

# **FRoNteira**

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais

## PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

*Grão-chanceler:* Dom Walmor Oliveira de Azevedo

*Reitor:* Dom Joaquim Giovani 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 – Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



**editora  
PUC Minas**

**EDITORA PUC MINAS**

*Direção e coordenação editorial:* Mariana Teixeira de Carvalho Moura

*Comercial:* Paulo Vitor de Castro Carvalho

*Conselho editorial:* Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev'Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Moraes Hanriot.

**EDITORA PUC MINAS** • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico

Tel: (31) 3319.9904 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil

e-mail: [editora@pucminas.br](mailto:editora@pucminas.br)

ISSN: 1679-5377

# FRoNteira

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais



Pontifícia Universidade  
Católica de Minas Gerais  
**PUC Minas** Curso de Relações Internacionais

Belo Horizonte  
v. 19 n. 37  
p. 1 - 175  
1º sem. 2020

# **FRONTEIRA**

## **Conselho Executivo**

Prof. Javier Alberto Vadell  
Prof. Leonardo César Ramos

## **Estagiários**

Ana Rachel Simões Fortes  
Fabiana Freitas Sander  
Júlia Clara Lúcio de Araújo  
Juliana de Faria Campos  
Marina D'Lara Siqueira Santos  
Matheus de Abreu Costa Souza  
Pedro Diniz Rocha  
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes  
Vinícius Tavares de Oliveira  
Victor de Matos Nascimento

## **Conselho Editorial**

Alexandre César Cunha Leite (Universidade Estadual da Paraíba)  
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília)  
André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)  
Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília)  
Antônio Jorge Ramalho da Rocha (Universidade de Brasília)  
Carlos Augusto Canedo (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Carlos Aurélio Pimenta Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Clóvis Brigagão (Universidade Cândido Mendes)  
Domício Proença Júnior (Universidade Federal do Rio de Janeiro)  
Eduardo José Viola (Universidade de Brasília)  
Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Flávia de Campos Mello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)  
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)  
João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)  
José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)  
Léa Guimarães Souki (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Leonardo Nemer Caldeira Brant (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Marcelo Galuppo (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Maria Elizabeth Marques (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Maria Izabel Valladão de Carvalho (Universidade de Brasília)  
Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Mônica Herz (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)  
Nizar Messari (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)  
Onofre dos Santos Filho (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Oswaldo Bueno Amorim Filho (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Paulo José dos Reis Pereira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)  
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)  
Ricardo Seitenfus (Universidade Federal de Santa Maria)  
Taiane Las Casas Campos (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

## **Apoio**

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)  
Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

F935 Fronteira: Revista de Iniciação Científica. – v.1, n.1  
(2001-). – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2001- .  
v.  
ISSN 1679-5377  
Semestral  
1. Relações internacionais - Periódicos. I. Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais. Curso de Relações  
Internacionais.

CDU: 327(05)

# Sumário

|                                                                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Os princípios da soberania e cooperação internacional<br>e o desenvolvimento das relações entre os Parques<br>Nacionais do Iguaçu e Iguazú .....          | 7  |
| <i>The principles of sovereignty and international cooperation and<br/>the development of relations between the Iguaçu and Iguazú<br/>National Parks</i>  |    |
| João Alípio Anastácio de Paula Correa<br>Katiane Fernandes Camacho<br>Pedro Henrique Ribeiro                                                              |    |
| A Guerra da Lagosta: projetos autonomistas<br>em rota de colisão.....                                                                                     | 25 |
| <i>The Lobster War: autonomist projects on a collision course</i>                                                                                         |    |
| Geórgia Bernardina de Menezes Gomes<br>Isadora Rodrigues Atiense<br>Júlia Brigoni Maciel<br>Luiz Marcelo Michelon Zardo                                   |    |
| A securitização das mudanças climáticas e suas<br>implicações para as Relações Internacionais .....                                                       | 48 |
| <i>The securitization of climate change and its implications to<br/>International Relations</i>                                                           |    |
| Bárbara Campos Diniz<br>Camilla Souza Santos                                                                                                              |    |
| O papel da China na governança e desenvolvimento<br>mundial: o Banco Asiático de Investimento em<br>Infraestrutura como alternativa ao Banco Mundial..... | 63 |
| <i>The role of China in the world's governance and development:<br/>the Asian Infrastructure Investment Bank as an alternative to<br/>the World Bank.</i> |    |
| Guilherme Rodolfo Silva                                                                                                                                   |    |

|                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sistema político-eleitoral e desempenho econômico:<br>uma análise do perfil eleitoral brasileiro ..... | 84 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

*Politico-electoral system and economic performance: an analysis  
of the Brazilian electoral profile*

Christiano Simões de Oliveira Filho

|                                                                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Juventude, paz e segurança: a importância dos jovens<br>nos processos de paz de acordo com o Conselho de<br>Segurança da ONU ..... | 103 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

*Youth, Peace and Security: the importance of young people in  
peace processes according to the UN Security Council*

Henrique Gomes e Silva

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Construindo pontes? A estrutura da política<br>internacional: mesmo conceito, distintas abordagens ..... | 119 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

*Building bridges? The structure of international politics: same  
concept, distinct approaches*

Kaianne Antoniazzi Premoli

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Centros financeiros offshore e o combate à lavagem de<br>dinheiro: o caso das Bahamas..... | 140 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

*Offshore financial centers and the fight against money  
laundering: the case of the Bahamas*

Brenda Araujo Fontana

Gabriel Ribeiro Petribu

Pedro Aluizio Resende Leão

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Cooperação regional em uma perspectiva geopolítica: o<br>Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) ..... | 159 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

*Regional cooperation in a geopolitic perspective: the Amazon  
Cooperation Treaty*

Ana Carolina Dias Terra

Rafaela Mello Rodrigues de Sá

Stephanie Braun Clemente

# Os princípios da soberania e cooperação internacional e o desenvolvimento das relações entre os Parques Nacionais do Iguaçu e Iguazú

*The principles of sovereignty and international cooperation and the development of relations between the Iguaçu and Iguazú National Parks*

João Alípio Anastácio de Paula Correa\*  
Katiane Fernandes Camacho \*\*  
Pedro Henrique Ribeiro de Oliveira \*\*\*

## Resumo

O Parque Nacional do Iguaçu, brasileiro, e o Parque Nacional Iguazú, argentino, partilham um único ecossistema. Embora haja previsão expressa na Constituição Federal, em seu artigo 4.º, inciso IX, não existe de fato uma política oficial de cooperação entre os Estados, de forma que a divisão da proteção acaba por prejudicar a efetiva preservação do Parque. Neste sentido, o presente estudo tem como objetivo identificar a necessidade de se cooperar para a preservação ambiental. O trabalho evidencia e apresenta, através de fundamentos jurídicos nacionais e internacionais, a obrigação brasileira de cooperar, ante a indispensabilidade da preservação da fauna e flora do Parque, com o Estado argentino.

**Palavras-chave:** Cooperação para a preservação. Parques Nacionais. Interdependência ambiental. Obrigação de cooperar.

## Abstract

The Brazilian Iguaçu National Park and the Argentine Iguazú National Park share a unique ecosystem. Although there is an express provision in the Brazilian Federal Constitution, in its article 4, item IX, in fact there is no official policy of cooperation between the states, thus the division of protection ends up harming the effective preservation of the Park. In this sense, the present study aims to identify the need to cooperate for environmental preservation. The paper shows and presents, through national and international legal bases, the Brazilian obligation to cooperate, given the indispensability of the preservation of the fauna and flora of the Park, with the Argentine State.

**Keywords:** Cooperation for preservation. National Parks. Environmental interdependence. Obligation to cooperate.

\* Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Especialista em Geopolítica e Defesa pela UFRGS e, graduando em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Contato: joaoalipioapc@gmail.com

\*\* Graduanda em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Contato: katiamecamacho@gmail.com

\*\*\* Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Contato: pedrohribeiro19@gmail.com

## Introdução

O Parque Nacional do Iguaçu, localizado no Brasil, divide com o Parque Nacional Iguazú, na Argentina, o seu objeto de proteção, um ecossistema que foi reconhecido como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO. O parque se localiza na região de fronteira entre os países, o que naturalmente faz com que surjam alguns conflitos, principalmente na seara administrativa.

Ainda que a primeira vista o compartilhamento da proteção entre dois países possa parecer uma situação extremamente benéfica, a ausência de uma política oficial de cooperação entre os Estados acaba por comprometer a potencialidade de uma melhor administração conjunta. Em um ambiente de conflito de soberanias, é indispensável a colaboração binacional para uma efetiva proteção do ecossistema. Situações que aparentam ser corriqueiras, como o encontro de funcionários dos Parques para uma reunião ou o estabelecimento de uma política de ação conjunta, são tarefas improváveis sem uma política de cooperação oficial entre os países.

Nessa lógica, tem-se como hipótese inicial de pesquisa que o Estado brasileiro é obrigado a cooperar com a Argentina, em virtude das normas de Direito Internacional e obrigações internacionais assumidas. Apesar de o princípio do Direito Internacional da cooperação encontrar-se embasado no ordenamento jurídico pátrio através da Constituição da República em seu art 4º, inciso IX, há pouca movimentação no sentido de concretizar tal dever.

É importante ressaltar que o objeto de proteção de ambos os Parques, o ecossistema local, não respeita fronteiras artificiais humanas, demandando ações conjuntas para que o objetivo das instituições seja cumprido de maneira adequada. De tal modo, uma das justificativas sociais da realização do presente artigo é a necessidade de uma proteção eficiente da flora e fauna do Parque, que pode se dar com o estabelecimento da cooperação oficial entre as administrações.

Em termos da importância jurídica da pesquisa, ainda que exista uma diferença entre a obrigação assumida e o ambiente fático, é essencial, para que o Direito tenha de fato um caráter transformador, que os compromissos internacionais assumidos pelo país sejam convertidos em ações práticas. Além disso, considerando a relevância dos Parques Nacionais do Iguaçu e Iguazú para a manutenção de um ambiente estável e não degradado, faz-se essencial um estudo acerca da obrigatoriedade dos respectivos Estados em

colaborar para garantir o aprofundamento e melhoria das relações entre os sítios de conservação, uma vez que tal prática efetivaria o desenvolvimento da sustentabilidade regional.

O trabalho em questão utiliza a abordagem dedutiva e possui caráter exploratório documental, utilizando-se de periódicos especializados e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, com o objetivo de identificar os fundamentos jurídicos nacionais e internacionais que obrigam o Brasil a estabelecer essa cooperação.

## Os Parques Nacionais Iguaçu e Iguazú e suas dificuldades

O Parque Nacional do Iguaçu, criado em 1939, tem como objetivo a proteção do ecossistema natural da região. É de fácil percepção, entretanto, que a natureza não obedece às fronteiras humanas, e que em ordem de proporcionar uma efetiva proteção, é necessário que os esforços de preservação ultrapassem os limites nacionais. No tocante ao objeto de proteção do Parque do Iguaçu a situação é, em tese, favorável, uma vez que também é protegido pelo Parque Nacional Iguazú, na Argentina.

No Brasil, a área de proteção se estende por mais de 180 mil alqueires, enquanto o Parque argentino protege 60 mil alqueires em seu território. O Parque Nacional Iguazú foi criado cinco anos antes do brasileiro através do Decreto n.º 64.974, após uma série de transferências e a desapropriação (SCHIOFFINO, ALMIRÓN, CHEDIACK, 2002).

Guardadas as devidas críticas - uma delas sobre a qual consiste este trabalho - é notório que a existência de duas instituições de proteção é um fato muito benéfico para a efetiva garantia de conservação do ecossistema. Se em solo nacional a proteção dada às áreas ao redor das unidades de conservação é de difícil realização, pior seria se a Argentina não promovesse proteção semelhante do outro lado da fronteira.

Como o assunto se desenrola em uma região fronteira, é de suma importância que esta seja vista de uma forma crítica, além da linha traçada no mapa. Em uma acepção internacionalista, a escola realista encara as fronteiras dos Estados como intrínsecas à soberania nacional. Nas palavras de Bull (2002), as fronteiras são os principais pontos de entrada de pessoas e bens indesejáveis, e apenas representam uma região delicada ao Estado, sem a necessidade de uma atenção especial (BULL, 2002).

Em contrapartida, os teóricos liberais - que tratam os atores não estatais como o ponto central no cenário internacional, e não os Estados - entendem a fronteira como um espaço de circulação de interesses e recursos relacionados à interdependência. Keohane e Nye (2001), dois dos principais expoentes da vertente teórica, trazem em *Power and Interdependence* um dos mais clássicos conceitos de interdependência: a relação entre dois ou mais países na qual as decisões tomadas em cada país implicam efeitos diretos nos outros países (KEOHANE; NYE, 2001).

Tratando de assuntos relacionados ao meio-ambiente, é visível que a perspectiva liberal se coaduna com a análise, pelo próprio caráter interdependente das questões ambientais. Essa natureza do tema levou a uma grande movimentação da comunidade internacional a partir do século XX, diante da necessidade de positivação de normas orientadoras das ações estatais.

As obrigações internacionais podem decorrer de várias fontes, como tratados bilaterais e convenções e vinculam o comportamento do Estado ao assumido perante outros entes internacionais. A sua violação consiste na inconsistência entre as condutas adotadas e o exigido pela obrigação, mesmo que tal violação seja apenas parcial.

Um dos mecanismos adotados pela comunidade internacional foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), parte do sistema ONU (organizações que visam ao cumprimento dos objetivos da organização). Dentre as áreas de atuação do PNUMA, destaca-se a de desenvolvimento de normas, padrões e políticas internacionais e a facilitação de ação colaborativa internacional. Apesar da evolução do programa, sua influência tem se mostrado diminuta, tanto por fatores externos, como a sua ausência de autoridade formal sobre os membros da ONU, quanto internos aos Estados, relativos à dificuldade de comunicação entre os níveis administrativos e entre administrações de outros países (IVANOVA, 2010).

O objeto de análise deste trabalho consiste exatamente na segunda falha apresentada acima aplicada ao contexto do Parque Nacional do Iguaçu. Para além dos benefícios trazidos pela gestão compartilhada na preservação de um ecossistema, diversos problemas de ordem prática podem surgir nesta relação, ainda mais quando os responsáveis pela proteção pertencem a países distintos. Realizar reuniões coletivas, exercer a fiscalização de maneira integrada e promover ações pontuais efetivas são dificuldades que ambas as

administrações enfrentam diariamente diante da inexistência de uma política oficial de cooperação entre os países.

Nesse sentido, o questionamento do trabalho recai sobre a existência de elementos jurídicos nacionais e internacionais que obrigam o Brasil a estabelecer tal política de cooperação no tocante aos Parques Nacionais. Como dito anteriormente, as questões ambientais, sobretudo em regiões fronteiriças, apresentam um elevado grau de interdependência e a própria necessidade de uma proteção conjunta eficiente da flora e fauna do ecossistema é justificativa mais do que suficiente em termos sociais para a pesquisa.

Além disso, a existência de obrigações internacionais que vinculam o Brasil ao estabelecimento de uma governança ambiental compartilhada são por si só, uma justificativa jurídica à pesquisa. Honrar compromissos internacionais vai além da mera assinatura e ratificação, principalmente no tocante às normas de cooperação internacional, sendo essencial a concretização das obrigações abstratas assumidas em uma política local.

## Cooperação e obrigações internacionais

A problemática na existência de dois parques que compartilham o mesmo objeto de proteção consiste no conflito entre as normas jurídicas de cada país. Nesse sentido, a divergência reside em um choque entre as soberanias nacionais.

Diante de conceito tão abrangente, faz-se necessário delimitar a interpretação que será dada ao referido princípio neste trabalho. Para a análise em questão, adota-se a ideia de que soberania é uma noção intrinsecamente ligada a uma concepção de poder, de tal forma que se baseia na independência dos Estados entre si, decorrendo do poder interno ilimitado que estes possuem. Neste sentido, Dallari (2011) conceitua soberania como:

[...] verifica-se que o poder soberano não se preocupa em ser legítimo ou jurídico, importando apenas que seja absoluto, não admitindo confrontações, e que tenha meios para impor suas determinações. Em tal sentido, a soberania, baseada na supremacia do poder do mais forte, estimulou um verdadeiro egoísmo entre grandes Estados, pois todos se afirmavam soberanos e só agiam como tais aqueles que tivessem força para tanto. (DALLARI, 2011, p. 72)

Buscando um aspecto mais jurídico, a soberania igualmente apresenta-se como algo relacionado ao poder, no entanto, aqui rela-

tivo ao “poder de decidir”, ou seja, o soberano é aquele que irá decidir qual regra jurídica será aplicada àquele Estado (DALLARI, 2011).

Nesta ótica, no direito internacional, por vezes é necessário que os Estados flexibilizem sua soberania – desta forma, tem-se o princípio da cooperação internacional, dimensão cuja qual se fortaleceu no século XX. Dessa forma, é perceptível que o papel do Direito Internacional na sociedade moderna passa a ser cada vez mais o de conciliação e promoção comum da humanidade. Nesse sentido, a conceituação de cooperação é indispensável.

