



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo
Reitor: Dom Joaquim Giovanni Mol Guimarães
Vice-Reitora: Patrícia Bernardes
Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim
Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa
Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Patrus Ananias de Sousa
Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira
Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo
Revisão: Virgínia Mata Machado

Comissão editorial: João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Cury (UFMG); Mário Neto (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Oswaldo Bueno Amorim Filho (PUC Minas); Regina Helena de Freitas Campos (UFMG)

Conselho editorial: Antônio Cota Marçal (PUC Minas); Benjamin Abdalla (USP); Carlos Reis (Univ. de Coimbra); Dídima Olave Farias (Univ. del Bío-Bío - Chile); Evando Mirra de Paula e Silva (UFMG); Gonçalo Byrne (Lisboa); José Salomão Amorim (UnB); José Viriato Coelho Vargas (UFPR); Kabengele Munanga (USP); Lélia Parreira Duarte (PUC Minas); Leonardo Barci Castriota (UFMG); Maria Lúcia Lepecki (Univ. de Lisboa); Philippe Remy Bernard Devloo (Unicamp); Regina Leite Garcia (UFF); Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Unicamp); Rita Chaves (USP); Sylvio Bandeira de Mello (UFBA)



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v.4 n.1
2016



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Bárbara Lopes Campos
Guilherme di Lorenzo Pires
Luíza Ribeiro Fagundes
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Vinícius Tavares de Oliveira

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)
Andrés Malamud (ICS– Universidade de Lisboa)
Antonio Carlos Lessa (UNB)
Atilio Borón (UBA-CONICET)
Carlos Escudé (CONICET–UCEMA)
Carlos Milani (IESP-UERJ)
Carlos S. Arturi (UFRGS)
Gladys Lechini (UNR-CONICET)
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)
Ian Taylor (University of St Andrews)
Jens Bartelson (Lund University)
João Pontes Nogueira (PUC-Rio)
José Flávio Sombra Saraiva (UNB)
José Luis León-Manríquez (UAM-X)
Letícia Pinheiro (IESP-UERJ)
Luis Fernando Ayerbe (UNESP)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS)
Marcos Costa Lima (UFPE)
Maria Regina Soares de Lima (IESP/UERJ)
Matt Ferchen (Tsinghua University)
Miriam Gomes Saraiva (UERJ)
Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (PUC-Rio)
Paulo Fagundes Vizentini (UFRGS)
Rafael Villa (USP)
R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (UNICAMP)
Renato Boschi (IESP-UERJ)
Sean Burges (Australian National University)
Shiguenoli Myamoto (UNICAMP–São Tiago Dantas)
Tullo Vigevani (UNESP)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais
Chefe do Departamento: Rodrigo Corrêa Teixeira

Nota do Editor

Editor's note

DOI :[10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p5](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p5)

Javier A. Vadell¹

A partir do ano de 2016 o periódico Estudos Internacionais, revista do Programa de Relações Internacionais da PUC Minas adota o modelo de publicação continuada. Esta modalidade permite publicar os artigos à medida em que ficam prontos e vem sendo adotada por importantes publishers e periódicos científicos de renome internacional. O sucesso deste modelo é fruto da comunicação científica eletrônica em acesso aberto que confere extraordinária agilidade e rapidez nas publicações científicas. Estudos Internacionais adota esta medida, fortemente recomendada pela Scielo, de modo que os artigos são publicados logo, mas passam a ser divididos em três edições por volume. Os artigos serão classificados não mais por um sumário, mas por uma lista de artigos para cada volume, sendo divididos pelas seções que já usamos atualmente (dossiê, artigos, artigos de divulgação, resenhas).

Inaugurando essa nova modalidade a partir de nosso volume 4, desejamos aos leitores uma boa leitura.

1. Editor Chefe da Revista Estudos Internacionais. ORCID: orcid.org/0000-0002-5398-6083

As interconexões entre o global e o local: governos subnacionais nas Relações Internacionais

The Interconnections between the global and the local: subnational governments in International Relations

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p7](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p7)

Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto¹

Recebido em: 23 de maio de 2016

Aprovado em: 03 de agosto de 2016

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a inserção internacional dos governos subnacionais, desenvolvida através da paradiplomacia e da diplomacia federativa, sob a perspectiva das Teorias de Relações Internacionais. O método utilizado foi o de revisão de literatura na modalidade de “*scoping review*”, buscando identificar e sistematizar os estudos já existentes sobre o tema, bem como apontar alguns caminhos para pesquisas futuras (JESSON et al., 2011). Inicialmente, busca-se contextualizar o surgimento do fenômeno, identificando a interdependência, a globalização e a integração regional como seus fatores desencadeadores. Apesar de não haver uma teoria específica destinada a explicar a paradiplomacia e a diplomacia federativa, é possível analisá-las a partir de adaptações das teorias destinadas a explicar seus fatores desencadeadores, tais como as Teorias da Globalização, a Teoria da Interdependência Complexa e o Intergovernamentalismo Neoliberal. De forma geral, a inserção internacional dos governos subnacionais ocorre de forma reativa a processos globais que afetam diretamente a dimensão local. Argumenta-se que a erosão das fronteiras soberanas e as interações cada vez mais complexas entre o global e o local nas relações internacionais permitem, não apenas a necessidade de inserção internacional dos governos subnacionais, como também a construção de novos espaços onde eles possam atuar no cenário internacional.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Diplomacia federativa. Globalização. Integração regional.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the international insertion of the sub-national governments developed through paradiplomacy and federative diplomacy. The analysis is made according to International Relations Theories' perspectives. The method used was the *scoping review*, in order to identify and systematize existing studies on the subject, as well as set the scene for a future research agenda. At first, it seeks to place a context to the phenomenon start by identifying the interdependence, the globalization and the regional integration as its trigger factor. Besides of the absence of a specific theory intended to

1. Professor Substituto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) com bolsa da CAPES. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Membro do Núcleo de Estudos Latino-americanos (NEL/IREL/UnB). Desde 2014 é membro da REPRI- Rede de Pesquisa sobre Regionalismo e Política Externa que congrega pesquisadores de várias universidades brasileiras e instituições de pesquisa. Pesquisa os seguintes temas: Paradiplomacia; Cooperação Descentralizada; Integração Fronteiriça; Integração Regional; MERCOSUL. ORCID: orcid.org/0000-0002-9402-1915

explain the paradiplomacy and the federative diplomacy, it is possible to analyze them by adapting the theories aimed to explain their trigger factors – as the Theories of Globalization, The Complex Interdependence Theory and the Neo Liberal Intergovernmentalism. In general, the international insertion of the sub-national governments happens in reaction to the global processes that directly affect the local dimension. It argues that the percolation of sovereign boundaries and the growing interactions' complexity between the local and global. It allows, not only the necessity of the international insertion of the sub-national governments, but also the construction of new spaces where they can act in the international scenario.

Key words: Paradiplomacy. Federative diplomacy. Globalization. Regional integration.

Introdução

A existência de múltiplos canais de contatos entre as sociedades, com múltiplos atores, não apenas Estados (KEOHANE; NYE, 2012), torna-se ainda mais relevante diante da globalização, que, ao tornar as fronteiras nacionais mais porosas, aprofunda e acelera a interdependência entre os atores internacionais. Segundo Nye e Welch (2014, p. 267), o término do conflito bipolar representou um aumento da importância de assuntos econômicos na política internacional, bem como uma intensificação das redes globais de interdependência.

Além do seu impacto no Estado-Nação como um todo, é importante destacar também o potencial transformador da globalização contemporânea na dimensão local. Para Giddens (1991), o local e o global determinam-se reciprocamente, ainda que nem sempre nas mesmas proporções.

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. **Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção inversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço.** Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores — tais como dinheiro mundial e mercados de bens — operando a uma distancia indefinida da vizinhança em questão (GIDDENS, 1991, p. 69-70, grifo nosso)

Essas interconexões entre a esfera global e a local, na perspectiva de Giddens, proporcionaram o surgimento do termo “glocalização”, neologismo utilizado para representar o encontro das tendências da globalização e da localização a partir da ideia de que, ao invés de promover a negação do território, a globalização se materializa em espaços geográficos concretos, sobretudo no âmbito das cidades, afetando diretamente as populações que ali vivem. Essa tendência traz importantes consequências para as autoridades locais, que passam a observar um aumento de suas responsabilidades.

Assim, as forças gêmeas da globalização e da revolução da informática também estariam acarretando a tendência de fortalecimento do nível local (ou “glocalização”), o qual passaria a assumir um papel ou responsabilidade mais saliente na melhoria das condições econômicas locais mediante o maior acesso a mercados

e recursos externos. Este fenômeno estaria, pois, ao mesmo tempo levando à maior participação do elemento decisório local em vários assuntos, assim como fortalecendo o papel das elites locais em detrimento das burocracias do Estado central (MAIA, 2012, p. 129).

Para Rosenau (2003, p. 227), uma série de dinâmicas têm aumentado fortemente os fluxos transfronteiriços e tornado as fronteiras entre o global e o local ainda mais porosas. Com isso, as distâncias geográficas que impediam a atuação dos atores subnacionais para além de suas fronteiras passam a ser cada vez menos importantes em um mundo cada vez mais interconectado politicamente, socialmente, economicamente e juridicamente.

Segundo Nye (2002), a difusão do poder e da governança para além dos governos centrais promovida pela globalização e pela revolução da informação abrange três setores (privado, público e terceiro setor) e três níveis de análise (supranacional, nacional e subnacional), conforme observados no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – A difusão da governança no século XXI

	Privado	Público	Terceiro Setor
Supranacional	Corporações Transnacionais (ex.: IBM, Shell).	OIGs (ex.: ONU, OMC).	ONGs (ex.: Greenpeace)
Nacional	Corporações Nacionais (ex.: American Airlines).	Governos centrais.	ONGs nacionais (ex.: American Red Cross)
Subnacional	Empresas locais.	Governos locais	Grupos sociais locais.

Fonte: Nye (2002).

Dentre essa diversidade de atores presentes no sistema internacional contemporâneo, o presente artigo se concentra no setor público e no nível subnacional, ocupando-se em analisar a inserção internacional dos governos subnacionais (províncias, estados-membros, municípios, entre outros), desenvolvida através da paradiplomacia e da diplomacia federativa, sob a perspectiva das Teorias de Relações Internacionais. Frequentemente negligenciados pelo arcabouço teórico da disciplina, que costuma classificar os atores dentro da dicotomia “Estados soberanos *versus* atores não-estatais”, este trabalho busca identificar e sistematizar os poucos estudos que avançam nesse aspecto, levando em consideração a natureza mista dos governos. Tal exercício, desenvolvido com base no método de revisão de literatura na modalidade de “scoping review” (JESSON et al., 2011), busca também traçar cenários e apontar caminhos para pesquisas futuras.

Inicialmente, busca-se contextualizar o surgimento do fenômeno, identificando a interdependência, a globalização e a integração regional como seus fatores desencadeadores. Em seguida, busca-se identificar as formas de inserção internacional dos governos subnacionais e discutir os conceitos utilizados para representá-las (paradiplomacia e diplomacia federativa). Apesar de não haver uma teoria específica destinada a explicar tais práticas, é possível analisá-las a partir de adaptações das teorias destinadas a explicar seus fatores desencadeadores, tais como as Teorias da Globalização, a Teoria da Interdependência Complexa e o Intergovernamentalismo Neoliberal. Por fim, conclui-se que a inserção internacional

dos governos subnacionais ocorre de forma reativa a processos globais que afetam diretamente a dimensão local.

A globalização e o sistema internacional multicêntrico.....

A partir do conjunto de transformações promovidas pela globalização, destacaremos aqui o fato de que o sistema internacional deixa de ser estritamente estatocêntrico para ser multicêntrico, em decorrência da ascensão de novos atores que passam a atuar internacionalmente com base em seus interesses próprios, que muitas vezes não são atendidos por seus respectivos Estados.

Na visão de Rosenau (1990), o pós-Guerra Fria seria classificado como um momento de turbulência para as relações internacionais, no qual o alargamento, o dinamismo e a complexidade dos atores promoveriam uma bifurcação no sistema internacional, alterando o antigo sistema interestatal anárquico centrado apenas no Estado soberano. A partir dessa bifurcação, um sistema multicêntrico (composto por atores “livres de soberania”) passaria a coexistir com o sistema estatocêntrico (composto por Estados soberanos), deslocando parte da autoridade dos Estados em duas direções: uma exógena (para coletividades supra ou transnacionais) e outra endógena (para os atores subnacionais que passam a garantir a sua autonomia no mundo multicêntrico).

Uma importante forma de interação que passa a ganhar espaço no sistema internacional multicêntrico ocorre no âmbito das relações transgovernamentais (*transgovernmental networks*). Muito embora o termo tenha sido esboçado inicialmente por Keohane e Nye nos anos 1970, Rissen-Kappen (1995) avança no sentido de trazê-lo para o contexto da globalização, apontando para a existência de agentes públicos de subunidades governamentais que buscam sua própria agenda internacional, de forma autônoma e às vezes até mesmo contrária às políticas oficiais de seus governos centrais. Assim, o conceito de relações transgovernamentais se opõe contundentemente à premissa realista de Estado como único ator das relações internacionais e como unidade coesa, unitária, indivisível e, portanto, desprovida de conflitos ou divisões internas.

Também contrariando a perspectiva realista e destacando a heterogeneidade do Estado, identificando-o como sendo composto por interesses divergentes oriundos de distintos grupos sociais internos, Vigevani (1999, p. 47-48) analisa atuação dos novos atores no sistema internacional contemporâneo, que adquire um caráter cada vez mais autônomo com relação aos seus Estados nacionais:

Podemos afirmar a existência de novos atores não pelo fato de antes não terem existido entidades semelhantes, nem tampouco pelo fato de nos séculos e nas décadas passados não terem atuado no plano internacional. Esta atuação visava incidir sobre os estados nacionais, agindo na arena internacional por meio deles. Hoje, há articulações epistêmicas que têm conexões com os estados, mas não são diretamente dependentes deles [...]. Pode-se perceber que, ainda que os novos atores tenham o Estado como a principal referência de atuação, este está perdendo o monopólio, antes absoluto, de condução das relações internacionais, particularmente na formulação da agenda. Essas mudanças não modificam formalmente a soberania nacional, mas certamente têm crescente significado na determinação de parte dos assuntos internos. (VIGEVANI, 1999)

A partir dessa abordagem, torna-se possível identificar a existência cada vez maior de atores não soberanos que exercem algum tipo de atuação internacional em causa própria (e não em nome do interesse nacional) e de forma autônoma (sem depender da intervenção direta do governo central de seus respectivos Estados). Assim, a interveniência cada vez maior de novos atores que podem atuar a partir de interesses não nacionais acaba enfraquecendo a percepção westfaliana de que os Estados são os únicos atores legítimos de ação internacional (VIGEVANI, 1999).

No âmbito da formação dos mercados regionais, Bernal Meza (2001) destaca que a regionalização da economia mundial é, paradoxalmente, um corolário da globalização, sendo que a formação de blocos comerciais representaria uma tendência contemporânea da expansão capitalista.

Diante desse conjunto de processos envolvendo a interdependência; a ascensão de novos atores e temas nas relações internacionais; a globalização; a integração regional; e a transição de um sistema internacional estatocêntrico para um sistema internacional multicêntrico, o Estado passa por uma reconfiguração de seu poder. Isso não significa que ele deixa de existir ou de ser um ator relevante, mas sim que ele perde sua capacidade de responder de forma isolada aos desafios que surgem nesse novo contexto em que as decisões políticas passam a ser cada vez mais influenciadas pelas forças internas do Estado (MARIANO, 2007).

Os governos subnacionais como atores internacionais

A alegação de que “quanto mais uma coletividade se enreda em interdependência, mais algumas de suas partes buscam maior autonomia e independência” (ROSENAU, 2000, p. 375) pode ser utilizada para compreendermos a atuação internacional dos governos subnacionais, que muitas vezes não se sentem contemplados pela política externa dos seus Estados centrais.

A busca desses atores por uma inserção internacional mais autônoma, portanto, está diretamente vinculada ao aumento de sua sensibilidade e vulnerabilidade diante do aprofundamento da interdependência causado pela globalização e da integração regional.

Os processos de globalização e de integração regional deixaram de ser políticas de Estado para ser incorporados ao cotidiano das localidades, passando a influenciar diretamente a atuação dos governos subnacionais. Consequentemente, houve uma redefinição quanto à sua função e papel no cenário internacional, especialmente no caso dos processos integracionistas (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 148).

Diante desses processos, impulsionados basicamente por Estados e instituições internacionais, os governos subnacionais se deparam com limitações no cumprimento de suas funções envolvendo a satisfação dos interesses e a solução dos problemas no nível local. Eles são, portanto, profundamente afetados pelos impactos do chamado “globalismo localizado” (SANTOS, 1997), ou seja, pelo fenômeno da reestruturação das condições locais diante de práticas transnacionais, tendo frequentemente que submeter-se a políticas impostas por agentes externos, dentre as quais podemos destacar o livre-comércio e a responsabilidade fiscal.

Nesse contexto, o considerável grau de autonomia que os governos subnacionais possuem no que se refere aos seus assuntos domésticos tende a se expandir no sentido de incluir questões de relevância também internacional. Paralelamente, a expansão do escopo das relações internacionais em direção a novos temas que vão além da segurança e do equilíbrio de poder entre os Estados, tais como comércio, investimentos, meio-ambiente, cooperação, desenvolvimento, intercâmbio cultural, migração, entre outros, torna a relação entre política externa e política doméstica cada vez mais estreita e complexa, elevando o grau de interação entre esses processos decisórios dentro do âmbito do Estado-Nação (DUCHACEK, 1990; HOCKING, 1993).

Desse modo, o fato de a *high politics*, âmbito exclusivo da diplomacia tradicional clássica, passar a conviver cada vez mais com a diversidade da *low politics*, cria um cenário favorável para os governos subnacionais se engajarem em iniciativas que ultrapassem as fronteiras de seus respectivos Estados. A partir de então, eles deixam de atuar apenas como agentes passivos, aproveitando as oportunidades oferecidas por tais processos para participarem de forma mais ativa das relações internacionais, com o intuito de buscar fontes externas de recursos e novas parcerias para melhor promover seu desenvolvimento e melhor atender as demandas de suas populações locais.

A inserção internacional de um governo subnacional é feita através de diversas formas. Inicialmente, no entanto, faz-se necessário estabelecer a distinção entre duas grandes modalidades: a paradiplomacia e a diplomacia federativa. Tal distinção é apontada inicialmente por Duchacek (1990) e Soldatos (1990) na obra *Federalism and International Relations: the role of subnational units*, publicada em 1990, e considerada como um grande marco para o tema, servindo como referência básica para estudos subsequentes a respeito da participação dos governos subnacionais nas relações internacionais.

A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS ATRAVÉS DA PARADIPLOMACIA

A primeira modalidade de inserção internacional dos governos subnacionais é denominada paradiplomacia e refere-se às formas autônomas e diretas de inserção internacional dos governos subnacionais, que passam a atuar para além das fronteiras soberanas em assuntos externos que possam afetar sua jurisdição e seus interesses locais, sem que haja a presença do governo federal atuando como mediador.

O termo paradiplomacia foi criado por Soldatos (1990) e, apesar das críticas sofridas, encontra-se consolidado na literatura acadêmica e tem sido utilizado por grande parte dos estudos que versam a respeito da inserção internacional dos governos subnacionais. A partir de então, o conceito foi sendo discutido, aprofundado e reformulado por outros autores conforme a evolução do debate e o contexto analisado. Destacaremos aqui a definição conceitual de paradiplomacia elaborada pelo autor basco Noé Cornago Prieto (2004, p. 251-252), pois, além de ser bastante completa e precisa, sistematiza bem o conceito e é utilizada como referência por boa parte da bibliografia a respeito do tema:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como a assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial. (PRIETO, 2004)

A contestação mencionada pelo autor a respeito do conceito de paradiplomacia se refere ao fato de este ser uma abreviação de “*parallel diplomacy*”. Como o termo “paralelo” pode causar uma apreciação negativa em alguns contextos, dando a ideia de algo que ocorre à margem do plano legal/institucional e que implicaria necessariamente em interesses incompatíveis entre o nível nacional e o subnacional, alguns autores e agentes públicos federais (principalmente) criticam a utilização do termo, preferindo adotar conceitos alternativos como “*constituent diplomacy*” (KINCAID, 1990, p. 74); “*multilayered diplomacy*” (HOCKING, 1993, p. 46) e “cooperação internacional descentralizada” (RODRIGUES, 2011). Com relação a este último, é preciso ressaltar que, apesar de estar intrinsecamente relacionado com a paradiplomacia e de frequentemente ser utilizado com o mesmo significado, os dois termos não são sinônimos. Segundo Salomón (2012), a cooperação descentralizada é apenas um dos componentes da paradiplomacia, cujo escopo é mais abrangente e envolve também outras áreas de atuação, como a promoção econômica comercial e a captação de recursos externos.

Mesmo com as críticas sofridas, Duchacek (1990, p. 25), considera o termo “paradiplomacia” apropriado para referir-se especificamente à atuação internacional direta e autônoma por parte dos governos subnacionais, alegando que o sufixo “para” não indica necessariamente algo paralelo, podendo ser utilizado também no sentido de algo subsidiário ou acessório.

Soldatos (1990, p. 35-37), por sua vez, justifica a utilização do termo “paradiplomacia” argumentando que a atuação externa dos governos subnacionais possui os elementos constitutivos de uma verdadeira “*foreign policy*” (ainda que haja receio da literatura tradicional em utilizar este termo para a atuação internacional dos governos subnacionais), no sentido de que nela encontram-se presentes objetivos, estratégias, táticas, instituições, processos decisórios, instrumentos e formulações; assemelhando-se, portanto, às atividades de política externa de um Estado nacional, ainda que se restrinja majoritariamente a assuntos de “*low politics*” cuja relevância é meramente local ou regional.

A partir desse debate conceitual é possível concluir que o conceito de paradiplomacia está longe de ser um ponto pacífico entre os pesquisadores que trabalham com o tema. No entanto, diante da sua ampla difusão e da ausência de um conceito mais adequado que esteja consagrado na literatura acadêmica, utilizaremos o termo para nos referir à atuação externa direta e autônoma dos governos subnacionais.

Com relação as suas motivações, Keating (2013) propõe três classificações de paradiplomacia: cultural, política e econômica. Na primeira,

ela se desenvolve no sentido de promover e difundir uma cultura, principalmente no aspecto linguístico, considerada como minoritária dentro do seu Estado de origem. A província canadense de Quebec, por exemplo, busca estabelecer parcerias com a França e com outros países francófonos para essa finalidade, chegando inclusive a conquistar o direito de selecionar seus próprios imigrantes e usá-lo em favor de pessoas oriundas de países cuja língua é o francês. Da mesma forma, a Catalunha promoveu o ensino do catalão em diversas universidades e instituições europeias.

A paradiplomacia política é considerada, em certa medida, como um aprofundamento da paradiplomacia cultural, na qual a ideia de uma cultura e uma identidade própria faz com que surjam movimentos nacionalistas que buscam conquistar reconhecimento e legitimidade no exterior. O autor cita os exemplos da Catalunha e do País Basco, na Espanha, e da província de Quebec, no Canadá, onde a paradiplomacia é utilizada como um meio de fomentar um processo de “nation-building” (KEATING, 2013, p. 13) dentro de seus respectivos Estados, utilizando-se muitas vezes de suas diásporas para exercer influência política e mobilizar recursos perante outros Estados. Em última instância, busca-se ainda o reconhecimento externo de sua independência política.

A paradiplomacia econômica, por sua vez, é considerada como a modalidade mais comum de paradiplomacia, na qual os governos subnacionais utilizam-se do cenário internacional para fomentar o seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de suas populações, através de iniciativas como a captação de recursos externos, a promoção comercial de suas empresas locais e a cooperação internacional descentralizada.

A partir da ideia de segmentação territorial, compreendida como parte de um processo de racionalização das relações externas, Soldatos (1990) aponta que a paradiplomacia pode ser desenvolvida em harmonia ou em conflito com o governo federal. No primeiro caso, este a reconhece e a aceita, podendo monitorá-la ou não. No segundo, não há exatamente um processo de racionalização das relações externas, mas sim uma fragmentação que em última instância pode levar ao que Duchacek (1990) chama de “protodiplomacia”, referindo-se à prática de relações internacionais com fins de secessão, ou seja, quando um governo não central atua internacionalmente de forma a conquistar sua independência política, pressionando a opinião pública internacional e estabelecendo vínculos políticos com países e regiões que possam apoiá-lo em seu objetivo, a exemplo da província canadense de Quebec, até 1985. No entanto, é preciso destacar que a mera atuação internacional desses governos, por si só, não indica uma intenção separatista. Na verdade, esse tipo de motivação é considerado como uma exceção que ocorre apenas quando existem questões internas prévias à sua atuação internacional.

Conforme anunciado na elaboração conceitual de Prieto (2004), a segmentação territorial própria da paradiplomacia não exclui formas mais cooperativas de atuação internacional, nas quais há uma coordenação política do governo federal com os governos subnacionais através de “acordos guarda-chuva” ou de mecanismos institucionais de diálogo e articulação conjunta, o que nos leva à segunda modalidade de inserção internacional dos governos subnacionais.

A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS ATRAVÉS DA DIPLOMACIA FEDERATIVA

Mesmo que haja divergências a respeito do termo utilizado para se referir a esta modalidade, sendo chamada de “*intra-federal foreign-policy*” (DUCHACEK, 1990, p. 13); de “*co-operative (supportive) action*” (SOLDATOS, 1990, p. 38); ou de “diplomacia federativa”, termo cunhado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil e difundido por autores brasileiros como Rodrigues (2008), o fenômeno é descrito de forma bastante similar, nos levando à interpretação de que os autores tratam do mesmo objeto, porém com diferentes nomenclaturas.

A diplomacia federativa, portanto, consiste basicamente em uma espécie de inserção internacional indireta, na qual o governo nacional atua como um mediador entre os governos subnacionais e o plano internacional. Cada vez mais afetados pela interdependência, esses governos passaram a sentir a necessidade de um contato mais frequente com os órgãos nacionais que lidam com as relações externas, pois as decisões políticas destes afetam substancialmente a capacidade daqueles em garantir o bem-estar de suas populações locais.

Sendo assim, seus representantes políticos buscam ter participação e influência nos processos decisórios desenvolvidos no plano federal, dentre os quais se inclui a condução das relações internacionais e a formulação da política externa, para proteger ou promover seus interesses locais e evitar que compromissos internacionais sejam firmados com base apenas nos interesses dos governos centrais.

Esse processo de influência dos governos subnacionais na formulação da política externa pode ocorrer tanto através de mecanismos informais de lobby político quanto através de dispositivos institucionais que promovam uma maior coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo (DUCHACEK, 1990). Podemos citar, como exemplo, a *National Governors' Association* e seu *Committee on International Trade and Foreign Relations* nos EUA; o *Federal Council* na Suíça; o *Bundesrat* na Alemanha e na Áustria; a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) e a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) no Brasil e a *Dirección de Asuntos Federales* na Argentina (RODRIGUES, 2008).

Em busca de uma abordagem teórica para compreender a inserção internacional dos governos subnacionais

Enquadrar a inserção internacional dos governos subnacionais, especialmente a paradiplomacia, dentro de uma abordagem teórica é um procedimento complexo, pois o fato de ser um tema relativamente novo (seu conceito surgiu apenas nos anos 1990) faz com que inexista uma teoria específica destinada a compreender este fenômeno. É possível argumentar, portanto, que há um descompasso entre o seu avanço acelerado no plano empírico e a capacidade das teorias em compreender e explicá-lo.

Esse descompasso nos revela uma espécie de falha nas teorias, principalmente por parte das grandes tradições (“ismos”), que, mesmo com suas pretensões universalistas de compreender toda a complexidade do sistema internacional, muitas vezes não dão conta de explicar novos fenô-

menos como a inserção internacional dos governos subnacionais (BENNET, 2013; LAKE, 2011).

Ao criticar os pressupostos epistemológicos dos “ismos”, a exemplo do neorrealismo de Waltz, Bennet (2013, p. 467) aponta que a tentativa de construção de leis gerais para o desenvolvimento de explicações universais, sem levar em consideração os contextos espaciais e temporais do processo, levam a uma abstração exacerbada que ignora as complexidades da realidade; ou seja, apesar de possuírem a parcimônia como virtude, deixam a desejar no quesito verossimilhança.

De forma complementar, Dunne, Hansen e Wight (2013) argumentam que os teóricos de relações internacionais deveriam questionar continuamente a respeito da existência de processos e atores que não estão sendo capturados pelas lentes teóricas que eles utilizam.

Soldatos (1990), por exemplo, aponta que o conceito tradicional de soberania, ao implicar na ideia de um interesse nacional unitário e indivisível, serviu durante muito tempo como um obstáculo para a compreensão de que a descentralização da condução das relações internacionais, ao torna-la mais racional e eficiente, ajudaria a mitigar a crise do Estado-nação no campo da política externa.

Também a respeito da soberania, Kincaid (1990, p. 55-56) afirma que o princípio clássico de que “*politics stop at the water’s edge*”, ao construir a noção de uma soberania hermética diante de um contexto em que as forças internacionais de fato poderiam ser paradas na “beira do mar”, encontra-se totalmente ultrapassado em um novo cenário marcado pela crescente interdependência, pela porosidade das fronteiras soberanas e pelo elevado grau de interconexões entre os fenômenos locais e globais. Segundo o autor, o mito da soberania hermética e unívoca serviu para legitimar a supressão da divisão de competências políticas dentro dos Estados, não apenas em assuntos internacionais, mas também em assuntos domésticos em geral. Essa postura, na sua visão, se mostra como antidemocrática por não permitir a pluralidade de posições políticas internas.

Lessa (2007, p. 104), por sua vez, destaca que as Teorias das Relações Internacionais insistem em classificar os atores internacionais dentro da tríade “Estados-multinacionais-ONG’s”, ignorando a importância dos governos subnacionais para o contexto global.

É preciso reconhecer, portanto, que as relações internacionais são altamente dinâmicas, com o constante surgimento de novos atores e fenômenos. Diante da lacuna teórica existente, alguns trabalhos que abordam o tema da inserção internacional dos governos subnacionais se utilizam apenas de seu conceito e contextualização, não evocando uma teoria específica do campo das Relações Internacionais. Ainda que de forma tácita, no entanto, os argumentos apresentados tendem a rejeitar as premissas realistas, inserindo-se majoritariamente dentro da corrente liberal.

Em Teses de Doutorado ou Dissertações de Mestrado em Relações Internacionais, nas quais existe a necessidade de encaixar esse fenômeno dentro de um marco teórico tradicional da disciplina, os autores geralmente se utilizam, por analogia, de teorias elaboradas no âmbito do paradigma liberal, que explicam a atuação internacional dos novos atores e temas de forma genérica. Tal exercício intelectual demonstra-se extre-

mamente importante, pois são as próprias Teorias de Relações Internacionais, ao definirem os pressupostos epistemológicos e ontológicos da disciplina, assim como a sua unidade de análise (o sistema internacional), as responsáveis pelo seu caráter de campo de estudo autônomo, diferenciando-se assim de outras ciências sociais como a Ciência Política.

No entanto, Mariano e Mariano (2005) argumentam que o tradicional debate das Relações Internacionais entre realistas e liberais não oferece instrumentos teóricos adequados para a compreensão do papel dos governos subnacionais no sistema internacional. Muito embora os liberais aceitem a possibilidade da participação de atores além do Estado no sistema internacional, o papel atribuído a eles é muito mais de influência sobre a atuação dos Estados, que permanecem na condição de atores centrais, do que de uma atuação autônoma propriamente dita.

Além disso, esses autores alertam também para o fato de que a inclusão dos governos subnacionais dentro da classificação genérica dos chamados “novos atores” também é problemática, pois, apesar de não serem atores tradicionais do sistema internacional, considerá-los similares a agentes não estatais como corporações multinacionais e Organizações Não-Governamentais Internacionais (ONGI’s) não é uma forma adequada para a sua compreensão.

Com relação a essa problemática envolvendo a sua classificação, ao distinguir os atores internacionais entre “condicionados pela soberania” (*sovereignty-bound*) e “livres de soberania” (*sovereignty-free*), Rosenau (1990, p. 36) inclui os governos subnacionais na segunda categoria, juntamente com as empresas transnacionais, as agências burocráticas, os partidos políticos, as organizações internacionais e demais atores que não sejam Estados.

