desenvolvimento do artigo.
4. O autor deve submeter três arquivos:
 - 4.1 Um arquivo contendo título, resumos, palavras chave, corpo do texto e referências. No texto do artigo, o responsável pela submissão deve eliminar qualquer referência que possa permitir sua identificação
 - 4.1.1 No caso de um trabalho fruto de pesquisa financiada, o autor deve abrir uma nota de rodapé na primeira página do artigo para se referir ao financiamento e às agências de fomento que o possibilitaram.
 - 4.2 Um arquivo, a ser submetido como suplementar, contendo a identificação dos autores, sua titulação máxima e a instituição a qual se encontra atualmente filiado, um resumo do Curriculum vitae de, no máximo, 5 linhas, contendo titulação, função que desempenha na instituição à qual é filiado e a URL do Currículo Lattes. Em casos de artigos com múltiplos autores, a informação de todos os autores deve ser apresentada. Neste mesmo arquivo, o autor poderá incluir agradecimentos, se desejar.
 - 4.3 Uma Carta ao Editor, que deve ser enviada também como arquivo suplementar, na qual assume que o conteúdo do trabalho apresentado é inédito, não contém nada que possa ser considerado ilegal, difamatório, que cause conflito de interesses ou que possa interferir na imparcialidade do trabalho apresentado.



5. O arquivo com o corpo do texto não deve conter nenhuma forma de identificação dos autores; a formatação do texto deve estar em espaço simples; fonte de 12-pontos; uso do itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas devem ser inseridas no texto, e não no final do documento na forma de anexos.
6. O artigo deve conter o mínimo de 7.000 e o máximo de 8.000 palavras, incluídos título, resumo e palavras chave (em português e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; excluídas as referências.
 - 6.1 Serão adotadas no máximo cinco palavras-chave em cada idioma. Elas devem se referir ao objeto de estudo do artigo e ao referencial teórico e/ou temática utilizada para análise.
7. O artigo deve incluir um resumo em português e em inglês, entre 150 a 200 palavras para cada uma das versões. Lembramos que o resumo em ambos os idiomas integra o número mínimo e o máximo de palavras, conforme indicado no item 6.
8. As notas de rodapé devem se restringir a esclarecimentos adicionais ao texto. Todas as referências de fonte bibliográfica ou outras deverão ser feitas no corpo do texto, conforme o sistema de citação Chicago (AUTOR, data).
 - 8.1 As citações devem estar no mesmo idioma que o artigo. Assim, será acrescentada no corpo do texto a versão traduzida, e em nota de rodapé, a versão original da citação.
9. A formatação de tabelas, quadros e figuras deverá seguir o formato ABNT.
10. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo. Deve ser observado estritamente o sistema Chicago (AUTOR, data). Não serão aceitas referências bibliográficas em notas de rodapé.

As mesmas deverão seguir os modelos abaixo, de acordo com o formato estabelecido pela NBR 6023 (2002) da ABNT.

10.1 Para artigos ou documentos eletrônicos:

Elementos: AUTOR(es). Título. Título da publicação. Local de publicação, numeração correspondente ao volume, número, mês e ano de publicação, paginação inicial e final. Indicar o endereço (link) onde o documento está disponível e a data de acesso ao artigo.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa Brasileira: 1964-1985. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, 2013, p. 3-19. Disponível em: <<http://www.cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/120/64>>. Acesso em: 14 jul. 2016.



10.2 Para Livros

Elementos: AUTORES(es). *Título*. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação.

SARAIVA, José Flávio S. *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, DF: IBRI, 2003.

10.3 Para capítulos de livros:

Elementos: AUTOR(es) do capítulo. Título do capítulo. In: AUTOR(es) da obra (Org., Ed., Coord.) *Título da obra*. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação. Capítulo consultado e paginação da parte.

SNIDAL, Duncan. The politics scope: endogenous actors, heterogeneity and institutions. In: KEOHANE, Robert O; OSTROM, Elinor. *Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*. London: Sage Publication, 1995. Cap. 2, p. 47-70.

10.4 Trabalhos apresentados em Eventos

Elementos: AUTOR(es). Título do trabalho apresentado. In: nome do evento, numeração do evento (se houver), ano e local (cidade) de realização, título do documento (anais, atas, tópico temático), local, editora, data de publicação e página inicial e final da parte referenciada.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEREZ, Fernanda Aguilar. *A política externa de saúde de Dilma Rousseff (2011-2014): elementos preliminares para um balanço*. In: 5º Encontro Nacional da ABRI, 2015, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos. Disponível em: < <http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=14%2017>. Acesso em: 14 jul. 2016.

11. No ato da submissão, todas as informações requeridas no sistema deverão ser devidamente preenchidas.

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, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. Caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.





2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.

Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.





ISSN 1413-0904



9 771413 090004