Outrossim, igualmente é relevante o princípio da sustentabilidade, que Bosselmann (2015) define como “o dever de proteger e restaurar a integridade dos sistemas ecológicos da Terra” (BOSSELMANN, 2015, p. 78). Nesse sentido, a noção de sustentabilidade adotada pelo autor é forte, uma vez que esta se define pela contemplação das limitações dos sistemas ecológicos, cujos quais a Economia e a sociedade devem observar.

Assim, o princípio citado no parágrafo anterior é um passo na direção de tornar o conceito “proteger e restaurar” operacional, uma vez que possui qualidade normativa, sendo reflexo de uma moral fundamental e podendo causar efeito legal (BOSSELMANN, 2015).

Nesta senda, faz-se necessário a criação de mecanismos que busquem a efetiva proteção do Parque Nacional do Iguaçu. No caso em estudo, para que se preserve um parque que abrange dois territórios com jurisdições distintas, têm-se tratados internacionais como meios de submeter o Brasil a cooperar com outros países, voltados igualmente à proteção ambiental.

No ano de 1972, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, diante da necessidade crescente de conservação de determinadas espécies que realizam suas rotas dentro de países fronteiriços, nasceu a “Convenção de Bona” ou “CMS” (do inglês *Convention on Migratory Specie*). Tal Convenção visa conservar um vasto conjunto de espécies migratórias, que cerceiam áreas fronteiriças, buscando proteger a vida selvagem e seus habitats. Diante do reconhecimento de proteção das referidas espécies, foi elaborada a Convenção Sobre a Conservação de Espécies Migradoras da Fauna Selvagem, a “Convenção de Bona”, entrando em vigor no ano de 1983 (ICNE, ANO, s/p).

O Brasil aderiu a Convenção de Bona em 2015, tornando-se signatário (BRASIL, 2017), apresentando-se, assim, como um mecanismo válido para ser aplicado na relação entre os países

Brasil e Argentina, tendo em vista a primordialidade de alcançar efeitos práticos de proteção e preservação do Parque Nacional do Iguaçu e Iguazú.

Naturalmente, outro conceito importante é a *soft law*, que, muito embora seja relevante no tocante ao presente artigo, não é considerado como fonte do Direito Internacional Público por ainda existir uma grande discussão acerca de sua natureza jurídica.

Em 1983, o relator do *Institut de Droit International*, Michel Virally, apontou que a conjuntura econômica internacional da época requeria flexibilidade na execução de seus acordos, razão pela qual existiam – e existem até hoje – normas de Direito Internacional que, em que pese sejam adotadas com frequência pelos mais diversos sujeitos internacionais, não só não são obrigatórias como também deixam aos seus receptores uma margem de apreciação no que diz respeito ao cumprimento do seu conteúdo (MAZZUOLI, 2011).

Com isso, se despontam dúvidas quanto ao caráter jurídico de referidos instrumentos, chamados de *soft law* (em tradução livre, “lei branda”; alguns autores utilizam os termos “direito flexível” e “direito maleável”). Mazzuoli (2011) ensina que o termo *soft* vem não da flexibilidade do direito em si, mas sim da plasticidade de suas normas (MAZZUOLI, 2011).

Tal concepção engloba todas as regras cujo valor normativo seja mais dilatado que o das normas jurídicas tradicionais (MAZZUOLI, 2011).

Mazzuoli (2011) esclarece que o que diferencia a *soft law* de normas com um valor propriamente jurídico é que, por se tratar de uma recomendação aos Estados (e não uma obrigação), as sanções aplicáveis no caso de descumprimento são distintas – o que, em última análise, a confirma como apenas um compromisso programático (MAZZUOLI, 2011).

No entanto, vale a pena apontar que, por mais que exista o contraste supramencionado, não é por isso que os textos de *soft law* não são pertinentes.

Um exemplo de *soft law* geralmente citado em livros de Direito Internacional Público são os programas de ação feitos por organizações intergovernamentais, comumente vistos na seara do Direito Internacional do Meio Ambiente. Também existem outros: acordos, agendas, atas finais, códigos de conduta, declarações conjuntas, declarações de princípios, programas de ação, protocolos e recomendações (MAZZUOLI, 2011).

Ainda que o cumprimento de normas consideradas como *soft law* não seja uma conduta exigível internacionalmente, cabe destacar que constituem uma das bases de intenções de cooperação internacional, demonstrando a boa-vontade e interesse do Estado no tema.

## **Embasamento nacional e internacional para a obrigação de cooperar**

Cada sistema jurídico segue sua tradição no sentido de determinar a natureza jurídica dos princípios ambientais, inexistindo um padrão universal (a importância dos princípios não é definida apenas pelo seu status legal, mas sim pela interpretação dos governos, tribunais etc). A questão é que esses princípios geram efeitos legais, podendo, inclusive, ser aplicados coercitivamente. E os princípios ambientais, ao redor do mundo, são muito semelhantes, de modo que, mesmo tendo função diferente do que no âmbito nacional, é possível sua aplicação internacionalmente (BOSSELMANN, 2015).

Via de regra, apesar de conceitos não jurídicos poderem ter muita influência, somente as normas jurídicas têm efeitos jurídicos nos processos, instrumentos e resultados. Essa linha, conforme Bosselmann (2015), de pensamento vem da máxima de que um princípio só terá um efeito legal se estiver contido em uma lei. Entretanto, o Direito Internacional é criado por uma variedade de fontes e fatores, razão pela qual alguns internacionalistas consideram que o princípio ambiental não precisa ter efeitos jurídicos para ser relevante, já que sua mera existência orienta práticas gerais, conceitos e ideias (BOSSELMANN, 2015).

E é exatamente como Bosselmann (2015) caracteriza os princípios que não estão incorporados na esfera jurídica: como um ideal, um objetivo, uma política, como princípios morais (BOSSELMANN, 2015).

Existe um debate acerca da legalidade do desenvolvimento sustentável – alguns dizem que o aspecto legal precisa ser implementado; outros, que o conceito é muito vago, faltando-lhe orientação jurídica e política (também há quem considere o desenvolvimento sustentável como um “metaprincípio”, mas o problema é que essa definição não é muito útil na prática).

Tendo isso em mente, Bosselmann (2015) conclui que o desenvolvimento sustentável pode ser interpretado de duas maneiras. A

primeira é se referindo ao conceito de sustentabilidade ecológica; a segunda, por sua vez, é atribuindo à aludida concepção uma combinação de metas ambientais, econômicas e sociais (BOLSELNMAN, 2015). A leitura do artigo 170 da CF/88 sugere que a Carta Maior adotou esta última visão, senão vejamos:

Art. 170. **A ordem econômica**, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, **conforme os ditames da justiça social**, observados os seguintes princípios:

VI - **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (BRASIL, 1988, s/p, grifo nosso)

Ao aderir referida perspectiva, impõe a Constituição Federal de 1988 a obrigação do Brasil de tentar cooperar junto à Argentina em relação ao Parque Nacional, uma vez que o Iguaçu e o Iguazú, juntos, formam um ecossistema reconhecido pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade – portanto, axiomática é a relevância da salvaguarda da flora e fauna de tal ecossistema, ainda mais que o artigo 225 da CF/88 impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente (mesmo que, nesse caso, isso signifique flexibilizar a soberania dos países abrangidos). Diante dessa situação, resta como impasse à colaboração a soberania de cada um dos Estados.

O conceito de soberania nacional apresentou uma mutação considerável com o decorrer dos séculos, acompanhando a necessidade das sociedades em cada momento histórico. Um de seus primeiros doutrinadores foi o francês Bodin (2003), que a definiu como o poder perpétuo e absoluto de uma República, conceituação apropriada ao momento em que o continente europeu passava no século XVI, em um cenário de ingerência religiosa sobre os assuntos nacionais e conflitos nacionais (BODIN, 2003).

Cabe destacar que ao longo dos anos, a doutrina passou a tratar a soberania como um conceito que possui dupla face, para melhor adequação à realidade. Em sua faceta interna, a soberania se manifesta na capacidade de manutenção da paz e ordem social interna, ao passo em que na manifestação externa, se pauta pelo equilíbrio internacional entre os Estados (MIRANDA, 2004, p. 88).

Em uma análise mais contemporânea, Heller (1995) indica a necessidade de adequação de conceitos à sociedade internacional.

Heller defende que, ainda que restritivo, um conceito diferente precisa ser dado à soberania para que se alcance uma conciliação entre um direito internacional regulador das relações internacionais e o próprio Estado. Como a eficácia desse é fundamentada na vontade dos Estados e em princípios ético-jurídicos (também criados por esses Estados), faz-se fundamental que a aplicação do conceito não seja por demasia restritiva, nem tampouco muito abrangente (HELLER, 1995).

No contexto nacional, Rezek (2013) preleciona que “soberania é o atributo fundamental do Estado, que o faz titular de competências que, em razão da ordem jurídica internacional, não são ilimitadas” (REZEK, 2013, p. 34), admitindo expressamente a inserção do ordenamento nacional em um supranacional. Destaca-se, nesse contexto, a possibilidade constitucional de erigir ao status de emendas constitucionais os tratados internacionais sobre direitos humanos, prevista no parágrafo terceiro do artigo quinto da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A respeito da cooperação internacional, sua atividade passou a ser mais intensa em termos de desenvolvimento após o fim da II Guerra Mundial, um dos maiores choques de soberania da história mundial. Nesse contexto, a promoção do desenvolvimento deu-se através da transferência de recursos, tanto aos países receptores da guerra quanto aos em desenvolvimento, com o foco em projetos infraestruturais (CAVALLIERI, 2012).

No contexto latino americano, parte do foco do trabalho proposto, percebe-se a intensificação da cooperação Sul-Sul, definida pela resolução 64/222 da Assembleia Geral das Nações Unidas como “uma iniciativa comum dos povos do Sul, com base em objetivos comuns e solidariedade, guiada pelo respeito à soberania, não devendo ser encarada como uma forma de assistência, mas de colaboração” (2009). Entretanto, o ordenamento jurídico brasileiro, que favorece a mitigação da soberania em face de obrigações internacionais, também restringe aspectos essenciais à cooperação internacional. Exemplo disso é o próprio artigo 17 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que torna ineficaz o ato estrangeiro que, de alguma forma, afete a soberania nacional (BRASIL, 2010).

Para Menezes (2007), a própria ideia de cooperação internacional entre os povos é um mecanismo para alcançar o progresso da humanidade, pautada no desenvolvimento de uma comunidade

internacional solidária e que trabalhe em conjunto para resolver os problemas que afetam a todos. Nesse sentido, o autor categoriza o conceito em duas formas: a livre e a regulamentada. A cooperação em sua forma livre se dá quando a ação dos Estados ocorre com base na boa vontade dos povos em se auxiliar, como em caso de catástrofes ambientais. A regulamentada por sua vez ocorre mediante a assinatura e ratificação de tratados que regem o comprometimento dos atores em promover apoio mútuo nas mais variadas áreas (MENEZES, 2007).

Quanto à cooperação regulamentada mediante acordos internacionais, Maliska (2007) destaca que o Brasil é, depois de 1988, cada vez mais um Estado Constitucional Cooperativo. Isso significa que não é voltado apenas para si mesmo, mas como referência aos outros Estados membros da comunidade internacional, contexto em que se ganha relevo a garantia de direitos humanos e fundamentais. Dessa forma, a abertura do Estado Constitucional à ordens jurídicas supranacionais de proteção direta ou indireta a direitos humanos não pode ser encarada como uma mera formalidade, mas um compromisso do signatário com sua própria população. Isso se dá com a renovação da velha dogmática, que põe os interesses do Estado e o conforto do administrador acima dos esforços para a efetiva garantia de direitos fundamentais, dando lugar ao cumprimento estrito de obrigações internacionais e à normatividade da cooperação internacional para assegurar direitos humanos (MALISKA, 2007).

Na seara local, os gestores dos Parques Nacionais Iguaçu e Iguazú, afirmam em entrevista que a maior barreira à concretização da cooperação entre os parques são as diferentes definições jurídicas entre os países. Kropf (2014), autora que conduziu a entrevista, identifica a necessidade de um compromisso jurídico mais conectado com a realidade das questões suscitadas pela rotina de trabalho dos parques, mas que também tenha relevância política (KROPF, 2014).

Essa divergência jurídica entre os países tem reflexos não apenas formais, mas também interfere de maneira significativa algumas atividades rotineiras dos parques. Exemplo disso é a exigência por parte da legislação brasileira de autorização com publicação no Diário Oficial da União para a viagem ao exterior, qualquer que seja a duração desta. Sendo assim, uma reunião entre os dirigentes argentinos e brasileiros encontra dificuldades desproporcionais à sua

realização e constitui por si só um obstáculo ao estabelecimento de uma política de cooperação eficiente.

Como destacado por Kropf (2014), outro aspecto que é influenciado pela diferença nas normas internas de cada país é a fiscalização dos parques. Ao passo em que o guarda-parque argentino é versado em biologia, tem conhecimento de primeiros socorros em humanos e em animais e boa localização no ambiente protegido, o encarregado pela fiscalização do lado brasileiro é um policial militar destacado para a polícia ambiental, sem qualquer formação mais aprofundada sobre o objeto de trabalho. Essa discrepância na formação, que reflete a ausência de uma política de colaboração entre os dois países, resulta em uma fiscalização desequilibrada e de difícil alinhamento, fugindo ao propósito principal de uma vigilância compartilhada dos objetos de proteção dos parques (KROPF, 2014).

Dessa forma, buscando um equilíbrio na própria gestão entre os países fronteiriços, faz-se necessário a aplicação de alguns princípios que tenham como fim a efetiva proteção dos Parques e, para além, Tratados Internacionais que auxiliem na execução de tais princípios.

Primordialmente, em meados de 1980, perdurava uma certa hostilidade entre os dois países, tendo em vista que ambos se preocupavam com a conservação de sua soberania. Tal fato se estendeu aos Parques, onde cada qual resguardava a proteção do seu território (GRANATO apud KROPF; ELEUTERIO, 2017). No entanto, no decorrer dos anos, tal rivalidade deixou de existir e abriu-se espaços para a cooperação internacional, conforme será explanado adiante.

Concernente à gestão de cada Parque, utiliza-se o plano de manejo como indispensável ferramenta para tal — ou seja, o plano de manejo serve-se como uma ferramenta direcionadora para a gestão. Para tanto, em áreas fronteiriças, considerando que estas se incorporam a um contexto global, devem ser observados critérios referentes aos marcos legais sobre conservação do meio ambiente, cada qual em seu país (KROPF; ELEUTERIO, 2017). Nesse sentido é a importância de Tratados Internacionais que tenham como fim firmar acordos visando a preservação do meio ambiente.

Desta feita, Brasil e Argentina são signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica, que teve o seu estabelecimento durante a ECO-92, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. Tal Convenção é de suma importância aos instrumentos internacionais que têm relação com o meio ambiente e possuem três estruturas ba-

silares: “a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos”, e, ainda, traz referência à biodiversidade em três etapas: ecossistemas, espécies e recursos genéticos (BRASIL, 1992). Nesse sentido, diante das perdas crescentes da diversidade biológica, viu-se necessária a criação de um mecanismo que evitasse tal fato, desta maneira, a comunidade internacional reconheceu a gravidade da situação e os países passaram a aderir a referida Convenção.

O blog institucional do Instituto da Conservação de Natureza e das Florestas, traz a importância de porquê conservar a diversidade biológica:

apesar da extinção das espécies constituir uma parte natural do processo de evolução, atualmente, devido às atividades humanas, as espécies e os ecossistemas estão hoje mais ameaçados do que em qualquer outro período histórico [...] estas extinções têm profundas implicações no desenvolvimento econômico e social, para além de serem consideradas uma tragédia ambiental. A espécie humana depende da diversidade biológica para a sua própria sobrevivência, dado que pelo menos 40% da economia mundial e 80% das necessidades dos povos dependem dos recursos biológicos (REDPARQUES, 2015).

O Tratado acima explanado tem relevância para o presente trabalho uma vez que tanto o Brasil quanto a Argentina são signatários, sendo ratificado pelo Brasil em 1998, através do Decreto nº 2519/1998 (BRASIL, 1998), e promulgado pela Argentina em 1994, por meio da lei nº 24.375 (ARGENTINA, 1994). Desta forma, a Convenção em questão, por tratar de assuntos importantes voltados à conservação, deve-se ser igualmente utilizada em prol de ambos os Parques, visando uma condição sustentável destes.

Alguns pontos importantes foram levantados através de um questionário realizado por Kropf (2014), entre o PNI (Parque Nacional do Iguaçu) e o PNIZ (Parque Nacional do Iguazú) acerca da razão para a conservação transfronteiriça; segundo tal relatório, os gestores brasileiros, ao serem questionados sobre o objetivo da cooperação, responderam que como foco tem-se a conservação da biodiversidade (KROPF, 2014). Os argumentos utilizados para tal são: “(1) maior proteção pela continuidade de floresta, (2) salvaguarda das espécies ameaçadas, (3) que a biodiversidade não tem passaporte, (4) beleza cênica, (5) aumentar o remanescente e (6) responsabilidade de conservação” (KROPF, 2014, p. 152-153).