No entanto, autores como Hocking (2004) e Salomón e Nunes (2007) questionaram a classificação de Rosenau, preferindo incluí-los em uma espécie de categoria mista ou intermediária, pois, apesar de não possuírem as mesmas competências dos Estados soberanos, os governos subnacionais representam sociedades politicamente organizadas que vão além de meras subdivisões do governo central, sendo capazes de atuar em várias esferas e de buscar integrar-se com outros atores de diversos níveis, utilizando-se do sistema internacional para resolver seus próprios problemas e representando seus próprios interesses, bastante distintos daqueles do governo central (e até mesmo opostos em alguns casos).

A ideia de ator misto é reforçada por Lessa (2007), ainda que de forma implícita, quando o autor defende que paradiplomacia possui paralelismos tanto com a diplomacia tradicional praticada pelos Estados soberanos quanto com a atuação internacional de atores não soberanos como as grandes corporações transnacionais, uma vez que seus agentes atuam motivados tanto por ambições político-eleitorais quanto por ambições empresariais.

Nesse mesmo sentido, Duchacek (1990) argumenta que a atuação internacional dos governos subnacionais, ainda que não possa ser chamada de diplomática ou política no sentido estrito dos termos, relaciona-se de alguma forma com a dimensão política, pois envolve as responsabilidades econômicas e sociais de cada governo no âmbito de sua autoridade política territorial, ainda que esta autoridade não seja dotada de soberania.

Muito embora inexista uma teoria específica destinada a compreender a inserção internacional dos governos subnacionais, é preciso levar em consideração o fato de o fenômeno encontrar-se intrinsecamente vinculado a outros fenômenos internacionais de maior abrangência como a interdependência, a globalização e a integração regional. Com base nesse contexto mais amplo, é possível compreendê-la a partir de adaptações das teorias destinadas à explicação desses fenômenos, pois eles representariam, segundo a classificação de Soldatos (1990), as causas externas da paradiplomacia. Essas adaptações, por sua vez, costumam levar em consideração a natureza mista dos governos subnacionais, que combina elementos dos atores privados com elementos do Estado.

TEORIAS DA GLOBALIZAÇÃO

É possível utilizar-nos das teorias da globalização para explicar a paradiplomacia, já que ela não é um fenômeno independente, mas sim parte de um fenômeno de maior amplitude, que é o da globalização.

Considerando que a paradiplomacia é um elemento constitutivo da globalização, parece lógico afirmar que ela estaria submetida às mesmas dinâmicas determinantes do sentido incerto e indeterminado da trajetória da globalização. Todavia, a literatura sobre paradiplomacia pouco se debruçou sobre esse ponto em particular (BUENO, 2010, p. 60).

Bueno argumenta que a utilização dos referenciais teóricos da globalização na análise da atuação internacional dos governos subnacionais traz um duplo benefício: permitem um entendimento mais claro a respeito das dinâmicas e estruturas globais dentro das quais os atores subnacionais interagem e, ao mesmo tempo, aprofundam o debate sobre a globalização, reforçando ou desafiando seus principais argumentos.

Ao adaptar a correntes teóricas da globalização, sistematizadas por Held et al. (1999), para o tema da paradiplomacia, Bueno (2010) argumenta que a abordagem hiperglobalista interpreta as ações externas dos governos subnacionais como resultado do declínio da autoridade do Estado-Nação e da crescente difusão dessa autoridade entre os níveis subnacionais de governança. Para a abordagem cética, esses governos seriam partes indissolúveis do Estado-Nação, sendo a paradiplomacia um fenômeno que deriva diretamente do aumento da sua ação internacional, resultado dos processos de internacionalização e regionalização. Por fim, a abordagem transformalista considera a paradiplomacia como um resultado da peculiaridade do mundo contemporâneo, marcado por sua natureza “interméstica” na qual existe uma conexão indissociável entre os assuntos de interesse global e local.

A partir dessas considerações, o autor conclui que o estudo da paradiplomacia tende a reforçar a corrente transformacionista, já que o crescente engajamento internacional dos atores subnacionais representa uma expressão multidimensional da globalização, abrangendo as dimensões política (a exemplo das atividades de transferência de políticas públicas locais por meio da cooperação técnica descentralizada); econômica (a exemplo dos programas de promoção de exportação e atração de investimentos externos); ambiental (a exemplo dos acordos entre as províncias canadenses e os estados americanos para a proteção do meio ambiente);

fronteira (a exemplo do arranjo Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL) Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA), envolvendo províncias brasileiras e argentinas, para promover o desenvolvimento da integração produtiva na região de fronteira entre os dois países) e identitária (a exemplo da atuação internacional de províncias ou regiões cujo sentimento de identidade local se sobrepõe ao sentimento de identidade nacional).

Além do aspecto dimensional, existe também um debate em torno do aspecto causal da globalização, que opõe as explicações monocausais e as multicausais a respeito do referido fenômeno. Para os primeiros, a globalização deriva de causas singulares ou primárias, como o capitalismo ou o avanço tecnológico. Para os segundos, ela é produto de uma combinação de fatores que envolvem mudanças tecnológicas, forças de mercado, ideologias e decisões políticas, havendo uma intersecção complexa de forças econômicas, tecnológicas, políticas, sociais e culturais que contribuem para o seu resultado (HELD et al., 1999).

No âmbito específico da paradiplomacia, Soldatos (1990) reforça a perspectiva multicausal, separando as suas determinantes em três níveis de análise: externas, nacionais e locais. No nível externo, a globalização é apontada como a sua principal causa, pois a crescente internacionalização da economia e da interdependência aumenta os contatos entre as sociedades e promove a ideia de uma “soberania penetrada”, na qual as fronteiras nacionais não são mais capazes de proteger as subunidades estatais das influências externas. Como resposta, criam-se novos espaços de interlocução que estimulam os governos subnacionais a atuarem no cenário internacional.

A respeito de como a globalização afeta as condições locais e a capacidade dos governos subnacionais em satisfazer as demandas sociais de suas populações, Jakobsen (2004, p. 137-138) nos apresenta uma interessante observação.

A globalização provocou muitas mudanças que exigem novas posturas dos governantes. A retomada da liberalização do comércio e investimentos e a adoção de “estados mínimos” são bons exemplos [...]. Enquanto a demanda por assistência social cresce, os recursos para assegurá-la diminuem e ao final das contas os municípios são os mais afetados por estas decisões internacionais. (JAKOBSEN, 2004, p. 137-138)

Para além da globalização em si, outros processos relacionados a ela também causam profundos impactos para os governos subnacionais. Enquanto um destes processos, a integração regional também nos oferece algumas interessantes abordagens teóricas para compreendermos a paradiplomacia.

TEORIAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Assim como a paradiplomacia, a integração regional também se apresenta como uma tendência do mundo globalizado, sendo muito comum encontrar estudos que associam os dois fenômenos.

Essa associação surge inicialmente no ambiente europeu, onde os governos subnacionais, ao desenvolverem relações transfronteiriças, tiveram grande relevância no aprofundamento do processo de integração regional que resultou na criação da União Europeia, exercendo conta-

tos frequentes com os Estados-membros e as instituições supranacionais e intergovernamentais do bloco. Tal relevância culminou na criação do Comitê das Regiões, órgão vinculado à Comissão Europeia e, portanto, parte da estrutura institucional da União Europeia, que permite a participação dos governos subnacionais europeus nos processos decisórios da instituição, podendo expor seus interesses e demandas locais para serem atendidos no plano regional (JUNQUEIRA, 2014).

O mesmo ocorreu no âmbito sul-americano, ainda que de forma mais tímida, onde o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) buscou inserir de alguma forma os governos subnacionais ao longo de sua evolução, através de mecanismos como a Rede Mercocidades e a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) do MERCOSUL, que posteriormente evoluiu para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), criado através da Decisão n. 41/2004 do Conselho Mercado Comum e que passou a integrar a estrutura institucional do bloco (MERCOSUL, 2004).

Nesse sentido, Junqueira (2014) argumenta que o caráter multidimensional dos processos de integração regional da União Europeia e do MERCOSUL atuam como determinante para a inclusão dos governos subnacionais em instâncias institucionais como o Comitê das Regiões e o FCCR. Para o autor, apesar de os fluxos da globalização e da regionalização se darem no plano internacional, seus efeitos pragmáticos envolvem também esferas de poder de menor escala.

Podemos afirmar que este cenário faz emergir a ideia de uma integração subnacional (JUNQUEIRA, 2014; LESSA, 2007), representada pela articulação política e econômica entre governos subnacionais de diferentes países, que ocorre paralelamente à construção dos blocos regionais formais estabelecidos através de acordos entre os Estados.

A relação intrínseca entre paradiplomacia e integração regional, na qual os processos de integração regional afetam diretamente os governos subnacionais e o cotidiano de suas sociedades, ao mesmo tempo em que representam uma importante via para a atuação internacional dos subnacionais, faz com que alguns autores se utilizem das teorias da integração regional para compreenderem o fenômeno da paradiplomacia de forma subsidiária, com o intuito de suprir a lacuna teórica existente.

[...] consideramos que um primeiro passo para entender analiticamente a atuação internacional dos governos subnacionais seria utilizar os conceitos e pressupostos das teorias de relações internacionais que tratam da questão da integração regional, já que estas perspectivas de análise partem do suposto básico de que a maior interação entre os países participantes levaria a um aumento das relações de interdependência. Esta constatação não é apenas um diagnóstico, pois pode ser entendida também como um roteiro de estudo para compreender os governos subnacionais (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 149-150).

Dentre as diversas teorias aplicadas em análises sobre a integração regional, destaca-se a da Interdependência Complexa (KEOHANE; NYE, 2012), desenvolvida no âmbito do Neoliberalismo Institucional. O fato de Keohane e Nye não abordarem especificamente a questão da paradiplomacia se deve muito ao contexto em que a obra *Power and Interdependence* foi publicada originariamente, no ano de 1977. Apesar de nessa época já haver algum tipo de envolvimento por parte de alguns governos subna-

cionais nas relações internacionais, ainda que de forma tímida, a questão da paradiplomacia se limitava ao plano empírico, não havendo ainda nenhum marco analítico-conceitual para compreendê-la no plano teórico.

Mesmo assim, o pioneirismo dos autores em romper com o estocentrismo e reconhecer a diversidade de atores no plano internacional, bem como a possibilidade de políticas domésticas assumirem aspectos internacionais, foi de extrema importância para o enquadramento teórico do tema (MAIA; SARAIVA, 2012).

A compreensão da ação internacional do Estado como o resultado de diversos desdobramentos de sua ação interna, reconhecendo que no interior dos Estados existem diversos atores que desejam pautar sua ação no plano externo, representou um grande avanço teórico e serviu de forte inspiração para releituras que incluem os governos subnacionais como atores internacionais.

Uma dessas releituras é feita por Mariano e Mariano (2005). Os autores extraem cinco premissas da Teoria da Interdependência Complexa e buscam adaptá-las para a compreensão da atuação internacional dos governos subnacionais:

- **Mudança de atitudes em atores dentro dos Estados:** refere-se ao fato de os atores domésticos (dentre os quais se incluem os governos subnacionais), diante desses novos padrões de interconexões, buscarem formas de participação direta nas decisões dos processos de integração regional;
- **Promoção do pluralismo internacional através do relacionamento entre grupos de interesse nacional em estruturas transnacionais:** refere-se às relações de cooperação entre os governos subnacionais e outras instâncias governamentais ou atores não estatais, buscando atender seus interesses locais;
- **Advento da interdependência como elementos que limitam a ação do Estado nacional:** se refere ao fato de que, assim como o Estado nacional, os governos subnacionais também sofrem as limitações decorrentes do aumento da interdependência, fazendo com que eles busquem alternativas que compensem sua fragilidade;
- **Criação de novos instrumentos de influência:** refere-se especificamente aos processos de integração regional em que existem instâncias institucionais supranacionais (a exemplo da União Europeia) que criam espaços para novos atores participarem dos processos decisórios sem a intermediação dos governos nacionais, que acabam perdendo o controle sobre as instituições que eles mesmos criaram, tornando-se incapazes de reverter esse processo de transferência de poder. Assim, os governos subnacionais se aproveitam dessas lacunas de controle para aumentar sua influência, promover o seu desenvolvimento e reduzir os impactos negativos da globalização e da regionalização;
- **Surgimento de atores com política externa “privada”:** versa sobre a adoção de uma política externa “privada” por parte dos atores domésticos, decorrente da incapacidade dos governos na-

cionais em atender suas demandas e solucionar seus problemas de maneira eficaz. A busca por uma inserção internacional autônoma, que nem sempre está em harmonia com a política externa do governo central, acaba gerando conflitos de competência e de interesses.

Para além da Interdependência Complexa, outro enfoque teórico também aplicado à integração regional que nos ajuda a compreender a atuação internacional dos governos subnacionais é o Intergovernamentalismo Neoliberal de Andrew Moravcsik (1993). Para esse autor, o comportamento racional do Estado é influenciado pelas pressões sofridas tanto no plano externo quanto no plano interno, destacando a importância dos processos de negociação e barganha entre os atores domésticos que irão determinar a formação das preferências e do interesse nacional com base na análise dos custos e benefícios da integração.

Ao contrário das abordagens neorrealistas, que consideram os Estados como bolas de bilhar ou de caixas pretas com preferências e interesses nacionais fixos e pré-determinados em termos de segurança e poder, Moravcsik (1993) considera que eles atuam no cenário internacional com base em objetivos definidos internamente.

Desse modo, aponta-se que antes das negociações internacionais existe uma etapa de negociação interna que envolve o conjunto dos atores domésticos da sociedade e os interesses específicos de cada um deles. Apesar de não mencionar expressamente os governos subnacionais como um desses atores, é possível afirmar que eles também buscam influenciar na formação do interesse nacional perante o processo de integração regional, sobretudo quando este processo afeta diretamente suas economias e a sua capacidade em promover o bem-estar de suas populações.

Nesse sentido, Junqueira (2014) destaca que, apesar de os atores domésticos não coincidirem exatamente com os governos subnacionais, é possível utilizar-se de uma visão intergovernamental para analisar a inserção internacional destes atores no MERCOSUL, cujo processo decisório apresenta caráter intergovernamental, ou seja, é conduzido pelos chefes do executivo dos países membros.

O autor chega a cunhar o termo “diplomacia subnacional regional” para se referir a essa prática, que ocorre tanto no âmbito institucional do bloco quanto nas relações extra institucionais de cooperação e integração subnacional que ocorrem entre os governos subnacionais ali presentes, a exemplo da associação inter-regional entre o CODESUL e a CRECENEA.

Mariano e Mariano (2002), por sua vez, propõem uma adaptação da abordagem intergovernamentalista para analisar a atuação dos governos subnacionais a partir da ideia de que, assim como o Estado federal, eles possuem competências político-administrativas e capacidade decisória institucionalizada sobre seus respectivos territórios. Assim, eles teriam que canalizar os diferentes interesses ali presentes e, a partir, deles, definir seus objetivos e negociar com os demais atores, que seriam as outras unidades da federação, o Estado Federal, outros Estados e os organismos internacionais.

Considerações finais

Retomando a ideia de considerar os governos subnacionais como atores mistos, que compartilham características das relações transnacionais e da política externa tradicional, uma interessante adaptação a ser feita seria a utilização dos pressupostos da Interdependência Complexa para compreendermos a paradiplomacia e dos pressupostos do Intergovernamentalismo para compreendermos a diplomacia federativa. Enquanto na paradiplomacia a atuação externa é feita de forma autônoma e direta, a diplomacia federativa envolve todo um processo de negociação e barganha entre o governo central e suas unidades federadas que pode ser analisado sob a ótica intergovernamental.

Diante da situação de sensibilidade e vulnerabilidade causada pela interdependência (KEOHANE; NYE, 2012) e acentuada pela globalização e pela integração regional, os governos subnacionais buscam novas perspectivas de desenvolvimento através da inserção internacional. De forma reativa aos processos mencionados, eles passam a patrocinar por conta própria sua interlocução com o ambiente estrangeiro, de modo a atender seus interesses específicos através da paradiplomacia. Paralelamente, passam também a construir e conquistar novos espaços na agenda da política externa de seus respectivos Estados através da diplomacia federativa. Além disso, buscam também participar ativamente dos processos de integração regional, a exemplo da construção do Comitê das Regiões na União Europeia e do FCCR no MERCOSUL.

É possível, portanto, observar uma mudança de postura por parte desses atores, que buscam deixar a condição de meros agentes passivos dos processos desenvolvidos em escala global e regional para exercer um papel cada vez mais ativo nesse contexto. Aproveitam-se, assim, das oportunidades oferecidas pelo cenário internacional para melhor promover o seu desenvolvimento e a satisfação das demandas locais de suas populações.

A erosão das fronteiras soberanas e as interações cada vez mais complexas entre o global e o local nas relações internacionais permitem, não apenas o surgimento da necessidade de inserção internacional dos governos subnacionais, como também a construção de novos espaços onde eles possam atuar no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

- BENNETT, Andrew. The mother of all isms: causal mechanisms and structured pluralism in international relations theory. *European Journal of International Relations*, v. 19, n.3, p. 459-481, 2013.
- BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA**. Brasília, 2010. 350 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990. Cap.1, p. 1-33.
- DUNNE, Tim; HANSEN, Lene; WIGHT, Colin. The end of international relations theory? *European Journal of International Relations*, v.19, n. 3, p.405-425, 2013.
- GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

HELD, David et al. **Global transformations: politics, economics and culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Ed. UNESP: EDUC, 2004. Cap. 3, p. 77-108.

HOCKING, Brian. **Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. London: Macmillan y St. Martin's Press, 1993.

JAKOBSEN, Kjeld A. Municípios e relações internacionais. **Revista Política Externa**, v. 13, n. 2, set./out./nov. 2004.

JESSON, Jill K. et al. **Doing your literature review: traditional and systematic techniques**. London: Sage Publications, 2011.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da união europeia e do Mercosul. 2014. 269 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

KEATING, Michael. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. New York: Routledge, 2013. Cap. 1, p. 1-17.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 4th ed. Boston: Longman, 2012.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: conflict and cooperation. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990. Cap. 3, p. 54-74.

LAKE, David A. Why “isms” are evil: theory, epistemology, and academic sects as impediments to understanding and progress. **International Studies Quarterly**, v. 55, n. 2, p. 465–480, 2011.

LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais**. Viçosa: Ed. UFV, 2007.

MAIA, José Nelson Bessa. **Paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas**. 2012. 599 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MAIA, José Nelson Bessa; SARAIVA, José Flávio Sombra. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 106-134, 2012.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Globalização, integração e o estado. **Lua Nova**, São Paulo, v. 71, p. 123-168, 2007.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-69, 2002.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo. (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC/Ed. UNESP/FAPESP, 2005. Cap. 5, p. 131-160.

MERCADO COMUM DO SUL. Decisão No 41/04 do Conselho Mercado Comum. Brasília: Planalto, 2004 Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes%20saved.>. Acesso em: 10 maio 2016.

MEZA, Raúl Bernal. **Sistema mundial y mercosur: globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires: Grupo Editor Latino americano, 2001.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the european community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 4, Harvard University, Dec. 1993.

NYE, Joseph. **O paradoxo do poder americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**. Tradução Luiz Antônio de Oliveira Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

NYE, Joseph; WELCH, David. Understanding global conflict e cooperation: intro to theory e history. 9th ed. Edinburgh: Pearson, 2014.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/Ed. UNESP/FAPESP, 2004. Cap. 8, p. 251-282.

RISSEN-KAPPEN, Thomas (Ed.). **Bringing transnational relations back**: non-state actors, domestic structures and international institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada**. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos, 2011.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

ROSENAU, James. Governance in a new global order. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. **The global transformations reader**: an introduction to the globalization debate. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 223-234.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, James (Org.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a cooperação descentralizada na dimensão sul-sul da política externa brasileira? **Revista Mural Internacional**, Ano III, n. 2, p. 9, 15, dez. 2012.

SALOMON, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, jun. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma concepção multicultural de Direitos Humanos. **Revista Lua Nova**, ano 07, n. 39, p. 105-124, 1997.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign policy actors. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. **Federalism and International Relations**: the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990. Cap. 2, p. 34-53.

VIGEVANI, Tullo. Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional. **Revista Lua Nova**, n. 46, 1999.

O redirecionamento da política externa brasileira para imigrantes e refugiados: o caso da imigração haitiana no início do século XXI¹

The redirection of Brazilian foreign policy for immigrants and refugees: the case of the Haitian immigration in the beginning of the 21st century

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p27](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p27)

Roberto Rodolfo Georg Uebel²

Recebido em: 23 de maio de 2016

Aprovado em: 22 de julho de 2016

RESUMO

Devido ao acentuado fluxo migratório de haitianos com destino ao território brasileiro, verificado especialmente após o ano de 2010, o presente artigo analisa a mudança ocorrida na política externa brasileira para imigrantes e refugiados com foco nesse grupo migratório. O trabalho parte do pressuposto de que ocorreu uma recategorização desses migrantes, anteriormente classificados pelo governo brasileiro como refugiados, frente aos anseios de projeção internacional do país. Tais anseios cristalizaram-se sob a atuação do Brasil nos fóruns regionais sobre a temática de migração e direitos humanos, no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti e com o assento definitivo na Organização Internacional para as Migrações e Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, quiçá, um degrau às pretensões do Estado brasileiro junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. Utilizando-se da abordagem de autores sobre a Política Externa Brasileira contemporânea, vislumbrar-se-á então quais foram as fontes de mudança sofridas na política externa e migratória brasileira, com base no caso do trato dos haitianos, que possivelmente replicam-se para outros grupos destacados, como de sírios e senegaleses. Por fim, o artigo aponta os desafios e pontos de convergência entre estas duas políticas, além das incongruências decorrentes da problemática migratória interna somada aos anseios de inserção estratégica externa do governo brasileiro entre 2010 e 2015.

Palavras-chave: Imigração. Brasil. Política Externa. Haitianos.

ABSTRACT

With regard to the growing migration flow of Haitians towards the Brazilian territory, experienced specially after the year 2010, this article analyses the changes in the Brazilian foreign policy to immigrants and refugees, with special focus on this migratory group. The paper assumes that there had been a recategorization of these migrants, previously classified by the Brazilian government as refugees, with regard to the aspirations of international

1. O autor agradece a revisão e os comentários da pesquisadora Aline Áurea Martins Marques (PPG-Letras/UFRGS) e as contribuições do professor André Luiz Reis da Silva (catedrático de Inserção Estratégica do Brasil no PPGEEI/UFRGS), que enriqueceram as discussões do texto, assumindo o autor total e exclusiva responsabilidade por eventuais erros.

2. Pesquisador do Laboratório Estado e Território (LABETER/UFRGS) e do Laboratório de Estudos Internacionais (LEIn/UFSM). Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. ORCID: orcid.org/0000-0002-4520-9460

projection of the country. Such aspirations were crystallized under the action of Brazil in regional forums on migration and human rights issues, in charge of the United Nations Stabilization Mission in Haiti and the permanent seat in the International Organization for Migration and United Nations High Commissioner for Refugees, perhaps, a step to the aims of the Brazilian state with the United Nations Security Council. Using the approaches of authors of the contemporary Brazilian Foreign Policy, this paper will highlight what were the sources of change suffered in the Brazilian foreign and migration policies, based on the case of the Haitians, which possibly is replicated to other relevant groups such as Syrians and Senegalese. Finally, the article points out the challenges and points of convergence between these two policies, in addition to the inconsistencies arising from domestic migration issues in addition to the foreign strategic insertion aspirations of the Brazilian government between 2010 and 2015.

Keywords: Immigration. Brazil. Foreign Policy. Haitians.

Introdução

Os movimentos migratórios internacionais reassumiram, sobretudo no final dos anos 1980, importância crescente no cenário mundial. Cenário este que, a par das grandes transformações econômicas, sociais, políticas, culturais e ideológicas em curso, tem-se caracterizado por desigualdades regionais acentuadas, pela manifestação crescente de conflitos diversos, bem como pela constituição de mercados integrados como o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), União Europeia, Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e outros (PATARRA, 1995).

Dentro dessa lógica de transformação do cenário mundial, Uebel (2015a) e Arcarazo e Wiesbrock (2015) apontam que o Brasil também se inseriu em uma nova ordem e agenda dos fluxos migratórios internacionais, em especial quando considerados os fluxos de haitianos, senegaleses e sírios. Todavia, é necessária uma definição sobre tais fluxos migratórios, compostos por refugiados e imigrantes **econômicos**.

Os refugiados são considerados migrantes internacionais forçados, que cruzam as fronteiras nacionais de seus países de origem em busca de proteção, fugindo de situações de violência, como conflitos internos, internacionais ou regionais, perseguições em decorrência de regimes políticos repressivos, entre outras violações de direitos humanos. Questões étnicas, culturais e religiosas, desigualdade socioeconômica, altos níveis de pobreza e miséria e, sobretudo, instabilidade política estão no cerne dos fatores que levam às migrações de refugiados³ (MOREIRA, 2015).

Já Maria Beatriz da Rocha-Trindade, em sua obra *Sociologia das Migrações*, apresenta-nos os conceitos básicos de migração, realizando também uma interpretação sociológica sobre a distinção entre imigrantes e emigrantes:

À diferença de designações [imigrantes e emigrantes], atribuídas afinal aos mesmos indivíduos, correspondem também diferentes estatutos sociais: o emigrante é um nacional ausente, com perda pouco significativa de direitos no país de onde provém e, talvez até, uma certa diminuição dos deveres e obrigações inerentes à sua qualidade de cidadão. Em contrapartida, como imigrante, é um estrangeiro vindo de fora, encontrando uma sociedade que provavelmente desconhece e onde terá de inserir-se, sujeitando-se às leis que a administram. (ROCHA-TRINDADE, 1995, p. 31).

3. De acordo com a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, são refugiados aqueles que se encontram fora do seu país por causa de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou participação em grupos sociais, e que não podem (ou não querem) voltar para casa. Posteriormente, definições mais amplas passaram a considerar como refugiadas as pessoas obrigadas a deixarem seu país devido a conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos.

Nota-se, com a interpretação sociológica da autora um viés jurídico sobre a situação dos cidadãos que migram internacionalmente. Emigrar significa, portanto, deixar o Estado-nação ou a própria terra para se refugiar, trabalhar temporariamente ou estabelecer residência em um país distinto; os protagonistas dessa ação são designados, por quem os considere como ausentes e enquanto essa situação se mantiver, como emigrantes.

Dentre as especificidades históricas e geográficas trazidas à luz nos últimos dois séculos, está a imigração, ou também as consideradas correntes imigratórias, ou processos imigratórios, tendo seus sentidos de interpretação variados conforme as distintas correntes do pensamento, mas que podem ser sintetizados na definição dada por Brunet, Ferras e Théry:

Movimento de indivíduos [imigrantes] contabilizados quando do ingresso em um lugar, em um país. Na realidade, o termo se aplica a estrangeiros que permanecem por um longo tempo em um país que não é seu – eventualmente à demanda do próprio país. No seu país de origem eles são considerados como emigrantes. A imigração teve um papel muito importante no povoamento realizado pelos europeus nas terras conquistadas d'além-mar, como na América, na África, na Austrália, sobretudo na virada do século XIX para o XX, quando coexistiam a atratividade dos novos países e a repulsa nos seus países de origem (devido a múltiplas causas). Os traços na literatura e no cinema são inúmeros. (BRUNET; FERRAS; THÉRY, 2012, p. 271, tradução nossa).

Ao atingir o território de outro Estado para solicitar refúgio ou autorização de trabalho, tais migrantes se deparam com políticas estatais que podem lhes ser mais benéficas ou restritivas. Diversos fatores pesam na política relativa a refugiados (*refugee policy*) adotada por um país. O peso da política externa (*foreign policy*) sobre as decisões estatais frente aos refugiados ganha destaque à medida que esses deslocamentos se originam de situações de instabilidade política interna que geram repercussões internacionais.

Os interesses relacionados à política externa guiam as respostas aos fluxos por parte dos países receptores, de maneira que a admissão de refugiados pode servir como estratégia para desacreditar Estados-nação adversários. Com isso, o reconhecimento do estatuto e a recepção de refugiados podem ficar condicionados aos países dos quais eles provêm, sendo considerados bem-vindos em virtude da afinidade político-ideológica. Dentre os interesses de política externa, são computados, portanto, elementos estratégicos, políticos, ideológicos e de segurança (TEITELBAUM, 1984; LOESCHER, 1996).

A influência internacional sobre a política relacionada aos refugiados também pode ser percebida em outros aspectos. Tal política pode ser concebida como uma oportunidade para Estados que pretendem superar suas experiências passadas, restaurando sua reputação, a fim de obter legitimidade por parte de seus vizinhos e da comunidade internacional. Quanto a Estados que fazem parte de regiões propícias a gerar fluxos de refugiados, esses países tendem a desenvolver uma política mais abrangente, com o intuito de ajudar a reduzir os deslocamentos no âmbito regional (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1996).

Vale destacar ainda o impacto dos regimes internacionais nas respostas políticas dadas aos deslocamentos, uma vez que os países pretendem projetar uma imagem positiva internacional, de modo a serem vistos como generosos em questões humanitárias, como bem coloca Valler

Filho (2007) para o caso brasileiro, sobre a solidariedade interposta na sua ação por meio da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). A necessidade de assistência e a tentativa de evitar a publicidade negativa levam o país acolhedor a interagir com o regime internacional, que, por sua vez, pressiona o governo a implementar medidas que beneficiem os refugiados (JACOBSEN, 1996).

Política em relação aos migrantes intersecta, portanto, fatores de política externa com política doméstica. Resulta de uma interação complexa entre interesses domésticos econômicos, socioculturais, políticos, ideológicos, demográficos, além de questões internacionais, relacionadas com política externa, regimes e organizações internacionais. Ainda está relacionada, por fim, à interação com atores internacionais (especialmente com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e Organização Internacional para as Migrações (OIM) e de atuação doméstica (como Organizações Não Governamentais (ONGs), instituições religiosas e da sociedade civil, diretamente envolvidas com a assistência a refugiados), conforme se abordará nas seções a seguir com foco especial ao caso dos haitianos.

Nesse sentido, este artigo problematiza a seguinte questão: quais foram os redirecionamentos da política migratória brasileira recente *vis-à-vis* ao

- aumento do fluxo de haitianos e suas consequências e
- aos anseios da inserção estratégica brasileira? Essas questões apresentam-se à luz da hipótese de que a política externa brasileira para imigrantes e refugiados sofreu um redirecionamento – com base no caso dos haitianos – em virtude do aumento dos fluxos de migrantes internacionais para o país em combinação com os anseios de projeção internacional do próprio Brasil e seu governo, sem olvidar também aspectos securitários e de diplomacia na perspectiva da PEB.

Para esta análise, apresentaremos na primeira seção do texto um panorama da imigração haitiana recente para o Brasil (a partir de 2010), expondo suas rotas e motivações principais, além de uma estimativa de quantificação. Na segunda seção do texto, trataremos sobre a política externa combinada com a política migratória específica aplicada aos haitianos por parte do governo brasileiro, abrindo o debate para a terceira e última seção, onde abordaremos quais foram as fontes de mudança e os estágios sofridos na política externa brasileira para migrantes, com base no caso do trato aos haitianos, que possivelmente replicam-se também no caso da reclassificação – oriunda da reorientação da política externa – dos sírios e migrantes da costa oeste africana, conforme bem coloca a literatura contemporânea (REDIN; MINCHOLA, 2015).

A fim de colaborar com a argumentação teórica do texto, faz-se igualmente uso da abordagem dos jogos de dois níveis enunciados por Putnam (2010), ao passo em que fatores externos, segundo a hipótese do texto, em consonância com pressões internas de alavancagem para fora, teriam influenciado o redirecionamento da política externa brasileira para migrantes e refugiados, em especial por meio desse caso dos hai-

tianos, o que se discutirá nos resultados e conclusões finais deste artigo. Logo, o texto encerra com essas considerações finais e apontamentos de rumos da questão imigratória dentro da política externa brasileira e sua formulação.