Da mesma maneira, ao serem entrevistados, os gestores do lado Argentino explicitaram que o principal objetivo, igualmente, é a conservação da biodiversidade; no entanto, aqui, há uma valoração de outros objetivos “menores” para que o objetivo principal (qual seja, a conservação da biodiversidade) seja alcançado. Nesta toada, a justificativa para a proteção da biodiversidade seria: “(1) para proteger populações, (2) por existir uma área comum, (3) ameaças comuns e (4) haver poucas áreas conservadas nos países. A cooperação poderia facilitar o trânsito das equipes, manter o mesmo ecossistema e mostrar as diferentes culturas.” (KROPF, 2014, p.153). Diante dessa análise, a autora da pesquisa concluiu que 90% dos entrevistados buscam uma cooperação visando a conservação do Parque.

Neste mister, fica demonstrada a importância que ambos os lados têm com a preservação de espécies que migram entre ambos os países, inclusive, sendo reconhecido por alguns gestores que “onça não tem passaporte” (KROPF, 2014, p. 155). Torna-se relevante demonstrar um trecho da entrevista feita por Kropf a Mariana Xavier, pessoa responsável por monitorar as onças:

na verdade, com os bichos marcados e que geraram bons dados não comprovamos, de fato, a passagem trivial dos bichos de um lado para outro. Houve confirmação deste intercâmbio principalmente com um puma macho adulto, mas que estava equipado com colar VHF e, portanto, dependente do nosso monitoramento in loco. Quando ele estava do lado da Argentina não tínhamos autorização para ir lá e gerar a estimativa de localização e isso prejudicou o trabalho. Mas, antes de concluir que as onças não cruzam a fronteira eu creio que nossos dados só nos dizem que a questão da territorialidade para estes bichos é muito importante e que, durante o tempo de monitoramento, esta questão foi a única que ficou evidente (XAVIER apud KROPF, 2014, p. 156).

Através dos dados coletados por Kropf, e levando em conta a importância da proteção da fauna, tendo em vista os problemas surgidos com a transitoriedade destas entre os Parques, a Convenção de Bona apresenta-se como um importante Tratado para mediar tais conflitos, no sentido que obrigaria os países a cooperarem entre si para a preservação dessas espécies migratórias. Desta forma, a Conservação de Espécies Migradoras da Fauna Selvagem (ou Convenção de Bona), foi adotada por ambos os países. Enquanto a Argentina já havia ratificado tal Tratado em 1991 (ARGENTINA, 1991), o Brasil só a aderiu em 2015 (BRASIL, 2017).

Além de referidas Convenções, faz-se mensurável mencionar a Rede Latino-Americana de Cooperação Técnica em Parques Nacionais, outras Áreas Protegidas, Flora e Fauna Silvestres (REDPARQUES), sendo esta um mecanismo utilizado por empresas públicas e privadas de ambos os Parques, para a proteção específica da flora e fauna dos Parques. Nesse sentido, o *site* institucional desta Rede apresenta as principais atividades exercidas para a conservação:

reuniões técnicas, mesas redondas, workshops e seminários; Cursos presenciais de formação, ensino à distância e fóruns online; Intercâmbio de informações, publicações, estudos de caso e diagnósticos; Capacitação em serviço sobre temas relevantes; Intercâmbio de especialistas e equipes técnicas, para que conheçam experiências em campo (*in situ*); Treinamento para a identificação, concepção e implementação de projetos-piloto e demonstrativos de desenvolvimento (REDPARQUES, 2015, s/p):.

A utilização destes meios demonstra como as *softs laws* podem ser importantes no tocante ao auxílio de proteção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. Embora a Rede não se constituía como um Tratado Internacional, as suas metas são essenciais para essa relação fronteiriça em estudo. Tendo em vista as obrigações internacionais assumidas pelos países, exaustivamente analisadas neste tópico, e os problemas fáticos apresentados, parte-se às conclusões.

## Considerações finais

Com a análise jurídica internacional feita no artigo, é de fácil visualização que tanto o Brasil como a Argentina são signatários de diversas convenções e tratados internacionais em que se comprometem com a efetiva proteção ambiental e ampliação de zonas de proteção. Entretanto, no contexto dos Parques Nacionais do Iguaçu e Iguazú, sítios de conservação de grande relevância para a proteção dos biomas locais, pouco é feito pelos respectivos governos federais.

A Constituição Federal de 1988 impõe, principalmente com base no artigo 170, inciso VI, que o Brasil atue no sentido de promover uma ordem econômica que assegure uma existência digna. Neste sentido, a cooperação entre os Estados pode ser bastante proveitosa, sobretudo no que tange aos Parques Nacionais, inclusive, tal artigo engloba o conceito de desenvolvimento sustentável como a combinação de metas ambientais, econômicas e sociais, de forma

alinhado ao pensamento do Bosselmann. É, portanto, dever do Estado garantir o desenvolvimento nacional, ainda mais nesse caso, visto a importância — já várias vezes explicitada no decorrer do presente trabalho — da fauna e da flora do Parque Nacional como um todo. Afinal, não foram isoladamente considerados os Parque Nacional do Iguaçu ou do Parque Nacional Iguazú pela UNESCO, mas ambos reconhecidos como Patrimônio da Humanidade, formalizando, desta forma, um único objeto de proteção aos Parques.

Nesta toada, assim como a natureza não considera fronteiras humanas, os países presenteados com tal Patrimônio natural deveriam seguir o mesmo caminho na preservação do ecossistema protegido, de modo que a soberania do Brasil e da Argentina não pode ser arguida como um entrave administrativo, principalmente quando oposta à cooperação entre os dois países.

O fato de o objeto de proteção de ambos os parques ser compartilhado traz benefícios evidentes pelo simples fato de mais pessoas estarem atentas à conservação da região, mas a ausência de uma política de cooperação oficial entre os países afasta a possibilidade de maior efetividade do acompanhamento, situação agravada pela característica geral de não-coercitividade do Direito Internacional Público.

Ainda que a ausência de sanções seja um estímulo à inércia estatal, deve-se valorizar o cumprimento às normas do Direito Internacional Público por si só, por constituírem, principalmente na seara ambiental, marcos de regulação às condutas estatais, de forma a garantir que os Estados adotem medidas que proporcionem a proteção do meio ambiente. Diante desse entendimento e das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, têm-se a confirmação da hipótese inicial da pesquisa, sendo o Estado brasileiro obrigado a cooperar com o argentino para o estabelecimento de uma política oficial de cooperação que supere os obstáculos fáticos apresentados no trabalho.

## Referências

ARGENTINA. **Ley Nº 23.918.** Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, adoptada en la República Federal de Alemania. 1991. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/318/norma.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

ARGENTINA. **Ley Nº 24.375.** Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado y abierto a la firma en Río de Janeiro el 5.6.92. 1994. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/29276/norma.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BODIN, Jean. **Les Six Livres de La Republique**. Paris: Librairie Générale Française, 1993.

BOSSERMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando o direito em governança. São Paulo: RT, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Brasília, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm). Acesso em: 26 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Site Institucional do Ministério do Meio Ambiente**. Brasília. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html%20esse%20site%20aqui.%20s/g>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Instituto de Conservação de Natureza e das Florestas (ICNF). **Biodiversidade**: Convenção de Bona. Disponível em: <http://www2.icnf.pt/portal/pn/biodiversidade/ei/bona>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010**. Institui as Normas de Introdução à Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm). Acesso em 28 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.080, de 16 de junho de 2017**. Promulga a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9080.htm). Acesso em 23 ago. 2019

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**: Brasília, Ed. UnB., 2002.

CAVALLIERI, Leila Arruda. A Cooperação Internacional. **Revista de Direito da UGV**, v.4, n.2, p.195-220, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

HELLER, Hermann. **La Soberanía**. Cidade do México: Ediciones Fondo de Cultura Económica, 1995.

IVANOVA, Maria. UNEP in Global environmental governance: design, leadership, location. **Global Environmental Politics Massachusetts Institute of Technology**, v. 10, n. 1, p. 30-59. 2010.

KEOHANE, Robert ; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**; New York, Longman, 2001.

KROPF, Marcela. **Ultrapassando fronteiras na gestão da biodiversidade: o caso dos Parques Nacionais do Iguaçu (Brasil) e Iguazú (Argentina)**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2014.

KROPF, Marcela Stuker; ELEUTERIO, Ana Alice. Histórico e Perspectivas da Cooperação entre os Parques Nacionais do Iguaçu, Brasil, e Iguazú, Argentina. **Revista Latino-americana de Estudos Avançados**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 2, p. 5-25, 2017.

MALISKA, Marcos Augusto. A cooperação internacional para os direitos humanos entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional: desafios ao Estado Constitucional Cooperativo. **Revista Forense**, v.39, p. 627-645, 2007.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MENEZES, Wagner. **Direito Internacional na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2007.

MIRANDA, Napoleão. Globalização, Soberania Nacional e Direito Internacional. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, n. 27, p.86-94, 2004

REDPARQUES. **Blog Institucional**. 2015. Disponível em: <http://redparques.com/quienes-somos/?lang=pt-br#atividadesr>. Acesso em: 24 nov. 2018.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 14 ed.rev., aumen. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHIOFINNO, Karina; ALMIRÓN, Marcelo; CHEDIACK, Sandra. El Parque Nacional Iguazú, Argentina. In: CADENA, Rosaura; CARABIAS, Julia; MAZA, Javier. **Capacidades necesarias para el manejo de áreas protegidas en América Latina y el Caribe**. Gland: UICN, 2002, p.35-47.

*Recebido em: 27/02/2019*

*Aprovado em: 23/04/2019*

# A Guerra da Lagosta: projetos autonomistas em rota de colisão

*The Lobster War: autonomist projects on a collision course*

Geórgia Bernardina de Menezes Gomes\*

Isadora Rodrigues Atiense\*\*

Júlia Brigoni Maciel\*\*\*

Luiz Marcelo Michelin Zardo\*\*\*\*

## Resumo

Este artigo visa a descrever e analisar a chamada Guerra da Lagosta, conflito bilateral que abalou as relações franco-brasileiras no início da década de 1960. Assim, busca-se compreender a eclosão da querela através da observação das políticas externas adotadas por Brasília e Paris em referido período e das doutrinas jurídicas antagônicas dos dois países. Ademais, descreve-se a cronologia do contencioso e analisam-se seus principais significados, com a conclusão de que o conflito representou uma disputa de soberania entre duas nações que esboçavam movimentos autonomistas.

**Palavras-chave:** Guerra da Lagosta. Direito do Mar. Conflito Diplomático.

## Abstract

This paper aims at describing and analysing the so-called Lobster War, a bilateral conflict that unsettled the Franco-Brazilian relationship in the beginning of the 1960s. Thus, it is sought to comprehend the outbreak of the quarrel through the examination of the foreign policies adopted by Brasília and Paris in the referred period and of their antagonistic legal doctrines. In addition, the chronology of the contentious is described, and its main meanings are analysed, what leads to the conclusion that the conflict has represented a sovereignty dispute between the two nations, which drafted autonomist movements.

**Keywords:** Lobster War. Law of the Sea. Diplomatic Conflict.

\*Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: 00277023@ufrgs.br

\*\*Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: isa.atiense@gmail.com

\*\*\*Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: juliabrigonimaciel@hotmail.com

\*\*\*\*Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: luizmarcelomz@gmail.com

## **Introdução**

A Guerra da Lagosta, conflito bilateral entre Brasil e França relacionado à pesca da lagosta em águas adjacentes ao Nordeste Brasileiro entre 1961 e 1963, é uma das questões mais relevantes e menos estudadas de nossa história diplomática recente. Mesmo que o litígio não tenha escalonado para confronto militar, não deixa de ser representativo o fato de ele ter sido a última confrontação direta do Brasil com uma potência europeia, tratando-se certamente do caso mais emblemático ao menos desde a Questão Christie, no Segundo Reinado.

Foi diante da ciência de que esse relevante acontecimento tem sido negligenciado pela Academia que se gestou o presente artigo. Afinal, identificou-se apenas um artigo voltado explicitamente à compreensão da Guerra da Lagosta, escrito por Antônio Carlos Lessa (1999). Desse modo, esta pesquisa, voltada à elucidação dos motivos do contencioso e seus principais significados, pautou-se significativamente por fontes primárias, compilados cronológicos como o de Braga (2004) e relatos biográficos como os de Souza Filho (1982) e Cadier (1979).

Partindo-se da hipótese de que a Guerra da Lagosta representa mais um dos inúmeros episódios autonomistas da História Diplomática Brasileira - assim como a Questão Christie, a Questão Webb, o veto à entrada da Alemanha na Liga das Nações e a rejeição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), dividiu-se este artigo em seis partes. Para além desta (1) Introdução, dedica-se uma seção voltada (2) a relacionar a querela às políticas externas francesa e brasileira vigentes àquele momento; outra (3) à identificação dos antecedentes históricos do conflito e das perspectivas jurídicas adotadas por França e Brasil quanto à sua resolução; uma quarta (4) descrevendo a cronologia da contenda; uma quinta (5) objetivando analisar as significações do conflito não apenas no que tange à sua interpretação pelas partes envolvidas, mas também no que se refere à evolução das relações bilaterais e aos interesses de terceiras nações; e, por fim, (6) uma conclusão, na qual se expõem as considerações finais desta pesquisa.

## **A Política Externa Independente e a Diplomacia Gaullista**

Para melhor compreender a chamada Guerra da Lagosta, é crucial analisar o contexto no qual ela se deu. Assim, discorrer-se-á

nesta seção sobre a política externa adotada no período por Brasília, ressaltando suas particularidades. Também examinar-se-á a política externa gaullista, de forma a relacioná-la à brasileira e verificar, assim, suas contribuições para o referido impasse.

De 1961 a 1963, intervalo de duração do contencioso, o Brasil teve dois governos: o de Jânio Quadros (1961, o presidente governou sete meses até abdicar do cargo) e o de João ou “Jango” Goulart (1961-1964), sendo esse período dividido em interregno parlamentarista (1961-1963) e período final presidencialista (1963-1964). Mencionado *interim*, não obstante, observou notável continuidade na política externa, a qual foi posteriormente alcunhada de Política Externa Independente (PEI) por San Tiago Dantas (VIZENTINI, 1995). As diretrizes gerais da PEI consistem na mundialização das relações exteriores, adotando uma perspectiva livre de preconceitos ideológicos; na ótica Norte-Sul das relações internacionais, ao invés da Leste-Oeste; em maior vontade de inserção nas discussões internacionais; e na presença de uma retórica em prol da solidariedade entre as nações e da cooperação para o desenvolvimento (BUENO; CERVO, 2002).

Segundo Vizontini (1995), existem cinco princípios que guiaram a política externa brasileira durante esse período. O primeiro deles é a busca por mercados para os produtos primários por meio da intensificação das relações comerciais com todas as nações, inclusive as socialistas. O objetivo era acumular divisas através da venda de *commodities* para economias industrializadas, comprando destas bens de capital; assim, seriam ampliadas as exportações de manufaturados para o Terceiro Mundo. O segundo princípio consiste na formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômico, embora o Brasil aceitasse capital e ajuda externa. A PEI, ademais, preza pela manutenção da paz, que se daria por meio da coexistência pacífica e do desarmamento. O quarto princípio elencado, por sua vez, é composto pela defesa da não intervenção nos assuntos internos e pela autodeterminação dos povos através do primado absoluto do Direito Internacional nos problemas entre Estados, constituindo um paralelo com o Movimento dos Não Alinhados. Já o quinto e último princípio corresponde à defesa da descolonização; esta seria útil ao Brasil na medida em que criaria mercados potenciais e maior poder de barganha nas negociações comerciais, uma vez que os privilégios alfandegários inerentes à colonização seriam extintos (VIZENTINI, 1995).

Como já mencionado, a PEI foi adotada em ambos os governos do período supracitado, o que confere, pois, um caráter de continuidade à política externa brasileira. É válido ressaltar que tal coerência só se deu no âmbito principiológico, já que no período de três anos da PEI, o Ministério das Relações Exteriores contou com cinco ministros, refletindo a crise pela qual o país passava internamente (BUENO; CERVO, 2002). Além disso, mesmo que dotada de um alto grau de continuidade, a PEI não foi sempre uniforme, com cada governo dando um tom diferente a essa doutrina.

A primeira fase da PEI foi muito influenciada pela ideologia do próprio Jânio, adquirindo contornos cênicos e exagerados (VIZENTINI, 1995). Quadros tinha um estilo diplomático pouco polido, definindo-se por gestos bruscos e chocantes, como exemplifica a condecoração de Che Guevara, vista por muitos como ato provocativo (RICUPERO, 2017). A admiração de Jânio pelos líderes Nehru, Nasser, Sukarno e Tito, expoentes da terceira via que caracterizava o Movimento dos Não Alinhados, marca a diplomacia da época (RICUPERO, 2017). Além disso, o nacionalismo do presidente era caracterizado pela ausência de preocupação em minimizar as discordâncias com os interesses americanos, como demarcou certa vez o embaixador Adolf Berle (RICUPERO, 2017).

A PEI do governo Goulart, por sua vez, substitui os contornos cênicos por uma progressiva profissionalização da diplomacia, rechaçando contornos performáticos e focando na atuação qualificada em foros multilaterais (AMADO, 2006). O governo de Goulart pode ser visto como o auge da PEI devido à sua capacidade de reorganização da política externa em um momento político e econômico delicado para o Brasil, o início da década de 60. Ademais, Vizontini destaca o alto padrão dos chanceleres do período (VIZENTINI, 1995). Pode-se dar destaque especial a Melo Franco, Araújo Castro e San Tiago Dantas, este denominado por Ricupero de “refundador e aperfeiçoador da diplomacia independente” (RICUPERO, 2017, p. 426).

Assim, a PEI representou uma nova fase na política externa brasileira, incorporando inovações em relação aos governos anteriores. Em meio a uma fase delicada da Guerra Fria, através da PEI o Brasil logrou melhor se posicionar de forma autônoma nas questões internacionais, ganhando protagonismo e buscando transformar-se em uma ponte entre o Ocidente e o Terceiro Mundo (BUENO; CERVO, 2002).

A política externa gaullista, por sua vez, insere-se no contexto vivido pela França na ocasião da posse do General De Gaulle, em 1959. O novo presidente, pioneiro da Quinta República Francesa, encontrou um país com baixa autoestima e marginalizado das grandes discussões internacionais, especialmente devido à onda de independências afroasiáticas que levava ao desmantelamento do Império Francês (NATIONAL WAR COLLEGE, 1995). Nessa perspectiva, fazia-se essencial reinserir a França na categoria de potência global, como demonstram as palavras de De Gaulle: “France is not really herself unless she is in the front rank” (DE GAULLE, 1970 apud TEKIN, 2010, p. 61). Como forma de lograr referido intento, desenvolveu-se uma política externa altiva, assertiva e assentada em três grandes eixos, na visão de Bernos: busca por independência (entendida como a preservação da soberania nacional), perseguição do interesse doméstico e rejeição de qualquer forma de hegemonia no Sistema Internacional (BERNOS, 1974).

De Gaulle, como meio de alcançar a proeminência global da França, buscava relativizar a importância da Guerra Fria no contexto internacional, apresentando seu país como um árbitro para os conflitos entre a superpotência estadunidense e a soviética (NATIONAL WAR COLLEGE, 1995). Nesse diapasão, a França apresenta uma postura pragmática, expandindo seu arco de relações. Estreitam-se os laços com a Alemanha Ocidental de Adenauer e aposta-se no fortalecimento dos vínculos com os países da Ásia e da Europa Oriental, inclusive os socialistas (WARNER, 1965), e também com os do Oriente Médio (BERNOS, 1974). Esse pragmatismo, visto como oportunista por uma parcela significativa da literatura, representa o desejo de usufruir dos benefícios do Sistema Internacional sem arcar com os custos a ele inerentes. Essa postura é exemplificada por Bernos através da atitude francesa de construir amizades bilaterais com os países árabes enquanto endossava a posição ocidental pela redução do preço do petróleo nos foros multilaterais (BERNOS, 1974).

A estratégia de emergência da França enquanto potência repousava em larga medida na Comunidade Econômica Europeia (CEE) (BERNOS, 1974). A ênfase dada a essa organização, não obstante, assentava-se não na defesa de um projeto federalista conforme à Declaração Schuman, mas na oportunidade vislumbrada de alcançar uma liderança continental através dela e, por conseguinte, de projetar-se globalmente (WARNER, 1965). Uma prova disso é

o veto à entrada inglesa no bloco através da política de *chaise vide* (VICENTE, 2017); o ingresso de Londres, apoiado pela vasta maioria dos países europeus, poderia ameaçar a liderança de Paris nos assuntos europeus, tanto pela força econômica com que ainda contava o Reino Unido quanto pela ligação estreita entre este e os Estados Unidos (NATIONAL WAR COLLEGE, 1995).

Outrossim, a política externa do general de Gaulle - conduzida pelo ministro Murville até 1967, e por Debré a partir deste ano - tinha propósitos internos, servindo de contraposição à política doméstica conservadora (BERNOS, 1974), assim como aconteceu durante o breve governo de Jânio Quadros no Brasil. A guinada nacionalista representada pelo desenvolvimento de um programa nuclear, pelo afastamento dos Estados Unidos e pela saída gradual do comando integrado da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) - coroada completamente em 1966 -, foi endossada até mesmo por oposicionistas como o jornal *Le Monde* (BERNOS, 1974), o que contribuía para uma união nacional em torno de seu governo.

Dito isso, é importante atentar ao fato de que, para além da Guerra da Lagosta, Brasil e França tiveram outros pontos de atrito diplomático no período entre 1961 e 1963. Em 1962, o Brasil concedeu asilo a Georges Bidault, adversário de De Gaulle e opositor da independência argelina (BRAGA, 2004). Além disso, segundo Braga, nesse período acirrou-se o impasse que vinha desde 1940 quanto à encampação, pelo Governo Brasileiro, de empresas que envolviam interesses do governo francês e seus cidadãos (BRAGA, 2004). Por fim, também voltavam à ordem do dia as discussões sobre a dívida do Brasil para com a França, e incomodava a Paris a política de João Goulart de hostilidade ao capital estrangeiro, envolvendo a Lei de Remessa de Lucros de 1962, e a retirada da obrigatoriedade do ensino da língua francesa na educação secundária brasileira (ARAÚJO, 2011).

Portanto, no triênio 1961-1963, é fácil entender como a chamada Guerra da Lagosta, assim como outras divergências bilaterais, emerge como resultante do contato de duas políticas externas assertivas que visavam à projeção global de seus respectivos países. Afinal, nos casos de divergências citados, vislumbrou-se o antagonismo entre o interesse nacional brasileiro e o francês, e a maximização destes era precisamente o foco central de ambas as doutrinas.

## Antecedentes Históricos e Jurídicos

A eclosão do contencioso franco-brasileiro popularmente conhecido como Guerra da Lagosta, para além das configurações momentâneas das chancelarias brasileira e francesa, tem claros condicionantes históricos e doutrinários. No que tange aos antecedentes históricos, é importante a observação de que durante a década de 1950 a França teve atuação perene na pesca de mencionado crustáceo na costa da África Ocidental; não obstante, a prática predatória levou ao esgotamento de lagostas naquele local, tornando imperativo explorar novas regiões (LESSA, 1999). Braga dá uma ênfase especial ao fato de que a França, a despeito do Japão, não se via satisfeita com a solução de importar o animal, dada a sua essencialidade para a nobre gastronomia francesa (BRAGA, 2004).

Nesse diapasão, cabe também atentar ao panorama da atividade pesqueira da lagosta no Brasil. Muniz (2013) ressalta que os métodos industriais na pesca do crustáceo ainda eram incipientes no país, e haviam sido introduzidos em meados da década de 1950 no litoral cearense por um cidadão estadunidense, Davis Morgan. Já naquele momento a presença estrangeira no setor despertara a ira dos setores nacionalistas, em especial do periódico *O Democrata*, ligado ao Partido Comunista Brasileiro. Cessadas as críticas sobre a ilegalidade de Morgan após a obtenção de licença para pesca do Governo Federal, a imprensa mais inconformada passou a imputar-lhe acusações de exploração predatória (MUNIZ, 2013). *O Democrata*, em tom bastante incisivo, acusa o empresário de cometer “uma verdadeira devastação” (O DEMOCRATA, 1957 apud MUNIZ, 2013, p. 350). Cabe observar que nessa controvérsia, diante do conflito de interesses dos setores nacionalistas com o empresariado estrangeiro, já era possível notar um tom crescente de xenofobia em alguns discursos jornalísticos e de grupos da sociedade (MUNIZ, 2013), algo que se repetiria de forma ainda mais acirrada na ocasião da querela franco-brasileira.

Nota-se, destarte, que o início da década de 1960 revelava uma conjuntura propícia ao aumento da insistência francesa para atuar no setor pesqueiro na costa nordestina brasileira. Afinal, ao mesmo tempo que as fontes de lagosta da França haviam se esgotado no arco Senegal-Mauritânia, o Nordeste do Brasil vinha mostrando-se altamente produtivo na atividade, com uma elevação da exportação de 40 para 1196 toneladas entre 1955 e 1960, segundo dados coletados por Braga (BRAGA, 2004).

Por outro lado, há que se analisar a ambiguidade de doutrinas jurídicas no que concerne à questão, porquanto a interpretação do *Quai d'Orsay* sobre o caso da lagosta era antagônica à do Itamaraty. O Direito Internacional da época, em sua tradição costumeira e também naquela positivada na Convenção de Genebra ou Convenção sobre a Plataforma Continental (1958), estabelecia que os únicos recursos aquáticos marinhos que poderiam ser objeto de soberania nacional seriam aqueles presentes no mar territorial, à época indicado por atos unilaterais de cada país (BRAGA, 2004). A plataforma continental, por sua vez, era entendida por referida Convenção como a parcela do leito marinho não correspondente ao mar territorial restrita ao nível de profundidade de duzentos metros, ou além desse limite quando houvesse possibilidade de explorar os recursos correspondentes. Nota-se, pois, que apenas a posse do próprio patrimônio da plataforma é alvo da soberania nacional, e não a dos recursos aquáticos a ela adjacentes. A mesma visão fora internalizada pelo direito brasileiro através do Decreto nº 28.840 (BRASIL, 1950).

A França, assim como o Brasil, reconhecia a soberania nacional sobre as riquezas da plataforma continental, em consonância com a Convenção de Genebra de 1958, sem embargo de esta não ter sido assinada por ambos (LESSA, 2000). O ponto central, assim, assentava-se no status taxonômico da lagosta: para os brasileiros, o animal faria parte do patrimônio da plataforma, constituindo espécie sedentária por deslocar-se caminhando sobre o leito marinho; para os franceses, ela seria um peixe, já que locomover-se-ia através de saltos, e não andando, e portanto sua captura seria livre fora do mar territorial - de três milhas no caso brasileiro (MUNIZ, 2013). O ilustre oceanógrafo Paulo Silva, que assessorou a delegação brasileira, chegou a ironizar a argumentação de Paris afirmando que se a lagosta fosse um peixe por locomover-se por saltos, o canguru também o seria (MARIN, 2009).

O Brasil passou, então, à retórica de que a lagosta poderia ser identificada como patrimônio da plataforma continental perante a Convenção de Genebra. O ponto de partida foi identificado em moção levantada pelo delegado salvadorenho durante as negociações de mencionado acordo para que fossem excluídos de suas cláusulas os crustáceos e os animais andantes (LESSA, 2000). O fato de essa requisição ter sido rejeitada pelos Estados presentes poderia indicar, para o Itamaraty, a intenção dos legisladores de incluir os crustáceos no rol patrimonial da plataforma (BRAGA, 2004).

A França, por sua vez, chegou a adotar outra sorte de argumento com base menos clara tanto frente à realidade quanto em face do Direito Internacional da época. Trata-se da alegação de que os franceses teriam direito a explorar a lagosta brasileira devido ao fato de terem-na descoberto nas zonas de atuação almejada após procedimentos de pesquisa citados na próxima seção (BRAGA, 2004), o que parece carecer de razoabilidade diante do fato de que ainda na década anterior a companhia de Davis Simon explorava a lagosta em zonas bastante próximas daquelas que foram alvo das expedições francesas (MUNIZ, 2013).

## Cronologia dos Fatos

Demonstrada a causa imediata dos interesses franceses sobre a lagosta brasileira, pode-se apresentar a cronologia do contencioso. No início de 1961, o *Quai d'Orsay* solicitou ao Itamaraty autorização para que três embarcações francesas efetuassem pesquisas sobre viveiros de lagosta no Nordeste, pedido que Braga (2004) afirma revelar o desejo de exercer atividades pesqueiras na costa brasileira. O governo do Brasil, temendo uma crise diplomática, aceitou, ainda que haja telegramas que demonstrem preocupação por parte das autoridades locais considerando o potencial da pesca de lagostas na região e a disparidade tecnológica entre o setor pesqueiro brasileiro e o francês (BRAGA, 2004). A única condição imposta foi a de que cada navio fosse acompanhado de um representante da Marinha, com intuito de monitoramento, e que os resultados das pesquisas fossem oportunamente informados a Brasília (LESSA, 1999).

Em março do mesmo ano, chegaram as naus *Gotte* e *Lonk Ael*, em abril acrescidas à *La Tramontaine* e ao *Olympic*, excedendo a quantia requisitada de três embarcações. Apesar disso, mais uma vez evitando a geração de uma situação desconfortável, o Brasil consentiu. Os quatro lagosteiros atuaram em média a quatro milhas náuticas da costa brasileira, em zona externa a nosso mar territorial (onde era concentrada até então a pesca da lagosta), mas em águas adjacentes à plataforma continental (BRAGA, 2004).

Em maio, com a expiração da licença concedida, as pressões das companhias francesas para exploração dos viveiros de lagosta nordestinos foram acirradas, e o Itamaraty apressou-se em demonstrar à Embaixada da França que a natureza estratégica do negócio e a opinião pública doméstica tornavam imperativo impe-

dir a atuação estrangeira no setor. Mesmo assim, várias empresas bretãs ignoraram as negativas brasileiras e enviaram embarcações de modo ilegal (no entendimento do Itamaraty) para o Brasil. Em janeiro de 1962, o lagosteiro francês *Cassiopée* foi apreendido a dez milhas náuticas da costa do Rio Grande do Norte pela Corveta Ipiranga da Marinha Brasileira. A partir do ocorrido, a França registrou queixa formal quanto à legitimidade do apresamento, e as discussões bilaterais sobre os aspectos jurídicos da pesca de lagosta na costa brasileira foram iniciadas. Afinal, o Brasil defendia a legalidade da apreensão, alegando que a prática do *Cassiopée* usurpava o patrimônio da plataforma continental nacional, enquanto a França afirmava se tratar tão somente de atividade de pesca em área externa ao mar territorial (BRAGA, 2004).

Em meio às negociações franco-brasileiras, os interesses dos grupos econômicos franceses apenas aumentavam. Consta no Documento DCI/Dim/4/562.8 do Departamento Consular e de Imigração do Itamaraty (1962), conforme citado por Braga (2004, p. 32), que proprietários de quatro lagosteiros franceses propunham mudar-se para o Brasil com suas famílias e adquirir nacionalidade brasileira, trocando também a bandeira das embarcações, ao que o Itamaraty respondeu que não havia viabilidade legal. Outrossim, os apresamentos não se restringiram ao *Cassiopée*, e foram sistematicamente continuados: pode-se citar, por exemplo, ainda em 1962, os casos do *Plomarch*, em junho, do *Lonk Ael*, em julho, e do *Folgor* e do *Françoise Christine*, em agosto (BRAGA, 2004).

Nessa perspectiva, em nota datada de 30 de julho de 1962, a Embaixada da França no Brasil apresentou a proposição de buscar um *modus vivendi* e também a de levar o contencioso ao arbitramento, em consonância com Convenção de Arbitramento entre o Brasil e a França (1909) (FRANÇA, 1962). O Itamaraty acatou o pedido de buscar um *modus vivendi*, mas rechaçou a submissão do conflito ao arbitramento (LESSA, 1999), visto que a já citada Convenção textualmente se dirigia apenas a questões que “não afetem os interesses de terceiras potências”. À medida que a pesca da lagosta constitui prática exercida em vários locais do globo, haveria envolvimento de terceiros interesses, desviando a resolução da questão do caminho arbitral. Essa negativa não se deu sem controvérsias, como demonstra artigo da revista francesa *Politique Étrangère*, que destaca os esforços de Paris por uma solução pacífica do conflito em face do que considera uma intransigência de Brasília (LE CONFLIT, 1963).

Assim, em 12 de janeiro de 1963, chegou ao Brasil missão de negociação presidida pelo Monsieur Lagarde, por isso mesmo denominada Missão Lagarde, com a pretensão de obter imediatamente a concessão da pesca da lagosta por embarcações francesas sem risco de apresamento (BRAGA, 2004). Foram frustradas tanto essa expectativa quanto a proposta francesa de um *modus vivendi*, já que os termos apresentados por Paris, envolvendo a limitação do número de lagosteiros franceses em atuação no Brasil e a retenção de parte do produto pescado por organizações nordestinas, não foram considerados razoáveis pelo Itamaraty (LESSA, 1999). A vinda da Missão Lagarde, apesar de seu intento, não logrou amai-nar as relações bilaterais, como indicam as apreensões dos lagos-teiros *Françoise Christine*, *Gotte* e *Banc D'arguin* no trigésimo dia do mesmo mês (BRAGA, 2004). É verdade que houve um relaxamento dessas medidas no nono dia de fevereiro, com autorização para que as naus retomassem suas atividades enquanto durassem as nego-ciações, porém com a indicação do governo brasileiro de que se tra-taria da última concessão a ser feita (BRASIL, 1963).