A imigração haitiana para o Brasil

A migração de haitianos ganhou destaque nas estatísticas e na imprensa brasileira muito recentemente (2010-2014). Tal situação se deu após a crise econômica internacional aliada à guerra civil e crise humanitária no Haiti bem como a instabilidade econômica e política do país. Soma-se a isto ainda a atratividade econômica e laboral verificada pelo Brasil e, em especial, pelo Rio Grande do Sul no mesmo período, estado que será destacado nesta seção, dada a forte presença desta comunidade imigratória em seu território e onde mais observou-se a efetividade das políticas públicas oriundas da política externa brasileira para imigrantes e refugiados.

Todavia, Uebel (2015b) ao analisar os dados estatísticos e documentos cartográficos de representatividade desse grupo imigratório, tanto no Brasil como no Rio Grande do Sul, chegou ao seguinte ranking para o biênio 2013-2014: os haitianos estão em 16º lugar dos maiores grupos imigratórios no Brasil; no Rio Grande do Sul, enquadram-se como terceiro maior grupo imigratório.

Posto isso, apesar de sua notoriedade – aparentemente midiática e **sensacionalista** – tal grupo não representa – à exceção do Rio Grande do Sul – somas elevadas e consideráveis de indivíduos, se comparados a outros grupos recentes, como os sírios, bolivianos e chineses, por exemplo. Ressalta-se, além disso, que tais fluxos são partícipes do *boom* imigratório verificado tanto nesse estado como no Brasil em 2010 e em 2013-2014 (SILVA, 2015).

Segundo os dados oficiais compilados por Uebel (2015a), havia até o mês de outubro de 2014, 27.970 imigrantes de origem haitiana – embora os dados não oficiais apontassem uma estimativa de 50 mil imigrantes – majoritariamente chegados após um longo processo de migrações e rotas internas no Brasil, que estão apresentadas no Mapa 1:

Considerando isso, observa-se que as quatro rotas de imigração dos haitianos são constituídas de redes de contatos e informações, distribuídas no que concluímos ser **gerações de imigrantes** em um curto período de tempo, isto é, a **primeira geração** dos imigrantes haitianos, após a crise humanitária e terremoto de 2010, era predominantemente constituída de homens, solteiros e pais de família desacompanhados, que vislumbravam apenas a chegada ao Brasil e inserção no mercado laboral.

Já a **segunda geração** possuía um caráter distinto da primeira, ao passo em que estabelecidas as redes com os primeiros emigrados, retoma após 2013 um forte fluxo já destinado aos estados da Região Sul do Brasil, daí incluindo-se mulheres, imigrantes mais velhos, famílias completas com crianças e com graus de instrução mais variados.

Desse modo, a motivação que levou a essas duas gerações de imigrantes, seguindo-se os preceitos de Piore (1979), é a mesma: melhores condições laborais – ou seja, salariais – e possibilidade de construção de



Mapa 1 – Rota dos imigrantes haitianos em direção ao Rio Grande do Sul

Fonte: Elaborado pelo autor.

um projeto de vida familiar no Brasil, já que não há perspectivas de retomada do crescimento do Haiti no médio e mesmo no longo prazo. O que as diferencia são suas caracterizações demográfico-sociais, rotas e forma como são atraídas, além de que a segunda geração apenas emigrou por causa de uma rede já estabelecida pela primeira geração e facilitada pela reorientação da política migratória brasileira de concessão de vistos humanitários, ao invés de refúgio, permitindo, assim, a emissão imediata das autorizações de trabalho.

Quanto à concessão de vistos humanitários em detrimento do status de refugiado, a problematização que levou a essa tomada de decisão por parte do governo brasileiro deu-se em virtude de todas as obrigações do Estado para com aquele que recebe a proteção do refúgio, tais como garantias civis, sociais, educacionais e até mesmo trabalhistas.

Em um cenário crescente e de *boom* imigratório, como no caso dos haitianos em direção ao Brasil, e não verificadas as condições requerentes para a concessão do refúgio a esses migrantes, principalmente de perseguição política, o governo Brasileiro decidiu, por sugestão do próprio ACNUR e da Organização das Nações Unidas, conceder um visto humanitário aos haitianos, não onerando o governo brasileiro das obrigações da Convenção de Genebra, mas permitindo a agência desses migrantes no território brasileiro com uma proteção estatal mínima. Autores como Leal e Leite (2012) advogam ainda que os haitianos poderiam ser considerados refugiados ambientais, uma nova categoria de refúgio, altamente debatida pelos meios acadêmicos e jurisprudenciais na contemporaneidade.

Segundo as discussões realizadas no âmbito da 1ª COMIGRAR e de próprios estudos recentes da Organização Internacional para as Migrações (2009), o fator principal que levou ao ato de emigrar para o Brasil destes indivíduos foi a atuação estratégica brasileira no Haiti capitaneada pelas ações da MINUSTAH, gerida pelas próprias forças brasileiras. Sobre a MINUSTAH, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil assim a caracteriza:

A convite das Nações Unidas, desde 2004 o Brasil exerce o comando militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) – atualmente comandada pelo General José Luiz Jaborandy Junior. Trata-se da missão mais latino-americana da história da ONU, contando com a participação de 13 países dessa região. O Brasil é o principal contribuinte de tropas, com cerca de 1.430 militares e 10 policiais no terreno. [...] Além de contribuir militarmente à MINUSTAH, o Brasil tem buscado intensificar a cooperação técnica e humanitária com o Haiti, com vistas ao desenvolvimento do país. A Companhia de Engenharia Militar brasileira tem participado nesse esforço, desempenhando atividades como perfuração de poços artesianos, construção de pontes e açudes, contenção de encostas, construção e reparação de estradas – além de atuar em missões de defesa civil, sobretudo após o terremoto de 2010. [...] O empoderamento e a capacitação das instituições haitianas são fundamentais para que a redução e a eventual retirada da missão ocorram sem maiores sobressaltos e perda dos esforços já desenvolvidos para reerguer o país. O Brasil mantém firme compromisso com a estabilidade, com a segurança e com o desenvolvimento do Haiti. (BRASIL, 2016)

Assim, a presença maciça brasileira em território haitiano, somada às propagandas positivas do país pelos *peacekeepers* e outras motivações de íterim pessoal, bem como crescimento atrativo do mercado de trabalho e economia brasileira, além de ser um país mais fácil de imigrar do que outros vizinhos, como Estados Unidos e Canadá, conjugaram em um **uma motivação única** que obteve como consequência este *boom* imigratório de haitianos no Brasil.

A política externa brasileira para migrantes: o caso dos haitianos

Com uma postura contrária à de países do Hemisfério Norte – especialmente Estados Unidos, Reino Unido e membros da União Europeia – que, por motivos de ordem econômica, social e até mesmo cultural (RÜCKERT, 2015), tencionam fechar suas fronteiras para imigrantes e refugiados, como percebe-se especialmente com as migrações de centro-americanos para os Estados Unidos e norte-africanos, sírios e europeus do leste para o Reino Unido e União Europeia, o Brasil tem-se

mostrado mais flexível em adotar uma política pró-estrangeiro, embora ainda utilize como base legal o Estatuto do Estrangeiro do período ditatorial, em contraposição às contemporâneas e elogiadas normativas do Comitê Nacional para Refugiados. Todavia, como coloca Cervo (2008), trata-se de um processo de mudança pelo qual passa a política externa brasileira, com a assimilação de novos conceitos e práticas, inclusive aquelas relacionadas à recepção de estrangeiros.

Para Reis (2011), o tratamento dado à questão migratória pelo Estado brasileiro está relacionado não apenas ao importante ativismo de migrantes e seus aliados, mas também

[...] tem relação direta com o objetivo de defender e assegurar o protagonismo do país em fóruns regionais e multilaterais, dentro de um contexto internacional em que o tema é cada vez mais importante e controverso. Nesse sentido, podemos caracterizar a política em relação aos emigrantes, e também aquelas de cunho regional, como formas de política externa. Nos últimos anos, mesmo a política de imigração começou a ser percebida como parte importante da posição do Brasil em relação às migrações no plano internacional, o que explica as mudanças que estão sendo propostas no sentido de tornar mais coerente a posição do país em relação às migrações no sentido mais amplo. (REIS, 2011, p. 49)

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), a política externa passou por ajustes de programa, configurando uma “mudança na continuidade” seguindo o entendimento de Vigevani e Cepaluni (2007). As alterações significativas estavam mais relacionadas à ênfase e aos meios buscados para inserção do país no cenário internacional do que propriamente ao conteúdo dos objetivos perseguidos (SOUZA, 2009).

A principal modificação consistiu em diversificar as opções adotadas, compondo uma estratégia denominada de autonomia pela diversificação. As diretrizes de política externa mantiveram, assim, o multilateralismo, a cooperação, a defesa dos direitos humanos, a construção da paz, a adesão aos regimes, o respeito às organizações internacionais e a priorização aos países da região, especialmente do MERCOSUL (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Ademais, a cooperação Sul-Sul também foi enfatizada, a partir da aproximação com países em desenvolvimento e emergentes, a fim de obter vantagens políticas e econômicas, como bem coloca Burges (2013). A formação do G20, com o objetivo de liberalizar o comércio agrícola e, com isso, buscar reduzir assimetrias entre os países, e a atuação brasileira frente à coalizão foram emblemáticas. A instituição do fórum IBAS, em parceria com Índia e África do Sul, também apontava nesse sentido. Ainda se acentuaram aspirações em torno da reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), empreendendo-se maiores esforços para tanto, a exemplo da atuação humanitária com envio de missão brasileira para operação de paz no Haiti (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A liderança regional (ou a intenção objetiva de exercê-la, dada a contestação existente nos meios acadêmicos e inclusive diplomáticos sobre essa questão) passou a ser exercida de forma mais assertiva, embora sem adotar uma postura ostensiva ou confrontadora. Em paralelo, a América Latina seguiu sendo tratada como prioridade. O país assumiu a posição de intenção de administrar as crises humanitárias e arbitrar os

conflitos políticos na região, com vistas a assegurar a estabilidade regional (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; RODRIGUES, 2010). A atuação no Haiti, liderada pelo Brasil, também pode ser associada ao desempenho dessa função, bem como um exemplo desta cooperação Sul-Sul.

A pretensão de conquistar maior protagonismo global ganhou peso. O país passou a ser considerado como uma economia emergente e pretendia, assim, obter um espaço maior nas decisões tomadas no cenário mundial. A inserção do Brasil no bloco dos BRICS também propiciava maior participação brasileira no processo decisório internacional (LIMA; HIRST, 2006; RODRIGUES, 2010), que envolvia, dentre as diversas agendas, o protagonismo dos países do bloco na agenda das migrações (KOROBKOV, 2015).

O governo Lula manteve a ênfase no tema dos direitos humanos, não só como diretriz de política externa, mas também como pauta da agenda interna. Novos órgãos foram criados no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos, que passou a ser vinculada à Presidência da República. Houve continuidade na elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), com lançamento do terceiro projeto no final do segundo mandato (III PNDH).

Lula da Silva também continuou a investir no tema dos refugiados, que havia sido tratado como política governamental no período anterior (governo de Fernando Henrique Cardoso – 1995-2002). O papel de liderança brasileira frente à América do Sul em matéria de refugiados também passou a ser reconhecido pelo ACNUR: “O Brasil se tornou o líder regional com a aprovação da lei sobre refugiados em 1997” (ACNUR apud JUBILUT, 2006, p. 1). No discurso proferido na 60ª sessão do Comitê Executivo do ACNUR, a delegação brasileira afirmava que:

O refúgio é uma política de Estado no Brasil. É um elemento importante da democracia brasileira e sua tradição de abertura. É um dos pilares da política de direitos humanos. [...] Nós esperamos aumentar as oportunidades de reassentamento no Brasil. A longa experiência do Brasil em ter um órgão tripartite em que governo, sociedade civil e ACNUR trabalham juntos em políticas para refugiados tem sido bem-sucedida. [...] O processo de integração social e econômica dos refugiados tem sido um constante desafio. Acreditamos que o engajamento de outros países em programas de reassentamento abre as portas para cooperação sul-sul. O Brasil está pronto a compartilhar sua experiência com parceiros interessados (MOREIRA, 2015, p. 5-6).

A política relacionada aos refugiados havia sido estruturada, no período anterior, com base em componentes políticos domésticos e externos, fundada nos direitos humanos e articulada a partir de atores estatais e não estatais (governo – destacando-se o estabelecimento do Comitê Nacional para Refugiados, organização internacional (CONARE) ACNUR e instituições da sociedade civil – com a Cáritas Arquidiocesana). Além da posição de país emergente, a busca por maior protagonismo global, a liderança regional, a atuação em defesa dos direitos humanos e a cooperação no eixo Sul-Sul apontavam que o tema dos refugiados não deixaria de fazer parte da agenda política brasileira no governo Lula (RODRIGUES, 2010).

Ainda no governo Lula da Silva e também na gestão de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-até a sua destituição por impeachment em 31 de agosto de 2016), buscou-se conquistar uma posição mais relevante para o

Brasil no cenário internacional, afim de ocupar maior importância política participando ativamente de organismos internacionais e missões humanitárias (SARAIVA, 2014). Para o Brasil, ter tropas atuando no Haiti é uma forma de atingir seus objetivos diplomáticos, estando, dentre eles, a possibilidade de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (LEAL; LEITE, 2012).

Esforços foram perpetrados no sentido de consolidar o papel relevante do país, cuja presença no Haiti faz parte dos métodos para se atingir esse objetivo, e a sua eleição, em 2010, como membro não permanente do Conselho de Segurança por dois anos, representou os resultados positivos obtidos até então. Desse modo, a vinda de deslocados haitianos para o Brasil foi consequência de sua ativa participação na estabilidade do país por meio da operação MINUSTAH, conforme citado na seção anterior. Todavia, não houve planejamento para acolher esses deslocados que chegavam em dezenas todos os dias ao Brasil.

A primeira providência do governo brasileiro foi conceder cem vistos humanitários mensais para regularizar a situação desses deslocados. Contudo, foi uma atitude considerada equivocada posteriormente, uma vez que se criou uma cota de concessão além dos padrões normais, ou seja, uma ampliação de direito que o país não poderia suportar à época. A consequência imediata foi que dezenas de haitianos, desesperadamente, candidataram-se ao visto, gerando instabilidades locais – como no caso da superlotação dos abrigos na fronteira brasileira com a Bolívia no estado do Acre – e o receio do governo brasileiro em ter que voltar atrás com a medida.

Ao conceder os cem vistos mensais, o Brasil tentava absorver os deslocados que eram vítimas dos chamados “coiotes”, que recebiam dinheiro para atravessar os haitianos pela floresta e conseguirem ingressar, de forma irregular, no território brasileiro.

Em sequência, o governo brasileiro aprovou uma revisão da política migratória para haitianos no Brasil. Foi publicada no Diário Oficial, em 29 de abril de 2013, a resolução nº102/2013 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), determinando o fim do limite máximo de 1200 vistos anuais e da exclusividade da Embaixada Brasileira em Porto Príncipe em concedê-los.

Dois pontos precisam, então, ser destacados no quadro de políticas migratórias brasileiras com a questão haitiana: o não reconhecimento do *status* de refugiado e a implementação dos vistos de permanência especiais a haitianos por razões humanitárias. Analisaremos essas medidas enquanto dispositivos de políticas migratórias combinados com a política externa brasileira, de acordo com o já ilustrado, na seção a seguir.

Mudanças da política imigratória: uma combinação com a política externa

A chegada dos primeiros haitianos, e o crescente fluxo, criou a necessidade de um posicionamento estratégico do governo brasileiro que, de fato, tomou posição: a de não concessão do *status* de refugiado aos haitianos, alegando não poder admitir desastres naturais como bem-fundado temor de perseguição, nem enquanto vítimas das consequências desses desastres, apesar das definições citadas no início do texto em menção

à Convenção de Genebra. Mais ainda, ressalta-se que o próprio sucesso da MINUSTAH – em especial quando observada a posição do Itamaraty sobre isto, colocada na primeira seção – preconizaria uma situação de não-perseguição ou de não-violação aos direitos humanos no Haiti, mas sim de uma migração com motivações estritamente econômicas e laborais, nos moldes clássicos apontados por Rocha-Trindade (1995).

Muito se ventilou também acerca da possibilidade de conceder refúgio através da Declaração de Cartagena de 1984, que prevê a situação de massiva violação aos direitos humanos, uma vez que a situação do Haiti pós-terremoto não permitia a satisfação dos mais básicos direitos humanos, conforme aponta Santos (2014) em seu trabalho.

A negação sumária dos pedidos de refúgio de haitianos no Brasil, ou seja, automaticamente encaminhadas para o CNIg, depõe, como sugere Jubilut (2007), contra o argumento de segurança nacional e conta a própria atuação do Brasil dentro da MINUSTAH, posto que possuía poder de política e pacificação no Haiti, logo, compreendendo como uma agente ao lado do Estado haitiano.

Isso entra em convergência com a própria análise do pedido de refúgio pelo CONARE, onde há a verificação de antecedentes criminais mais aprofundada, de acordo com a lei 9.474/1997 que emana os princípios da Convenção de 1951 sobre refugiados (JUBILUT, 2007). Os vistos humanitários são vistos especiais emitidos mais rapidamente, num processo de *fast track*, ou seja, de modo mais rápido que o normal, neste caso, bastando a apresentação da documentação e a verificação de sua autenticidade, dispensando análises protocolares mais profundas (SICILIANO, 2013).

É interessante observar que o fechamento da fronteira foi utilizado num momento que o governo julgou crítico, um ato estratégico para tentar conter a entrada dos haitianos – muito embora não tenha surtido o efeito desejado (FERNANDES et al., 2013; VENTURA; ILLES, 2012). Por conseguinte, fechando as fronteiras, o governo brasileiro teve uma postura objetiva e material de barrar a entrada de migrantes provenientes do Haiti.

Dessa forma, fazendo-o, o Brasil passou a mensagem de que haitianos não seriam bem-vindos, tanto para os próprios imigrantes, quanto para a própria população brasileira; ato que reforça os dizeres de Póvoa Neto (2008) acerca do processo que liga o imigrante haitiano à ideia do indesejável e àquele que traz males sociais. As forças políticas contrárias à vinda dos haitianos começaram, então, crescentemente, a propagar visões negativas via grande mídia a partir de 2011, intensificando nos anos vindouros, como atesta Santos (2014) em sua pesquisa.

Fechada a possibilidade para concessão de refúgio, criou-se uma via intermediária que reconhecia a situação *sui generis* dos haitianos no Brasil, sem conceder refúgio, mas diferenciando-os frente a outros imigrantes. O instrumento normativo que regulava essa possibilidade impunha barreiras e medidas de controle tão estritas quanto as pontes: a Resolução Normativa 97/2012 do CNIg impunha controle geográfico e quantitativo da emissão dos vistos especiais (BRASIL, 2012).

O caso de cotas já teria sido utilizado no Brasil em 1930 e 1934, visando evitar situações de grave ameaça social, porém, a utilização de

cotas no caso dos haitianos somente denunciava a falta gestão das imigrações no Brasil (SICILIANO, 2013). Conforme Póvoa Neto (2008), podemos analisar que os 1200 vistos humanitários previstos pela resolução seria uma tentativa de controlar o fluxo de haitianos, impedindo e jogando à marginalidade a demanda que excedesse esse número e, ainda assim, viesse ao Brasil. Mais uma vez, a parte objetiva do dispositivo carrega implicações fortemente subjetivas que podem dar margem à xenofobia, especificamente aos haitianos e contrariando os princípios da política de inserção estratégica do Brasil defendida à época.

Dentre esses princípios – que se verificaram ativamente até o afastamento da presidente Dilma Rousseff em maio de 2016 -, vislumbrava-se a atuação brasileira como ativa, intermediadora de conflitos e promotora da integração regional latino-americana, sem olvidar a própria questão da mobilidade de trabalhadores, logo, de migrantes, no âmbito da UNASUL⁴ como uma das propostas dos grupos de trabalho liderados pelo Brasil, não apenas nessa organização, mas também em conjunção com fóruns da América Central, Caribe e países andinos.

Entretanto, essa postura e atitudes mostram-se diferentes dos argumentos de solidariedade e zelo pelos direitos humanos dos haitianos imigrantes em direção ao Brasil, quando da publicação da RN 97/2012. Ademais, o Peru passou a exigir visto dos haitianos somente na metade de 2012, por pressão do Brasil (CHADE, 2012), além de influenciar outras nações vizinhas a endurecerem seu controle migratório, como Bolívia e Paraguai, também por pressão de Brasília, revelando a forte influência do país nas decisões da agenda migratória sul-americana.

Apesar da tentativa brasileira de mudar a postura também do Equador, país-referência nas políticas de migração e refúgio, não houve mudança nas exigências para a entrada de haitianos naquele país (CHADE, 2012), já que o governo equatoriano mantém uma postura de abertura e recepção a estrangeiros de forma ímpar no Sistema Internacional, tradição que perdura nas últimas décadas sem alterações. É válido ilustrar também uma dissociação entre a pressão exercida pelo Ministério da Justiça e aquela pelo Serviço Exterior do Brasil, que muitas vezes não dialogam ou não possuem convergências de posições em temas específicos, como neste das migrações de haitianos.

Portanto, trata-se de uma atitude muito ilustrativa que mostra o real intuito desse dispositivo de política migratória, que é constituído por instrumentos jurídicos limitantes, bloqueio de fronteira em certos momentos; forças políticas promovendo um recorte do saber através de discursos midiáticos negativos; pressão diplomática em países vizinhos para dificultar a chegada dos haitianos.

Com a revogação do limite de vistos a partir de 2013, abriram-se novas oportunidades nos postos diplomáticos do Brasil no exterior, em especial nos de Porto Príncipe e Santo Domingo, para a solicitação do visto humanitário para haitianos, normalmente concedido; porém, o refúgio – o *status* de refugiados – continuou a ser negado nessa nova política externa combinada com política imigratória.

Por três anos, os vistos humanitários se constituíram como a resposta estratégica do governo brasileiro frente à chegada dos haitianos,

4. É de proposição brasileira a inclusão do artigo 11 dos objetivos específicos da UNASUL, que trata justamente sobre a cooperação e integração por meio das migrações: *"La cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas."* (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008).

que começou em 2010. A ruptura desta continuidade surgiu apenas em novembro de 2015, quando o governo brasileiro concedeu a autorização permanente para 43.781 imigrantes haitianos, que entraram no Brasil pela fronteira terrestre com o Acre, a partir de 2010, e não se enquadram na condição de refugiados, conforme as palavras do então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo:

Essa autorização de permanência é muito importante porque ela supera a fase do visto provisório e dá uma perspectiva definitiva para que eles possam aqui residir utilizando e fazendo jus de todos os direitos que um estrangeiro tem no Brasil. Eles passam a ter novas oportunidades de trabalho, inserção social e participação em programas sociais. É um reconhecimento muito claro de que o Brasil é um país que acolhe seus imigrantes, que respeita direitos e não age de forma preconceituosa. (GOVERNO..., 2015).

Essa mudança se deve fundamentalmente a dois fatores:

- busca pela formalização e integração dos haitianos à sociedade, portando uma autorização permanente que garantirá uma gama maior de direitos – mas também de obrigações – junto ao Estado brasileiro, especialmente no que se refere a inserção no mercado de trabalho, inclusão escolar e universitária, acesso à documentação antes restrita, etc.;
- necessidade de regularização desses migrantes, possibilitando sua naturalização no futuro, a fim de equipará-los aos nacionais em todas as competências e instâncias do Estado brasileiro, especialmente se observado que muitos trouxeram suas famílias ou passaram a constituir um núcleo familiar no Brasil, já com filhos brasileiros natos.

No intuito de mostrar como a política migratória brasileira evoluiu mais por medidas esparsas do que pela consolidação e modernização da sua lei de imigrantes, o Estatuto do Estrangeiro, lei 6.815 de 1980, tinha como ponto forte a securitização do tema migrações (SICILIANO, 2013; VENTURA; ILLES, 2012). Segundo Siciliano (2013), a proposição legislativa 5.655 de 2009 pretendia congregar os atos isolados em matéria de migração, porém, continuava sem oferecer uma dinamização e respeito aos direitos humanos dos imigrantes em seus artigos.

Assim, temos uma comissão de especialistas que criou e publicou em julho de 2014 um anteprojeto da Lei de Migrações e Promoção dos Direitos Humanos dos Migrantes no Brasil (ANTEPROJETO..., 2014), com forte participação de atores do Itamaraty. Tal anteprojeto previa, entre outras coisas, a criação da Autoridade Nacional Migratória – ANM, órgão autárquico competente para tratar do tema no Brasil, bem como a do Conselho Nacional de Migração (CNM), órgão de articulação e supervisão da aplicação das políticas migratórias composto por representantes do governo e da sociedade civil (ANTEPROJETO..., 2014).

Não esqueçamos, contudo, que se o Brasil não reconhecia refúgio aos haitianos, sinalizando com o visto humanitário certo reconhecimento da situação haitiana insuficiente para tal, por outro lado, conferia total anuência de calamidade dos direitos humanos participando como chefe da parte militar da MINUSTAH desde 2004 (REDIN; MICHOLA, 2015). Tal fato revela discrepância entre a política externa da solidariedade de

5. Conforme citado ao longo do texto, a MINUSTAH, comandada pelo Brasil, tinha dentre suas funções pacificar o território e a sociedade haitiana, trazendo elementos de polícia, reestruturação social e civil, organização política, proteção aos direitos humanos e criação – em conjunto com as demais forças, entidades, organizações e com o próprio Estado haitiano – das bases e estruturas para alavancagem do Haiti após a guerra civil e, especialmente, após o terremoto de 2010 que destruiu o país em todas as searas. O que se argumenta aqui é que este mesmo Estado brasileiro teve uma posição distinta quando da recepção dos imigrantes haitianos em seu território desde o começo sem saber como categorizá-los e com dificuldade de alojá-los e encaminhá-los à proteção social e ao próprio mercado de trabalho. Não se intenciona questionar a possível omissão por parte do governo brasileiro, proposital ou não, mas sim o contraste na forma de tratamento aos haitianos em situações de vulnerabilidade semelhante, porém, em circunstâncias e territórios distintos, por parte do mesmo agente, o Estado brasileiro e seus atores institucionais.

Seitenfus (2006) aos haitianos no seu país natal e o tratamento dado a estes quando chegam ao território brasileiro.⁵

Com a revogação das cotas e novas possibilidades de obter os vistos humanitários, vigendo até o início de 2015, temos a consolidação do dispositivo migratório brasileiro para os haitianos. Porém, Faria (2015) conclui com ressalvas:

O caso haitiano evidenciou dois aspectos relevantes do debate doméstico em curso sobre a revisão do Estatuto do Estrangeiro: i) a dispersão de responsabilidades e as diferentes nuances dos atores governamentais envolvidos com o tema migratório quanto à dimensão dos direitos humanos na política migratória; e ii) a inexistência de uma política migratória consolidada e abrangente no país, que possa responder de forma sustentável às demandas contemporâneas decorrentes do maior papel desempenhado pelo Brasil como país de destino de migrantes. Por essas duas razões, a resposta ao influxo de haitianos foi estabelecida, como demonstrado, por meio de reuniões emergenciais, que, em larga medida, atenderam às demandas de forma reativa. A fragmentação da política migratória é considerada por alguns setores nacionais como determinante da ação ministerial, por impedir forma de gerenciamento temático que dê conta dos desafios apresentados ao Brasil na condição de país de destino. (FARIA, 2015, p. 92).

Mesmo esta pesquisa se concentrando no período histórico 2010-2015, podemos averiguar que o Brasil procurou uma otimização da gestão da migração, tentando conciliar sua agenda interna com os anseios de projeção externa, ainda que muitos desafios na seara institucional e legal impeçam uma consolidação de uma política migratória aliada aos pontos da política externa brasileira.

Considerações finais

A partir das análises sobre os pontos de convergência e distanciamento entre as políticas externa e migratória, foi possível identificar algumas vantagens e desvantagens da coordenação dessas políticas com potenciais impactos para a imagem do Brasil e o fortalecimento do *soft power* brasileiro.

Por mais que as manifestações protocolares indiquem que o Brasil reconhece o valor dos imigrantes que contribuíram e contribuem para o desenvolvimento do País, isso não significa que deixem de ser aplicadas as sanções previstas na Lei nº 6.815, de 1980, nos casos de entrada e permanência irregulares, sancionadas com as deportações. Embora o número tenha sido relativamente pequeno no período de 1995 a 2010 (3.203 deportações, média de 200 pessoas/ano), algumas nacionalidades se sobressaem, tais como bolivianos (696 ou 21,7% do total), peruanos (339 ou 10,6% do total), chineses (199 ou 6,2%) e libaneses (175 ou 5,5%).

O tema dos refugiados também pode ser apontado como um dos fatores que articulam política externa e política migratória. Conforme referido anteriormente, o Brasil é signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos e é parte da Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e do seu Protocolo de 1967. Em 1997, foi promulgada a Lei nº 9.474, de 1997, a qual contempla os principais instrumentos regionais e internacionais sobre o tema (DIZNER, 2015).

Os focos de desarticulação entre a política externa e a política migratória podem ser identificados em algumas instâncias decisórias que ainda se mantêm resistentes às necessárias adaptações do Estado e da sociedade para fazer frente aos desafios impostos pelo fenômeno migratório. Nesse sentido, durante o período estudado, houve momentos em que as ações de política externa não tiveram impacto sobre a política migratória, tiveram impacto muito reduzido ou seus efeitos levaram muito tempo para se manifestar. Essa desarticulação pode ser indicada como tendo origem, em grande parte, no embate entre essas instâncias, ingrediente natural nas democracias.

Ao mesmo tempo, em âmbito interno, existem pressões para a manutenção das políticas mais restritivas e garantidoras da segurança e dos empregos nacionais, que visam manter os contingentes de migrantes indocumentados sem acesso aos sistemas de proteção social, como saúde e educação. Essa dinâmica pode ser identificada como a que opera nos jogos de dois níveis enunciados por Putnam (2010), em que se verifica:

- o paradoxo pelo qual arranjos institucionais que fortalecem os tomadores de decisão no nível doméstico podem enfraquecer seu poder de barganha na arena internacional (e vice-versa); e
- a potencial reverberação de pressões internacionais na agenda doméstica. Essa perspectiva contribuiria para explicar por que alguns compromissos internacionais têm impacto mais imediato na evolução da legislação e das políticas migratórias e outros não.

O presente artigo apresentou, portanto, as convergências e os distanciamentos existentes entre as políticas externa e migratória, a partir do mapeamento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e das percepções de atores envolvidos na execução de ambas as políticas, especialmente para o caso haitiano.

Foi possível observar a ambiguidade do comportamento do Estado brasileiro em relação ao tema das migrações internacionais, embasada, conforme a hipótese inicial, em redirecionamentos parciais da política externa brasileira face aos anseios do país na agenda internacional, porém, levando-se em conta os desafios internos.

Nesse sentido, o redirecionamento proposto não segue um padrão estabelecido por Hermann (1990), mas sim uma parcialidade no trato da questão migratória, na qual o governo brasileiro coordenou, no caso dos haitianos, uma posição ativa na MINUSTAH com uma tímida e conturbada reclassificação dos migrantes haitianos – desde a negação de pedidos de refúgio até a criação de um visto humanitário –, consolidando-se com a autorização de permanência final, um processo que perdurou durante cinco anos.

Em suma, observa-se tratativas fomentadas pela agência direta do Ministério da Justiça em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores para a discussão e inclusão da política migratória dentro da formulação da Política Externa Brasileira, a exemplo de outros países, como Argentina e Canadá, isto é, vinculando diretamente os anseios de projeção externa do Brasil com situações-problema enfrentadas internamente, como o caso das migrações em massa, característica presente em todos os *great powers*.