Ademais, no décimo segundo dia de fevereiro a embaixada francesa voltou a pedir autorização para que seis lagosteiros ope-rassem na costa nordestina, e o fez quando estes já estavam a ca-minho, embora tenha prometido agir para impedir a vinda de no-vos barcos enquanto a situação ainda estivesse indefinida (LESSA, 1999). Já bastante irritado com as constantes chegadas de lagoste-iros franceses, o Brasil concedeu a autorização apenas por um prazo de doze dias, considerado insuficiente pelo *Quai d'Orsay* (LESSA, 1999). Além disso, mudou de ideia sobre a permissão para que o *Françoise Christine*, o *Gotte* e o *Banc D'arguin* retomassem suas ati-vidades, concedendo no dia 18 de fevereiro um prazo de quarenta e oito horas para que as naus regressassem ao país de origem (LE CONFLIT, 1963).

Faz-se mister notar que, para além da irascibilidade identifica-da no governo brasileiro, o setor pesqueiro e os grupos nacionalis-tas do país também estavam bastante insatisfeitos com a situação. Isso pode ser exemplificado pelo tom bastante crítico exposto pela edição de 13 de fevereiro de 1963 do *Correio da Manhã* (1963), que acusa a França de atentar contra a soberania nacional, e, ainda, pelas mobilizações de lagosteiros pernambucanos, que ameaçaram ao então governador Miguel Arraes tomar medidas diretas contra as embarcações francesas (BRAGA, 2004).

A crise teve suas dimensões escalonadas quando, no dia 21 de fevereiro, o governo francês decidiu enviar uma embarcação de guerra, a *Tortu*, para salvaguardar os interesses das seis embarcações presentes na costa brasileira, cujo prazo de doze dias para regressar estava se encerrando. Diante disso, o embaixador do Brasil em Paris, Souza Neto, marcou uma audiência com o presidente De Gaulle, na qual requisitou sem sucesso a suspensão do envio do navio e teve do chefe de Estado o aviso de que agora ele se encarregaria pessoalmente da questão (LESSA, 1999). Enquanto no Brasil predominavam as críticas a uma suposta violação de soberania nacional imputada pela França, em Paris se ressaltava o envio de uma embarcação de guerra como um procedimento rotineiro entre os Estados praticantes da pesca no exterior (LE CONFLIT, 1963; CADIER, 1982).

Desse modo, *Quai d'Orsay* apressou-se a propor uma solução para o *clímax*, qual seja a extensão da licença brasileira aos seis lagosteiros por mais quinze dias e o encaminhamento à arbitragem não da questão material sobre a taxonomia da lagosta, mas da legitimidade ou não da consulta arbitral sobre mencionada questão perante os termos da Convenção Franco-Brasileira de 1909. A resposta brasileira foi no sentido de não aceitar qualquer acordo antes da notícia de suspensão da vinda da nau militar (LESSA, 1999).

Foi precisamente nesse momento de ápice de tensão que a questão da Lagosta ganhou protagonismo na sociedade e na imprensa brasileiras. Houve um consenso quanto aos supostos excessos da postura francesa, refletido nos grandes jornais e também no meio artístico, como indica a formulação do famoso samba “A lagosta é nossa”, de Moreira da Silva e Kyabo, e da “Marcha da Lagosta”, de Washington e Simone (MUNIZ, 2013). Essa “popularização” do conflito internacional converteu-se em um forte aumento da xenofobia, notado por Roger Cadier (1982), economista francês residente no Brasil que chegou a escrever a Roberto Marinho uma carta, posteriormente publicada em “O Globo”, na qual combate aquilo que considerava injustiças alimentadas pela mídia brasileira. Referido aumento da xenofobia também se converteu em um maciço movimento de satirização do povo bretão, envolvendo a difusão de estereótipos e a publicação de charges de gosto duvidoso (MUNIZ, 2013). Relacionadas a esse movimento, ainda, estão a depredação da sede campinense da Aliança Francesa no início de março (MUNIZ, 2013) e a difusão da notícia falsa

de que o presidente De Gaulle teria dito que o Brasil não seria um país sério, quando na verdade essa afirmação fora proclamada pelo embaixador brasileiro em Paris, Souza Neto, que posteriormente admitiu tê-la dito durante entrevista ao “Jornal do Brasil” (SOUZA NETO, 1979).

Com o acirramento dos ânimos, ambos os países perceberam que cabia aliviar as provocações. De tal sorte, a França manteve o *Tartu* a mais de cem milhas náuticas do mar territorial brasileiro (BRAGA, 2004) e, por questões de defesa nacional, o Brasil enviou ao Nordeste quase a totalidade de sua Marinha, mas o fez de forma cautelosa e sem inspirar conflitos com a nau francesa (LESSA, 1999). Consequentemente, o contencioso começou a arrefecer. No segundo dia de março, iniciaram-se a retirada do *Tartu* da costa brasileira e sua substituição pelo *Paul Goffeny* (BRAGA, 2004), o qual tinha potencial bélico significativamente inferior, pesando mil toneladas e dotado tão somente de um canhão 100 mm (CADIÉ, 1982). Jornais franceses já anunciavam a capitulação de Paris (BRAGA, 2004).

Dando continuidade à normalização da situação, no dia 7 de março a embarcação *Gotte* retirava-se da costa brasileira, assim como o *Banc D'arguin* no dia seguinte (BRAGA, 2004). No décimo dia do mês, o mesmo aconteceu com os quatro lagosteiros restantes e o *Paul Goffeny* (BRAGA, 2004). A guinada na Guerra da Lagosta representada pelo envio do *Tartu* terminara sem enfrentamentos bélicos ou ruptura de relações diplomáticas.

Já em meio a uma *détente*, a França, como previsto pela Convenção para a Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais (1907), dirigiu-se ao Bureau Internacional da Corte Permanente de Arbitragem para que este entrasse em contato com o governo brasileiro no que concerne a um novo pedido de arbitramento para o contencioso bilateral (LESSA, 1999), evitando, pois, envolver o *Quai d'Orsay* e voltar a deteriorar as relações. A mensagem francesa continha duas propostas de arbítrio: uma procedimental - sobre a viabilidade do encaminhamento do litígio à arbitragem perante os termos da Convenção Franco-Brasileira de 1909 - e outra material - não mais sobre a taxonomia da lagosta, mas indagando se as riquezas da plataforma continental seriam ou não objeto de soberania nacional (LESSA, 1999). Isso representa uma mudança de posição de Paris, que jamais contestara os direitos de cada país sobre o patrimônio da respectiva plataforma. O contato não foi respondido, já que,

superado o ápice do confronto, o Itamaraty entendia que não havia mais condições políticas para que a França permitisse o envio de embarcações ao litoral brasileiro. Assim, o *status quo* era favorável ao Brasil, e não cabia regressar às negociações que antecederam o envio do *Tartu*.

Desse modo, embora as rusgas do conflito tenham permanecido, como indica a fria reação do presidente De Gaulle à instauração do governo militar no Brasil (SILVA, 2014), restabeleceram-se as condições para relações bilaterais franco-brasileiras focadas não apenas em controvérsias jurídicas, mas principalmente na cooperação bilateral. Estas foram materializadas no agendamento de uma visita de De Gaulle a Brasília para outubro de 1964, que foi efetivamente realizada (SILVA, 2014) e abriu caminho para um novo capítulo nas relações entre os dois países, como abordar-se-á na seção seguinte.

Por fim, no que tange à questão concreta da pesca da lagosta, não houve novas evoluções senão um acordo de 1965 entre pessoas jurídicas privadas dos dois países, produzindo como efeito somente o arrendamento de embarcações francesas por pescadores brasileiros (LESSA, 1999). O contencioso arrefeceu-se, pois, sem que tenha sido formalmente solucionado.

## Significados da Guerra da Lagosta

Descrita a cronologia dos fatos, procede-se à análise dos significados do conflito. A Guerra da Lagosta compreende significados diversos, os quais podem ser divididos em três dimensões: uma relacionada às suas percepções no Brasil e na França separadamente, outra à evolução das relações franco-brasileiras e uma última às relações de poder que caracterizam a política internacional.

### *Significados para Brasil e a França*

No ordenamento brasileiro, a Guerra da Lagosta foi vista como uma violação da soberania nacional de forma quase consensual. Assim, seus significados precisam ser relacionados aos interesses de grupos antagônicos.

O presidente João Goulart, logo após o plebiscito que marcou a substituição do regime parlamentarista pelo presidencialismo, buscava fortalecer sua imagem, continuamente deteriorada

tanto pela crise econômica e social do país quanto pelo ideal comunista que lhe era atribuído pelos críticos ao governo. Segundo Muniz (2013), via-se como primordial uma demonstração de veemência em um momento em que a população perdera grande parcela de sua confiança no governo (MUNIZ, 2013). Goulart valeu-se, portanto, dos dispositivos da Política Externa Independente para desmentir uma suposta fragilidade do país ao não se mostrar submisso a uma potência europeia na questão da Lagosta. Desse modo, tal postura, além de ir ao encontro da busca por fortalecimento e protagonismo no cenário internacional almejados pela PEI, teve implicitamente propósitos de política interna.

As Forças Armadas brasileiras, por sua vez, viram a situação como oportunidade para adquirir prestígio em meio à população civil, contrastando com a abalada popularidade do governo Goulart. Muniz constata, inclusive, que o envolvimento no conflito foi uma espécie de “laboratório pré-golpe para os militares, que revelavam não só em discursos, mas também em gestos, suas intenções de ruptura com o poder institucional” (MUNIZ, 2013, p. 360). A querela com a França também possibilitou o resgate de uma mentalidade de cunho imperialista nas Forças Armadas, de reafirmação do protagonismo brasileiro no Atlântico Sul e de certo saudosismo do protagonismo do país no antigo Império Português. Tal postura implicava uma exaltação nacionalista das riquezas nacionais frente à necessidade de proteção da costa ameaçada pela cobiça estrangeira (RIBEIRO, 2004 apud MUNIZ, 2013).

Outro aspecto a ser ressaltado é o de que a questão representou a primeira vez em que a opinião pública brasileira voltava sua atenção ao usufruto dos recursos marítimos, algo que até então era insuficientemente debatido em um país dotado de vasta faixa litorânea. O segundo momento em que se deu enfoque às questões marítimas foi a ocasião da demarcação do mar territorial de 200 milhas náuticas durante o governo Médici, por meio do decreto 1.098 (BRASIL, 1970) - posição bem mais assertiva do que aquela que se mantinha à época da Guerra da Lagosta, quando o mar territorial brasileiro era de somente 3 milhas. Tal demarcação, além de seguir a prática das demais nações latino-americanas, denota o desejo de que situações como a da Guerra da Lagosta não mais ocorressem. Não obstante, em vista da desaprovação por parte dos países desenvolvidos, o Brasil acabou por reduzir seu mar territorial para

apenas 12 milhas na década de 1990, adequando-se à Convenção de Montego Bay (SILVA, 2015).

Por outro lado, na visão francesa a Guerra da Lagosta foi decorrente de um entendimento equivocado por parte das autoridades brasileiras, o que se depreende da já mencionada crença de não ter havido violação da soberania do país sul-americano. Para a França, a lagosta não seria um recurso natural da plataforma continental brasileira e, além disso, argumentava-se que o envio de navios de guerra para proteção de barcos pesqueiros era prática usual dos Estados para a proteção de seus cidadãos. Em uma perspectiva eurocêntrica, o Brasil seria um país subalterno, incapaz de distinguir um ato bélico de uma simples salvaguarda aos cidadãos franceses. Outrossim, a reação brasileira teria um cunho protecionista ao buscar impedir o acesso de embarcações industriais sofisticadas e eficientes a áreas cuja exploração se revelava propícia para empreendedores nacionais pouco competitivos. O parco conhecimento brasileiro do mercado pesqueiro internacional seria o cerne desse oneroso atrito, em comparação com a vasta experiência francesa em locais como a costa atlântica africana (MUNIZ, 2013). Essas impressões, vale dizer, desdobram-se em uma retórica que imprime aos brasileiros um tom de indisposição à resolução pacífica de conflitos por meio da defesa de uma postura ilógica (LE CONFLIT, 1963).

### *Significados para as Relações Bilaterais*

Durante o conflito, autoridades francesas como o representante das Forças Armadas na Embaixada Francesa, Pierre Lallart, mantiveram relações com políticos e militares opositores de Goulart. Segundo Araújo (2011), em clara demonstração de desprezo ao governo de Brasília, os franceses efetuaram contatos oficiais com o governador do estado de São Paulo, Adhemar de Barros, que mantinha posição de firme hostilidade ao presidente. Também não foram rompidas as relações comerciais militares, com a Aeronáutica brasileira continuando a ser fiel cliente da indústria bélica francesa. Os representantes franceses no Brasil expressavam aberto descontentamento com Goulart; e aos ressentimentos intrínsecos à Guerra da Lagosta somaram-se divergências políticas quanto às encampações de empresas estrangeiras e às regulações impostas ao capital estrangeiro. O governo golpista liderado pelos militares, em

contraposição, viria a ter muito mais representantes considerados confiáveis pelos franceses do que o anterior (ARAÚJO, 2011).

Ao almejarem o êxito econômico no Brasil, os franceses julgaram que a prolongada inspiração dos brasileiros nos aspectos culturais franceses seria suficiente para relações bilaterais ótimas. Dessa situação, resultou uma “política de frieza” por parte das autoridades francesas para com o Brasil, a qual partia do pressuposto de que era necessário fazer Brasília perceber o erro que cometia ao prejudicar as relações bilaterais com a França (LESSA, 2000). É nesse panorama que Lessa afirma que a Guerra da Lagosta denotou a incapacidade dos franceses em formular uma política externa plausível para América Latina e Brasil (LESSA, 2000).

Diante disso, as relações franco-brasileiras experimentaram uma deterioração e um distanciamento que iriam perdurar até a visita de De Gaulle ao Brasil, após a deposição de Goulart e a entrada no poder do governo de cunho militar. Pode-se concluir que tanto França como Brasil “não conseguiram encaminhar soluções para os interesses de seus nacionais fora dos constrangimentos dos enfrentamentos e da discórdia” (LESSA, 1999, p. 118). Houve retraimento de ambos os lados: os franceses passaram a evitar operar na plataforma continental brasileira, enquanto os brasileiros adiaram o registro do decreto 28.840 (BRASIL, 1950) no secretariado da ONU - o qual assegurava a soberania do país sobre a plataforma continental (LESSA, 1999).

Faz-se necessário, então, analisar o significado do litígio em uma perspectiva de longo prazo, vislumbrando seus desdobramentos no período que se seguiu ao golpe de 1964. As visões da literatura são, contudo, divergentes. O embaixador Marcelo Raffaelli considera que “as relações Brasil-França voltaram ao nível tradicional de cordialidade e respeito mútuo” (RAFFAELLI, 2003, p. 383) após a visita de De Gaulle ao Brasil. Lessa (1999), por sua vez, avalia a passagem de De Gaulle como coerente com a política de cooperação para o desenvolvimento pregada tanto pelo Brasil quanto pela França, a qual foi concretizada com a assinatura bilateral do Acordo de Cooperação Técnica e Científica de 1967. Constata, no entanto, que, apesar de algumas iniciativas, persistiu certo abandono quanto às questões econômicas, e que as relações tiveram uma evolução lenta e apática, não se concretizando as possibilidades de expansão de contatos políticos e econômicos (LESSA, 2000). O estudioso, inclusive, caracteriza as relações

franco-brasileiras a partir de então por uma “negligência cordial” (LESSA, 2000, p. 232) que perduraria até a década de 1990. Já Araújo, no âmbito das relações militares, identifica uma relativa continuidade entre antes e depois do golpe, notando-se uma persistência do enfoque relativo a questões técnicas e ao comércio de artigos bélicos (ARAÚJO, 2015).

Durante a visita de De Gaulle, apesar das recentes divergências, os discursos francês e brasileiro eram de profundo apreço às “dominantes relações de amizade” (BRASIL, 1964a, p. 122). Castello Branco chega a equiparar a Revolução Francesa ao movimento - autoproclamado revolucionário - que depôs João Goulart em 1964, prezando pela liberdade e justiça social defendidas por ambos os governos (BRASIL, 1964b). Pode-se constatar um abandono da Política Externa Independente, visto que Castello Branco discursa, inclusive, em elogio à missão civilizadora europeia perpetrada por países como a França, que teria se transformado em ajuda aos povos da África e da Ásia (BRASIL, 1964c). Charles De Gaulle, por sua vez, ressalta o caráter democrático, cristão e latino que une os dois países, bem como a necessidade de empenhar-se pela paz e pelo equilíbrio, de sorte a lograr uma aproximação entre América Latina e Europa (FRANÇA, 1964).

Os discursos dos presidentes denotam a cordialidade típica dos contatos diplomáticos, muitas vezes não levada à prática. Pode-se identificar certo tom de demagogia, visto que as nações haviam passado recentemente por um conflito que se aproximou de um congelamento total de relações e de uma escalada bélica (LESSA, 2000). Afinal, o aprofundamento das relações, que parecia tão visado nos discursos de Castello Branco e De Gaulle, na prática deu-se tão somente em nível raso.

### *Significados no Panorama das Relações Internacionais*

A partir do capítulo X do livro *Souvenirs d'un Carioca Honoraire*, de Roger Cardier (1982), e dos relatos do embaixador Marcelo Rafaelli nos Cadernos do CHDD (2003), é possível inferir que houve interesse estadunidense na deterioração das relações franco-brasileiras, tanto no âmbito econômico quanto no político-securitário. O desejo de um isolamento francês por parte das autoridades dos Estados Unidos se relaciona com fato de que, mesmo fazendo parte do bloco capitalista, a França buscava projetar-se como líder de

uma região que tradicionalmente fora subordinada à tutela americana da Doutrina Monroe e do Corolário Roosevelt. A posição dos Estados Unidos como superpotência não seria compatível com uma França que buscava recuperar seu protagonismo global, conforme mencionado na segunda seção.

Segundo Raffaelli (2003), em agosto de 1963 a embaixada brasileira em Washington, comunicando-se com as autoridades de Brasília quanto a possíveis motivos do relaxamento na Guerra da Lagosta, ressaltou o isolamento que vinha sendo imposto à França pelos Estados Unidos de Kennedy. O presidente americano, agindo para prejudicar a posição internacional do país europeu, havia ensaiado até mesmo uma aproximação com a Alemanha Ocidental. Apontaram-se como razões imediatas para isso a rejeição pela França de um acordo nuclear, a insistência em exercer uma posição de liderança europeia na OTAN e, ainda, questões relativas a negociações tarifárias e à rejeição do ingresso do Reino Unido na Comunidade Econômica Europeia (RAFFAELLI, 2003). Assim, referida nota corrobora a existência de interesse norte-americano por insucessos na estratégia de inserção internacional francesa.

Em relação ao aspecto econômico, é sabido que partiu de um cidadão norte-americano a iniciativa de pesca da lagosta como uma atividade lucrativa no Nordeste brasileiro, personificada no empresário Davis Morgan. Cientes do sucesso de tal empreitada, os franceses decidiram também usufruir da lagosta brasileira (MUNIZ, 2013). Tomaram, dessa maneira, parte do mercado antes monopolizado por empreendedores estadunidenses - iniciativa claramente desfavorável aos interesses destes.

Assim, há de se convir que, de um lado, a negativa do Brasil aos interesses pesqueiros franceses mostrou-se coincidente com os interesses americanos à medida que a atuação pesqueira da França na costa nordestina atrapalhava os empreendimentos estadunidenses de mesma natureza, enquanto a conseqüente deterioração nas relações franco-brasileiras representava um revés no projeto de projeção global da França, algo desejável na estratégia americana de isolar Paris. Por outro lado, paradoxalmente, como Washington atuava para isolar a França em outros eixos, como o da política europeia, De Gaulle teria se sentido pressionado a abrandar relações com o Brasil para reduzir seu retraimento internacional, colaborando para o fim da Guerra da Lagosta.

## Conclusão

A Guerra da Lagosta, portanto, resulta de nítido antagonismo de interesses entre o Brasil e a França. Para além da relevância econômica da pesca do crustáceo, a necessidade de autoafirmar a própria soberania, no caso brasileiro, e a condição nacional de potência, no caso francês, permitiu que uma divergência pontual entre Brasil e França adquirisse proporções incomensuráveis para as relações bilaterais. Assim, por trás de argumentos jurídicos bastante plásticos, cosidos em meio a um Direito do Mar ainda incipiente, assentaram-se questões objetivas de interesse nacional, as quais eram refletidas pelas diretrizes de política externa do Itamaraty e do *Quai d'Orsay* naquele período.

Nessa perspectiva, efetivamente pôde ser confirmada a hipótese de que a Guerra da Lagosta constituiria um movimento autonomista da política externa brasileira, em consonância com o que preconizavam os princípios da chamada Política Externa Independente. Essa conclusão, vale dizer, coincide com a interpretação brasileira do conflito e contrapõe-se à interpretação francesa, a qual ressalta uma intransigência brasileira diante de uma postura de Paris supostamente não ofensiva e voltada apenas à defesa de empresários nacionais vinculados ao setor de pesca marítima.

Em adição, é válido ressaltar que o conflito também produziu efeitos sobre as relações bilaterais. Em meio a divergências na literatura, uma avaliação ponderada parece conduzir à observação de que, não tendo o conflito sido formalmente solucionado, suas memórias perduraram nas relações bilaterais, especialmente durante o resto do governo de João Goulart, bastante mal visto por Paris. Embora esses resquícios tenham sido mitigados com a ascensão de um regime militar no Brasil, e a despeito dos discursos oficiais endossando a aproximação, não há evidências empíricas de que tenha havido melhoria significativa das relações frente ao período anterior à Guerra da Lagosta.

O contencioso também tem um significado preciso se relacionado à dinâmica internacional daquele momento. A negativa brasileira para as atividades dos lagosteiros franceses coincidiu com os interesses econômicos dos empreendedores americanos que atuavam no Nordeste do Brasil, assim como a consequente deterioração das relações franco-brasileiras era adequada à estratégia do presidente Kennedy de isolar a França gaullista. Apesar disso, notou-se

também que o isolamento imposto por Washington a Paris em outros eixos, como o da política europeia, pode ter contribuído para que De Gaulle, pressionado pelo contínuo retraimento internacional de seu país, decidisse pelo retorno da nau militar *Tartu*, levando a Guerra da Lagosta a seu fim.

Restou também evidente a insuficiência do aparato jurídico internacional para a resolução da Guerra da Lagosta, corroborando a necessidade de inovações nesse sentido, que seriam concretizadas com a Convenção de Montego Bay, de 1982, e também gerou-se a preocupação em assegurar por mecanismos internos a soberania da costa nacional, o que no caso brasileiro se fez com a expansão unilateral da faixa de mar territorial em 1970.

Por fim, há que se reconhecer que a falta de uma solução formal para o conflito terminou por perpetuar o *status quo ante*, favorável ao Brasil, o que não implica um sucesso da diplomacia brasileira, tendo em vista a falibilidade de suas tentativas de dissuadir De Gaulle quanto ao envio do *Tartu*. Essa visão, contudo, longe de esgotar o debate, abre margem para que futuras discussões sobre o contencioso possam explorar eventuais falhas estratégicas do Itamaraty na condução da questão.

## Referências

- AMADO, Rodrigo. A política externa de Goulart. In: ALBUQUERQUE, José; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio. **Sessenta anos de política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.
- ARAÚJO, Rodrigo Nabuco de. **Conquête des esprits et commerce des armes: la diplomatie militaire française au Brésil (1945-1974)**. 2011. 492 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Toulouse Le Mirail, Toulouse, 2011.
- BERNOS, Roger. Gaullist Foreign Policy in Retrospect. **The World Today**, Londres, v. 30, n. 8, p.345-354, ago. 2018.
- BRAGA, Cláudio da Costa. **A Guerra da Lagosta**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2004.
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.098, de 25 de Março de 1970**. Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1098.htm). Acesso em 02 nov. 2018
- BRASIL. **Decreto n. 28.840, de 8 de novembro de 1950**. Declara integrada ao território nacional a plataforma submarina, na parte correspondente a esse território, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-28840-8-novembro-1950-329258-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 02 nov. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota da Embaixada da França no Brasil para o Ministério das Relações Exteriores de 30/07/1962, número 232, AHMRE-B, **Notas Ostensivas Recebidas da Embaixada da França no Brasil**, 1962-63, maço 06999, 1962.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota do MRE para a Embaixada da França no Brasil de 12/03/1963, número 16, AHMRE-B, **Notas Ostensivas Expedidas para a Embaixada da França no Brasil**, 1961-63, maço 07007, 1963.

BRASIL. Presidente (1964-1967: Humberto de Alencar Castello Branco). **Ao receber o Presidente Charles de Gaulle, da França, no Cais do Arsenal de Marinha**. Rio de Janeiro: 13 de outubro de 1964. Disponível em: <https://bit.ly/2T8nHac>. Acesso em 11 de nov. 2018.

BRASIL. Presidente (1964-1967: Humberto de Alencar Castello Branco). **No Palácio do Planalto, ao recepcionar o Presidente Charles de Gaulle, da França**. Rio de Janeiro: 13 de outubro de 1964. Disponível em: <https://bit.ly/2JXP6aK>. Acesso em 11 nov. 2018.

BRASIL. Presidente (1964-1967: Humberto de Alencar Castello Branco). **Na homenagem que lhe foi prestada pelo Presidente Charles de Gaulle, da França, a bordo do cruzador “Colbert”**. Rio de Janeiro: 15 de outubro de 1964. Disponível em: <https://bit.ly/2zKLbtd>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2002.

CADIER, Roger. **Souvenirs d'un Carioca Honoraire**. Paris: Nouvelles Éditions Latines, 1982.

FRANÇA. Presidente (1959-1969: Charles André Joseph Marie De Gaulle). Rio de Janeiro: 14 de outubro de 1964. Disponível em: <https://bit.ly/2PShMqT>. Acesso em 11 nov. 2018.

FRANÇA. Nota da Embaixada da França no Brasil para o Ministério das Relações Exteriores, 30/07/1962, número 232, AHMRE-B, **Notas Ostensivas Recebidas da Embaixada da França no Brasil**, 1962-63, maço 06999.

LE CONFLIT de la langouste entre la France et le Brésil. **Politique étrangère**, Paris, v. 28, n. 2, p.97-100, 1963.

LESSA, Antônio Carlos. A Guerra da Lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964). **Cena Internacional**, v. 1, n. 1, p. 109-120, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2NaQH1O>. Acesso em: 11 nov. 2018.

LESSA, Antônio Carlos. A parceria bloqueada: as relações entre França e Brasil, 1945-2000. 2000. 352 f. **Tese (Doutorado em História)**—Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

MARIN, Denise. Com a França, foi “guerra da lagosta”. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 28 jan. 2009. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,com-a-franca-foi-guerra-da-lagosta,314045>. Acesso em 02 nov. 2018.

MUNIZ, Túlio de Souza. A “Guerra da Lagosta”: um Laboratório para o Golpe Militar de 1964 e suas Abordagens na Imprensa Regional. **Brasiliana**, v. 2, n. 2, p. 345-370, 2013.

NATIONAL WAR COLLEGE. **Charles de Gaulle and the Break with Atlantism**. Disponível em: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a440655.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2018.

RAFFAELLI, Marcelo. A guerra da lagosta: um episódio das relações diplomáticas Brasil-França (1961-1964). **Cadernos do CHDD**, n. 3, p. 361-398, 2003.

RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

SILVA, Alexandre Pereira da. O Brasil e um novo despertar para o Direito do Mar. **RIL**, Brasília, n. 208, p.25-40, 2015.

SILVA, André Reis da. Interdependência, segurança e desenvolvimento: a política externa do governo Castelo Branco (1964-1967) In: SILVA, (org.) ; SVARTMAN, (org.) . **A Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985)**, 2014.

SOUZA NETO, Carlos Alves de. **Um Embaixador em Tempos de Crise**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1979.

TEKIN, Beiza. **Representation and othering in discourse: the construction of Turkey in the EU context**. Amsterdã: John Benjamins Publishing Company, 2010.

VIZENTINI, Paulo. G. F. **Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a Política externa independente (1951-1964)**. Petrópolis: Vozes, 1995.

VICENTE, F. J. **Dimensão social em processos de integração regional: aspectos teóricos e o caso do Mercosul**. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos

Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015. Dissertação. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/132920>. Acesso em: 27 ago. 2017.

WARNER, Geoffrey. Gaullist Foreign Policy. **The World Today**, Londres, v. 21, n. 3, p. 112-119, mar. 1965.

*Recebido em: 19/03/2019*

*Aprovado em: 03/05/2019*

# A securitização das mudanças climáticas e suas implicações para as Relações Internacionais

## *The securitization of climate change and its implications to International Relations*

Bárbara Campos Diniz\*  
Camilla Souza Santos \*\*

### Resumo

Mudanças climáticas são percebidas como uma ameaça à segurança e cooperação internacional. Esse fenômeno, resultante da degradação ambiental é percebido como uma ameaça que pode ter consequências incalculáveis para a comunidade internacional. Nos últimos anos, as implicações das mudanças climáticas na segurança estão sendo abordadas a partir dos níveis nacional, regional e global. Este ensaio procurou analisar as mudanças climáticas, suas implicações para a segurança internacional e seus impactos sobre a possibilidade de conflitos violentos. As relações entre Estados, indivíduos e mudanças climáticas serão observadas para analisar a relação articulada entre os dois atores diante da adversidade.

**Palavras-chave:** Segurança. Mudanças climáticas. Segurança humana. Estado. Catástrofe. Sistema Internacional.

### Abstract

Climate change, is recognized as a threat to the international security and cooperation. This phenomenon, as a result of the environmental degradation is perceived to be a threat that can have incalculable consequences on the international community. In recent years, the security implications of the climate change are being addressed from national, regional and international levels. This essay sought to analyze climate change, its implications for environmental safety, and its impacts on the possibility of violent conflict. Relations between states, individuals and climate change will be observed in order to analyze the articulated relationship between the two actors in the face of adversity.

**Keywords:** Security. Climate change. Human security. State Catastrophe. International System.

\* Mestranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: brbcdiniz@gmail.com

\*\* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: camilla.lss@hotmail.com

## Introdução

As mudanças climáticas têm sido frequentemente consideradas como os maiores desafios para a humanidade nos próximos séculos. Dada a escala do problema, seus impactos na vida humana na Terra e o nível de ação coordenada necessária para resolvê-lo, essa afirmação parece adequada. A publicação do primeiro relatório de avaliação pelo Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC) em 1990, foi taxado de dramatizar as causas antropogênicas bem como os efeitos potenciais do aquecimento global. Embora a incerteza e a imprevisibilidade permaneçam, a base científica da mudança climática está agora bem estabelecida. Sugere que as mudanças estão acontecendo mais rapidamente do que o estimado anteriormente e não pode mais ser enquadrada como uma ameaça distante (STERN, 2013; IPCC 2014). Mudanças nos padrões de precipitação, no derretimento das calotas polares, na elevação do nível do mar, na acidificação dos oceanos e no aumento da variabilidade climática são apenas algumas das consequências previsíveis de um clima desestabilizado pelo aquecimento da atmosfera e dos oceanos.

A magnitude e a aceleração das mudanças climáticas adversas nos últimos vinte anos atestam a inadequação dos esforços internacionais para abordar, e muito menos deter ou reverter essas tendências. As emissões de GEE continuam a subir e um acordo de sucessor vinculante para o Protocolo de Quioto de 1997, apenas marginalmente implementado, parece estar fora do alcance de muitos observadores. No entanto, à medida que se aproxima a Conferência de Paris das Partes de 2015 (COP), o corpo crescente de pesquisas sobre a ciência da mudança climática e suas prováveis implicações econômicas, políticas e sociais origina um senso intensificado de urgência para ações compensatórias. Tal ação envolve alguma combinação de mitigação (redução de emissões de GEE) e adaptação (lidar com impactos já inevitáveis).

As mudanças climáticas e seus efeitos estão intrinsecamente ligados a questões complexas de segurança. A segurança climática, como essas questões são coletivamente denominadas, tem sido sujeita a um debate cada vez mais amplo na comunidade científica e política. Apesar desse aumento de atenção, as formas pelas quais o aquecimento global afetará a segurança em vários níveis ainda estão longe de claras. Este artigo propõe apresentar uma discus-

são da securitização das mudanças climáticas dentro da agenda de segurança, a segurança humana como uma nova abordagem para analisar as consequências das mudanças climáticas e, por fim, apresentar possibilidades de mitigação do fenômeno aqui discutido.

## Securitização das Mudanças Climáticas

Segurança significa coisas diferentes para diferentes grupos e indivíduos, e as potenciais implicações das mudanças climáticas para a segurança são variadas e complexas. Nós, portanto, definimos os termos como os usamos neste artigo. A segurança humana como um conceito visa capturar a ampla gama de fatores que determinam os meios de subsistência das pessoas e sua capacidade de exercer seus direitos humanos e realizar seu potencial. A definição do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 do PNUD argumenta que o escopo da segurança global deve ser expandido para incluir ameaças em sete áreas: econômica, alimentar, de saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política.

A mudança climática é entendida como uma ameaça à segurança humana na medida em que perturba a capacidade dos indivíduos e das comunidades de se adaptar às condições de mudança, geralmente multiplicando as tensões existentes ou gerando novos meios de subsistência enquadrado como uma preocupação de segurança (BRAUCH; SCHEFFRAN, 2012). O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) realizou vários debates sobre as potenciais implicações de segurança da mudança climática, elevando a questão ao mais alto nível do discurso político em questões de paz e segurança internacionais (MCDONALD, 2013). Embora pareça intuitivo ligar a segurança a impactos da mudança climática, como eventos climáticos extremos ou escassez de recursos, na realidade, muitas noções e dimensões diferentes e conflitantes da segurança coexistem. O nexo entre mudança climática e segurança tem sido conceituado de várias maneiras por uma variedade de atores, implicando diferentes conjuntos de suposições sobre quem deve ser protegido e de quais ameaças (MCDONALD, 2013).