Referências

- ANTEPROJETO de lei. **Migrações e promoção dos direitos dos imigrantes no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. 52 p. [Criada pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013 e supervisão da edição por Deisy Ventura]. Disponível em: <https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/08/anteprojeto_v-final-1.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2015.
- ARCARAZO, Diego Acosta; WIESBROCK, Anja (Ed.). **Global migration: old assumptions, new dynamics**. Santa Barbara: Praeger, 2015. 3 v.
- BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 ago. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.
- BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Missão de estabilização das nações unidas no Haiti**. Brasília: MRE, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/142-minustah>>. Acesso em: 16 jul. 2016.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Resolução Normativa 97/2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. **Diário Oficial da União**, Brasília: VERITAE, 13 jan. 2012. Disponível em: <http://www.veritae.com.br/lex-5110BF3C-850E57F3B739/2882_149_13-01-12_trabalho.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2015.
- BRUNET, Roger; FERRAS, Robert; THÉRY, Hervé. Immigration. In: BRUNET, Roger; FERRAS, Robert; THÉRY, Hervé. **Les mots de la géographie**. 3. ed. Paris: Reclus - La Documentation Française, 2012. p. 271.
- BURGES, Sean W. Brazil as a bridge between old and new powers? **International Affairs**, v. 89, n. 3, p.577-594, maio 2013.
- CERVO, Amado. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p.
- CHADE, Jamil. Peru admite pressão do Brasil para pedir visto a haitianos. **Estadão Internacional**, Genebra, 12 de jun. 2012. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,peru-admite-pressao-do-brasil-para-pedir-visto-a-haitianos-imp-,885077>>. Acesso em 13 de nov. 2015.
- CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. Governo fecha abrigo para haitianos em Brasília. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/17008-governo-fecha-abrigo-para-haitianos-em-brasileia>>. Acesso em: 28 nov. 2014.
- DIAS, Carolina Sanches Lecorne et al. Política brasileira para refugiados: política de Estado ou política de governo? **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, v. 10, n. 19, p. 25-40, 2011.
- DIZNER, Gabriel Felipe da Fonseca. **Política externa e política migratória no Brasil: convergências e distanciamentos (1995-2010)**. 2015. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18282/1/2015_GabrielFelipedaFonsecaDizner.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2015.
- FERNANDES, Duval et al. Migração dos haitianos para o Brasil: a RN n o 97/2012: uma avaliação preliminar. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 8, n. 8, p.55-71, dez. 2013. Disponível em: <<https://haitianosnobrasil.files.wordpress.com/2015/05/caderno-debates-8.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2015.
- FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015. 306 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1130-Migracoes_internacionais_no_plano_multilateral_23_10_2015.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2015.
- GOVERNO concede autorização de permanência a 43,8 mil imigrantes haitianos. Brasília: EBC Agência Brasil, 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-11/ministros-assinam-ato-concedendo-autorizacao-de-permanencia-para-haitianos>>. Acesso em: 18 nov. 2015.
- HATTON, Timothy J.; WILLIAMSON, Jeffrey G. **The age of mass migration: causes and economic impact**. New York: Oxford University Press, 1998. 301 p.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p.3-21, mar. 1990. Disponível em: <<http://www.voxprofessori.com/cfh/hermann-pubs/Hermann-Changing-Course-When-Governments-Choose-to-Redirect.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2015.

JACOBSEN, Karen. Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes. **International migration review**, Nova York, v. 30, n.3, p. 655-678, 1996.

JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee law and protection in Brazil: a model in South America? **Journal of Refugee Studies**. Oxford, v. 19, n, 1, p. 22-44, 2006.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240 p. Disponível em: <http://www.pucpcaldas.br/uploads/59/03_Refugiados_e_sua_proteção_jur.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2015.

KOROBKOV, Andrei V. The BRICS Members and the migration challenge. In: GLOBAL SOUTH INTERNATIONAL STUDIES CONFERENCE, 2., 2015, Singapura. **Anais...** Singapura: GSCIS, 2015. p. 1 - 11. Disponível em: <<http://web.isanet.org/Web/Conferences/GSCIS-Singapore-2015/Archive/8b92eef0-bdaf-46c7-a4b7-95ce0f1237dd.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

LEAL, Marília Daniella Freitas Oliveira; LEITE, Alexandre César Cunha. A política externa brasileira e a questão dos deslocados ambientais: breves reflexões sobre a (des)proteção dos haitianos no Brasil. **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 3, n. 2, p.47-58, 2012. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/viewFile/102/pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p.21-40, jan. 2006. Disponível em: <<http://api.wiley.com/onlinelibrary/tdm/v1/articles/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

LOESCHER, Gil. *Beyond charity: international cooperation and the global refugee crisis*. Nova York: Oxford University Press, 1996.

MOREIRA, Julia Bertino. Política externa e refugiados no Brasil: uma análise sobre o governo Lula. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 5., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ABRI, 2015. p. 1 - 16. Disponível em: <<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czo0NToiYToxOntzOjEwOjJjRjR9BUlFVSUZVZjltzOjQ6lQ3NDkiO3oiO3M6MToiaCI7czo0MjoiMzE4N2Y1OTQ1ZjhhNjI0NTVjOTM2-YWM5MmQzNzRkNDiO30=>>>. Acesso em: 25 set. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Perfil migratório do Brasil 2009**. Genebra: Organização Internacional Para As Migrações, 2009. 148 p. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/trab_estrang/perfil_migratorio_2009.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2014.

PATARRA, Neide Lopes (Coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundo de População das Nações Unidas, 1995. 200 p.

PIORE, Michael J. **Birds of passage: migrant labor and industrial societies**. Nova York: Cambridge University Press, 1979. 229 p.

PÓVOA NETO, Helion. O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos “direitos à mobilidade”. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 16, n. 31, p.394-400, 2008. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/121/113>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p.147-174, jun. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt (Org.). **Imigrantes no Brasil: proteção de direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba: Juruá Editora, 2015. 1 v.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p.47-69, jun. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011000100003>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz da. **Sociologia das Migrações**. Lisboa: Universidade Aberta, 1995. 410 p.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: Acnur, 2010. Cap. 6. p. 132-149. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil.pdf?view=1>. Acesso em: 16 nov. 2015.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Enquanto a União Europeia comemora sua nova política regional refugiados batem à sua porta. **Confins**, Paris, n. 25, nov. 2015. Disponível em: <<https://confins.revues.org/10596?lang=pt>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

SANTOS, Fernando Damazio dos. **Imigração haitiana ao Brasil: especificidades e dispositivo de política migratória empregado pelo estado brasileiro**. 2014. 84 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/128079>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000400003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 24 set. 2015.

SEITENFUS, Ricardo. **Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea**. [S.l.]: Carta Internacional, 2006. Disponível em: <[http://www.seitenfus.com.br/arquivos/elementos-diplomacia\(1\).pdf](http://www.seitenfus.com.br/arquivos/elementos-diplomacia(1).pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2015.

SICILIANO, André Luiz. **A política migratória brasileira: limites e desafios**. 2013. 59 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.iri.usp.br/documentos/defesa_12-04-19_Andre_Luiz_Siciliano.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2015.

SILVA, César Augusto Silva da. **Política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. 312 p.

SOUZA, Amaury de. **A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula**. Rio de Janeiro: Elsevier; CEBRI, 2009.

TEITELBAUM, Michael. Immigration, Refugees and foreign policy. **International Organization**, v. 38, n. 3, p.429-450, 1984.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Análise do perfil socioespacial das migrações internacionais para o Rio Grande do Sul no início do século XXI: redes, atores e cenários da imigração haitiana e senegalesa. 2015. 248 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015a. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/117357>>. Acesso em: 27 out. 2015.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. O Brasil na agenda global das migrações internacionais: inserção estratégica ou ciclos migratórios? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2015b. p. 1 - 25. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/UEBEL-2015-O-Brasil-na-agenda-global-das-migra%C3%A7%C3%B5es-internacionais.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2015.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Objetivos específicos**. Quito: UNASUR, 2008. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/objetivos-especificos>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007. 396 p.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. **Qual a política migratória do Brasil?** Le Monde Diplomatique, São Paulo, 7 de mar. 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em 17 de nov. 2015.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p.273-335, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002>. Acesso em: 24 set. 2015.

ZOLBERG, Aristide; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. International factors in the formation of refugee movements. In: COHEN, Robin (Ed.). **Theories of Migration**. Cheltenham; Brookfield: Elgar Reference Collection, 1996. p. 312-330.

Integração produtiva regional: a importância dos acordos preferenciais para a fragmentação produtiva

Regional integration productive: the importance of preferential trade agreements to productive fragmentation

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p45](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p45)

Karla Sarmiento Gonçalves de Souza¹
Marta dos Reis Castilho²

Recebido em: 18 de novembro de 2015

Aprovado em: 06 de outubro de 2016

1. Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense. ORCID: orcid.org/0000-0002-9047-0844

2. Doutora em Economia pela Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne. Professora de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. ORCID: orcid.org/0000-0002-1483-4597

RESUMO

Nas últimas décadas temos observado um aumento significativo dos fluxos comerciais globais, especialmente de bens intermediários, além de um aumento significativo no volume de investimento direto. A literatura econômica tem apontado a relação desses fenômenos com o processo de fragmentação do processo produtivo. Mas, apesar de amplamente praticado, o conceito ainda não é bem definido na literatura. Neste artigo optou-se por agregar os diversos conceitos relacionados à este fenômeno em dois grupos, os que tratam da fragmentação produtiva, ou seja, a divisão geográfica da produção, e a integração produtiva regional, que diz respeito a economias envolvidas em acordos preferenciais de comércio. Para contextualizar o tema foram apresentados brevemente os históricos de integração produtiva na América Latina e na Ásia. A pesquisa leva a conclusão que, apesar de distintos, os conceitos convergem na medida em que os acordos preferenciais são capazes de reduzir os custos de comercialização.

Palavras-chave: Fragmentação produtiva. Integração Produtiva Regional. Acordos preferenciais de comércio. América Latina e Ásia.

ABSTRACT

In recent decades we have seen a significant increase in global trade flows, especially of parts and components, as well as a significant increase in the volume of direct investment. The economic literature - theoretical and empirical - has pointed out the relationship of these phenomena with the fragmentation process of the production process. But although widely practiced, the concept is not well defined in the literature. In this article we chose to aggregate them into two groups, those dealing with production fragmentation, ie, the geographic division of production, and regional productive integration, which concerns the economies involved in preferential trade agreements. Moreover, the main determinants and effects on the growth and development of the countries involved were appointed. And to contextualize the theme, were briefly presented the history of productive integration in Latin America and Asia. The literature survey leads to the conclusion that although distinct concepts converge as the preferred arrangements are able to reduce marketing costs.

Key words: Productive fragmentation. Regional Integration Productive. Preferential trade agreements. Latin America and Asia.

Introdução

Tradicionalmente existem duas formas das firmas se internacionalizarem e penetrarem em outros mercados. A primeira delas é através do comércio, via exportações. A outra forma consiste no investimento direto estrangeiro, onde empresas se tornam multinacionais ao se responsabilizar pela produção do bem além de suas fronteiras (HELPMAN, 2011; STURGEON et al., 2013). Porém, nas últimas décadas, novas formas de organização da produção e coordenação da produção industrial vêm emergindo, possibilitando novas formas de internacionalização das empresas e das economias. Com a redução nos custos de transporte e de comunicação, e dada as possibilidades tecnológicas de se partilhar determinados processos produtivos, cadeias produtivas que se concentravam majoritariamente em um determinado país – e, muitas vezes, em uma única empresa - passaram a fragmentar seu processo de produção em distintas etapas, descentralizando-as espacialmente e entre diferentes empresas.

O cenário econômico mundial contribuiu para o aprofundamento dessa nova organização da produção. Sturgeon et al. (2013) destacam a importância da nova configuração internacional a partir do final da década de 1980. Com o fim da União Soviética e a abertura da China ao comércio internacional, além da liberalização comercial dos países que hoje formam os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), houve uma ampliação do mercado mundial. Estes países assumiram uma posição importante de fornecedores de matérias primas e/ou mão de obra barata e amplo mercado consumidor.

Neste contexto, as empresas têm buscado crescentemente localizar suas etapas produtivas em diferentes sítios de forma aproveitar as vantagens comparativas de cada região e maximizar a eficiência produtiva. Essa localização pode se dar via implantação de uma filial, através da abertura de filiais (IDE) ou via subcontratação (outsourcing). A reorganização da produção global – e a nova divisão internacional do trabalho – resultante desse movimento deu origem às chamadas Cadeias Globais de Valor (CGV). A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL, 2013) afirma que esse movimento reflete estratégias de firmas que buscam “combinar a tecnologia, a inovação e o know-how dos países desenvolvidos (economias de casa matriz) com os menores custos de mão de obra dos países em desenvolvimento (economias de fábrica)” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA, 2013, p. 14). Mas, para isso, Estevadeordal, Blyde e Suominen (2013) destacam que a redução nos custos produtivos deve ser superior aos custos com a coordenação de todo o processo.

Nesse contexto, os custos de transação – ou de ligação de serviços (JONES; KIERKOWSKI, 1990) – são bastante relevantes. Aliás, não somente os custos habituais de comércio entre firmas localizadas em diferentes países, mas também os custos associados à coordenação das complexas redes formadas nas CGV³. Não é à toa que os acordos preferenciais de comércio continuaram a proliferar na economia mundial nos anos 2000. Os acordos preferenciais e o movimento de integração regional têm, no entanto, ganhado contornos diferentes dos movimentos observados até o início dos

3. Para mais detalhes ver (ESTEVADEORDAL; BLYDE; SUOMINEN, 2013)

anos 90. Tais acordos se tornaram muito mais abrangentes, indo frequentemente além das disciplinas comerciais – a inclusão de disciplinas referentes ao investimento e à propriedade intelectual, assim como a regulação do comércio de serviços, passaram a estar presentes em grande parte dos acordos ou ser objeto de acordos específicos.

Esses acordos têm contribuído para a formação das redes ou cadeias globais – ou regionais, conforme chama atenção Baldwin (2013). Percebe-se também que a formação dessas redes em nível regionais estão associadas a ganhos de competitividade dos bens produzidos na região e que a articulação entre os múltiplos agentes podem gerar benefícios para os diferentes países envolvidos (dependendo, obviamente, da configuração de tais cadeias, notadamente de sua estrutura de governança das mesmas).

Nesse contexto, a integração regional ganha – ou *recupera*, como comentaremos adiante – uma nova (*antiga*) dimensão. Ela vai se configurando cada vez de forma mais abrangente e ganhando um caráter *produtivo* (em contraposição às iniciativas à integração regional exclusiva ou preponderantemente *comercialista*). Ou seja, a integração regional passa a ir muito além dos fluxos comerciais e as políticas e objetivos que as regem vão se preocupar com questões associadas à estratégias conjuntas de produção dos sistemas produtivos dos países.

O presente artigo pretende justamente trazer para a discussão questões relativas à integração regional que carrega em si esse caráter produtivo. O conceito de Integração Produtiva Regional (IPR), embora crescentemente discutida em função do contexto exposto acima, já merece esclarecimento, pois “não é um conceito bem definido nem na literatura acadêmica nem tampouco na literatura de negócios” (HAMAGUCHI, 2010, p. 311). Existe uma ambiguidade na literatura e o conceito pode ser empregado em dois sentidos: integração produtiva - oriundo da economia industrial e que diz respeito à integração das diversas etapas do processo produtivo - e o outro - integração produtiva *regional* que trata do fenômeno da articulação produtiva de países envolvidos em acordos preferenciais. Ainda que, a princípio, sejam tratados de forma distinta, os dois estão relacionados, na medida em que os acordos preferenciais firmados entre os países são capazes de reduzir os custos de comercialização.

A experiência de integração comercial da América Latina e da Ásia, ainda que com trajetórias distintas, são exemplos de como acordos preferenciais de comércio podem apoiar a integração produtiva entre seus membros. Os acordos firmados no âmbito da América Latina, seja no âmbito da ALADI, do Mercosul ou da Comunidade Andina, são reflexo de uma estratégia adotada pelos estados membros para promover o desenvolvimento das indústrias e articulação produtiva entre os parceiros. Já os acordos firmados na Ásia apresentam um perfil diferenciado, em sua maioria refletem as demandas e mesmo iniciativas do setor privado. Normalmente, eles são utilizados para facilitar relações já estabelecidas entre os ‘parceiros naturais’. Neste sentido, de acordo com Dalle, Fossati e Lavopa (2013), a visão das CGVs representaria um novo paradigma de desenvolvimento, ocupando o lugar do modelo de industrialização baseado na substituição das importações, na América Latina, e do modelo orientado para exportações, do Sudeste Asiático.

O artigo apresenta, em primeiro lugar, as origens, determinantes e as implicações em termos de crescimento e desenvolvimento econômico do processo de fragmentação internacional da produção. Tal discussão aprofunda a compreensão do contexto no qual emerge a “integração produtiva regional”, o que permite sua conceituação e delimitação. Em seguida, relaciona o conceito de integração produtiva e a formação de acordos preferenciais de comércio, relação essa que é ilustrada com uma breve análise do processo de integração produtiva na América Latina e na Ásia. A conclusão sintetiza e relaciona os conceitos apresentados anteriormente.

Integração produtiva: conceitos, determinantes e impactos sob as economias envolvidas

4. Este processo de integração produtiva, além de fragmentação da produção, também vem sendo tratado como produção complementar, segmentação, terceirização, especialização vertical, desintegração da produção, decomposição das cadeias de valor ou cadeias globais de valor, “outsourcing” e “offshoring”.

O fenômeno da integração produtiva está associado ao processo de fragmentação da produção⁴ e está fundamentado na literatura do comércio internacional. A produção de um bem seria fragmentada de acordo com as vantagens comparativas de cada país e o processo produtivo seria composto por parcelas de produtos com diferentes conteúdos tecnológicos, dividido de acordo com a eficiência relativa de cada país envolvido no processo, podendo, inclusive, pertencer a proprietários diferentes. Este processo iria minimizar custos e aumentar a produtividade e competitividade dos envolvidos no processo (HAMAGUCHI, 2010, UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2013b).

Mas, apesar de amplamente praticado e discutido, o fenômeno da integração produtiva não está bem definido. A definição mais adotada para este fenômeno é o da especialização vertical, sugerida por Hummels, Rapoport e Yi (1998). Os autores impõem três condições para que o comércio entre parceiros seja caracterizado como especialização vertical:

- a produção do bem deve seguir um processo sequencial passível de ser dividido em diversas etapas;
- pelo menos dois países devem participar do processo;
- um país deve importar insumos que será utilizada na produção do bem posteriormente exportado. De acordo com Hillberry (2011), o conceito de especialização vertical deve ser pensado como se as tarefas realizadas por cada país estivessem verticalmente interligadas com as tarefas executadas nos demais países, dando origem a uma forma de produção sequencial em redes de produção globais.⁵

5. Apesar do conceito desenvolvido por Hummels, Rapoport e Yi (1998) ser amplamente aceito, outros fenômenos podem ser erroneamente caracterizados como fragmentação produtiva. Dullien (2010) destaca que, em algumas análises, o processo de divisão internacional do trabalho é erroneamente classificado como integração produtiva. Segundo o autor, o processo só pode ser caracterizado como integração produtiva quando a divisão do trabalho gera externalidades positivas na difusão do conhecimento e do progresso técnico. Veiga e Rios (2008) também identificam que em alguns casos o conceito se confunde com a divisão internacional do trabalho realizada desde os primórdios do capitalismo, que consiste na coordenação da produção exclusivamente pelo mercado, via preços. Enquanto, para o autor, o conceito de fragmentação que emergiu nos anos 80 exige um elevado grau de coordenação das atividades entre os agentes envolvidos.

A fragmentação produtiva também está estreitamente relacionada à formação de Cadeias Globais de Valor (CGV). De acordo com Kaplinsky e Morris (2001) e Gereffi e Fernandez-Stark (2011) uma cadeia de valor compreende todas as etapas produtivas de um bem ou serviço, desde a concepção do bem, sua produção física através das diversas fases de seu processo produtivo, até a entrega ao consumidor final e seu descarte final/reciclagem. Ou seja, a abordagem da cadeia de valor excede a produção do bem em si, sendo a produção apenas um elo que agrega valor ao produto. As etapas da CGV incluem também a obtenção de insumos, P&D, produção, distribuição, marketing e serviço de pós-venda.

O conceito de CGV também está atrelado ao comércio de tarefas. Entende-se que cada etapa que agrega valor ao produto final pode ser classificada como uma tarefa, que pode ser realizada por empresas independentes. O objetivo é reduzir os custos de produção e de transação, intensificando os ganhos de produtividade (PIETROBELLI; STARITZ, 2013).

Determinantes da fragmentação produtiva

O fenômeno da fragmentação em si não é novo, a *novidade* está no grau de sofisticação dos fluxos de mercadorias e no padrão de coordenação exercida em cada etapa do processo. Neste sentido, muitos fatores vêm contribuindo para a disseminação da fragmentação produtiva e a questão tecnológica é fundamental para ocorrência deste fenômeno. Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005) apontam que a principal característica que permite a fragmentação da produção é a ‘separabilidade’ da propriedade. Ainda que muito se discuta sobre as vantagens advindas de se fragmentar a produção em alguns setores – em especial têxtil e eletrônica -, para outros setores a fragmentação não é rentável nem economicamente, nem viável tecnologicamente. Além disso, em alguns casos, a fragmentação do processo produtivo se restringe ao âmbito nacional (ARAUJO, 2013; ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2013).

No caso dos setores passíveis de se internacionalizar, existem alguns fatores que tornam o processo mais factível. Dentre eles, Sturgeon e Memedovic (2011), OECD (2013) e United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD, 2013a) destacam o declínio nos custos de transporte⁶ – consequência da técnica de “containerização” e melhorias nos serviços de logística – e o surgimento de novas formas organizacionais e estratégias corporativas, tais como produção modular⁷ e manufatura flexível. A liberalização comercial e a redução das barreiras ao comércio (barreiras políticas, tarifárias e não tarifárias, custos transacionais e de comércio interno – legislativos e burocráticos) também favoreceram o processo, dado que facilitaram os fluxos transfronteiriços. Hillberry (2011) e Sturgeon (2013) ainda destacam que o surgimento de novas economias de mercado no final da década de 80, como a China, Rússia, Índia e alguns países do Leste Europeu levou a um novo reordenamento do processo produtivo, especialmente no que diz respeito à oferta de bens primários e mão de obra barata. Sturgeon (2013) destaca ainda o caráter qualitativo da inserção destas economias, ou seja, o aumento da capacidade industrial nos países menos desenvolvidos.

De acordo com OECD (2013), para as economias envolvidas nas CGV obterem os maiores retornos possíveis é necessário que haja infraestrutura de alta qualidade, adesão aos padrões internacionais e redes de tecnologia da informação bem desenvolvidas, existência de infraestrutura “soft”, ou seja, mecanismos políticos, procedimentos e instituições que favoreçam o processo de fragmentação, serviços eficientes que amparem o comércio intracadeia, como logística, por exemplo, e boa capacidade de fornecimento das empresas nacionais, especialmente as pequenas e médias empresas.

6. Hillberry (2011) destaca a importância da evolução nos fretes aéreos, que se tornaram mais baratos e proporciona a entrega mais rápida do produto, permitindo a prática de estoque no nível de *just in time*.

7. Nonnenberg (2013) destaca que entre os fatores que favoreceram a fragmentação produtiva, a intercambialidade dos componentes entre diferentes processos produtivos, especialmente na indústria de eletrônicos, é um fator relevante.

Além dos elementos mais tradicionais, como a redução dos custos, em especial dos custos associados ao transporte e às barreiras ao comércio, e da viabilidade técnica e econômica da fragmentação, Medeiros (2010) destaca a importância da revolução ocorrida nas tecnologias de informação e comunicação, que possibilitou a codificação e a modularização do processo produtivo (física e geograficamente) facilitando a coordenação do processo. Helpman (2011) destaca que estas novas possibilidades tecnológicas de fragmentar a produção levaram as empresas a adotar novas formas de organização e práticas de gestão. As empresas multinacionais (EMN) vislumbraram a fragmentação produtiva como uma oportunidade de explorar as vantagens comparativas de diversos países.

Neste sentido, a opção pela fragmentação da produção envolve também elementos microeconômicos. A decisão entre integração vertical ou fragmentação da produção é tomada no âmbito da firma, considerando o diferencial de custos entre as duas formas de produção⁸, buscando o aumento na eficiência, diferenciação do produto e ganhos de escala (GALLAR, 2012; OLIVEIRA, 2014). OECD (2013) destaca que, entre as motivações que levam as empresas a fragmentar sua produção, as principais são: tornar a empresa mais eficiente ao se beneficiar de economias de escala e de escopo, ter acesso a mercados estrangeiros, assim como a ativos estratégicos e novos conhecimentos, além de estarem mais próximos de seus concorrentes e fornecedores.

O *trade-off* entre o custo de produção e de transação é fundamental. De acordo com Coase (1937 apud ARAUJO, 2013), a relação entre os dois custos é o principal determinante do grau de integração vertical da firma. Para que a empresa se concentre nas atividades que lhe proporcionam maior retorno é necessário que transfira suas atividades menos rentáveis para outras empresas. Mas, para criar vínculos duradouros e confiáveis com os fornecedores há uma série de custos, como a busca pelo parceiro adequado e a escolha de mecanismos de solução de controvérsia, por exemplo.

Segundo Jones e Kierkowski (1990), a decisão de fragmentar é motivada pela possibilidade de redução dos custos de produção, especialmente aqueles associados aos *service link costs* (custos de ligação dos serviços). Para que haja fragmentação, os custos de ligação dos serviços, que dizem respeito à separação física da produção - custos com transporte, barreiras comerciais e coordenação da atividade -, não devem ser proibitivamente altos. Os autores destacam que a importância destes custos aumenta na medida em que a produção vai tornando-se mais fragmentada.

Kimura e Ando (2005) também tratam da importância dos custos de conexão dos serviços e apresentam duas dimensões relevantes para o problema - a questão geográfica e a controlabilidade. Longas distâncias geográficas encarecem o produto final, uma vez que aumentam os custos com transporte e exigem mais investimentos em infraestrutura capaz de escoar a produção. Estevadeordal, Blyde e Suominen (2013) ainda destacam que a distância pode aumentar a incerteza, uma vez que atrasos na entrega de componente do processo produtivo podem interromper toda a cadeia produtiva. Entretanto, os autores destacam que, para que a distância não seja um fator proibitivo para a formação de cadeias produtivas

8. Neste aspecto, Veiga e Rios (2008) apontam o diferencial de custo da mão de obra entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento como um dos principais motivadores do processo de fragmentação da produção em torno do globo.

faz-se necessário que os elevados custos impostos pela distância sejam compensados por outras vantagens – como a formação de acordos preferenciais de comércio. Além disso, a distância em si é um “custo relativo”, pois outros fatores como a capacidade de *containerização* e a infraestrutura de transporte também impactam os custos. Ademais, países distantes das principais CGV (como, por exemplo, países da América Latina) podem desenvolver suas próprias cadeias produtivas regionais.

Ainda com relação à importância da distância, Hamaguchi (2010) também afirma que a localização geográfica dos parceiros é uma questão controversa. Se por um lado, grandes distâncias aumentam os custos de transporte e comunicação entre os países, por outro lado, países vizinhos podem apresentar estruturas produtivas muito semelhantes, devido à disponibilidade de recursos similares, o que reduziria os efeitos positivos da integração produtiva. Além da questão física, Nonnenberg (2013) destaca que a distância também pode estar relacionada com a questão cultural e geopolítica.

Por outro lado, os custos de serviço também são influenciados pela controlabilidade sobre o processo, sobretudo no que diz respeito à credibilidade, a informação incompleta e à existência de um sistema de solução de controvérsias (KIMURA; ANDO, 2005).

Sturgeon (2013) afirma que a fragmentação da produção se dá de duas maneiras, através das transações de mercado e através das empresas multinacionais, via Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e comércio intrafirma. No contexto de CGVs, as empresas transnacionais tem seu papel alterado: de produtores globais tornaram-se compradores globais. Entretanto, vale destacar, que sua importância não é reduzida por este motivo. De acordo com UNCTAD (2013b), estima-se que 80% do comércio mundial ocorrem no âmbito de EMN, ademais, o estudo conclui que os países com maior estoque de IDE são os que apresentam maior conteúdo importado em suas exportações, maior participação nas Cadeias Globais de Valor e maior participação nas exportações em termos de valor adicionado. De acordo com Oliveira (2013) as empresas transnacionais atualmente atuam governando as empresas subcontratadas e os participantes menores das CGV, ao determinarem prazos, padrão de qualidade e as especificações do produto. Para Medeiros (2010) as EMN são importantes para o processo de fragmentação produtiva devido aos elevados custos de administração e de coordenação inerentes a esta estratégia, dada as barreiras de escala impostas as firmas domésticas.

Uma vez que as empresas multinacionais são elementos centrais neste processo, é necessário compreender os fatores que tornam um determinado país/região atrativo ao investimento. A abordagem OLI (*ownership, location and internalization*) defende que a empresa precisa ter vantagem em três áreas para instalar uma filial de sua multinacional. A primeira delas é a vantagem da propriedade, ou seja, possuir ativos específicos (marcas, competências operacionais e benefícios de escala). A outra vantagem seria de localização, o comércio entre filial e matriz não dever ser oneroso, possibilitando o acesso a insumos a baixos custos, assim como impostos e tarifas reduzidos. E, por fim, a da internalização, ou seja, a matriz deve manter o controle sob a subsidiária, reduzindo custos

através do uso de licenciamentos internacionais e *joint-ventures* (HELP-MAN, 2011; STURGEON, 2013). Veiga e Rios (2008) argumentam que, para um país tornar-se hospedeiro, o mercado doméstico deve ser amplo, segmentado e concorrencial.

Neste contexto de EMN, a assimetria de poder é um elemento central. E, por isso, a relação entre a empresa líder (detentora de recursos-chave que agregam maior valor) e suas seguidoras dentro das cadeias de valor pode se dar de diversas formas. O padrão de governança estabelecido é fundamental para determinar a divisão de tarefas e padrão da estrutura produtiva implantada em cada sítio, além de reduzir os custos de transação.

A governança nesse sentido tem um papel fundamental para definir a inserção e possibilidade de desenvolvimento na mesma. Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005) afirmam que a estrutura de governança pode variar de acordo com três fatores:

- complexidade da transação e da capacidade de transferir o conhecimento necessário para o processo produtivo;
- codificabilidade e capacidade de transmissão da informação; e
- capacidade (competência) dos fornecedores de atender as especificidades exigidas pelos líderes.

De forma sucinta, foram diversas as mudanças – de ordem técnica e política - ocorridas nas últimas décadas que permitiram/estimularam a dispersão do processo de fragmentação produtiva regionalmente. Essa mudança no padrão de produção impactou as possibilidades de inserção, a estrutura produtiva e as possibilidades de crescimento das diversas economias, especialmente, aquelas com menor grau de desenvolvimento econômico relativo.

Inserção dos países nas cadeias globais e regionais - As possibilidades de upgrading e crescimento econômico

A inserção nas CGVs podem trazer diversos efeitos sobre as economias envolvidas. Ainda que um grupo de autores (ESTEVADEORDAL; BLYDE; SUOMINEN, 2013; ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2013; UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2013b) defendam que a simples redução das barreiras tarifárias e a inserção do país em alguma etapa da cadeia já seria condição suficiente para promover desenvolvimento econômico e *upgrading* para as economias envolvidas, para outros autores⁹ essa não é uma verdade absoluta. Diversas variáveis podem afetar os ganhos advindos da inserção nas CGVs, dentre eles, o padrão de governança estabelecido e o arcabouço institucional vigente nas economias.

O conceito de *upgrading*, inicialmente utilizado para caracterizar uma melhora do industrial, também é tratado pela literatura de cadeias globais de valor (CGV). Acredita-se que os produtores locais, através das diversas formas de interação com os produtores globais, geram aprendizado e a forma como a cadeia é governada desempenha um papel fundamental sobre a possibilidade de *upgrading*¹⁰ das empresas subordinadas.

9. (OLIVEIRA, 2013; STURGEON; MEMEDOVIC, 2011; STURGEON et al., 2013; AMADOR; CABRAL, 2008)

10. A literatura de Cadeias Globais de Valor distingue entre 4 possibilidades de upgrading: de processo, de produto, funcional e de cadeia.

De forma genérica, a conceito de modernização consiste em substituir a produção de um bem intenso em mão de obra (baixo valor agregado) pela produção de bens intensos em capital e conhecimento (valor agregado relativamente alto); entretanto, o processo não é simples, dada a existência de barreiras à entrada. Dentro desta literatura, o *upgrading* pode tomar duas direções: a empresa pode se especializar em um elo da cadeia com intensa concorrência, ou mover-se para a produção de um bem com maior valor agregado (GEREFFI; HUMPHREY; STURGEON, 2005; HUMPHREY; SCHMITZ, 2002; KAPLINSKY; MORRIS, 2001).

Para Estevadeordal, Blyde e Suominen (2013) e UNCTAD (2013a) a inserção em CGV é um oportunidade para os países em desenvolvimento ampliarem suas exportações, dado que estes países precisam adquirir competência em apenas uma etapa da produção de um bem, ao invés de todas as etapas. Isto se dá em função da própria natureza da cadeia e do ambiente institucional da economia anfitriã. OECD (2013) ainda destaca que as CGV podem ser um motor para o crescimento e produtividade, além de impactar positivamente a composição do emprego, níveis salariais, poder de barganha dos trabalhadores e condições de trabalho.

A UNCTAD (2013b) lista quais caminhos os países devem seguir para promover o desenvolvimento no contexto das CGV, são eles:

- engajar-se nas CGVs, o que promove um aumento do fluxo de bens intermediários e de IDE;
- preparar-se para a integração a CGVs, uma vez que a entrada de IDE pode levar a uma substituição das importações pela produção local de bens intermediários e alguns serviços;
- *upgrading* nas CGVs, através do aumento das exportações de bens e serviços de maior valor agregado;
- competir nas CGVs através da ampliação da capacidade produtiva local;
- converter-se as CGVs, mudando a composição de suas exportações, ampliando o conteúdo importado de suas exportações;
- saltar nas CGVs, no caso daqueles países que conseguem atingir um nível superior de desenvolvimento de forma rápida, gerando capacidade produtiva capaz de competir em níveis que agregam maior valor.

Para Flôres (2010), a inserção de um país em cadeias de produção fragmentadas pode conduzi-lo a um crescimento sustentável, assim como, representar uma forma mais eficiente de aquisição de tecnologias. Kosacoff e López (2008) argumentam que a integração dos países nas cadeias globais de valor pode fazer parte de uma estratégia de “*catching-up*” para as economias que ficaram à margem na evolução do processo produtivo. Além disso, ao nível da firma, a inserção em CGVs pode atuar como fator de estímulo ao aprendizado e de melhoria da sua competitividade. Sturgeon e Memedovic (2011) concluem que as empresas integradas nas CGV tendem a ser maiores, obter lucros mais elevados, investir mais em pesquisa e desenvolvimento e pagar salários mais elevados. O acesso a bens intermediários a preços mais baixos também contribui para aumentar a produtividade dos países participantes.

Ademais, Gereffi e Fernandez-Stark (2011) e Sturgeon (2013) destacam que a inserção nas CGVs pode gerar um efeito transbordamento para o restante da economia, através da combinação mais eficiente entre insumos nacionais e importados e da criação de novos e melhores postos de trabalho, podendo ter impacto positivo sobre a redução do desemprego e da pobreza.

Entretanto, Gereffi (1999) conclui que a capacidade de se inserir em CGVs e se conectar as redes internacionais de comércio e produção são condição necessária, mas não suficiente, para um país se desenvolver economicamente. A posição na cadeia¹¹ (quanto de valor sua etapa agrega ao produto final) em que o país está inserido é que determina seu grau de desenvolvimento e, para isto, uma questão chave é a detenção de recursos-chave: financeiros, tecnológicos ou de acesso a grandes mercados.

De acordo com Humphrey e Schmitz (2002) os ganhos são distribuídos ao longo da cadeia em função da especificidade da tarefa executada. Em geral, competências intangíveis são as que agregam maior valor. O Gráfico 1 sintetiza a ideia da agregação de valor ao longo da cadeia produtiva, conhecida como “curva sorriso”, que propõe que as atividades de manufatura não são as que agregam maior valor. As atividades relacionadas a P&D e Design, assim como marketing e serviços - localizadas nos extremos da cadeia, *upstream* ou *downstream* - são as que agregam maior valor, enquanto os serviços de logística e produção agregam menor valor. O gráfico também destaca como o diferencial de ganhos ao longo da cadeia se aprofundou entre a década de 1970 e 2000 (BALDWIN, 2013; ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2013).

11. Quanto a posição na cadeia de valor, OECD (2013) descreve a agregação de valor em cada elo da cadeia através de um gráfico que ficou conhecido como “curva sorriso”. Ou seja, as atividades nas pontas da cadeia (P&D e design, por um lado, e marketing e serviço, por outro) seriam as que agregariam maior valor, especialmente, quando comparado ao padrão de agregação de valor da década de 70 com a do período recente.

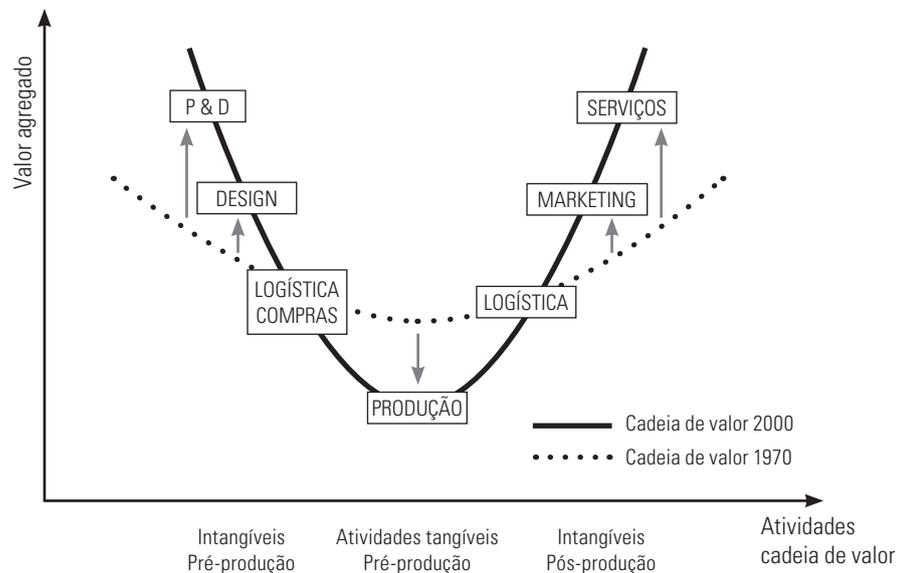


Gráfico 1: Agregação de valor ao longo da cadeia produtiva (Curva Sorriso)
Fonte: OECD (2013)

Os benefícios advindos da inserção nas cadeias dependem da forma como estas economias irão se inserir. Dependendo da sua posição, as empresas podem ficar “presas” (*lock-in*) em uma etapa que agrega pouco valor, baseado em vantagens competitivas estáticas; nestes casos, sua in-

serção não proporciona benefícios de longo prazo. Além disso, a realocação dos postos de trabalho exigida pela inserção nas CGV pode levar ao desemprego e redução de salários. Ademais, os lucros gerados pelas subsidiárias nestes países são, em sua maioria, repatriados, deixando poucos frutos no país hospedeiro (OLIVEIRA, 2014; STURGEON; MEMEDOVIC, 2011; STURGEON et al, 2013).

Amador e Cabral (2008) questionam a importância da especialização vertical da produção como fonte de crescimento econômico. Para estes autores, a fragmentação produtiva é apenas uma forma de inserir-se no processo de globalização e ainda não foi estabelecida uma implicação direta desta forma de atividade sobre o desempenho econômico do país, sendo esta relação determinada pela qualidade¹² de sua inserção nas cadeias globais de valor. Para estes autores, as vantagens comparativas são os principais determinantes do crescimento econômico. Veiga e Rios (2008) ainda destacam que, quando avaliamos variáveis como crescimento, capacitação tecnológica e qualificação da mão de obra, os resultados nem sempre são os melhores.

De acordo com Dalle, Fossati e Lavopa (2013), a visão “Desenvolvimentista” das CGV vai além das recomendações da visão “Liberal”, para quem bastava abrir as economias e inserir-se nas CGVs para que as economias avançassem em seus níveis de desenvolvimento. Para a visão “Desenvolvimentista” a intervenção estatal e a aplicação de políticas industriais se faz necessária para que a inserção nas CGVs aumente o acesso a mercado, o valor acrescentado dos fluxos comerciais e para a criação de capacidade tecnológica. Os autores argumentam que, no limite, a redução nas tarifas dos insumos intermediários poderia levar, inclusive, uma substituição dos produtos e fornecedores locais pelos estrangeiros, gerando uma contração da produção e do emprego nacional.

A literatura mais tradicional das CGVs não considera o papel dos ganhos dinâmicos associados à inserção nas cadeias, e, por conta disto, negligenciam o papel do Estado, das políticas industriais e dos Sistemas Nacionais de Inovação (SNI). Para Pietrobelli e Rabellotti (2011) a interação entre as CGVs e o SNI pode afetar o aprendizado empresarial de diversas formas. Em primeiro lugar, os mecanismos de aprendizagem diferem de acordo com o padrão de governança adotado. Em segundo, ao abrir suas economias para fontes externas de conhecimento a relação entre CGVs e SNI se torna endógena e mutuamente afetada. Por fim, tanto as CGVs quanto SNI são dinâmicos e estão constantemente em evolução. Nos países em desenvolvimento, caso dos países latino-americanos, o processo de inovação é complexo e o processo de inovação é baseado em sua participação nas CGVs, com a finalidade de atender as exigências das firmas líderes. Ou seja, a inovação é “importada” e ocorre na fronteira da curva de inovação. Neste sentido, Sistemas de Inovação bem estruturados e eficientes reduziriam a complexidade da transação, criaria sistemas de codificação da informação mais eficientes e capacitaria fornecedores, permitindo formas relacionais de governança.

Szapiro et al. (2016) argumentam que a abordagem das CGVs, ao apontar a inserção nas cadeias como condição suficiente para *upgrading*, negligenciam a dimensão nacional dos Sistemas de Inovação. Para a abor-

12. (GEREFFI et al., 2005 apud VEIGA; RIOS 2008), sintetizam o modelo de governança existente dentro das cadeias globais de valor e argumentam que os países sul-americanos não obtêm êxito por ocupar uma posição subalterna dentro da hierarquia, diminuindo as chances de *upgrading*.

dagem das CGVs as possibilidades de upgrading estariam condicionadas aos fluxos de conhecimento no interior da cadeia, que seria determinado pelo padrão de governança estabelecido. De acordo com a abordagem do SNI dois elementos devem ser considerados pela análise, a interação entre empresas e instituições locais e as mudanças nos sistemas de comunicação e transporte que facilitaram o processo produtivo e de inovação. Os autores questionam se as políticas propostas por organizações internacionais, que buscam através da redução das barreiras ao comércio atrair EMN iriam, de fato, promover o desenvolvimento econômico das economias emergentes. A abordagem do SNI defende que para que ocorra inovação, que vai além de pesquisas formais, se faz necessário mecanismos (in)formais e (in)direto entre instituições particulares de cada economia envolvida. Desta forma, o papel do Estado não deve limitar-se a aplicação de políticas horizontais, como proposto pela abordagem das mais liberais. Esta visão falha ao desconsiderar a questão do *upgrading* como um processo dinâmico, que envolve aprendizado interativo. E, neste contexto, subestima a importância da dinâmica local, assim como, o papel das políticas industriais e tecnológicas de fortalecimento dos sistemas de inovação, de nível, regional, local e setorial.

Mas, de modo geral, esta nova forma de produção gerou impactos sobre a configuração atual da globalização, uma vez que facilita o acesso dos países em desenvolvimento ao comércio internacional. De acordo com Baldwin (2013) e UNCTAD (2013a) este processo levou a uma redução do *gap* de renda entre as economias do Norte e do Sul, acelerando a industrialização dos países em desenvolvimento (América do Sul e Ásia, com destaque para a China), especialmente através da inserção nas CGV e, por fim, contribuindo para o surgimento de uma nova economia política de liberalização comercial¹³. Este último tema será o foco da próxima seção, que busca examinar a importância dos acordos de livre comércio para a inserção nas CGV e o aprofundamento do processo de produção fragmentada.

13. Oliveira (2014) destaca que "ao mesmo tempo em que a liberalização foi essencial para o aparecimento das CGVs, se solidifica a compreensão de que quanto mais aberta for a economia para o comércio, investimentos e serviços, maiores serão suas chances de participação nas CGVs" (OLIVEIRA, 2014, p. 79)

Acordos comerciais e integração produtiva regional

No presente artigo, refere-se à "integração produtiva regional" o processo de fragmentação (e articulação) da produção entre os países que possuem acordos preferenciais. A liberalização comercial, tanto tarifária quanto não tarifária, por meio de acordos preferenciais pode se dar tanto no âmbito multilateral quanto bilateral. Oliveira (2014) sustenta que a liberalização comercial seria fundamental para o comércio de insumos e componentes e, por isso, seria natural supor que as CGVs tenham se organizado em torno de países que apresentassem ambiente regulatório mais favorável, dado que nesses países os custos do comércio são inferiores.

Diversos autores (HAMAGUCHI, 2010; MACHADO, 2010) destacam o papel da redução das tarifas, resultante dos acordos preferenciais de comércio, como um importante fator de estímulo para a formação de redes produtivas regionais. Em geral, a literatura associada às CGV ou às cadeias regionais tem um cunho liberal, que vê no aumento do conteúdo importado das exportações e da produção doméstica a fonte de um aumento de competitividade dos produtos nacionais.

Estevadeordal, Blyde e Suominen (2013) destacam o papel da redução das tarifas, resultante dos acordos preferenciais de comércio, como um importante fator de estímulo para a formação de redes produtivas regionais. Uma vez que o processo de produção fragmentada requer que o bem atravesse as fronteiras diversas vezes, tarifas elevadas encareceriam o produto final¹⁴.

De acordo com Sturgeon et al. (2013), as CGVs se desenvolveram em um contexto de queda das barreiras comerciais, ascensão da OMC e das políticas do Consenso de Washington. Por outro lado, observa-se que as economias emergentes que mais cresceram foram as que realizaram políticas de estímulo à inserção externa, sejam elas políticas para indústrias específicas, de industrialização via substituição de importações ou de industrialização orientada para exportações. Mas, estas políticas não são as mais adequadas para a realidade das CGV, e, ainda hoje, a maioria dos países emergentes carece de políticas voltadas para a inserção nas CGV.

Baseado neste pressuposto, a OECD (2013) propôs uma política comercial sob a ótica das CGVs e, dentre as principais recomendações, destaca-se a importância das importações para as exportações. No contexto de CGV, uma parte do processo produtivo é importada por um país para ser transformado e exportado em seguida; desta forma, a tarifa de importações seria uma espécie de imposto sobre as exportações¹⁵, dificultando a inserção na cadeia. O relatório também destaca a importância de se adotar medidas de facilitação de comércio¹⁶, assim como, melhoria nos serviços de transporte e logística. Além disso, ressalta a importância de acordos comerciais mais profundos, envolvendo não apenas o comércio de bens, mas também facilitando o comércio de serviços e o movimento de pessoas, capital e tecnologias, abordando também temas como propriedade intelectual. No contexto de economias integradas em cadeias de valor, a questão das regras de origem devem ser menos restritivas, uma vez que o acordo deve gerar uma harmonização dos regulamentos e padrões técnicos.

Oliveira (2014) sintetiza os pontos mais importantes de uma política comercial orientada pelas CGV, são eles:

- a adoção de uma definição ampla de comércio internacional, que envolva o comércio de bens, serviços, investimento e propriedade intelectual;
- a facilitação do acesso ao mercado doméstico, especialmente para insumos e bens intermediários;
- o reconhecimento da existência de barreiras heterodoxas, tais como deficiências em infraestrutura e serviços de apoio, ambiente de negócio e burocracia;
- a promoção comercial tendo como foco principal as pequenas e médias empresas.

UNCTAD (2013a) destaca que as políticas comerciais podem afetar a inserção das empresas nas CGVs. Em primeiro lugar, as tarifas excessivamente altas podem encarecer os insumos, tornando o país menos atraente para o investimento. Além disto, as condições de mercado desfavoráveis tornariam estes mercados menos atrativos às montadoras, de-

14. Fugazza e Nicita (2010) testaram empiricamente a importância dos acordos preferenciais de comércio (APCs) por meio do Modelo Gravitacional e concluíram que a existência do acordo melhorou o acesso aos mercados e que não apresentam um caráter discriminatório, em parte devido à proliferação de acordos cada vez mais amplos.

15. Também chamado de "custo da proteção", uma vez que a imposição de tarifas elevadas com intuito de proteger o mercado doméstico estaria afetando as empresas exportadoras, que participam em uma etapa intermediária da cadeia produtiva. Logo, geraria um efeito contrário ao desejado.

16. Dentre as principais medidas de facilitação de comércio estão a adoção de processos rápidos, eficientes e confiáveis nas aduanas e portos, a harmonização e simplificação de documentos, automatização de processos, melhoria no acesso à informação sobre comércio, rapidez no julgamento sobre questões aduaneiras.

vido a dificuldade em distribuir os produtos finais. Por este motivo, as empresas normalmente optam por se instalar em países que pertencem a acordos preferenciais e concedem isenções de impostos. Neste contexto, os APCs facilitam o acesso ao país e influenciam a localização do processo produtivo global. Entretanto, as políticas comerciais atuais ainda apresentam limitações, a principal delas é que elas ainda são muito direcionadas para os produtos finais. O relatório conclui que tarifas baixas para bens intermediários fornecem incentivo para as importações destes e, associado a tarifas para bens finais elevadas, geram incentivo para que as montadoras localizem a produção neste país, especialmente se este tiver um amplo mercado consumidor ou acesso a outros mercados. Outros mecanismos que tornariam o país mais atrativo¹⁷ seria a criação de Zonas de Processamento para Exportação e sistemas de Drawback direcionados para a aquisição de bens intermediários.

17. UNCTAD (2013b) destaca que existem outros fatores que tornam o país mais atrativo, além das políticas comerciais. O relatório destaca a existência de um número relevante de empresas de médio e grande porte, a disponibilidade de mão de obra qualificada e política fiscal favorável.

OECD (2013) ainda destaca a importância de políticas de liberalização de investimentos, dado o papel relevante das EMN e do IDE ao processo de fragmentação produtivo. Para implantação dessas políticas, é necessária uma visão global de todas as etapas da cadeia produtiva, não apenas da indústria. Além disto, se faz necessário a criação de mecanismos capazes de garantir o cumprimento dos contratos.

Na prática, temos observado que o processo de integração produtiva é mais um fenômeno regional, especialmente no Leste Asiático, Europa e América do Norte, do que um fenômeno global (MEDEIROS, 2010). CEPAL (2013) também destaca que, apesar das reduções de custos de transporte, comunicação e TI, a distância ainda é um grande obstáculo e, por esse motivo, as cadeias ainda tendem a se desenvolver em âmbito regional. Estevadeordal, Blyde e Suominen (2013) também defendem que a localização se dá em função dos custos de transporte e dos acordos preferenciais de comércio. Medeiros (2010) argumenta que a razão para a concentração geográfica das cadeias envolve fatores institucionais, macroeconômicos e produtivos.

Entretanto, estes benefícios dependem da forma como estas economias irão se inserir nas CGV. Dependendo da sua inserção, as empresas podem ficar “presas” (*lock-in*) em uma etapa que agrega pouco valor, baseado em vantagens competitivas estáticas; nestes casos, sua inserção não proporciona benefícios de longo prazo. Além disso, a realocação dos postos de trabalho exigida pela inserção nas CGV pode levar ao desemprego e redução de salários. Ademais, os lucros gerados pelas subsidiárias nestes países são, em sua maioria, repatriados, deixando poucos frutos no país hospedeiro. Na prática, o que tem sido observado desde a década de 80¹⁸, é uma rápida industrialização dessas economias emergentes, especialmente as do Leste Asiático, ampliando suas participações nas exportações de manufaturados e IDE¹⁹ (OLIVEIRA, 2013; STURGEON; MEMEDOVIC, 2010; STURGEON et al., 2013).

18. Mas, vale destacar a importância da expansão dos acordos preferências de comércio neste período. Além da abertura comercial da China e o fim da União Soviética (1989). Todos esses fatores impactaram os fluxos e o padrão de comércio global (SOUZA, 2015).

19. Em contraste com o ocorrido nas economias desenvolvidas, onde está em curso um processo de desindustrialização e redução dos postos de trabalho.

Além dos fatores já mencionados, CEPAL (2013) destaca a importância de um ambiente normativo adequado para a formação das cadeias de valor, ou seja, que garanta o livre fluxo de bens, informações, pessoas e capitais e assegure o direito de propriedade de bens tangíveis e intangíveis de EMN. Esta “necessidade” tem levado os países a realizarem

acordos preferenciais mais profundos, especialmente do tipo Norte-Sul, que vão além da mera redução tarifária, buscando uma convergência regulatória (ou seja, uma aproximação nas normas e regulamentos vigentes para o comércio de bens e serviços entre os países envolvidos no acordo). Segundo essa literatura, a liberalização aprofundada é a principal responsável por uma inserção virtuosa dos países em desenvolvimento nos fluxos de comércio mundiais e não valoriza benefícios potenciais de acordos Sul-sul, privilegiando a abertura dos países em desenvolvimento relativamente aos desenvolvidos.

Mas, apesar dessa recomendação por acordos Norte-Sul, CEPAL (2013) e Estevadeordal, Blyde e Suominen (2013) destacam que as cadeias de valor ainda são localizadas regionalmente, especialmente, em torno da América do Norte, Leste Asiático e Europa devido aos custos comerciais (transporte e logística) e as políticas preferenciais de comércio. Ou seja, os acordos comerciais não têm sido os únicos fatores a estimular a formação das cadeias regionais existentes, caso contrário, África e América Latina teriam maior inserção nas cadeias. Afinal, diversos países da América Latina e da África possuem acordos comerciais – por vezes amplos - com EUA e Europa.

A integração produtiva regional na América Latina

Embora a literatura sobre fragmentação produtiva da forma como tratada contemporaneamente date da década de 80, o conceito não é novo. Tal noção encontra suas origens na corrente Cepalina, que apresenta uma reflexão própria para a questão do desenvolvimento dos países da América Latina. Esta escola associa o processo de integração produtiva à industrialização e desenvolvimento, para quem a integração serviria como um instrumento para avançar e/ou fortalecer a industrialização.

A integração econômica apoiaria a industrialização ao gerar um mercado regional que daria escala para economias pequenas (caso de diversos países latino-americanos), possibilitando ganhos de eficiência associados à competição entre as firmas regionais e estimulando processos de aprendizado que fazem com que os países possam posteriormente exportar para os países centrais. Seria uma fase intermediária de desenvolvimento da indústria doméstica em que se concedia uma proteção temporária, onde a integração regional funcionaria com uma espécie de proteção mútua às indústrias nacionais (TAVARES; GOMES, 1998).

O mercado externo e as exportações representavam um elemento importante da estratégia de industrialização proposta pela CEPAL a qual, segundo Ocampo (2001), combinava a substituição de importações com promoção de novas exportações industriais. Nesse sentido, a CEPAL reconhecia que o processo de industrialização teria seus efeitos ampliados se implementado em uma região integrada economicamente²⁰.

A década de 1990 ficou marcada pelo início do processo de globalização e pela revolução na tecnologia da informação, o que reduziu os custos do transporte e favoreceu o processo de transnacionalização das empresas. Este novo cenário internacional levou os países da América Latina a repensarem suas políticas desenvolvimentistas. É neste contexto

20. Surge daí a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), que tinha como objetivo eliminar de forma gradual as barreiras ao comércio regional, para fortalecer as economias nacionais e racionalizar a produção e o comércio exterior (SOUZA, 2003).

que a CEPAL propõe uma nova estratégia de desenvolvimento para a região, chamada de *transformação produtiva com equidade*. A questão da integração reaparece agora na forma do *regionalismo aberto*, que propõe que uma integração *aberta* é capaz de criar comércio entre os países signatários em um contexto de liberalização multilateral, minimizando o desvio de comércio e reduzindo os custos de transação provenientes da regulamentação comercial, ampliando assim a competitividade das exportações dos parceiros (SELA, 2014).

Nessa nova doutrina de integração, enfatizou-se a necessidade de reforçar a competitividade internacional das indústrias nacionais e pregava-se também uma limitada ação estatal (SOUZA, 2003). De forma sucinta, “o Regionalismo Aberto seria uma forma de fazer da integração um alicerce que favorecesse uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de ela se converter num obstáculo” (CEPAL apud BRAGA, 2001, p. 12).

Nesta etapa, a integração econômica seria capaz de gerar resultados positivos do ponto de vista produtivo, tais como o aumento da eficiência produtiva, da inovação e da difusão tecnológica entre os parceiros da região, proporcionando uma melhora nas expectativas dos agentes e um aumento dos fluxos de IDE. Nesta fase de integração regional como etapa para uma integração internacional mais ampla, os países buscariam transformar suas indústrias de forma a torná-las mais eficientes e, para isto, seria necessário a adoção de componentes novos nas relações entre os países, como a implantação de estratégias empresariais (relações interindústrias via difusão tecnológica, desverticalização das empresas e intensificação dos investimentos) de âmbito regional (BRAGA, 2001; SELA, 2014).

A evolução do regionalismo nos anos 90 foi marcada, por um lado, pelo aumento do comércio intrarregional, e, por outro, pela proliferação de acordos sub-regionais, como o Mercosul, assim como o aprofundamentos de outros já existentes. Neste contexto, a discussão acerca da forma de integrar-se apareceu também no âmbito do acordo do Mercosul, quando se confrontaram as concepções “comercialista” e “industrialista” de integração. Chudnovsky e Campbell (1991) argumentam que, na visão comercialista, a eficiência do processo de integração aparece como resultado de um processo de liberalização, que conduz a uma especialização do tipo intersetorial baseada em vantagens comparativas estáticas. A função do governo seria apenas de promover a liberalização comercial, sem influência direta sobre as decisões alocativas. Já para a vertente industrialista, a integração deveria ser ampla e servir para reforçar a indústria regional face à competição do resto do mundo. O governo atuaria no sentido de orientar a atividade produtiva com o intuito de promover o aprofundamento do processo de desenvolvimento industrial. Diferentemente da vertente comercialista, o padrão de especialização seria do tipo intrasetorial, baseado em vantagens comparativas dinâmicas.

A fim de verificar a evolução recente da integração produtiva na região utiliza-se a tipologia de produtos segundo os estágios de produção²¹ proposta Lemoine e Unal-Kesencil (2002), construída a partir da classificação BEC (*Broad of Economic Categories*) e que distingue os produtos de acordo com seu uso final principal (intermediário ou final). Os bens interme-

21. Os produtos são classificados em 5 grupos, de acordo com seu uso final: Bens primários, Bens intermediários semiacabados, Bens intermediários de partes e componentes, Bens finais de capital e Bens finais de consumo.

diários de partes e componentes e bens finais de capital são os que apresentam maior importância para o tema da integração produtiva. No comércio intra-ALADI estes setores são os que apresentam menor participação na pauta em todo período analisado, atualmente, somam apenas 20% do comércio regional. O comércio entre os membros da ALADI é mais intenso em bens intermediários semiacabados e bens finais de consumo.

As exportações da ALADI para o comércio mundial atualmente são mais concentradas em bens menos elaborados, em 2011-2014 os bens primários e bens intermediários semiacabados somaram 60% das exportações totais. Já a pauta importadora é mais diversificada, mais ainda assim há um predomínio dos bens intermediários semiacabados (37%).

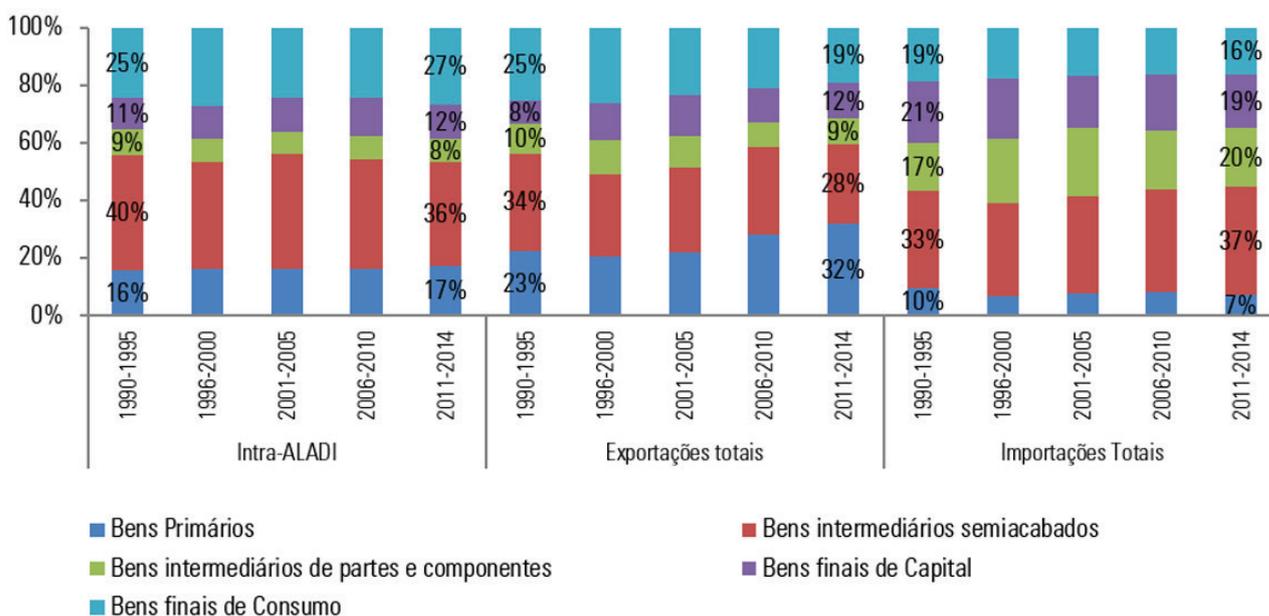


Gráfico 2: Composição comercial dos países da ALADI no comércio intra e extrarregional por estágio produtivo entre 1990 e 2014 (em %).

Fonte: United Nations Comtrade Database. Elaborado pelo autor.

Outra forma de analisar a inserção destas economias em cadeias de valor é através do grau de comércio intraindústria. O índice Grubel-Lloyd consiste na sobreposição de exportações e importações de uma mesma indústria. Quanto mais próximo a um, maior o grau de comércio intraindústria entre os parceiros analisados. O cálculo revelou que o comércio intraindústria é mais intenso entre os parceiros regionais do que com terceiros países. No âmbito regional, o comércio intraindústria é mais intenso para bens intermediários de partes e componente do que para bens finais e, além disso, observamos um aumento expressivo entre 1990 e 2000. No comércio extrarregional, os índices são bem menos expressivos, mas ainda apresenta um aumento expressivo na primeira década analisada.

Com a finalidade de verificar o impacto do acordo da ALADI sobre os fluxos comerciais de seus membros, sobretudo para os bens intermediários de partes, componentes e de bens de capital, Souza (2015) estimou o modelo gravitacional desagregado por estágio produtivo. Foram introduzidas duas *dummies*: a primeira *dummy*, a ALADI, corresponde ao co-

mércio entre os parceiros da Associação, e, a segunda *dummy*, a ALADI_out, corresponde ao comércio entre os parceiros da ALADI com terceiros países. Os coeficientes estimados para o comércio de partes, componentes e bens de capital intra-ALADI, embora negativos para as exportações, são superiores aqueles estimados para o comércio da ALADI com o resto do mundo.

Tabela 1: Índice Grubel-Lloyd para bens intermediários de partes e componentes e bens finais de capital para os parceiros da ALADI (anos selecionados)

Parceiro	Estágio Produtivo	1990	2000	2010	2014
Intra-ALADI	Bens intermediários partes e componentes	0.64	0.90	0.92	0.92
	Bens finais de capital	0.64	0.87	0.87	0.86
Extra-ALADI	Bens intermediários partes e componentes	0.45	0.62	0.61	0.63
	Bens finais de capital	0.36	0.63	0.65	0.55

Fonte: United Nations Comtrade Database. Elaborado pelo autor.

A integração produtiva regional na Ásia

O caso asiático é uma das experiências mais bem sucedidas de como a integração regional pode favorecer o processo de fragmentação produtiva. A evolução industrial do Japão e de toda a região da Ásia é explicado pelo Esquema dos Gansos Voadores (EGV). O modelo pioneiro desenvolvido por Akamatsu consiste em um “encadeamento de fases sequenciais de importações, produção doméstica e exportação dos bens hierarquizados segundo a sua complexidade tecnológica.” (MEDEIROS, 2010, p. 7). Seguindo esta lógica, os países menos desenvolvidos, liderados pelo Japão, passariam de produtores de bens de consumo para produtores de bens de capital. Para isto, estes países deveriam traçar uma estratégia para a compra de tecnologias, produção e exportação, e enfrentariam uma alternância de complementaridade e concorrência com os parceiros regionais. Desta forma, o processo de crescimento se daria à medida que os países seguidores imitassem o líder.