A ampliação da agenda de segurança durante a década de 1970 pela Escola de Copenhague expandiu as dimensões sobre as quais os procedimentos prioritários de securitização. Segundo Buzan *et al.* (1998), o processo de securitização de um objeto, como as mudanças climáticas, dá legitimidade ao ator securitizador de

tratar o assunto como prioritário tanto na agenda doméstica quanto na agenda internacional. Ademais, o conceito de securitização implica necessidade da identificação de uma ameaça existencial, aceitar a possibilidade de quebra de regras e a identificação de estado de emergência de um determinado assunto (BUZAN et al., 1998), situação que as mudanças climáticas, nos últimos quinze anos apresentaram grande destaque na agenda de segurança internacional, com as catástrofes do terremoto no Haiti e os furacões na costa estadunidense.

De acordo com Barnett (2007), existem três movimentos que podem ser distinguidos como cruciais para que a securitização do meio ambiente se tornasse possível. O primeiro movimento foi a conscientização sobre possíveis consequências ambientais por países desenvolvidos na década de 1960, acarretando o aumento no número de organizações não governamentais (ONGs) que passaram a se preocupar com a questão climática. Já o segundo movimento ocorreu durante a década de 1970, com a árdua tentativa de acadêmicos expandir a agenda de segurança para englobar o meio ambiente e o início de encontros, acordos e tratados internacionais sobre o assunto em pauta. Finalmente, o terceiro movimento decorreu com o fim da Guerra Fria, quebrando o paradigma tradicional de segurança vigente desde o início do século XX (BARNETT, 2007).

O alto nível de interdependência no qual o sistema internacional já se encontrava, fez com que as ações que envolviam o meio ambiente fossem coletivas, uma vez que as consequências comprometem a sociedade internacional. Entretanto, a ausência de um consenso na academia sobre a abrangência do termo meio ambiente, havendo dúvidas em relação a arraigar a segurança humana como tópico na agenda ambiental (HOUGH, 2015).

Para o Estado, como o provedor central de segurança, as ameaças à segurança que a mudança climática representa são consideradas principalmente como ameaças ao Estado e suas funções, sua capacidade institucional, integridade territorial e, por fim, soberania nacional. Enfrentar a mudança climática é, portanto, visto como um componente vital das agendas de segurança do Estado. Pode-se distinguir, no entanto, entre implicações diretas e indiretas.

As mudanças climáticas são consideradas como um multiplicador de ameaças, uma espécie de efeito ‘bola de neve’, pela comunidade internacional pelo fato de agravar os riscos para a segui-

rança doméstica e segurança internacional. A ameaça não vem das mudanças climáticas propriamente, mas das diversas implicações e consequências dos fenômenos e da interação com a condição de segurança existente. Portanto, as mudanças climáticas são consideradas como as ameaças indiretas, como por exemplo as alterações de biomas ao redor do mundo, e direta como as catástrofes naturais como furacões em sequência, para a humanidade e a segurança mundial (TROMBETTA, 2012).

Como ameaças diretas, as mudanças climáticas podem aumentar os estresses sobre os recursos críticos que condicionam um perigo iminente para a segurança de um Estado, como água, comida, comunicações e energia elétrica. Essas tensões podem degradar a capacidade de um Estado de governar sua população e administrar seu território. Os níveis de degradação dependem unicamente do poder soberano de um Estado, tornando estados fracos ou falidos mais suscetíveis a enfrentarem tais consequências com mais expressividade do que estados fortes (TROMBETTA, 2012).

Devidamente, as ameaças diretas promulgadas pelas mudanças climáticas impactam criticamente a infraestrutura de um Estado, comprometendo sua segurança territorial. As ameaças diretas variam de acordo com a região em que um Estado se encontra (TROMBETTA, 2012). Elas variam desde o aumento do nível do mar, a eventos climáticos extremos como quatro furações em sequência entre outros que podem comprometer essencialmente abastecimento de água, agricultura, energia, comunicações, que afetam as viabilidades econômicas, sociais e humanitárias de um Estado, como por exemplo, observado no histórico contemporâneo ambiental haitiano.

De acordo com Young (1990), a contração no abastecimento de alimentos, água potável e disponibilidade de energia elétrica tem a capacidade de devastar os meios de subsistência, ainda mais para pequenos produtores, e contribuir ainda mais para tendências desestabilizadoras em Estados e regiões. Ademais, essas tendências podem fomentar em deslocamentos internos, em busca de terras férteis ou seguras para moradia, migrações em massa de cidadãos que buscam melhores condições de vida, e agitação política que desestabiliza o governo instalado (YOUNG, 1990).

Com catástrofes naturais como os recentes furacões que atingiram a costa Estados Unidos e Porto Rico, observa-se como ambas nações (em algumas regiões) tiveram seus meios de subsistência

econômicos individuais e coletivos afetados pelos eventos, como a falta de saneamento básico, alimentos, água potável em um primeiro momento. Além disso, o risco de contração de doenças aumenta pelo contato com fontes sujas de alimento e água, fora o contato direto com diversos tipos de materiais orgânicos nocivos à saúde. Em situações como as apresentadas acima, a desigualdade já existente na sociedade pode ser ainda mais agravada, prejudicando a população, o Estado e suas capacidades.

Pressões como essas contribuem diretamente para a fragilidade de um governo nacional, potencialmente aumentando o conflito interno e o colapso da sociedade moderna. As mudanças climáticas também podem afetar indiretamente a dinâmica entre os atores no sistema internacional por seus respectivos ambientes geoestratégicos existentes na segurança internacional, como a floresta Amazônica para o Brasil, o petróleo no Oriente Médio, savanas na África e locais em beiras de rios em Estados desérticos, como o Egito (YOUNG, 1990).

Por conseguinte, ao impactar criticamente os recursos estratégicos e a infraestrutura interna para a viabilidade de funcionamento de um Estado, sua segurança está por completo comprometida. Além disso, um comprometimento da segurança nacional afeta o bem-estar das populações e alterando o ambiente geoestratégico, fazendo com que os efeitos observados causados pelas mudanças climáticas sejam uma ameaça real para a segurança tanto em âmbito doméstico quanto e escalando para o âmbito internacional na medida em que desestabilizações internas estendem para a região e para o resto do mundo (YOUNG, 1990).

## O Estabelecimento da Segurança Humana

O processo de securitização dos problemas ambientais causou algumas objeções, mas vincular projetos de promoção da sustentabilidade em razão de objetivos criados através de agendas de segurança humana prometem um benefício tático. Em diversas culturas, a população parece se importar menos com a sustentabilidade, como por exemplo na Ásia, onde isso é mais visível, o que é diferente em países “ocidentais” da Europa e da América do Norte. É possível perceber esse fato, por exemplo, ao observar o número de Organizações Não-Governamentais que atuam em favor da sustentabilidade nesses países. Apesar de contextos culturais e de-

mais definições, a agenda de segurança ambiental foi recebida em âmbito global de forma mais intercultural, pois seus benefícios e importância foram deixados bem explícitos para a população global (LAUTENSACH, S.W; LAUTENSACH, A. K., 2014).

A segurança humana como um conceito visa capturar a ampla gama de fatores que determinam os meios de subsistência das pessoas e sua capacidade de exercer seus direitos humanos e realizar seu potencial. A mudança climática é entendida como uma ameaça à segurança humana na medida em que perturba a capacidade dos indivíduos e das comunidades de se adaptar às condições de mudança, geralmente multiplicando as tensões existentes ou criando novas formas de subsistência humana (BRAUCH; SCHEFFRAN, 2012). As diversas formas de interação entre o clima e as variáveis socioeconômicas das quais dependem os meios de subsistência humanos tornam as previsões sobre o impacto das mudanças climáticas sobre a segurança humana altamente complexas. No entanto, na tentativa de induzir pesquisas científicas mais rigorosas sobre esse assunto, o Quinto Relatório de Avaliação do IPCC (2014) dedicou, pela primeira vez, uma seção inteira às ligações entre a mudança climática e a segurança humana (IPCC, 2014).

O termo “segurança humana” tem sido aceito de forma ampla e como base para a cooperação internacional para diversos planos de desenvolvimento, em níveis nacional e internacional, como em projetos da Organização das Nações Unidas e em suas agências afiliadas, como são os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O motivo para tal aceitação, pondera entre a expansão teórica dos estudos de segurança internacional e o foco humanitário das vítimas em potencial da insegurança (LAUTENSACH, S.W; LAUTENSACH, A. K., 2014). De acordo com o programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, a segurança humana é considerada como:

(...) preocupada com a forma como as pessoas vivem e respiram em uma sociedade, com que livremente exercem suas muitas escolhas, quanto eles têm de acesso ao mercado e oportunidades sociais e se eles vivem em conflito ou paz. A segurança humana não é uma preocupação com as armas - é uma preocupação com a vida e a dignidade humanas (PNUD, 1994, p. 22-23).

As mudanças climáticas diretas e indiretas causam a subsistência de cada ser humano que transforma a mudança climática em si mesma uma ameaça para a segurança humana (BIERMANN; RAINER; DINGWERTH, 2002).

As mudanças climáticas representam riscos para o bem-estar humano de várias maneiras. As pessoas que vivem em regiões costeiras ou países insulares são mais propensos a enfrentar impactos mais severos das mudanças climáticas do que as pessoas que vivem em outras regiões. A grande questão não é só com mudanças a longo prazo, como o aumento do nível do mar, mas também um clima variável e cada vez menos previsível, mais severo em muitas situações, como eventos climáticos extremos e desertificação em certas áreas florestadas do globo. Essas mudanças aumentam a possibilidade de conflitos violentos tanto em cenários nacionais como internacionais, prejudicando ainda mais o bem-estar das pessoas e seus meios de vida (BIERMANN; RAINER; DINGWERTH, 2002).

A vulnerabilidade e a desigualdade são duas questões centrais para compreender a insegurança humana em razão da insegurança ambiental causada pelas mudanças climáticas. A insegurança ambiental torna as pessoas em regiões subdesenvolvidas e empobrecidas ainda mais vulneráveis, uma vez que essas mudanças são aceleradas pelas atividades humanas. As pessoas na Índia e Bangladesh ou mesmo em certas regiões da África e da América do Sul, por exemplo, são mais propensas a sofrer os impactos das mudanças climáticas mais severamente do que as pessoas na Europa e na América do Norte. Evidentemente, há desigualdades entre esses dois grupos, mas a diferença é que, enquanto em uma nação mais rica e mais estável os efeitos negativos das mudanças climáticas são mais fáceis de serem minimizados, em áreas mais pobres e nações menos estáveis, esses mesmos problemas podem ser devastadores, sendo uma questão de sobrevivência para suas respectivas populações (BIERMANN; RAINER; DINGWERTH, 2002).

Conflitos internacionais contemporâneos tendem a ter uma maior ocorrência em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, muitos dos quais também estão sob estresse ambiental significativo e agudamente expostos e vulneráveis a riscos induzidos pelo clima. À medida que as alterações climáticas perturbam as condições de manutenção dos modos de vida tradicionais, a pobreza e a marginalização podem tanto dificultar a adaptação como aumentar a privação relativa à medida que os recursos se tornam mais escassos. Como a diminuição dos recursos é redistribuída entre as comunidades pode ser exacerbada a determinação do acesso a esses recursos pelas estruturas de poder existentes e pela influência política dentro de uma sociedade (BARNETT; ADGER, 2007).

A marginalização socioeconômica ou a discriminação baseada na participação em grupos pode, portanto, ser igualmente importante para determinar a vulnerabilidade à mudança climática. Insuficiências estruturais e econômicas e/ou falta de provisões institucionais para aliviar os impactos negativos, como aumento da desigualdade e privação relativa, parecem igualmente importantes. Se os efeitos potenciais das mudanças climáticas sobre os recursos ambientais e, conseqüentemente, sobre os meios de vida das pessoas não forem abordados, como o estabelecimento de uma rede de segurança social adequada ou a facilitação de formas alternativas de vida, pode resultar em uma escalada nos conflitos violentos (BARNETT; ADGER, 2007).

### **Possíveis Medidas Para Mitigar as Consequências das Mudanças Climáticas**

Os esforços de mitigação permanecem centrais para o longo prazo, mas um certo grau de aquecimento global e suas consequências já são irreversíveis. Portanto, não surpreende que os esforços de adaptação também tenham se tornado uma preocupação central nas negociações internacionais sobre o clima. Se certos impactos não podem mais ser evitados, as comunidades precisam estar preparadas para lidar com eles, diminuindo sua vulnerabilidade por meio da adaptação ao ambiente e aumentando sua capacidade de desenvolver meios de subsistência pessoais alternativos. No contexto de segurança, a adaptação bem-sucedida pode até servir como uma medida de prevenção de conflitos, minimizando a ruptura social destrutiva e iniciando processos positivos de transformação (SCHEFFRAN; IDE; SCHILLING, 2014). Em um contexto de segurança humana, a adaptação às mudanças climáticas em muitos aspectos se sobrepõe a práticas de desenvolvimento mais tradicionais, que geralmente também visam à resiliência da comunidade em face de tensões ambientais e socioeconômicas.

A adaptação para a produção de alimentos em função das mudanças climáticas tem sido tratada como um desafio tecnológico, relacionado ao desenvolvimento de tecnologias adequadas aos novos ambientes (plantas e sistemas de produção adaptados, por exemplo), além de conceitos como transferência de tecnologia, compartilhamento de conhecimento ou treinamento de habilidades. Apenas recentemente, os potenciais efeitos negativos dos

esforços de adaptação equivocados receberam maior atenção. Isso é consequência de que medidas de adaptação devem considerar não apenas questões técnicas e financeiras, mas também questões políticas, especialmente quando tais medidas são implementadas em Estados frágeis, se tornaram cada vez mais claras (TÄNZLER, CARIUS, MAAS, 2013). Os programas de adaptação são, na melhor das hipóteses, uma forma de efetivamente reduzir a insegurança humana; porém, eles também podem ameaçar a segurança humana se forem projetados e implementados sem sensibilidade ao contexto socioeconômico. Se as medidas de adaptação tiverem consequências negativas, ainda que não intencionais, elas podem contribuir para instabilidade, tensões sociais e até mesmo conflitos (BABCICKY, 2013).

Este contexto pode até ser observado em sociedades relativamente pacíficas, mas os riscos tendem a ser muito ampliados em conflitos sociais, sejam eles recentes ou contínuos. Se os contextos sociais e políticos da adaptação forem mal compreendidos ou ignorados, desconsiderando, por exemplo, o aspecto cultural de cada sociedade, medidas de adaptação e financiamento podem desencadear resistência e competição social. Tal contenção não se restringe a Estados falidos, frágeis e afetados por conflitos, é claro, mas a mitigação pacífica é desproporcionalmente mais desafiadora. Um sentimento de benefícios desproporcionais e de exclusão pode semear a desconfiança entre as comunidades e levar a uma erosão das estruturas sociais estabelecidas. Devido às linhas cada vez mais tênues entre adaptação às mudanças climáticas e assistência ao desenvolvimento, vários estudiosos apontaram que o princípio “não prejudicar” formulado para evitar consequências negativas não intencionais de programas de desenvolvimento é igualmente aplicável a projetos de adaptação climática (TÄNZLER; CARIUS; MAAS, 2013). Embora a lição de que dinâmicas sociopolíticas complexas não possam ser ignoradas ao projetar e implementar programas de adaptação já tenha sido consideradas, a forma como a adaptação pode servir como um trampolim para a segurança humana, e não como um impulsionador da instabilidade, permanece pouco compreendida.

Se aceitarmos a noção de que as mudanças climáticas atuarão como um multiplicador de ameaças, isto é, exacerbarão dos fatores de estresse socioeconômico existentes em sociedades com alta exposição, altos níveis de pobreza e pouca capacidade institucional

para mitigar ou adaptar-se às mudanças climáticas, parece lógico que estratégias bem-sucedidas de mitigação e adaptação terão que ser um componente crítico do trabalho futuro de construção da paz. No entanto, quase nenhum esforço foi feito até agora para integrar os domínios da ação climática e de *peacebuilding* (MATTHEW, 2013). Isso é ainda mais surpreendente, uma vez que muitos dos países atualmente previstos como mais afetados pelos efeitos adversos do aquecimento global, por exemplo, também estão no topo da lista para receber apoio internacional à construção da paz.

A reconceitualização da segurança como segurança humana, em vez da segurança do Estado, foi um fator-chave da abordagem mais integrada que se tornou a norma no trabalho internacional de construção da paz. Apesar da significativa sobreposição entre a ação climática e o trabalho de desenvolvimento, especialmente no nível subnacional, a dimensão climática ainda não foi incorporada às iniciativas de desenvolvimento. Apesar do apelo óbvio do modelo de integração, os ciclos voláteis de financiamento fizeram com que as missões de construção da paz já estivessem sobrecarregadas. No entanto, os recentes *insights* sobre a mudança climática como ameaça à segurança humana e o ritmo acelerado das mudanças climáticas em geral, sugerem benefícios em ir além dessa compartimentalização. No futuro, a consolidação da paz após o conflito pode exigir que os atores da construção da paz participem dos desenvolvimentos induzidos pelas mudanças climáticas e, assim, se beneficiem de uma maior cooperação entre os dois setores (USAID, 2015).