Este modelo explica o padrão de comércio regional asiático desde a II Guerra Mundial até meados da década de 80. Já entre 1985 e 1995, período em que o Iene encontrava-se valorizado em relação ao dólar, foi possível observar um padrão de comércio que Medeiros (2010) denominou como ‘triangulação comercial no Leste Asiático’. Neste padrão, o Japão deslocou parte de seu processo produtivo para os parceiros da região. Assim, peças e componentes e bens de capital fornecidos pelo Japão eram montadas por seus parceiros regionais e, posteriormente, exportadas para os Estados Unidos e demais parceiros ocidentais. Posteriormente, processo semelhante ocorreu com investimentos de firmas da Coreia, Taiwan e Hong Kong em países do ASEAN e, sobretudo, na China.²² Entre os fatores que levaram ao sucesso dessa estratégia, o autor destaca o fato de a região ser comercialmente aberta, o que possibilitou um aprofundamento das transações comerciais com os Estados Unidos, evitando que os países menores acumulassem déficit crescente com o Japão. Outros fatores

22. Esta especialização vertical da produção se deu, basicamente, nos setores de máquinas elétricas e eletrônicas e, em menor medida, nos setores de automobilística e serviços.

importantes foram o investimento voltado para a exportação, os baixos níveis salariais e a complementaridade produtiva entre a região asiática e a economia estadunidense.

A China foi o país que apresentou taxas de crescimento mais altas entre as economias da região. Seu sucesso foi resultado de uma combinação de fatores: isenções tarifárias para peças e componentes com destino as Zonas Econômicas Especiais²³, regime macroeconômico com níveis elevados de investimento, controle de capital, câmbio desvalorizado e política industrial ativa.

A especialização da produção regional, apoiada pela integração regional, promoveu o crescimento econômico e uma melhora do desempenho exportador tanto no comércio intra quanto extrarregional, além de possibilitar um aumento significativo nos investimentos (MEDEIROS, 2010). A dinâmica deste processo é liderada pelas duas maiores economias da região, China e Japão²⁴, estes dois países demandam, em especial, bens intermediários (partes e componentes) dos demais parceiros da região, exportando bens finais (consumo e capital) no comércio extrabloco (BAUMANN, 2010).

Em contraste com o que ocorre com os países líderes da América Latina, a China tem uma posição consolidada nas CGV participando nas etapas finais da manufatura de bens, não apenas os de baixo valor, mas de todos os tipos de bens, inclusive para marcas líderes, exportando produtos para os Estados Unidos. Gereffi (2007) destaca que o crescimento recente da China é impulsionado pela demanda (*demand-pull*), que, assim como a região do Leste Asiático, está inserida na estratégia dos grandes compradores mundiais. Outro ponto relevante é que parte da produção chinesa é realizada em empresas de capital estrangeiro – especialmente do Japão, Taiwan e Hong Kong. Um terceiro elemento que favoreceu a inserção chinesa nas CGV é a questão do custo da mão de obra. Devido à dependência dos compradores globais, os salários dos trabalhadores ligados aos setores exportadores encontravam-se em níveis baixos.

A integração regional asiática guarda algumas peculiaridades e pode fornecer algumas lições para as economias latino-americanas. Segundo Medeiros (2010) os acordos firmados entre os países da Ásia são consequências de fatores estruturais, macro e microeconômicos, mas, quase sempre, refletem a demanda do setor privado, tendo o Estado uma participação reduzida – diferente do que vem acontecendo na América Latina, onde os acordos preferenciais de comércio são, em grande maioria, reflexo de acordos firmados entre os Estados membros. Chen e De Lombaerde (2011) ainda destacam o baixo nível de interdependência das economias da América Latina e a baixa participação nas cadeias globais de valor, havendo um predomínio do comércio do tipo interindústria na região, contrário do que acontece na Ásia, onde a produção é altamente interligada. Entretanto, Veiga e Rios (2008) defendem que os países da América Latina não devem seguir o padrão asiático de integração, dado que a dotação de fatores das duas regiões são distintas – enquanto a primeira é abundante em recursos naturais, a segunda é abundante em mão de obra.

A análise da composição comercial da Ásia por estágio produtiva revelou um aumento da importância dos bens intermediários de partes e

23. No caso da China, foram implantadas 5 zonas econômicas especiais nos anos 1980 e o padrão tarifário (tarifas menores para bens industriais e maiores para bens agrícolas) foi seguido pelos demais países da região.

24. Chen e De Lombaerde (2011) argumenta que a região está organizada em dois eixos, que denominou de “bicicleta Del Este Asiático”, onde essas economias seriam as rodas e, cada uma delas lideraria o processo de integração entre um grupo de países.

componentes entre 1990-1995 (21%) e 2011-2014 (27%) no comércio intrarregional. A participação dos bens finais de capital permaneceu relativamente constante ao longo do período, respondendo atualmente, por 18% do comércio intra-Ásia. A pauta exportadora da Ásia com seus parceiros extrarregionais é mais equilibrada, as exportações extrarregionais dos bens relacionadas à integração produtiva somam 46%. Pelo lado das importações a participação é menor, as importações são majoritariamente de bens menos elaborados, ou seja, bens primários (25%) e bens intermediários semiacabados (32%).

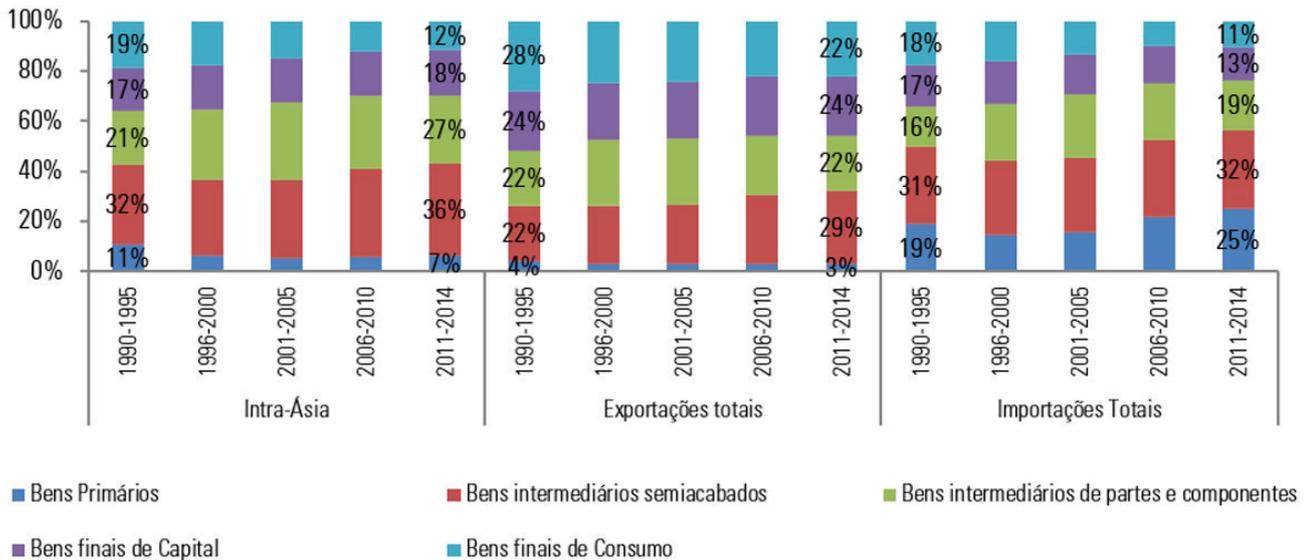


Gráfico 3: Composição comercial dos países da Ásia no comércio intra e extrarregional por estágio produtivo entre 1990 e 2014 (em %).

Fonte: United Nations Comtrade Database. Elaborado pelo autor.

O comércio intraindústria da região apresentou uma leve retração nos últimos anos. O índice Grubel-Lloyd para bens intermediários de partes e componentes intra-Ásia que atingiu 0.90 em 2000, com retração em 2014 para 0.86. No comércio extrarregional o padrão é semelhante, ainda que em proporções menores. O índice atingiu seu maior nível em 1990 com retração nos anos seguintes, para ambos os estágios produtivos.

Tabela 2: Índice Grubel-Lloyd para bens intermediários de partes e componentes e bens finais de capital para os parceiros da Ásia (anos selecionados)

Parceiros	Estágio Produtivo	1990	2000	2010	2014
Intra-Ásia	Bens intermediários de partes e componentes	0.88	0.90	0.88	0.86
	Bens finais de Capital	0.82	0.85	0.88	0.87
Extra-Ásia	Bens intermediários de partes e componentes	0.65	0.77	0.74	0.74
	Bens finais de Capital	0.51	0.63	0.58	0.57

Fonte: United Nations Comtrade Database. Elaborado pelo autor.

A estimação do modelo gravitacional realizada por Souza (2015) revelou um coeficiente positivo e muito expressivo para os bens de intermediários de partes, componente e bens finais de capital. Entre todos os

acordos incluídos na amostra, o coeficiente do ASEAN foi o que apresentou o coeficiente mais elevado.

Para os países em desenvolvimento, como os países latino-americanos e alguns países da Ásia, a inserção nas CGV representa uma parte importante das estratégias de desenvolvimento lideradas pelas exportações, representando uma oportunidade de inserção das pequenas e médias empresas desses países no mercado internacional. Constitui, nesse sentido, uma forma destas economias aproveitarem os benefícios das economias de escala e de escopo, além de ser uma forma de diversificar as exportações para produtos de maior valor agregado. Além disto, pode representar uma forma de aprendizado para as empresas locais, ao viabilizar o acesso a novas tecnologias e a importações de produtos a preços mais competitivos. Todas essas externalidades positivas ampliariam a atratividade dessas economias ao Investimento Direto Estrangeiro (STURGEON; MEMEDOVIC, 2011; UNCTAD, 2013b; ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2013).

Conclusão

O conceito de integração produtiva vem sendo tratado sob diversos enfoques. Enquanto, sob o enfoque da integração produtiva regional, a divisão do processo produtivo seria induzida predominantemente por acordos institucionais, para os autores que tratam da segmentação da produção este processo seria gerido exclusivamente pelas forças de mercado, via empresas, baseado na crença do livre comércio (FLÔRES, 2010). Contudo, na medida em que os custos associados ao comércio ganham importância, a criação de acordos comerciais não apenas facilitariam, como também poderia estimular, a instalação de cadeias de valor em um espaço integrado economicamente (HAMAGUCHI, 2010; MACHADO, 2010).

Medeiros (2010) sustenta que os setores com menores barreiras tarifárias são os mais propensos a terem suas produções fragmentadas. Ele argumenta que esse seria o caso das políticas de isenção tarifária de partes e componentes utilizadas nas exportações dos Estados Unidos e das estratégias de processamento de exportações chinesa, que levou a um aprofundamento do processo de produção fragmentada.

A integração regional gera uma reorganização da produção, conduzindo a uma alocação mais eficiente dos recursos disponíveis, segundo a teoria de integração. Dentre as vantagens de fragmentar a produção no âmbito de economias integradas via acordos comerciais preferenciais, podemos destacar a possibilidade de criação de comércio no sentido *vineriano*. Estes acordos também proporcionam alguns efeitos dinâmicos, tais como ganhos de escala associados à ampliação do mercado, ganhos de aprendizado, promovidos pelas novas relações produtivas estabelecidas com os parceiros, estímulos à pesquisa e desenvolvimento, minimização das distorções no consumo, aumento dos fluxos de IDE, assim como outras vantagens não tradicionais. Fernandez (1997) destaca as vantagens provenientes da elaboração de políticas estratégicas que minimizam as incertezas que os países enfrentariam ao entrar num estágio de abertura multilateral, além de outros benefi-

cios, tais como aumento do poder de barganha, segurança e acesso mais fácil aos outros mercados.

OECD (2013) destaca que, no contexto de comércio fragmentado, as importações são essenciais para as exportações, logo as barreiras tarifárias e não tarifárias funcionariam como um imposto sobre as exportações, aumentando os custos e interferindo negativamente sobre o funcionamento das cadeias. Por isso, os acordos preferenciais seriam um facilitador da fragmentação. Entretanto, além das reduções tarifárias, é necessário que existam medidas de facilitação do comércio, tais como procedimentos portuários e aduaneiros mais eficientes e convergência de normas e requisitos técnicos.

Entretanto, UNCTAD (2013a) destaca que, apesar dos benefícios que a inserção em CGV trouxe para os países em desenvolvimento, as políticas comerciais adotadas no passado, especialmente na forma de acesso preferencial ao mercado, não são suficientes. São necessárias políticas que estimulem a competitividade destas economias, além de políticas que criem um ambiente de negócios propício para que as mesmas recebam parte do processo produtivo. Desta forma, o documento sintetiza que os três maiores desafios para os países em desenvolvimento são:

- assegurar que estes países avancem em etapas que agregam maior valor;
- permitir que as empresas tenham acesso a tecnologias mais modernas; e,
- fazer com que a inserção nas CGV gere externalidades positivas para toda a economia.

Os estudos do histórico de integração da América Latina e da Ásia revelaram que as regiões seguiram trajetórias muito distintas. No caso da América Latina, desde os anos 1960 as economias da região têm realizado esforços conjuntos de formar um mercado comum, com o intuito de promover a industrialização e uma maior articulação produtiva entre os membros. Os esforços iniciais não lograram êxito, mas desde a reformulação do ideal integracionista foi observado um aprofundamento dos fluxos comerciais de partes, componentes e bens de capital na região. No caso da Ásia, a formação de acordos preferenciais de comércio é um fenômeno recente – com exceção do ASEAN, criado em 1967 – e com caráter dispare do observado na América Latina. De acordo com Pérez (2008), o processo de integração na região ocorreu de forma espontânea, promovido pelo próprio mercado. A tendência ao multilateralismo na região só foi interrompida com a proliferação dos acordos preferências da década de 90, tratados na literatura como ‘Novo Regionalismo Asiático’. Ademais, Orefice e Rocha (2011) argumentam que a integração da Ásia vai além de mera liberalização tarifária e apresenta níveis mais elevados de previsibilidade de políticas econômicas.

Análise dos dados de comércio – participação dos bens intermediários de partes, componentes e bens de capital, comércio intraindústria – revelaram que a região da Ásia encontra-se em um processo de integração produtiva muito mais profunda do que a América Latina. Essa conclusão foi corroborada pelas estimações do modelo gravitacional realizada por

Souza (2015), a *dummy* representativa do ASEAN²³ apresentava coeficiente positivo e muito superior aos demais blocos comerciais da amostra. Desta forma, podemos apontar como uma das causas do ‘atraso’ da região da América Latina em relação à Ásia a falta de política industrial que possibilitasse uma inserção mais virtuosa nas CGVs e permitisse que ganhos dinâmicos ao longo do processo.

Sendo assim, concluímos que, embora o conceito de integração produtiva seja abordado de formas distintas, cada uma delas com suas peculiaridades, existe algum grau de complementaridade entre estes diferentes enfoques. Observamos também que as vantagens advindas do estabelecimento de acordos preferenciais de comércio são capazes de gerar efeitos positivos sobre a fragmentação da produção, especialmente no que diz respeito à redução dos custos de ligação dos serviços, impactando, de forma positiva, o bem-estar da população e promovendo o crescimento econômico dos países envolvidos no processo.

23. O ASEAN apresentou um coeficiente de 3.08 para bens intermediários de partes e componentes, a *dummy* da ALADI e da *dummy* ALADI_out apresentaram, respectivamente, coeficientes -0.779 e -2.218 para o mesmo estágio produtivo.

Referências

- AMADOR, João; CABRAL, Sonía. A especialização vertical no comércio internacional português. **Boletim Económico**, v. 14, n. 2, p. 97-113, 2008.
- ARAÚJO JÚNIOR, José Tavares. Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 115, 2013.
- BALDWIN, Richard. Global supply chains: why they emerged, why they matter and where are they going. In: ELMS, Deborah K; LOW, Patrick. **Global value chains in a changing world**. Fung Foundation: Temasek Foundation and World Trade Organization, 2013.
- BAUMANN, R. **Regional trade and growth in asia and Latin America: the importance of productive complementarity**. Brasília: CEPAL, 2010.
- BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da Cepal. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador-BA. **Anais...** Salvador: ENE, 2001.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Panorama da inserção internacional da América Latina e Caribe**. CEPAL, 2013.
- CHEN, Lurong; De LOMBAERDE, Philippe. Redes de distribución regional de la producción y organización en ejes en América Latina y en el Este Asiático: una perspectiva a largo plazo, **Integración & Comercio**, v. 15, n. 32, Enero/Junio, 2011.
- CHUDNOVSKY, D.; CAMPBELL, G. **Argentina-Brasil: luces y sombras**. Texto preparado para o 27º Colóquio de IDEA. Buenos Aires: Instituto para El desarrollo de empresários em La Argentina, 1991.
- COASE, R.H. The Nature of the Firm. **Economica, New Series**, v. 4, n. 6, Nov. 1937.
- DALLE, Dalle; FOSSATI, Verónica; LAVOPA, Federico. Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?. **Revista Argentina de Economía Internacional**, n. 2, Dic. 2013.
- DULLIEN, Sebastian. Integração produtiva na União Européia: uma perspectiva alemã. In: ALVAREZ, Roberto; BAUMANN, Renato; WOHLERS, Marcio (Org.). **Integração produtiva: caminhos para o Mercosul**. Brasília: ABDI, 2010. (Série Cadernos da Indústria, XVI).
- ESTEVADEORDAL, Antoni; BLYDE, Juan; SUOMINEN, Kati. As cadeias globais de valor são realmente globais? Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 115, 2013.
- FLÔRES JÚNIOR, Renato Galvão. A fragmentação mundial da produção e comercialização: conceitos e questões básicas. In: ALVAREZ, Roberto; BAUMANN, Renato; WOHLERS, Marcio (Org.). **Integração produtiva: caminhos para o Mercosul**. Brasília: ABDI, 2010. (Série Cadernos da Indústria, XVI).
- FUGAZZA, Marco; NICITA, Alessandro. The value of preferential market access. Genebra: UNCTAD. Publication series on Policy Issues in International Trade and Commodities, 2010.

- GALAR, Malgorzata. Competing within global value chains. *ECFIN Economic Brief*, n. 17, Dec. 2012.
- GEREFFI, Gary. International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics*, v. 48, n. 1, p. 37-70, June, 1999.
- GEREFFI, Gary; HUMPHREY, John; STURGEON, Timothy. The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, v. 12, n. 1, p. 78-104, 2005.
- GEREFFI, Gary. Promessas e desafios para o desenvolvimento. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 19, n. 1, 2007.
- GEREFFI, Gary; FERNANDEZ-STARK, Karina. *Global Value Chain Analysis: A Primer*. Center on Globalization, Governance and Competitiveness, 2011
- HAMAGUCHI, Nobuaki. Integração Produtiva Regional no leste da Ásia. In: ALVAREZ, Roberto; BAUMANN, Renato; WOHLERS, Marcio (Org.). *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: ABDI, 2010. (Série Cadernos da Indústria, XVI).
- HELPMAN, Elhanan. *Understanding global trade*. [S. l.]: Harvard College, Belknap Press, 2011.
- HILLBERRY, Russell H. Causes of international production fragmentation: some evidence. *Global value chains: impacts and implications*. [S. l.]: [s. n.], 2011. p.77-102.
- HUMMELS, David; RAPOPORT, Dana; YI, Kei-Mu. Vertical specialization and the changing nature of world trade. *Economic Policy Review*, New York, p. 79-99, June. 1998.
- HUMPHREY, John; SCHMITZ, Hubert. How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters? *Regional Studies*, v. 36, n. 9, 2002.
- JONES, R.; KIERKOWSKI, Henryk. The role of services in production and international trade: a theoretical framework. Blackwell's: Oxford, 1990. p. 31-48.
- KAPLINSKY, Raphael; MORIS, Mike. *Handbook for value chain research*. [S. l.]: IDRC, 2001.
- KIMURA, Fukunari; ANDO, Mitsuyo. Two-dimensional fragmentation in East Asia: conceptual framework and empirical. *International Review of Economics and finance*, Tokyo, n. 17, 2005.
- KOSACOFF, Bernardo; LÓPEZ, Andrés. América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades. *Revista globalización, competitividad y gobernabilidad*, v. 2, n.1, 2008.
- LEMOINE, Françoise; UNAL-KESENCI, Deniz. China in the International Segmentation of Production Processes. Paris, *CEPII, Working Paper*, n. 2, 2002.
- MACHADO, João Bosco M. Integração Produtiva: referencial analítico, experiência europeia e lições para o Mercosul". In: ALVAREZ, Roberto; BAUMANN, Renato; WOHLERS, Marcio (Org.). *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: ABDI, 2010. (Série Cadernos da Indústria, XVI).
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul. In: ALVAREZ, Roberto; BAUMANN, Renato; WOHLERS, Marcio (Org.). *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: ABDI, 2010. (Série Cadernos da Indústria, XVI).
- MIROUDOT, Sébastien; RAGOSSIS, Alexandros. Vertical trade, trade costs and FDI. *OECD Trade Policy Working Papers*, nº 89, 28 July 2009.
- NONNENBERG, Marcelo José Braga. *Integração produtiva, fragmentação da produção e evolução do comércio internacional: como evoluíram os países da Ásia e da América Latina?*, Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para Discussão, n. 1905).
- OCAMPO, José Antonio. Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI, *Revista de la CEPAL*, n. 77, p. 25-39, 2001.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. [S. l.]: OECD, 2013. *Interconnected economies: benefiting from global value chains*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-GVCs-synthesis.pdf>>. Acessado em: 14 dez. 2014.
- OLIVEIRA, Susan Elizabeth Martins Cesar de. Cadeias Globais de Valor e os novos padres de comércio internacional: uma análise comparada das estratégias de inserção de Brasil e Canadá. 223f. 2014. Tese (Doutorado)- Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

OREFICE, Gianluca; ROCHA, Nadia. **Deep integration and production networks: an empirical analysis.** WTO Working Paper, July, 2011.

PÉREZ, Roldán. et al. El nuevo regionalismo en el Este de Asia. **AD-minister**, n. 13, p. 123-140, jul-dez 2008.

PIETROBELLI, Carlo; RABELLOTTI, Roberta. Global value chains meets innovation systems: are there learning opportunities for developing countries? **World Development**. v. 39, n. 7, p. 1261-1269, 2011.

PIETROBELLI, Carlo; STARITZ, Cornelia. **Challenges for global value chain interventions in Latin America.** [S. l.]: Inter-American Development Bank, 2013. (IDB Technical Note ; 548)

SZAPIRO, M. et al. **Global value chains and national systems of innovation: policy implications for developing countries.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2016. (Texto para discussão, nº 005).

SELA. **Políticas de desarrollo productivo e industrial en América Latina y el Caribe.** Caracas: SELA, abr. 2014.

SOUZA, R. A. Integração econômica regional na América Latina. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, n. 12, p. 44-49, set. 2003.

SOUZA, K. S. G. **Integração Comercial e produtiva na América Latina: o caso da ALADI.** 186f. 2015. Tese (Doutorado)- Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

STURGEON, Timothy; MEMEDOVIC, Olga. **Mapping global value chains: intermediate goods trade and structural change in world economy.** Development policy and strategic research branch, Viena: United Nations Industrial Development Organization, 2011. (Working paper n. 05).

STURGEON, Timothy et al. O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio”. **Revista Brasileira de Comércio Exteriorno**, n. 115, 2013.

STURGEON, Timothy. Global value chains and economic globalization: towards a measurement framework. [S. l.]: A report to Eurostat, May, 2013.

TAVARES, Maria da Conceição; GOMES, Gerson. La CEPAL y la integración económica de América Latina, **Revista de la CEPAL**, Número Extraordinário, 1998.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Global supply chains: trade and economic policies for developing countries.** [S. l.]: United Nations Publications, 2013a.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Global value chains and development: investment and value added trade in the global economy.** [S. l.]:United Nations Publications, 2013b.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra P. **Cadeias de valor baseadas em recursos naturais e upgrading de empresas e setores: o caso da América do Sul.** Rio de Janeiro: Cindes, 2008. (Breves Cindes, n. 9).

Os clientes diplomáticos e econômicos da espionagem digital estadunidense: análise das ações contra o Conselho de Segurança da ONU e a Petrobras

The diplomatic and economic client of american digital espionage: an analysis of actions against the UN Security Council and the Petrobras

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p71](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p71)

Carlos Gustavo Poggio Teixeira¹
Mark William Datysgeld²

Recebido em: 10 de outubro de 2015
Aprovado em: 04 de novembro de 2016

1. PhD em International Studies pela Old Dominion University, professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. ORCID: orcid.org/0000-0002-9782-1483

2. Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). ORCID: orcid.org/0000-0002-5531-2074

RESUMO

Esse trabalho tem por objetivo fazer uso da análise documental e contextual para estudar uma parcela das informações tornadas públicas em junho 2013 pelo especialista em segurança digital Edward Snowden, que detalhavam o projeto PRISM, uma iniciativa de espionagem global e sistemática dos meios de comunicação que estava sendo praticada pela *National Security Agency* (NSA) sob ordens do governo dos Estados Unidos. Abordamos inicialmente como se configurou a montagem do sistema de espionagem, prosseguindo então para a observação de dois casos distintos, um deles proveniente da esfera diplomática e o outro da esfera econômica, sendo que ambos incluem o Brasil em posição de protagonismo. O primeiro caso envolve as ações estadunidenses perante a Resolução 1929 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que deliberava a respeito da imposição de novas sanções econômicas ao Irã, enquanto o segundo trata da espionagem praticada contra a Petrobras. É concluído que de fato ocorreram ações de espionagem digital por parte dos EUA em ambas as situações, e que o governo e seus clientes se beneficiaram de informações privilegiadas durante o processo de tomada de decisão. Observamos que apesar de o governo estadunidense afirmar ter encerrado o programa em junho de 2015, é necessário continuar a estudar a atuação da NSA, pois o PRISM já se encontrava em atividade anos antes da busca de justificativas legais para seu uso.

Palavras-chave: Espionagem digital. Estados Unidos da América. Brasil. NSA. Conselho de Segurança da ONU. Petrobras.

ABSTRACT

This paper aims to make use of documentary and contextual analysis to study part of the information made public in June 2013 by the digital security expert Edward Snowden, detailing the PRISM project, a global and systematic espionage initiative aimed at communication structures being practiced by the

National Security Agency (NSA) under US government orders. We first study the assembly of the espionage system, then proceed to examine two separate cases, one from the diplomatic sphere and the other from the economic sphere, both of which include Brazil in a central position. The first case involves US actions in face of Resolution 1929 of the UN Security Council, which deliberated about imposing new economic sanctions on Iran, while the second case deals with espionage practiced against the energy company Petrobras. We conclude that in both situations digital espionage actions were carried out by the United States, and that the government and its clients have benefited from inside information during the decision-making process. We note that although the US government claims to have ended the program in June 2015, it is necessary to continue to study the actions of the NSA, as PRISM was already active years before the government sought legal justifications for its use.

Keywords: Digital espionage. United States of America. Brazil. NSA. United Nations Security Council. Petrobras.

Introdução

Em 11 de Junho de 2013 o especialista em segurança digital Edward Snowden, anteriormente empregado pela CIA e posteriormente em projetos de segurança governamental subcontratados para a Dell e Booz Allen Hamilton, revelou por meio do jornal *The Guardian* um vasto conjunto de documentos secretos que detalhavam o projeto PRISM, uma iniciativa de espionagem global e sistemática dos meios de comunicação que estava sendo praticada pela estadunidense *National Security Agency* (NSA), agência de segurança responsável por ações de caráter secreto que hierarquicamente se posiciona acima das demais que atuam no setor de inteligência dos Estados Unidos (GREENWALD, MACASKILL e POITRAS, 2013).

Uma vez tornados públicos tais documentos, foram expostos atores institucionais e empresariais que estavam sendo ativamente beneficiados – definidos como “clientes”³ pela própria agência – por um sistema de espionagem que alegadamente havia sido criado com o propósito de prevenir atos terroristas. Isso também possibilitou a análise fina de algumas variáveis que informaram o processo decisório dos EUA entre a década de 2000 e o início da década de 2010, com a observação de quais tipos de informações privilegiadas os Estados Unidos possuíam em mãos para condução de sua política externa, e principalmente, quais clientes buscava favorecer em última instância com esses movimentos.

No presente artigo buscamos explorar por meio da análise documental e contextual como se configurou a montagem do sistema de espionagem, na sequência passando para o estudo de dois acontecimentos distintos nos quais as técnicas da NSA foram utilizadas, um deles proveniente da esfera diplomática e o outro da esfera econômica, sendo que um critério fundamental para a escolha desses eventos é a participação do Brasil como ator central em ambos. O primeiro caso envolve as ações estadunidenses perante a Resolução 1929 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que deliberava a respeito da imposição de novas sanções econômicas ao Irã, enquanto o segundo trata da espionagem praticada contra a empresa do setor energético Petrobras, e de modo mais amplo

3. Cabe notar que o termo original *client* possui um número maior de significados na língua inglesa do que na portuguesa. No entanto, em vista do tipo de relação entre a NSA e as instituições aqui apresentadas, optamos por essa tradução, que reflete a oferta de um produto por parte da agência e o consumo do mesmo por parte das instituições.

lida com a espionagem direcionada aos recursos energéticos brasileiros como um todo.

De início, é importante compreendermos as origens do projeto PRISM, que à época de sua revelação já vinha sendo arquitetado há mais de mais de uma década. Ele pode ser considerado um sucessor do programa *Stellar Wind*, estabelecido em 2001 durante a administração de George W. Bush.⁴ Tal programa coletava dentro do território dos Estados Unidos conversas e metadados originários tanto do sistema telefônico quanto da Internet, algo que era executado de modo automático e massivo, não dependendo de um requerimento formal prévio, e tinha como objetivo a construção de um panorama multidimensional das atividades de indivíduos dentro do território nacional (POITRAS, 2012).

Conforme os detalhes do programa foram alcançando o conhecimento público por meio de denunciadores internos (“whistleblowers”), o governo confirmava a existência de partes das ações de espionagem, mas ao mesmo tempo mantinha uma linha de discurso que enaltecia sua importância como um valioso mecanismo de combate ao terrorismo, enfatizando que as ações tinham um caráter direcionado e seletivo, como podemos observar no discurso de Bush em 17 de dezembro de 2005:

Nas semanas seguintes aos ataques terroristas em nossa nação, eu autorizei a Agência de Segurança Nacional, de acordo com a lei dos EUA e a Constituição, para interceptar as comunicações internacionais de pessoas com ligações conhecidas com a Al Qaeda e organizações terroristas relacionadas. Antes de interceptar essas comunicações, o governo deve ter informações que estabeleça uma ligação clara com essas redes terroristas. Este é um programa altamente secreto que é crucial para a nossa segurança nacional. Sua finalidade é detectar e prevenir ataques terroristas contra os Estados Unidos, nossos amigos e aliados [...] (BUSH, 2005, tradução nossa)⁵.

Em 2006, apoio legal à prática de coleta massiva de dados foi procurado no *Patriot Act*, decreto pós-11 de Setembro que tinha como objetivo a expansão dos meios de obstrução ao terrorismo. O artigo de número 215 (conhecido como *business records provision*) foi utilizado para legitimar as ações do governo, já que seu texto permitia que o governo obtivesse registros de negócios com facilidade⁶. Anteriormente eram necessárias evidências do “provável” envolvimento de um indivíduo em uma investigação do FBI para seus dados serem expostos a essa agência, enquanto dentro dos termos do art. 215 era necessário apenas o indivíduo ser “relevante” à investigação (GREENWALD, 2014, p. 34).

O projeto seguiu operante enquanto discussões sobre sua legitimidade ocorriam nas altas esferas políticas estadunidenses, até o Senado acabar por aprovar o ato conhecido como *FISA Amendments Act* (FAA) em 2008, por uma margem de 69-28⁷ (HARDING, 2014, p. 52). O FAA carregava consigo uma série de implicações para o futuro dos mecanismos de espionagem da NSA, pois além de legitimar as práticas sendo executadas até então, abriu espaço para que as ações da agência se expandissem para o meio internacional sem que isso gerasse conflito com provisões da legislação vigente. Nesse sentido, o ponto central do texto a ser observado é a seção 702:

(A) Authorization.-Não obstante qualquer outra disposição de direito, mediante a emissão de uma ordem de acordo com a subseção (i) (3) ou uma determinação

4. O programa como um todo atende pelo nome de *President’s Surveillance Program*, sendo o *Stellar Wind* um codinome adotado para conter de modo sigiloso as informações coletadas por meio desse programa, como corroborado por informações do *The Guardian* (2013). No entanto, buscando a simplificação, optamos por usar o nome *Stellar Wind* no artigo, pois é dessa forma que o projeto foi popularizado e é mais amplamente reconhecido.

5. In the weeks following the terrorist attacks on our nation, I authorized the National Security Agency, consistent with U.S. law and the Constitution, to intercept the international communications of people with known links to al Qaeda and related terrorist organizations. Before we intercept these communications, the government must have information that establishes a clear link to these terrorist networks. This is a highly classified program that is crucial to our national security. Its purpose is to detect and prevent terrorist attacks against the United States, our friends and allies [...]

6. Incluso aqui, por exemplo: históricos médicos, transações bancárias, e registros telefônicos.

7. Com os membros do partido republicano geralmente se posicionando a favor, e com os dissidentes em sua maioria afiliados ao partido democrata (HARDING, 2014).

8. (a) Authorization.—Notwithstanding any other provision of law, upon the issuance of an order in accordance with subsection (i)(3) or a determination under subsection (c)(2), the Attorney General and the Director of National Intelligence may authorize jointly, for a period of up to 1 year from the effective date of the authorization, the targeting of persons reasonably believed to be located outside the United States to acquire foreign intelligence information.

ao abrigo da subsecção (c) (2), o Procurador-Geral e do Diretor de Inteligência Nacional pode autorizar, em conjunto, por um período de até 1 ano a partir da data de vigência da autorização, mirar em pessoas consideradas localizadas fora dos Estados Unidos para adquirir informações de inteligência estrangeira (CONGRESS, 2008, tradução nossa).⁸

Assim ocorreu a formação das bases que sustentam o sistema exposto por Snowden. Com a aprovação do FAA, também foi garantido, de modo explícito e retroativo, proteção para qualquer empresa de telecomunicação que entrasse em colaboração com a NSA, estabelecendo assim um escudo para esses parceiros corporativos. Isso criou terreno fértil para que a agência reforçasse seus vínculos com Provedores de Serviço de Conexão à Internet, uma vez que encontrou apoio legal para interceptar dados que trafegam pela Internet diretamente em sua fonte (HARDING, 2014).

O PRISM emerge oficialmente em 2011, já na administração do democrata Barack Obama, suplantando as funções do *Stellar Wind* e tendo como objetivo principal um melhor emprego da possibilidade de coleta de dados diretamente dos servidores de conteúdo. O projeto tomou proveito do fato que boa parte da infraestrutura da Internet se concentra nos Estados Unidos, o que, aliado aos já citados parceiros corporativos, permitia que seu alcance fosse bastante amplo. A NSA passou a realizar monitoramento de informações em tempo real dos servidores das gigantes da tecnologia Google, Twitter, e Facebook, com um alcance que englobava a grande maioria de emails, pesquisas, vídeos, e comunicações na rede online (GREENWALD e MACASKILL, 2013).

Quando Snowden liberou os arquivos que comprovavam a existência do PRISM e sua abrangência, ficou claro que os alvos rastreados eram mais diversificados do que um pequeno grupo de potenciais terroristas internacionais. A chanceler da Alemanha Angela Merkel e a presidente do Brasil Dilma Rousseff eram alvos diretos da espionagem, tendo seus telefones e e-mails monitorados. Após as governantes solicitarem uma resposta oficial dos EUA, a Casa Branca foi forçada dar a resposta formal de que de que novas restrições nas atividades da NSA podem ser necessárias (MACASKILL e DANCE, 2013).

Em 19 de Junho de 2013, oito dias após a revelação inicial da espionagem, Obama embarcou em viagem oficial à Alemanha buscando apaziguar as relações diplomáticas com Merkel, e em uma declaração à imprensa internacional salientou a importância do programa como um mecanismo de manutenção da segurança internacional, em um discurso que remete diretamente às declarações anteriormente proferidas pelo republicano Bush:

Eu assumi o cargo com o compromisso de proteger o povo americano, mas também comprometido com nossos valores e nossos ideais. E um dos nossos mais altos ideais são liberdades civis e privacidade. E eu era um crítico da administração anterior para aquelas ocasiões em que senti que tinham violado os nossos valores, e eu vim com um ceticismo saudável sobre como nossos vários programas foram estruturados. Mas o que eu tenho sido capaz de fazer é examinar e averiguar como os nossos serviços de inteligência estão operando, e estou confiante de que, neste momento, temos atingido o equilíbrio apropriado. [...] Sabemos de pelo menos 50 ameaças que foram evitadas por causa destas informações não apenas nos Estados Unidos, mas, em alguns casos, ameaças aqui na Alemanha. Então vidas foram salvas. E a invasão de privacidade foi estritamente limitada por um processo aprovado pelo tribunal de se relacionar com essas categorias específicas (OBAMA, 2013, tradução nossa).⁹

9. I came into office committed to protecting the American people, but also committed to our values and our ideals. And one of our highest ideals is civil liberties and privacy. And I was a critic of the previous administration for those occasions in which I felt they had violated our values, and I came in with a healthy skepticism about how our various programs were structured.

But what I have been able to do is examine and scrub how our intelligence services are operating, and I'm confident that at this point, we have struck the appropriate balance. [...] We know of at least 50 threats that have been averted because of this information not just in the United States, but, in some cases, threats here in Germany. So lives have been saved. And the encroachment on privacy has been strictly limited by a court-approved process to relate to these particular categories

Mas a realidade da questão é diferente, não só devido à afirmação de que a espionagem se aplicava estritamente a ações antiterror (“*these particular categories*”), mas também na menção do presidente de que 50 atentados terroristas haviam sido impedidos como consequência da espionagem do PRISM. Discussões no Congresso e Senado nos meses seguintes colocaram em questão esse número de ataques, pois a NSA não foi capaz de produzir documentos que provassem essa afirmação, levantando desconfiças quanto à fidedignidade da estatística (ELLIOTT e MEYER, 2013).

Encerrando as especulações a respeito do número real de atentados impedidos, um painel consultivo convocado pelo presidente Barack Obama aferiu em 12 de Dezembro de 2013 que

[...] a informação que contribuiu para investigações sobre terrorismo através da utilização da seção 215 de meta-dados de telefonia não era essencial para a prevenção de ataques e poderia facilmente ter sido obtida em tempo hábil usando as ordens convencionais da seção 215 (THE WHITE HOUSE, 2013, p. 103, tradução nossa¹⁰).

10. information contributed to terrorist investigations by the use of section 215 telephony meta-data was not essential to preventing attacks and could readily have been obtained in a timely manner using conventional section 215 orders.

Ou seja, a própria administração considerou que o sistema de espionagem não gerou inteligência de qualidade suficiente para prevenir ataques terroristas, o que corrobora a hipótese de que os reais objetivos sendo considerados pelo Estado eram outros.

O jornalista Glenn Greenwald, curador e principal responsável pela difusão dos documentos coletados por Snowden, expôs em seu livro *No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State* um conjunto de provas de que o governo estadunidense estava engajado em um processo sistemático de espionagem com pretensões que iam além do antiterrorismo. Estavam sendo coletadas também informações categorizadas internamente como pertencendo à esfera diplomática e econômica (GREENWALD, 2014, p. 131).

A questão da espionagem econômica em particular era uma prática que o presidente Obama e outros membros do governo já haviam repudiado anteriormente, apontando principalmente para a China como um ator que apoiava esse tipo de ação. Em 2013 foi publicado um relatório pela empresa de segurança Mandiant que afirmava que militares chineses haviam executado ações de espionagem econômica digital contra pelo menos 140 empresas estadunidenses. O secretário de imprensa da Casa Branca Jay Carney respondeu às afirmações dizendo que os EUA eram insistentes em seus pedidos para que o Estado chinês vetasse esse tipo de ação (WAN e NAKASHIMA, 2013).

Ao mesmo tempo, era mantida a afirmação de que os EUA não estavam de qualquer maneira envolvidos em ações similares, um conceito que podemos observar em um comunicado enviado pela assessoria da NSA em resposta a questionamentos do The Washington Post sobre esse tipo de prática, no qual era afirmado que “o departamento **não** se envolve em espionagem econômica em qualquer domínio, incluindo cibernético” (GELLMAN, NAKASHIMA, 2013, grifo nosso).¹¹

11. the department does not engage in economic espionage in any domain, including cyber

Isso não é consistente, no entanto, com os dados levantados por Snowden. As informações mais relevantes nesse sentido originam-se de um documento interno da NSA intitulado *Serving Our Customers*

(GREENWALD, 2014, p. 130), onde se encontra a lista de clientes da agência. Essa lista se divide em três grupos, e é constituída de instituições conectadas ao Estado estadunidense, para as quais a agência tinha potencial de repassar os frutos de sua espionagem digital diplomática e econômica, visando o ganho de vantagens comerciais e negociais dentro dos mecanismos em que essas instituições estavam inseridas. São elas:

- Grandes Difusores de Inteligência: *Central Intelligence Agency* (CIA), *Defense Intelligence Agency* (DIA), *Bureau of Intelligence and Research* (INR), *National Geospatial-Intelligence Agency* (NGA), *National Intelligence Council* (NIC).
- Formuladores de Política/Segurança Pública: oficiais de gabinete, embaixadores dos EUA, Casa Branca, *Director of Central Intelligence* (DCI), *Office of the United States Trade Representative* (USTR), e também os Departamentos Executivos Federais de: Agricultura, Justiça, Tesouro, Comércio, Energia, Estado, e Segurança Interna.
- Militar/Tático: aliados, forças-tarefa, todos os serviços militares, comandantes em chefe, ONU, OTAN, Departamento de Defesa (DOD), *Joint Chiefs of Staff* (JCS).

Os eventos escolhidos para análise nesse artigo contemplam alguns dos atores mencionados no documento, e apresentam uma visão possível sobre suas atuações. Para a análise da espionagem diplomática, será estudado o papel de atores ali classificados como “embaixadores dos EUA”, que representavam os interesses de uma gama de outras instituições naquele momento. Para a segunda análise, podem ser destacados os interesses do USTR e os departamentos de Comércio e Energia, além de englobar a questão comercial como um todo.

Cientes diplomáticos: análise da resolução 1929
do conselho de segurança das nações unidas.....

Na esfera diplomática, focar-nos-emos em um dos casos expostos pelos documentos de Snowden, tendo escolhido este evento em particular devido a sua relevância para a área de Relações Internacionais. O caso é referente ao conjunto de articulações políticas que ocorreram no entorno de uma reunião do Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas no ano de 2010 cujo tema era a imposição de novas sanções econômicas ao Irã, no que posteriormente virou a Resolução 1929 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2010).

EUA, Reino Unido, e França lideravam movimentações no CS em busca da aplicação de sanções ao Irã, em virtude da recusa daquele Estado em cessar o processo de enriquecimento de urânio, enquanto China e Rússia se mostravam relutantes em adotar novas sanções. O episódio foi a continuidade de um embate que se desenrolava desde 2006, com a Resolução 1696 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, na qual as potências haviam feito essa demanda pela primeira vez (UNITED NATIONS, 2006). Afirmava-se que independente de o Irã ter o direito de desenvolver seu programa nuclear segundo o Artigo IV do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, o país possuía intenções ativas de

viabilizar o desenvolvimento de armas nucleares e, portanto, estaria em violação do Tratado (NAIMAN, 2010).

O temor das potências em relação à possibilidade de um projeto nuclear iraniano já se originava de ao menos três anos antes da primeira reunião, quando haviam sido iniciados procedimentos junto à Agência Internacional de Energia Atômica com a intenção de aferir a real natureza do programa (UNITED NATIONS, 2006). Essa preocupação pode ser observada na entrevista concedida por Obama em 2008 a Tom Brokaw no programa *Meet the Press*, da NBC:

Bem, eu já disse antes, eu acho que nós precisamos de uma diplomacia dura, mas direta com o Irã, tornando muito claro para eles que o seu desenvolvimento de armas nucleares seria inaceitável, que o seu financiamento de organizações terroristas como o Hamas e o Hezbollah, suas ameaças contra Israel são contrárias a tudo o que acreditamos e que a comunidade internacional deveria aceitar, e apresentar um conjunto coerente mudar seu cálculo sobre como eles querem operar [...] (OBAMA, 2008, tradução nossa).¹²

A reunião de 2010, a quarta até então a tratar do tema nuclear no Irã, foi percebida pelo comentarista Robert Naiman como sendo um potencial ponto de virada para a questão das sanções. Ocupavam as cadeiras não permanentes do CS naquele momento: Gabão, Nigéria, Uganda, Líbano, Japão, Bósnia e Herzegovina, Brasil, México, Áustria, e Turquia. Visto que segundo as regras do CS é necessário que se somem nove votos afirmativos dentre os quinze membros que compõe o grupo para que uma resolução passe, seria possível que o Brasil aliado à Turquia fosse bem-sucedido em abrir caminho para uma resolução diplomática. O autor aponta que mesmo que as sanções fossem aprovadas, seria desinteressante para os EUA que isso ocorresse com uma margem estreita de votos, pois não sinalizaria um consenso e enfraqueceria a posição das potências (NAIMAN, 2010).

A ideia dessa possível virada se originava principalmente da assinatura da Declaração de Teerã, que havia sido realizada naquele mesmo ano por Brasil, Turquia e Irã. Podemos extrair como ponto principal desse documento o reforço do conceito de que o Irã tinha a intenção de continuar a aderir ao Tratado de Não-Proliferação, mantendo seus objetivos pacíficos ao mesmo tempo em que buscava o direito de exercer sua soberania energética. Um ponto controverso do texto é a cooperação da Turquia com esse programa nuclear, com os turcos agindo como detentores de parte do material nuclear iraniano, para que esse pudesse então ser monitorado por partes externas. A contrapartida disso seria o fornecimento de combustível nuclear para ser usado em pesquisas no Irã (REPUBLIC OF TURKEY, 2010).

Dadas essas circunstâncias, tornou-se particularmente importante para o governo estadunidense assegurar que sua estratégia política não fosse contrariada. Preocupada com a possibilidade de o Brasil aglutinar outros Estados além da Turquia a sua iniciativa, Susan Rice, à época embaixadora dos EUA na ONU e posteriormente Conselheira de Segurança Nacional de Obama, encomendou à NSA a espionagem digital dos atores envolvidos na reunião, para que fosse possível mapear mais claramente suas intenções, obtendo um panorama da situação para além de discussões prévias sendo conduzidas entre os representantes,

12. Well, I've said before, I think we need to ratchet up tough but direct diplomacy with Iran, making very clear to them that their development of nuclear weapons would be unacceptable, that their funding of terrorist organizations like Hamas and Hezbollah, their threats against Israel are contrary to everything that we believe in and what the international community should accept, and present a set of carrots and sticks in changing their calculus about how they want to operate [...]

e informando o planejamento da administração de modo a garantir o resultado desejado (GREENWALD, 2014, p. 136).

Esses dados são corroborados pelo documento de 2010 de título *Silent Success: SIGINT Synergy Helps Shape US Foreign Policy* (GREENWALD, 2014, p. 138), que descreve como por meio do projeto de codinome BLARNEY ocorreu a coleta de dados relativos ao posicionamento de França, Japão, México, Brasil, e mais quatro outros países não especificados, auxiliando a Missão dos Estados Unidos na ONU e “outros clientes” a entender como os membros do Conselho de Segurança procederiam durante a votação. A natureza do documento em si é de exaltação e celebração das capacidades de espionagem da NSA, em certo ponto congratulando a própria Rice por sua capacidade de coletar dados relevantes para a agência.

A espionagem de dados diplomáticos por parte da NSA data ao menos de 2003, durante os eventos que cercaram a Guerra do Iraque. Os alvos institucionais priorizados eram tanto a ONU quanto a Agência Internacional de Energia Atômica, e os métodos utilizados eram diversos, dos quais destacaremos dois processos que eram partes menores do PRISM. O já citado projeto BLARNEY foi bem-sucedido em decodificar a encriptação do canal interno de conferências em vídeo da ONU, comprometendo a confidencialidade de todas as comunicações realizadas por esse meio.

Já o processo definido pela agência como “*Special Collection Service*”, parte integral do projeto STATEROOM, permitia que a NSA monitorasse sinais de telecomunicação usando como base uma diversidade de embaixadas e consulados da Austrália, Canadá, Grã-Bretanha, Nova Zelândia, e dos EUA.¹³ Com seus prédios equipados com antenas para captação de ondas e outros aparatos especializados, pequenos times de agentes eram inseridos no meio diplomático para espionar em tempo real os Estados aos quais eram assinalados, incluindo interceptação de sinais de aparelhos celulares, conexões wi-fi, micro-ondas e satélite. Desta forma, a coleta de dados não dependia de muito mais do que a continuidade da presença desses órgãos diplomáticos nas localizações onde provavelmente já estavam situados há décadas (POITRAS, ROSENBAACH e STARK, 2013).

Segundo o documento intitulado “*STATEROOM Guide*”, vazado por Edward Snowden:

STATEROOM sites são secretos SIGINT [Signals Intelligence] sites de coleta localizados em instalações diplomáticas no estrangeiro. Agências SIGINT de hospedagem desses sites incluem SCS (em instalações diplomáticas americanas), Sede de Comunicação do Governo ou GCHQ (nas instalações diplomáticas britânicas), Estabelecimentos de Segurança de Comunicação ou CSE (nas instalações diplomáticas canadenses) e sinais de Defesa de Direção ou DSD (em instalações diplomáticas australianas). Estes locais são pequenos em tamanho e em número de pessoal. Eles são encobertos, e sua verdadeira missão não é conhecido pela maioria do pessoal diplomático na unidade onde lhes são atribuídos (EFF, 2013, tradução nossa).¹⁴

Os procedimentos do CS se deram da seguinte forma: falando antes da votação a representante do Brasil, Maria Luiza Ribeiro Viotti, descreveu a Declaração de Teerã como uma oportunidade única, pois já havia sido aprovada pelos órgãos do executivo iraniano, e levaria a um acordo baseado em diálogo e negociações ao invés de dar continuidade à

13. O STATEROOM é um programa secreto de coleta de inteligência do governo norte-americano que intercepta sinais de rádio, telecomunicações e tráfego de internet. Os documentos de Snowden não mostram a lista completa de localizações incluídas no programa, mas as que constam no slide intitulado “*SCS SITES*” são: Ankara, Atenas, Bangkok, Bogotá, Brasília, Budapeste, Caracas, Cidade da Guatemala, Cidade do México, Cidade do Panamá, Frankfurt, Genebra, Guadalajara, Havana, Istanbul, Kuala Lumpur, Lagos, Madrid, Managua, Manila, Monrovia, Nova Deli, Paris, Porto Príncipe, Praga, Roma, San Jose, Sarajevo, Shanghai, Sofia, Tbilisi, Tegucigalpa, Tirana, Viena, Yangon, e Zagreb. Ao longo dos anos seguintes, fontes jornalísticas sugeriram diversas outras localizações prováveis de bases de espionagem, de tal modo que grande parte dos países do mundo poderiam estar expostos a esse mecanismo de espionagem.

14. STATEROOM sites are covert SIGINT [Signals Intelligence] collection sites located in diplomatic facilities abroad. SIGINT agencies hosting such sites include SCS (at U.S. Diplomatic facilities), Government Communications headquarters or GCHQ (at British diplomatic facilities), Communication Security Establishments or CSE (at Canadian diplomatic facilities), and Defense Signals Directorate or DSD (at Australian diplomatic facilities). These sites are small in size and in number of personnel staffing them. They are covert, and their true mission is not known by the majority of the diplomatic staff at the facility where they are assigned.

dependência em sanções. Terminou expressando que os demais membros do conselho não deram a atenção merecida ao documento, nem tempo hábil para que a proposta gerasse resultados (UNITED NATIONS, 2010).

Como era esperado devido às articulações que precederam a reunião, Viotti recebeu apoio de Ertugrul Apakan, representante da Turquia. Também falando antes da votação, esse descreveu que seu governo não enxergava uma alternativa que não ocorresse por vias pacíficas, e que as medidas propostas pela declaração buscavam construir confiança em relação ao programa nuclear iraniano, efetivamente abrindo uma janela para a diplomacia (UNITED NATIONS, 2010).

A votação que se seguiu não favoreceu a Declaração de Teerã. Com 12 em favor e 2 contra, o Brasil seguiu apoiado apenas pela Turquia, também contando com a abstenção do Líbano. Tal resultado reafirmou a posição das potências, mas se configurou como a maior rejeição às sanções de todas as reuniões realizadas até então, o que denota o caráter diferencial da reunião e expõe o fundamento das preocupações dos EUA com a questão.

Após a votação, Susan Rice recordou que o Irã havia se negado a abraçar as oportunidades concedidas pela comunidade internacional para a demonstração de suas intenções pacíficas, e que a resolução deixava um caminho aberto para que o Estado pudesse perseguir esse objetivo e obter a suspensão das sanções. Rice elogiou as intenções de Brasil e Turquia, mas insistiu que sua proposta não respondia adequadamente às preocupações “reais” a respeito do programa nuclear iraniano (UNITED NATIONS, 2010).

E por fim, falando após a votação o representante do Irã, Mohammad Khazaei, aproveitou a oportunidade para abordar o posicionamento estadunidense, mencionando o apoio que os EUA deram ao Iraque quando esse estava em guerra com o Irã. Também lembrou que os membros permanentes do CS que haviam se recusado a tomar ações relativas ao uso de armas químicas por parte do Iraque eram os mesmos que ali julgavam o Irã. Terminou reiterando o comprometimento do governo ao TNP e ao desenvolvimento de um programa nuclear voltado a fins pacíficos (UNITED NATIONS, 2010).

Podemos observar nos discursos as dinâmicas de poder previamente descritas, com o Brasil buscando agir como um ator conciliador, enquanto os EUA seguiam confiantes em sua posição, respaldados pela quase certeza de como se desenvolveria a reunião. A Resolução 1929 impôs a quarta rodada de sanções ao Irã, incluindo medidas diretas contra 41 entidades específicas, incluindo um cientista e empresas conectadas ao Exército dos Guardiões da Revolução Islâmica e a indústria de defesa, assim como agentes financeiros. Foi dada ênfase na Resolução aos esforços da embaixada brasileira e turca para chegar a uma resolução pacífica, e que se visava continuar negociações para o alcance de uma solução baseada no diálogo (UNITED NATIONS, 2010).

Encontramos no já citado documento *Silent Success: SIGINT Synergy Helps Shape US Foreign Policy* uma passagem importante que avalia a opinião da embaixadora estadunidense em relação aos esforços empregados pela NSA em levantar dados sigilosos sobre os outros Estados envolvidos na questão. É colocado em transcrição que as informações

15. helped me know when the other Permreps [Permanent Representatives] were telling the truth... revealed their real position on sanctions... gave us an upper hand in negotiations... and provided information on various countries 'red lines'.

ajudou-me saber quando os outros Permreps [Representantes Permanentes] estavam dizendo a verdade ... revelou sua verdadeira posição sobre sanções ... deu-nos uma mão superior nas negociações ... e forneceu informações sobre vários países 'linhas vermelhas' GREENWALD, 2014, P.138, tradução nossa)¹⁵.

..... Clientes econômicos: análise conjuntural da espionagem à Petrobras

Na seção anterior, pudemos observar o modo como os Estados Unidos obtiveram vantagem tática por meio da espionagem digital dos membros que integravam o Conselho de Segurança em uma reunião na qual possuíam prioridades a serem atendidas. No entanto, sua atuação não se limitava apenas a esse tipo de operação. A NSA possuía interesse comprovado na esfera econômica, e coletava informações sistematicamente de diversas empresas e instituições, atingindo múltiplos Estados. A respeito do assunto, Greenwald coloca:

A preocupação com os muitos usos que o governo poderia encontrar para este tipo de informação sensível é especialmente justificada porque, contrariamente às afirmações repetidas do Presidente Obama e a NSA, já é claro que um número substancial de atividades da agência não tem nada a ver com os esforços de antiterrorismo ou mesmo com a segurança nacional. Grande parte do arquivo de Snowden revelou que só pode ser chamado de espionagem econômica: espionagem e e-mail de interceptação que visa a gigante brasileira de petróleo Petrobras, conferências econômicas na América Latina, as empresas de energia na Venezuela e no México, e espiar pela NSA de aliados, incluindo o Canadá, a Noruega e Suécia—on do Ministério de Minas e empresas de energia e de energia em vários outros países. (GREENWALD, 2014, p. 129, tradução nossa)¹⁶.

16. Concern about the many uses that the government could find for this kind of sensitive information is especially justified because, contrary to repeated claims from President Obama and the NSA, it is already clear that a substantial number of the agency's activities have nothing to do with antiterrorism efforts or even with national security. Much of the Snowden archive revealed what can only be called economic espionage: eavesdropping and email interception aimed at the Brazilian oil giant Petrobras, economic conferences in Latin America, energy companies in Venezuela and Mexico, and spying by the NSA's allies—including Canada, Norway, and Sweden—on the Brazilian Ministry of Mines and Energy and energy companies in several other countries.

Um documento relevante que corrobora essa afirmação é intitulado *A Week In the Life of PRISM Reporting: Sampling of Reporting Topics From 2-8 Feb 2013* (GREENWALD, 2014, p. 132), pois esse delinea quais os focos temáticos das informações coletadas pela agência, que posteriormente viriam a ser repassadas a seus clientes. Lá estão definidos os seguintes focos: narcóticos, energia, segurança interna, questões políticas, comércio, aquisições militares, petróleo, e Israel¹⁷.

Com base nesses dados, é possível notar um interesse expressivo dos Estados Unidos no setor energético, uma ideia que encontra suporte no memorando da NSA de 2006 que afirma que “relatório incluiu a monitorização do investimento internacional no setor de energia dos países-alvo” (GREENWALD, 2014, P. 138, tradução nossa)¹⁸ e no documento de título *Private Networks Are Important* (GREENWALD, 2014, p. 130), no qual é descrito como a agência espionava as redes internas de duas empresas do setor energético: Gazprom e Petrobras. Ou seja, suas ações ultrapassavam a interceptação de informações sendo circuladas por meio da Internet e avançava para a invasão da estrutura interna de seus alvos. Nosso foco será no estudo do caso da Petrobras.

17. No original, respectivamente: narcotics, energy, internal security, political affairs, trade, military procurement, oil, e Israel.

18. reporting has included the monitoring of international investment in the energy sector of target countries

A Petróleo Brasileiro S.A. é uma empresa sociedade anônima de capital aberto e controle majoritariamente estatal, com 64% de controle acionário por parte do governo, que consolidou sua posição no mercado internacional entre 2006 e 2007, com o anúncio da descoberta de uma extensa camada pré-sal na costa brasileira que possuía um volume substancial de petróleo disponível para prospecção (WEBB, 2010).

Para a exploração da camada se mostrou necessário que a empresa desenvolvesse novas tecnologias voltadas à extração de petróleo em águas profundas, criando equipamentos e usando técnicas até então indisponíveis para nenhuma petroleira. Podemos observar também que, acompanhando esses movimentos, seu desempenho na Bolsa de Valores saltou de US\$8 por ação em agosto de 2000 para US\$70 por ação em maio de 2008, dando destaque internacional de modo relativamente rápido para a empresa (REUTERS, 2015).

Tal crescimento, no entanto, veio atrelado a um custo e, somado a prejuízos causados por esquemas de corrupção que afetavam a estatal, a Petrobras em 2010 foi levada a realizar a maior capitalização da história do mercado financeiro, levantando US\$ 69,97 bilhões por meio da venda de ações. Com isso alcançou um valor de mercado de US\$ 270 bilhões, o que a posicionou como segunda maior petroleira do mundo em termos de valor de mercado, logo abaixo da estadunidense Exxon Mobil. O propósito da capitalização era o combate do endividamento decorrente dos pesados investimentos que vinha fazendo em tecnologia e o avanço de seu plano de exploração efetiva da camada pré-sal (SCIARRETTA, 2010).

Se levarmos em conta o rápido crescimento, o volume de investimentos em novas tecnologias, e a capitalização recorde, fica claro que a atenção da comunidade internacional estava elevada em relação à Petrobras. Não se sabe a data na qual efetivamente foi iniciado o monitoramento, mas a espionagem estadunidense foi trazida à atenção da sociedade civil no dia 8 de setembro de 2013, por meio de reportagem apresentada no programa Fantástico da Rede Globo de televisão, uma semana após o mesmo veículo publicar a denúncia de que os meios de comunicação da presidente Rousseff estavam sendo espionados.

De coautoria com o jornalista Glenn Greenwald, a reportagem expunha determinados documentos de Snowden e explorava os conceitos principais por trás das ações da NSA, como alguns de seus alvos, métodos, e a questão do repasse de dados a clientes. A informação até então inédita trazida pela reportagem era o fato de a Petrobras ser um dos alvos da agência, passando por um monitoramento particularmente rígido, que buscava o conhecimento amplo dos movimentos da empresa e a análise de seus documentos internos (FANTÁSTICO, 2013).

Citando a reportagem do Fantástico como fonte, o senador Randolfe Rodrigues (PSOL) encaminhou o Requerimento da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, nº 90 de 2013, solicitando uma Audiência Pública com a presença da então presidente da Petrobras, Graça Foster, acompanhada por membros relevantes do governo. A maior preocupação expressa pelo senador era o fato de a revelação ter acontecido com proximidade à licitação do Campo de Libra, o maior campo da área pré-sal encontrado até então, enfatizando a necessidade da reafirmação da legitimidade do leilão que se seguiria, garantindo que clientes da NSA não possuíssem informações privilegiadas (SENADO FEDERAL, 2013b).

Na Audiência Pública realizada no dia 18 de setembro de 2013, Foster respondeu aos documentos de Snowden com o anúncio de que investiria R\$ 21,2 bilhões em segurança digital ao longo dos cinco anos seguintes, expandindo os recursos aplicados à área e aumentando sua

equipe de segurança da informação, que à época contava com cerca de 3 mil profissionais. Alegou também que a equipe realiza monitoramento em tempo integral de seus múltiplos sistemas digitais em busca de brechas, e ressaltou que contavam com a parceria de 36 empresas de segurança da informação para proteger a integridade de seu Centro Integrado de Processamento de Dados (SENADO FEDERAL, 2013a).

19. Ênfase proveniente do documento original.

No slide de número 20 da apresentação de Foster intitulada “Audiência Pública CPI da Espionagem” aparece em destaque a seguinte frase: “Eventual acesso de dados – ainda que inadmissível – não implica necessariamente na obtenção de Informações ou na detecção de Tecnologia”¹⁹ (SENADO FEDERAL, 2013a), o que parece dialogar diretamente com a preocupação de Rodrigues. Para justificar a afirmação, informou que os pacotes de dados sobre a Bacia de Libra já se encontravam à venda para potenciais clientes, e que acesso a eles não se constituía em um diferencial.

20. Confidencialidade de 2 anos para poços e de 5 anos para dados geofísicos; para informações rotineiras, o acesso é imediato. A Petrobras também reserva o direito de manter particular por até 10 anos informações compradas por empresas proprietárias de blocos de concessão (SENADO FEDERAL, 2013a).

Além disso, seguiu dizendo que mesmo que houvesse acesso a informações que ainda não haviam expirado seu período de confidencialidade²⁰, a natureza dos dados é geralmente bruta, e seria necessário seu processamento e a aplicação de outras fontes de inteligência para que se tornassem úteis (SENADO FEDERAL, 2013a). Ainda assim, Foster admitiu a existência de “motivações financeiras, ideológica e, no caso recente, até concorrenciais ou comerciais” (BITENCOURT, 2013).

Após a audiência, pouco ou nada mais foi comentado a respeito do caso. Diversas questões permanecem e são importantes de serem levantadas, principalmente a respeito de se a contestação apresentada por Rodrigues de fato contemplava o ponto mais importante do caso. O leilão estar ou não em risco é uma preocupação válida, mas um tanto específica. Em longo prazo pode ser mais relevante pensar na exclusividade da tecnologia desenvolvida na Petrobras para a exploração do pré-sal, pois a empresa possui pioneirismo na área, tendo sido reconhecida em 2015 na *Offshore Technology Conference* por alcançar profundidades recorde de exploração submarina, e também pelo corpo de seu trabalho na área, considerado excepcional (OTC, 2015).

Cabe também dialogar com Foster, pois a afirmação de que os dados possivelmente interceptados necessitavam de mais inteligência para serem interpretados trata apenas de um cenário de vazamento de informações, sem de modo algum contemplar um cenário em que a NSA possuísse acesso a toda a rede interna da Petrobras, que na realidade é o que os documentos de Snowden parecem indicar. Nessa situação, a agência disporia dos mesmos recursos que a empresa, tornando possível a plena interpretação de todas as informações arquivadas pela Petrobras.

A espionagem tampouco ocorreu de modo isolado, e está conectada a outras iniciativas, das quais podemos particularmente destacar o projeto OLYMPIA. O Ministério de Minas e Energia brasileiro estava sendo monitorado em uma parceria estadunidense com o governo do Canadá, demonstrando a variedade de clientes da NSA. A escolha desse alvo parece fortuita, pois também provia acesso a dados sobre empresas chave como a Petrobras e órgãos como a Agência Nacional de Petróleo. O objetivo principal do projeto era a coleta de metadados das comunicações

entre o ministério e demais atores nacionais e internacionais, mapeando com quem e quando eram trocados e-mails e telefonemas, mas o documento chega a citar a possibilidade do registro massivo do conteúdo das comunicações no futuro (FREEZE, 2013).

Quanto à motivação da espionagem, é importante destacar a falta de um documento que de modo absoluto defina a motivação da espionagem por parte da NSA. Existe mais de uma narrativa, e exploraremos algumas a seguir. Primeiramente, dentro da linha oficial de argumentação do governo brasileiro, o então ministro das Comunicações, Paulo Bernardo Silva, declarou a motivação como clara: “isso é espionagem de caráter comercial, industrial, é interesse [dos EUA] em saber questões sobre o pré-sal e outras de peso econômico e comercial. Portanto, é mais grave do que parecia à primeira vista”, uma visão corroborada pela então presidente Dilma Rousseff (CHAGAS, 2013).

Uma série de documentos confidenciais disponibilizados pelo WikiLeaks já constroem o panorama por um ângulo mais amplo, trazendo as empresas estadunidenses do setor energético como atores. Exxon-Mobil, Chevron, e El Paso já registravam ao menos desde 2006 queixas formais perante seu governo de que o Brasil possuía uma série de problemas para sua operação, destacados “*dysfunctional regulatory regime, high taxes, legal uncertainty, and tenuous security situation*”, assim como a dificuldade que tinham em lidar com a Receita Federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e categorizando os esforços reguladores da Agência Nacional do Petróleo como fracos ou insuficientes (WIKILEAKS, 2006).

Talvez ainda mais relevante seja outro documento datado de 2008, que corrobora de certo modo com a narrativa governamental e contém um relatório a respeito das oportunidades de investimento no Brasil como vistas pelas empresas estadunidenses do setor. Seu tom é semelhante ao documento anterior em diversos aspectos, demonstrando que nos dois anos que os separam pouco havia progredido em relação à confiabilidade da empresa. No entanto, uma passagem específica pode nos trazer um ponto analítico interessante:

O presidente da Devon Energy, Murilo Marroquim, acrescentou que a Petrobras mentiu sobre as perspectivas fáceis de encontrar petróleo em áreas sub-sal devido à descoberta Tupi. Ele acreditava que a Petrobras influenciou o GOB para remover os blocos do 9º leilão de petróleo para evitar uma forte concorrência com outros concorrentes. Devon afirmou que a Petrobras não possuía equipamentos de perfuração suficientes e teve interesse em remover esses blocos para permitir mais tempo de preparação para a licitação desses blocos em futuros leilões (WIKILEAKS, 2008, tradução nossa).²¹

Ou seja, existia uma desconfiança ativa na capacidade da Petrobras atuar na camada pré-sal, no que estava se apresentando como um dos maiores acontecimentos do mercado de petróleo da época. É plausível somar os documentos e inferir que existia uma forte demanda por parte do setor empresarial para que clientes como os Departamentos Executivos Federais de Comércio e Energia ativassem a NSA, buscando um relatório da viabilidade do investimento.

Um último documento intitulado “*Can the Oil Industry Beat Back the Pre-Salt Law?*” apresenta questionamentos por parte das gigantes do

21. Devon Energy's President Murilo Marroquim added that Petrobras had lied about the easy prospects of finding oil in under-salt areas due to the Tupi discovery. He believed Petrobras influenced the GOB [Government of Brazil] to remove the blocks from the 9th oil auction to avoid stiff competition with other bidders. Devon asserted that Petrobras did not have sufficient drilling equipment so had an interest in removing those blocks to allow more preparation time for it to bid for those blocks in future auctions.

petróleo a respeito do quadro regulamentar do pré-sal, que consideravam “debilitante” para suas operações. Por todo o documento se discutem possibilidades de afetar o estabelecimento das regras, incluindo receber o apoio de José Serra (à época candidato a presidência pelo PSDB), firmar parcerias com a então ainda promissora OGX de Eike Batista, estabelecer diálogo com câmaras de comércio e federações de indústria, e uma série de outras opções. Fica aparente que a preocupação com a questão era alta (WIKILEAKS, 2009).

Sumário das repercussões da espionagem digital

Os casos estudados no presente artigo representam uma pequena parcela do corpo total da espionagem da NSA, considerando apenas os documentos tornados públicos, que por sua vez também são uma parcela de um todo. A máquina de espionagem construída pelos EUA e sua agência possui uma escala surpreendente, e deve continuar a ser estudada, pois com o escopo que alcançou e a crescente importância da Internet e do meio digital no mundo, o potencial é alto de a NSA continuar a encontrar brechas legais para prosseguir com suas ações, encontrando novos alvos e clientes, assim perpetuando um ciclo vicioso.

Em novembro de 2013, Brasil e Alemanha apresentaram conjuntamente um projeto simbólico de Resolução perante a ONU, declarando a importância de que seja observado o direito internacional à privacidade online. Mesmo sem apontar especificamente para as ações dos EUA, o documento é uma clara resposta aos documentos de Snowden, de forma que Navi Pillay, Alta Comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, citou as evidências expostas por ele como objetos essenciais à composição da Resolução (WILLIAMS, 2013). Em 18 de dezembro de 2013, a proposta foi adotada pela Assembleia Geral da ONU na forma da Resolução 68/167, de título *The Right to Privacy in the Digital Age* (UNITED NATIONS, 2014).

Em 1 de junho de 2015, também como consequência de discussões decorrentes das revelações de Snowden, provisões do Patriot Act expiraram, o que levou Obama e outros políticos estadunidenses a declararem que isso representaria o fim da coleta massiva de dados, com afirmações da própria NSA de que ocorreria o desligamento do programa no dia 31 de maio de 2015 (DIAMOND, 2015). No entanto, seria ingênuo acreditar que apenas com esse evento a espionagem seria encerrada por completo, principalmente se levarmos em conta as questões aqui expostas e o fato de que em primeiro lugar só foram procuradas provisões legais para apoiar o PRISM após ele já estar estabelecido e funcional.

Em 29 de fevereiro de 2016 a Comissão Europeia estabeleceu o *EU-US Privacy Shield* detalhando medidas adotadas pelos EUA e pela União Europeia para permitir que se restaure a confiança nas trocas de dados entre ambos. Uma vez ratificadas, estas passaram a tornar uma violação formal de acordo entre as partes a existência de um programa como o PRISM. É importante observar, no entanto, que essas medidas se aplicam apenas às relações entre estes dois atores (CAREY OLSEN, 2016).

Como observamos, a “Era Digital” traz consigo uma série de novas questões com implicações consideráveis para as Relações Internacionais, e

se faz necessário maiores estudos a respeito de questões como o processo de tomada de decisão de atores internacionais, pois é possível que estes estejam providos de informações relevantes que deveriam em princípio pertencer apenas às outras contrapartes das negociações. Entramos em um momento de transição ainda incerto, e aqui pudemos observar algumas de suas consequências.

Referências

- BITENCOURT, R. Petrobras investirá R\$ 21 bilhões em segurança da informação até 2017. **Valor Econômico**, 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3274120/petrobras-investira-r-21-bilhoes-em-seguranca-da-informacao-ate-2017>>. Acesso em: 9 jun 2015.
- BUSH, G. W. President's Radio Address. **The White House**, 2005. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/12/20051217.html>>. Acesso em: 2 jun 2015. Transcrição de discurso.
- CAREY OLSEN. The European Commission Unveils the new EU-US Privacy Shield. **Carey Olsen**, 2016. Disponível em: <http://www.careyolsen.com/publications/the-european-commission-unveils-the-new-eu-us-privacy-shield?utm_source=Mondaq&utm_medium=syndication&utm_campaign=View-Original>. Acesso em: 30 ago 2016.
- CHAGAS, P. V. Explicações dos Estados Unidos sobre espionagem foram falsas, diz ministro. **Agência Brasil**, 2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-09-03/explicacoes-dos-estados-unidos-sobre-espionagem-foram-falsas-diz-ministro>>. Acesso em: 30 ago 2016.
- CONGRESS. H.R.6304 - FISA Amendments Act of 2008. **Congress.gov**, 2008. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/6304/text>>. Acesso em: 2 jun 2015.
- DIAMOND, J. Patriot Act provisions have expired: What happens now? **CNN**, 2015. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2015/05/30/politics/what-happens-if-the-patriot-act-provisions-expire/>>. Acesso em: 2 jun 2015.
- EFF. STATEROOM Guide. **Electronic Frontier Foundation**, 2013. Disponível em: <<https://www.eff.org/files/2013/11/15/20131027-spiegel-embassy.pdf>>. Acesso em: 31 out 2016.
- ELLIOTT, J.; MEYER, T. Claim on "Attacks Thwarted" by NSA Spreads Despite Lack of Evidence. **ProPublica**, 2013. Disponível em: <<http://www.propublica.org/article/claim-on-attacks-thwarted-by-nsa-spreads-despite-lack-of-evidence>>. Acesso em: 2 jun 2015.
- FANTÁSTICO. Petrobras foi espionada pelos EUA, apontam documentos da NSA. **G1 - Fantástico**, 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/09/petrobras-foi-espionada-pelos-eua-apontam-documentos-da-nsa.html>>. Acesso em: 8 jun 2015. Transcrição de programa televisivo.
- FREEZE, C. Read a CSEC document that was first acquired by Edward Snowden. **The Globe and Mail**, 2013. Disponível em: <<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/read-a-csec-document-on-brazil-that-was-first-acquired-by-edward-snowden/article15699941/>>. Acesso em: 30 ago 2016.
- GELLMAN, B.; NAKASHIMA, E. U.S. spy agencies mounted 231 offensive cyber-operations in 2011, documents show. **The Washington Post**, 2013. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-spy-agencies-mounted-231-offensive-cyber-operations-in-2011-documents-show/2013/08/30/d090a6ae-119e-11e3-b4cb-fd7ce041d814_story.html>. Acesso em: 2 jun 2015.
- GREENWALD, G. **No Place to Hide**: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State. New York City: Metropolitan Books, 2014.
- GREENWALD, G.; MACASKILL, E. NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others. **The Guardian**, 2013. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/us-tech-giants-nsa-data>>. Acesso em: 2 jun 2015.
- GREENWALD, G.; MACASKILL, E.; POITRAS, L. Edward Snowden: the whistleblower behind the NSA surveillance revelations. **The Guardian**, 2013. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2013/jun/09/edward-snowden-nsa-whistleblower-surveillance>>. Acesso em: 2 jun 2015.

HARDING, L. **The Snowden Files: The Inside Story of the World's Most Wanted Man**. New York City: Vintage, 2014.

MACASKILL, E.; DANCE, G. NSA files decoded: Edward Snowden's surveillance revelations explained. **The Guardian**, 2013. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/interactive/2013/nov/01/snowden-nsa-files-surveillance-revelations-decoded>>. Acesso em: 2 jun 2015.

NAIMAN, R. Can Brazil Save the World From War With Iran? **The World Post**, 2010. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/robert-naiman/can-brazil-save-the-world_b_561475.html>. Acesso em: 2 jun 2015.

OBAMA, B. 'Meet the Press' transcript for Dec. 7, 2008. **Meet the Press**, 2008. Disponível em: <http://www.nbcnews.com/id/28097635/ns/meet_the_press/t/meet-press-transcript-dec/>. Acesso em: 4 jun 2015.

OBAMA, B. Obama On NSA Spying: "We Have Struck The Appropriate Balance" Of Privacy And Security. **Real Clear Politics**, 2013. Disponível em: <http://www.realclearpolitics.com/video/2013/06/19/obama_on_nsa_spying_we_have_struck_the_appropriate_balance_of_privacy_and_security.html>. Acesso em: 2 jun 2015. Discurso em formato de vídeo.

OTC. OTC Names 2015 Distinguished Achievement Award Recipients. **OTC**, 2015. Disponível em: <<http://www.otcnet.org/page.cfm/Action=Press/libID=1/listID=7/libEntryID=26>>. Acesso em: 10 jun 2015.

POITRAS, L. The National Security Agency's Domestic Spying Program. **The New York Times**, 2012. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2012/08/23/opinion/the-national-security-agencys-domestic-spying-program.html>>. Acesso em: 4 jun 2015.

POITRAS, L.; ROSENBAACH, M.; STARK, H. Codename 'Apalachee': How America Spies on Europe and the UN. **Spiegel Online International**, 2013. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/world/secret-nsa-documents-show-how-the-us-spies-on-europe-and-the-un-a-918625-2.html>>. Acesso em: 9 jun 2015.

REPUBLIC OF TURKEY. 17.05.2010 Joint Declaration of the Ministers of Foreign Affairs of Turkey, Iran and Brazil. **Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs**, 2010. Disponível em: <http://www.mfa.gov.tr/17_05_2010-joint-declaration-of-the-ministers-of-foreign-affairs-of-turkey-iran-and-brazil_en.mfa>. Acesso em: 3 jun 2015.

REUTERS. Petroleo Brasileiro Petrobras SA (PBR). **Reuters**, 2015. Disponível em: <<http://www.reuters.com/finance/stocks/overview?symbol=PBR>>. Acesso em: 6 jun 2015.

SCIARRETTA, T. Petrobras capta R\$ 120,4 bi com ações. **Folha de São Paulo**, 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2010/09/803932-petrobras-capta-r-1204-bi-com-acoes.shtml>>. Acesso em: 9 jun 2015.

SENADO FEDERAL. Documentos de Audiências Públicas. **Senado Federal**, 2013a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/listaAudiencia.asp?cc=38>>. Acesso em: 9 jun 2015.

SENADO FEDERAL. Projetos e Matérias Legislativas: RRE - Requerimento da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, nº 90 de 2013. **Senado Federal**, 2013b. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=136343&c=PDF&tp=1>>. Acesso em: 8 jun 2015. Documento no formato PDF.

THE WHITE HOUSE. Liberty and Security in a Changing World. **The White House**, 2013. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2013-12-12_rg_final_report.pdf>. Acesso em: 2 jun 2015. Documento em formato PDF.

UNITED NATIONS. Security council demands Iran suspend uranium enrichment by 31 august, or face possible economic, diplomatic sanctions. **United Nations: Meetings Coverage and Press Releases**, 2006. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2006/sc8792.doc.htm>>. Acesso em: 2 jun 2015.

UNITED NATIONS. Security Council Imposes Additional Sanctions on Iran, Voting 12 in Favour to 2 Against, with 1 Abstention. **United Nations: Meetings Coverage and Press Releases**, 2010. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2010/sc9948.doc.htm>>. Acesso em: 2 jun 2015.

UNITED NATIONS. Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013. **United Nations**, 2014. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/449/47/PDF/N1344947.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 jun 2015. Arquivo em formato PDF.

WAN, W.; NAKASHIMA, E. Report ties cyberattacks on U.S. computers to Chinese military.

The Washington Post, 2013. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/world/report-ties-100-plus-cyber-attacks-on-us-computers-to-chinese-military/2013/02/19/2700228e-7a6a-11e2-9a75-dab0201670da_story.html>. Acesso em: 2 jun 2015.

WEBB, T. Petrobras aspires to be world's biggest oil producer. **The Guardian**, 2010. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/business/2010/nov/15/petrobras-oil-gas-industry>>. Acesso em: 10 jun 2015.

WIKILEAKS. U.S. Oil Exploration/Production Firms Find Brazilian Investment Climate Wanting. **Public Library of US Diplomacy**, 2006. Disponível em: <https://www.wikileaks.org/plusd/cables/06BRASILIA1178_a.html>. Acesso em: 25 ago 2015.

WIKILEAKS. U.S. oil companies on investment opportunities in Brazil. **Public Library of US Diplomacy**, 2008. Disponível em: <https://www.wikileaks.org/plusd/cables/08RIODEJANEIRO19_a.html>. Acesso em: 8 set 2015.

WIKILEAKS. Can the Oil Industry Beat Back the Pre-Salt Law? **Public Library of US Diplomacy**, 2009. Disponível em: <https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIODEJANEIRO369_a.html>. Acesso em: 30 ago 2016.

WILLIAMS, C. J. U.N. votes to protect online privacy; Edward Snowden leaks credited. **Los Angeles Times**, 2013. Disponível em: <<http://www.latimes.com/world/worldnow/la-fg-wn-un-surveillance-privacy-rights-edward-snowden-20131219-story.html#axzz2nzV4bWSn>>. Acesso em: 10 jun 2015.

Resenha

De mãos dadas com os irmãos: a postura sul-americana do discurso diplomático brasileiro

Holding hands with brothers: the south american stance of brazilian diplomatic discourse

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes dos. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2014, 248 p.

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p89](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p89)

Jamile Lourdes Ferreira Tajra¹

Recebido em: 19 de agosto de 2016

Aprovado em: 04 de novembro de 2016

1. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública e da rede de pesquisadores Observatório das Nacionalidades. ORCID: orcid.org/0000-0003-4179-0662

Fruto da tese de mesmo título, apresentada pelo diplomata brasileiro Luís Cláudio Villafañe Gomes dos Santos ao Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr), defendida e aprovada com louvor em 2006, o livro *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*, publicado em 2014 pela Fundação Alexandre de Gusmão, no esforço de trazer ao grande público os resultados das pesquisas realizadas no âmbito do IRBr, oferece um panorama histórico desde o período imperial (1822-1889) até o marco temporal de 31 de dezembro de 2010, da identidade e filiação à ideia de América do Sul por parte da política externa brasileira.

Com prefácio do também diplomata Gelson Fonseca, o livro é composto por introdução, quatro capítulos, nos quais o autor busca de forma acurada apresentar o que Fonseca chamou de uma “arqueologia” do termo América do Sul na trajetória diplomática brasileira, e conclusões, onde retoma os principais pontos trabalhados e traça considerações sobre a construção da identidade sul-americana do discurso diplomático do país.

Com uma análise longitudinal, atenta em definir as características próprias de cada período analisado, i.e., a lógica interna a cada narrativa sobre a identidade internacional do Brasil, Santos oferece um estudo de leitura obrigatória àqueles que desejem conhecer melhor a incorporação da América do Sul como eixo do discurso e da ação diplomática do Brasil, com especial foco às diferentes visões e tratamentos dados à região pelos governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e os dois primeiros anos da gestão Lula da Silva.

Logo na introdução, o autor esclarece que não foi sua intenção traçar um inventário acerca das ações da política externa do Brasil no tocante aos países sul-americanos. Em sua empreitada, limitou-se a verificar em uma ampla gama de fontes oficiais (relatórios da Secretaria de Assuntos Estrangeiros, relatórios do Ministério das Relações Exteriores, discursos de presidentes, embaixadores e diplomatas, etc.), o destaque dado às relações com os países da América Latina e, mais tarde, da América do Sul. Santos procura ainda, no conteúdo desses documentos, o grau de identificação do país com os vizinhos, o que, para ele, está no cerne da construção da identidade internacional do Brasil desde o Império, para a qual as possibilidades de variação de América, América Latina e América do Sul, sempre tiveram papel central.

Para o autor, tomando o aporte teórico da história dos conceitos, as identidades são sempre contingentes e relacionais. Destarte, a afirmação da identidade de um país ou região, via de regra, faz-se em contraposição às características e definições de outros povos, países ou regiões, noção a que o historiador alemão, Reinhart Koselleck, chamou de “contraconceitos assimétricos”. Assim, da mesma forma que a identidade internacional do Brasil em outro momento histórico se fez em oposição aos vizinhos latino-americanos republicanos e caudilhescos (SANTOS, 2004), a renovada identidade sul-americana da política externa e da diplomacia brasileira, busca se afirmar destacando pontos em comum nas trajetórias dos países da região – como os fatos de terem sido colônias de exploração das Metrôpoles Europeias e, já no século XX, alvo do interesse imperialista estadunidense – em oposição às experiências históricas de outras nações e regiões do mundo.

O primeiro capítulo se dedica discutir a relação entre geografia e identidade no subcontinente e, dessa forma, desvendar o que há de arbitrário por trás de conceitos como América, América Latina, Terceiro Mundo, Ocidente e América do Sul, para os quais a sombra de poder projetada pelos Estados Unidos (EUA) sempre funcionou como contrapeso. Nesse sentido, para Santos, se “desde os movimentos de independência, as identidades latino-americanas definiram-se, em grande medida, tendo os Estados Unidos como referência” (2014, p. 59), como contraconceito assimétrico, o “outro” americano estaria igualmente no cerne da construção das identidades latino e sul-americana do subcontinente, como com o Pan-americanismo (1822), iniciativa dos EUA para conter e-ou reorientar as iniciativas de integração regional.

Do mesmo modo, no decorrer do século XX, alguns eventos foram importantes para a construção política do conceito de América Latina, como a Revolução Cubana, com a consequente expulsão do país da Organização dos Estados Americanos (OEA) (1959) e a adesão do México ao *North American Free Trade Agreement* (Nafta) (1992) que, de certa forma, esvaziou sua pretensa identificação enquanto país latino-americano. Estes dois eventos exemplificam claramente a problemática demarcação da região, que foge às definições simplistas que a reduzem a uma área geográfica do globo ou às línguas oficiais faladas pelas populações.

Diante disso, a efetiva consolidação da noção de América Latina, para o autor, apenas se observaria de forma concreta – ou menos

problemática – com a instituição da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL-ONU), em 1948, no contexto pós-II Guerra Mundial. A noção de América do Sul, por sua vez, estaria intimamente vinculada à tentativa dos EUA, e a recusa dos países da região de instituir uma zona de livre comércio continental, a ALCA já na década de 1990.

Além disso, segundo Santos,

o processo de construção e afirmação das identidades dos países do continente americano foram elaboradas com diferentes ênfases em linhas que marcam binômios como: rico e pobre, república e monarquia [...], subdesenvolvido e desenvolvido, etc.” (2014, p. 60).

Dessa forma, o processo de construção conceitual variou em função das contingências dadas tanto pelos processos históricos quanta pela dinâmica do sistema internacional.

No capítulo seguinte, o autor apresenta uma revisão histórica das relações do Brasil com as repúblicas sul-americanas, desde o Império – que claramente recusava-se a se filiar aos vizinhos sul-americanos, preferindo a identificação com a Metrópole europeia (SANTOS, 2004) – passando pelo século XX, que, sempre tendo que lidar com o contrapeso americano (EUA), efetivou, não sem interrupções e até retrocessos, sua identidade internacional latino e sul-americana – até o emergir do século XXI, quando, finalmente, o discurso diplomático assumiria uma identidade declaradamente sul-americana.

Santos destaca então que a noção de América do Sul foi quase ausente durante o Império. Durante todo o período imperial (1822-1889), o termo “América do Sul” apareceria apenas três vezes nos relatórios da Secretaria dos Negócios Estrangeiros, nos volumes referentes ao ano de 1844, 1855 e 1888.

Fazendo menção à importante figura do Barão do Rio Branco para a diplomacia e o modo de pensar a política externa brasileira, sobre o que mais detalhadamente discorreu em obras anteriores: *O Dia em que adiaram o carnaval* (2010) e *O Evangelho do Barão* (2012), o autor infere que nos primeiros anos da República, as iniciativas de integração, via de regra, seguiriam o cálculo realista de Rio Branco para o estabelecimento de uma aliança não escrita com os EUA, que “serviria para aumentar o débil e limitado poder brasileiro na região ou para neutralizar uma possível intervenção dos EUA em caso de conflito com os vizinhos” (2014, p. 74).

O governo de Juscelino Kubitschek, por sua vez, com sua proposta de uma Operação Pan-Americana (OPA) (1958) para estreitar laços com os países da região, substituiu a postura de aliado especial dos Estados Unidos por um enfoque centrado nas relações multilaterais. Além da OPA, Kubitschek fazia alusão a uma maior participação do país na OEA; a valorização do Conselho Interamericano Econômico (Cies); a intensificação da participação na ONU, inclusive na CEPAL; e a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) (1960).

A identidade internacional do Brasil transitou, nesse período, de uma identidade americana para uma postura de clara identificação latino-americana, em contraposição – porém não oposição – aos EUA. Nas palavras de Santos, nesse momento, “pela primeira vez, o ‘outro’

que ajuda a definir os contornos da identidade brasileira deixou de ser os países hispano-americanos” (2014, p. 97).

O autor disserta, ainda, sobre a identificação com – e o tratamento dado aos – países da região durante a Política Externa Independente (PEI), que colocou o Brasil a par do debate econômico dos países em desenvolvimento e das questões que perpassavam o eixo Norte-Sul mundial, procurando também estabelecer laços identitários com a Ásia e da África e falando abertamente em favor da descolonização. Durante o Regime Militar, por sua vez, o país oscilou entre um claro alinhamento aos EUA (Castello Branco) à cooperação com os países em desenvolvimento (Costa e Silva), chegando até o retorno da dimensão latino-americana da identidade internacional brasileira (Médici e Figueiredo).

Os processos de Redemocratização dos países latino-americanos, a seu turno, somados à crescente marginalização da região e aos problemas econômicos comuns, segundo o autor, contribuíram para criar um contexto favorável ao reforço da identidade latino-americana. No Brasil, como resposta a esse movimento de aproximação, a Constituição de 1988 apresentaria como inovação a busca por um maior entendimento entre os países da América Latina como princípio orientador da República.

O terceiro capítulo é inteiramente dedicado às reuniões de presidentes da América do Sul, as quais o autor considera como os primeiros e imprescindíveis passos para a efetiva aproximação entre os países da região que se observaria nos anos seguintes. A primeira reunião, ocorrida em Brasília em agosto de 2000, contou com o envolvimento pessoal do então presidente Fernando Henrique Cardoso. A partir dali, as relações do Brasil com os demais países da América do Sul passou por uma requalificação de modo a, poucos anos depois, tornar a região uma prioridade para a PEB.

Preocupados em fortalecer, sobretudo, a integração física entre os países, os focos dos encontros eram: democracia, direitos humanos, combate às drogas e financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Àquela altura, FHC acreditava no estabelecimento de alianças de geometria variável, com foco na integração física e, ainda, na promoção da liderança brasileira na região. Fruto deste primeiro Encontro foi a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (2000). Dois anos mais tarde, um novo encontro seria realizado no Equador que, juntamente com a Venezuela, posteriormente, abrigaria as sedes físicas da futura União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Toda essa arquitetura regional, sugere Santos, daria as bases necessárias para que o presidente seguinte, Lula da Silva, implementasse seu projeto de maior aproximação aos países sul-americanos e efetivo fomento e diversificação da integração regional. O governo Lula, e seu tratamento dado à América do Sul, é tema do quarto e último capítulo do livro.

A partir de então, a integração sul-americana passaria a ser vista como um dos pontos de partida para promover uma transformação no sistema mundial, da qual o Brasil passou a demonstrar claramente

o interesse em participar. As assimetrias entre os países da região, outrora tratadas como condicionante e fator de atraso à marcha de integração, passaria a ser tratada pela via das particularidades e riquezas de cada país, que, no âmbito regional, diversificaria e fortaleceria a integração.

Para exemplificar esse protagonismo da região nos planos do Brasil, Santos ressalta a criação de uma subsecretaria-geral para a América do Sul (SGAS) no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, em 2003; a diversificação temática e o aprofundamento da integração no âmbito do MERCOSUL e; a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, que emergia sobre valores como, paz e segurança internacional, democracia, direitos humanos e luta contra a pobreza na região, priorizando três pilares principais, quais sejam: diálogo político, integração econômica e comercial, e integração da infraestrutura de transportes, energia e comunicações².

O principal objetivo da CASA, além de efetivar uma zona de paz entre os países, seria o de desenvolver um espaço de inflexão de parâmetros políticos, econômicos, ambientais infraestruturais que potencializassem e fortalecessem uma identidade própria na América do Sul. Ali, a integração regional era tida, para o Brasil, como para uma oportunidade essencial para a garantia dos interesses brasileiros, além de oferecer o espaço necessário ao exercício de uma, nas palavras do então presidente, Lula, política externa ativa e altiva.

Nas conclusões, o autor retoma três pontos centrais apresentados ao longo do livro. Destaca Santos que: 1) a história do conceito de América do Sul como elemento da identidade internacional brasileira a partir do discurso diplomático começou em 1850, mas 2) a concepção atual do termo América Latina só se tornaria universal depois da II Guerra Mundial, por sua vez, 3) tornando-se protagonista no discurso presidencial e diplomático apenas nos primeiros anos do século XXI.

Luís Cláudio Villafañe Gomes dos Santos, seguindo uma tradição de acertos na escolha de seus temas e objetos de pesquisa, disponibiliza neste livro, um estudo que, embora não obedeça aos rígidos requisitos de um texto acadêmico³, consta de uma excelente fonte aos pesquisadores dos fenômenos que perpassam a história da diplomacia e da política externa brasileira, além de oferecer importantes dados sobre a produção discursiva e de documentos acerca da diplomacia brasileira no tocante à América do Sul. A grande contribuição do livro reside no aporte histórico que oferece à compreensão da construção e, nos últimos anos, do resgate da América do Sul como foco da identidade e do projeto político, que de acordo com Santos, seguirá como um dos elementos centrais da política externa brasileira.

Além de contribuir para os estudos sobre a construção da identidade latino ou sul-americana do Brasil, a aplicação do modelo teórico da história dos conceitos à realidade empírica da produção da diplomacia brasileira no tocante aos países latino e sul-americano em muito contribui para a compreensão da própria identidade internacional do país em perspectiva ampla, levando em conta o caráter contingente e cambiante da construção da identidade internacional de um país.

2. Em maio de 2008, a CASA foi substituída pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

3. A rigor, uma tese de conclusão do Curso de Altos Estudos do IRBr caracteriza-se por ser um trabalho avançado de pesquisa sobre determinado tema da política externa ou do interesse internacional do Brasil, cuja defesa é tida como requisito à ascensão na carreira diplomática e em que a banca avaliadora é composta por professores, pesquisadores e também por diplomatas de carreira. Dessa maneira, como mesmo Santos (2014:sn) apresenta no prólogo do livro, uma tese do CAE, caracteriza-se por ser um “exercício de forma bastante próxima dos cânones da academia, mas na verdade, marcado por seu caráter de rito de passagem no decurso da carreira dos diplomatas brasileiros”. Uma característica central das teses ali desenvolvidas é ainda, sua “relevância diplomática”, cujos trabalhos geralmente discorrem sobre temas de caráter prático da Política Externa Brasileira. Essa característica, por sua vez, certamente limita a possibilidade de escolha de temas e mesmo o potencial crítico dos trabalhos, o que, de maneira alguma, retira do livro de Santos sua relevância e contribuição ao debate acadêmico.

REFERÊNCIAS

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes dos. **O evangelho do Barão: Rio Branco e a identidade brasileira**. São Paulo: Editora da UNESP, 2012.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes dos. **O dia em que adiaram o carnaval – Política externa e a construção do Brasil**. São Paulo: Editora da UNESP, 2010.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes dos. **O Brasil entre a América e a Europa: o império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.