## Considerações Finais

A probabilidade de que os riscos das mudanças climáticas possam afetar a segurança internacional vem sendo calorosamente debatida nas últimas décadas pela comunidade internacional. Ao reconhecer que as ameaças da mudança climática são multidimensionais e nenhum país sozinho pode enfrentá-las de maneira eficaz, faz com que os atores inseridos no sistema internacional desenvolvessem iniciativas de políticas conjuntas para enfrentar as questões da mudança climática. As implicações positivas para a segurança ambiental no nível doméstico na criação e apoio de instituições internacionais que desenvolvem planos de desenvolvimento sustentável e redução da poluição no sistema internacional, por meio de confe-

rências promovidas pela Organização das Nações Unidas, revelam o valor da participação multilateral e da cooperação internacional nos esforços para prevenir e combater as mudanças climáticas de maneira efetiva e menos assimétrica.

Embora a evolução dos estudos de segurança ambiental deu um grande impulso nos últimos anos, a falta de comprometimento sobre as mudanças que devem ser introduzidas por grandes potências, conclui que a codificação de normas costumeiras não atingiu um nível satisfatório de cobertura. Ainda que existam estados e regiões mais propensas a serem afetadas pelas mudanças climáticas e pela bagagem que traz consigo, é importante ter um esforço global para prevenir e combater fenômenos catastróficos que estão alastrando o mundo. No entanto, o desafio é como vincular as questões da mudança climática e as questões de desenvolvimento de uma maneira equilibrada e coerente que seja benéfica para todos os atores e que responda às obrigações internacionais relacionadas às mudanças climáticas.

As mudanças climáticas e seus efeitos no ambiente tem sido, frequentemente, considerada de os maiores desafios da humanidade nos próximos séculos. Dada a escala do problema, seus impactos no planeta e, conseqüentemente, na vida humana, há a necessidade de ação internacionalmente coordenada para enfrentá-la. Nosso planeta sofre com a crescente pressão do crescimento populacional, desenvolvimento econômico e mudanças climáticas. Como consequência, necessidades básicas como comida, água, saúde e abrigo estão em perigo. Eventos climáticos catastróficos, climas variáveis que afetam o abastecimento de alimentos e água, novos padrões de surtos de doenças infecciosas e doenças emergentes ligadas a mudanças no ambiente representam riscos para a sobrevivência da humanidade. As consequências de não encontrar alternativas que minimizem seus impactos são muito maiores do que qualquer ameaça anterior à humanidade na história recente.

Rejeitar as mudanças climáticas apenas em função dos impactos econômicos negativos no curto prazo, é negligenciar seus efeitos devastadores nas sociedades no médio e longo prazo. As causas são, de certa forma, centrais para mapear o possível impacto de mudanças climáticas e consequentes padrões climáticos diferenciados. Pesquisas mostram que as mudanças climáticas tem impactos tão grandes que são multiplicadores de ameaças para desastres humanos, conflitos e, por fim, segurança. Cada um implica um conjunto

diferente de pressupostos sobre quem deve ser protegido e de quais ameaças. Dependendo da lógica usada para definir esses links, as decisões políticas concretas e as respostas que fluem dessa lógica podem diferir substancialmente.

Este documento abordou duas grandes categorias de ameaças e medidas políticas relacionadas: segurança institucional, tanto nacional quanto internacional, e segurança humana. Uma ameaça dominante é que as mudanças climáticas levarão a uma escassez de recursos naturais mais intensa, que, por sua vez, desencadeará em competição e conflito mais intensos entre os Estados e as comunidades locais que compartilham recursos naturais comuns. Alguns dos impactos negativos que a mudança climática terá sobre os meios de vida das populações são diretos. Não é difícil imaginar como a degradação da terra, as secas crônicas e a quebra repetida das colheitas irão frustrar a produção agrícola e ameaçar a segurança dos meios de vida das populações. Os impactos secundários, no entanto, podem ser fatores igualmente importantes de conflito social. Os desastres naturais são agora a principal causa da migração forçada em diversas regiões, e os efeitos das mudanças climáticas devem intensificar esses desastres e acelerar o deslocamento nas próximas décadas.

Em suma, a mudança climática pode exacerbar os existentes ou criar novos estresses socioeconômicos, como a perda de terra agricultável, a escassez de recursos, a migração forçada e o enfraquecimento das instituições, o que poderia aumentar a probabilidade de uma escalada violenta de conflitos inter e intraestatais. Abordar a crescente escassez de recursos naturais essenciais causados pelas mudanças climáticas, a migração induzida pelos efeitos do clima e outros impactos exigem medidas de governos e da sociedade internacional. Precauções para se preparar para o impacto potencialmente devastador das mudanças climáticas como um multiplicador de ameaças são urgentemente necessárias. O aumento da capacidade adaptativa em múltiplos níveis é vital para melhorar a capacidade sistêmica de antecipar e responder às mudanças, em vez de simplesmente reagir às ameaças.

Para ser eficaz, a governança multinível e os acordos específicos ao contexto são fundamentais. Esses arranjos precisam levar em conta o ambiente no qual o governo local e outras partes interessadas devem atuar. Isso requer um foco na cooperação efetiva entre os níveis, participação das partes interessadas, capacitação e

treinamento de pessoal, produção conjunta de informações e intercâmbio, como lidar com a corrupção e como fornecer uma estrutura de incentivo positiva, que estimula a responsabilização e responsividade. Todo o progresso, capacidades e sabedoria disponíveis para a humanidade precisam ser implantados ao seu limite, por meio da cooperação entre os Estados, e muito além, para a sobrevivência da humanidade e um planeta habitável para os próximos séculos.

## Referências

- BABICKY, Philipp. A Conflict-Sensitive Approach to Climate Change Adaptation. **Peace Review**, [s.l.], v. 25, n. 4, p.480-488, out. 2013. Informa UK Limited. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/10402659.2013.846131>. Acesso em: 09 jul. 2019.
- BARNETT, Jon; ADGER, W. Neil. Climate change, human security and violent conflict. **Political Geography**, [s.l.], v. 26, n. 6, p.639-655, ago. 2007. Elsevier BV. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2007.03.003>. Acesso em: 09 jul. 2019.
- BARNETT, Jon. Environmental Security and Peace. **Journal Of Human Security**, [s.l.], v. 3, n. 1, p.4-16, 2007. RMIT Publishing. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.3316/jhs0301004>. Acesso em: 09 jul. 2019.
- BIERMANN, Frank; DINGWERTH, Klaus. Global Environmental Change and the Nation State. **Global Environmental Politics**, [s.l.], v. 4, n. 1, p.1-22, fev. 2002. MIT Press - Journals. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1162/152638004773730185>. Acesso em: 09 jul. 2019.
- BRAUCH, Hans Günter; SCHEFFRAN, Jürgen. Introduction: Climate Change, Human Security, and Violent Conflict in the Anthropocene. **Hexagon Series On Human And Environmental Security And Peace**, [s.l.], p.3-40, 2012. Springer Berlin Heidelberg. Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-28626-1\\_1](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-28626-1_1). Acesso em: 09 jul. 2019.
- BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE J. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- HOUGH, P.; MALIK, S.; MORAN, A.; PILBEAM, B. **International Security Studies: Theory and Practice**. London and New York: Routledge. 2015.
- IPCC. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Working Group II, **5th Assessment Report**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- LAUTENSACH, S.W; LAUTENSACH, A. K. **Environmental Security, International, National and Human**. In: HARRIS, P. G. Routledge Handbook of Global Environmental Politics. London, Routledge. 2014. p. 246 – 258.
- MATTHEW, Richard. Integrating climate change into peacebuilding. **Climatic Change**, [s.l.], v. 123, n. 1, p.83-93, 13 set. 2013. Springer Science and Business Media LLC. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-013-0894-1>. Acesso em: 09 jul. 2019.

MCDONALD, Matt. Discourses of climate security. **Political Geography**, [s.l.], v. 33, p. 42-51, mar. 2013. Elsevier BV. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2013.01.002>. Acesso em: 09 jul. 2019.

SCHEFFRAN, Jürgen; IDE, Tobias; SCHILLING, Janpeter. Violent climate or climate of violence? Concepts and relations with focus on Kenya and Sudan. **The International Journal Of Human Rights**, [s.l.], v. 18, n. 3, p.369-390, 3 abr. 2014. Informa UK Limited. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13642987.2014.914722>. Acesso em: 09 jul. 2019.

TÄNZLER, Dennis; CARIUS, Alexander; MAAS, Achim. The Need for Conflict-Sensitive Adaptation. In: DABELKO, G. D. *et al.* **Back-draft: The Conflict Potential of Climate Change Adaptation and Mitigation**. Washington,dc: Woodrow Wilson International Center For Scholars, 2013. p. 5-12.

TROMBETTA, Maria J.. Climate Change and the Environmental Conflict Discourse. **Hexagon Series On Human And Environmental Security And Peace**, [s.l.], p.151-164, 2012. Springer Berlin Heidelberg. Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-28626-1\\_7](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-28626-1_7). Acesso em: 09 jul. 2019.

STERN, Nicholas. The Structure of Economic Modeling of the Potential Impacts of Climate Change: Grafting Gross Underestimation of Risk onto Already Narrow Science Models. **Journal Of Economic Literature**, [s.l.], v. 51, n. 3, p.838859, set. 2013. American Economic Association. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1257/jel.51.3.838>. Acesso em: 09 jul. 2019.

USAID. **Technical Publications on Conflict Management and Mitigation**, 2015. Disponível em: <http://www.usaid.gov/what-we-do/working-crises-and-conflict/technical-publications>. Acesso em: 20 jun. 2019.

YOUNG, Oran R.. Global Environmental Change and International Governance. **Millennium: Journal of International Studies**, [s.l.], v. 19, n. 3, p.337-346, dez. 1990. SAGE Publications. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/03058298900190030301>. Acesso em: 09 jul. 2019.

*Recebido em: 17/04/2019*

*Aprovado em: 01/07/2019*

# O papel da China na governança e desenvolvimento mundial: o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura como alternativa ao Banco Mundial.

*The role of China in the world's governance and development: the Asian Infrastructure Investment Bank as an alternative to the World Bank.*

Guilherme Rodolfo Silva\*

## Resumo

A cooperação internacional é parte fundamental da estabilidade e governança global atual, e o compromisso dos atores internacionais com estes processos é cada vez mais necessário. Com crescente importância nas relações econômicas e políticas internacionais, a China tem se mostrado empenhada no papel de propiciar a governança e desenvolvimento econômico global por diversas ferramentas, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), criado para prover e facilitar o desenvolvimento internacional através de infraestrutura. É preciso saber se estas ações são voltadas para o crescimento econômico internacional ou são apenas ações para consolidação do poder chinês no Sistema Internacional e neste artigo é tratado sobre o papel da China neste cenário atual e se o AIIB pode ser uma alternativa ao Banco Mundial.

**Palavras-chave:** Governança. Cooperação. Desenvolvimento. Multilateralismo. China. AIIB.

## Abstract

International cooperation is a fundamental part of the current stability and global governance, and the commitment of international actors to these processes has become even more necessary. With growing importance in international economic and political relations, China has progressively shown commitment to the role of governance and global economic development through many tools, such as the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), created to provide and facilitate international development through infrastructure. It is important to know if these actions are motivated towards international economic growth or are just actions to consolidate Chinese power in the International System and this article is about the role of China in this current scenario and whether the AIIB can be an alternative to the World Bank.

**Keywords:** Governance. Cooperation. Development. Multilateralism. China. AIIB.

\* Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: guilherme.rodolfo@outlook.com

## Introdução

O estabelecimento de instituições econômicas no Sistema Internacional permite a melhor interação e cooperação entre os Estados, e a governança global, neste sentido, é coordenada pelos interesses dos atores mais envolvidos e que têm maior participação nas interações econômicas (KEOHANE, 2005). Considerando que a governança global é um movimento de cooperação política entre atores transnacionais, com o objetivo de negociar respostas a problemas que afetam mais de um Estado ou região (ROSENAU, 1992) a maior participação chinesa no cenário econômico resulta no rearranjo da coordenação da governança global.

Considerando esta relação, é preciso saber como a ação e compromisso de uma potência emergente poderosa como a China atua neste cenário. A criação do Banco de Investimento em Infraestrutura Asiático (AIIB), com funções similares do já existente Banco Mundial (BM), uma instituição já consolidada no Sistema Internacional, pode ser considerada um exemplo das intenções chinesa no contexto da governança global atual, tratado neste artigo.

Sendo assim, neste artigo, em um primeiro momento serão discutidos os conceitos de governança a partir da perspectiva de Rosenau (1992); cooperação dentro do sistema internacional a partir dos conceitos elaborados por Keohane (2005); e demais conceitos que estão ligados a esses termos - alguns como, multilateralismo, o novo multilateralismo e o papel das instituições internacionais para a estabilidade do sistema. A definição e caracterização de todos esses conceitos são necessárias para se entender como a criação de novos bancos de desenvolvimento econômico poderia influenciar a coordenação da governança global.

Após isso, será tratada a relação entre governança e desenvolvimento econômico no Sistema Internacional, sendo abordado essencialmente a questão da caracterização do conceito de “desenvolvimento econômico” definida pelo Banco Mundial de acordo com Lichtensztein e Baer (1987). Para este fim, será tratada a questão da criação do Banco Mundial (BM), que foi criado com a finalidade de estabilização do sistema econômico internacional, devido aos problemas gerados pela falta de coordenação econômica entre os Estados. Após a criação destas agências, segundo Lichtensztein e Baer (1987), o conceito de desenvolvimento econômico tomou um novo rumo no âmbito internacional.

Após isto, é mostrado seus objetivos enquanto instituição e como se mudou ao longo dos anos. A instituição foi criada com o objetivo de reconstrução e estabilização da Europa, após a Segunda Guerra Mundial. O BM atuava como prestador aos países europeus, através de juros baixos, destinados a projetos de infraestrutura. Posteriormente, quando a Europa já não necessitava dessa ajuda mais, os objetivos do BM começaram a mudar e tomaram o rumo com o objetivo ao combate à pobreza. É tratado também as críticas referentes à essa mudança de objetivos através da ótica de um dos ex-diretores do BM e também do autor Goodman (2006).

É apresentado também a atuação da China no fomento e desenvolvimento econômico mundial, tratando dos fatores necessários de cooperação internacional para que a China atinja seu objetivo de, até 2030, eliminar totalmente a pobreza do mundo. Para que tal objetivo seja alcançado, há uma extensa discussão acerca de como se deve chegar a esse fim específico e para isso existe um grande interesse chinês de uma múltipla cooperação, em grandes áreas e de diversos atores e também uma discussão sobre a ajuda para os países pobres à partir de doações e sua eficácia, como também de uma aprendizagem conjunta dos atores diante do problema.

Acerca do Banco de Investimento em Infraestrutura Asiático, iremos destacar, assim como no caso do Banco Mundial, como se deu a criação deste banco, seus objetivos e como se desenvolveu até o presente momento. Por ser uma instituição criada em 2016, não há um desenvolvimento histórico e uma mudança de escopo assim como no caso do Banco Mundial, mas o banco já nasceu com a proposta de ser um fundo financeiro internacional direcionado ao investimento em infraestrutura nos países periféricos. Por ser uma criação recente, já foram apontadas algumas críticas em relação à instituição, que será abordada na subseção deste capítulo.

Por fim, durante as considerações finais haverá uma breve comparação entre o Banco Mundial e o Banco de Investimento em Infraestrutura Asiático a fim de tentar compreender este esforço de multilateralização das relações chinesas, na qual há uma discussão de como a criação do AIIB, e projetos similares, influenciam a coordenação da governança global atual. Além disso discute-se sobre as atuações chinesas quanto à governança e estabilidade do Sistema Internacional.

## Governança, cooperação e desenvolvimento econômico no Sistema Internacional

A cooperação no Sistema Internacional tem sido um objetivo complexo de ser atingido. Durante anos a natureza anárquica do sistema tem sido compreendida pelos teóricos de RI como um entrave à relação entre os Estados, e Waltz (2002) define a anarquia “no sentido de que falta a autoridade de um governo que possa promulgar e sancionar regras para o comportamento dos Estados. Determina que o ator dependa de si para obter meios a fim de gerar arranjos e resultados no sistema” (WALTZ, 2002, p. 12). Esse cenário implica na desconfiança entre os atores a ponto de resultar na emergência de um conflito, e ainda assim, é através da divergência e competitividade por interesses que a cooperação é possibilitada. A divergência de interesses entre atores estimula a negociação entre as partes de maneira a evitar os custos do conflito e propiciar a distribuição dos ganhos entre os Estados.

Os acordos resultantes são afetados pela lógica de ação, as estratégias são traçadas a partir dos custos envolvidos nas negociações. Um fator que torna a relação entre as partes complexa, é a interdependência vigente na coordenação das tomadas de decisão do Estado, pois o número de arenas de negociação aumentam, assim como, as possibilidades destes ganhos. A interdependência entre os atores é também um dos fatores que permeia e incentiva as relações de cooperação, é “definida pela mútua dependência, em política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre os países ou entre atores em diferentes países” (KEOHANE; NYE, 2012, p. 7, tradução nossa)<sup>2</sup>. Helen Milner (1997) organiza o conceito de cooperação de maneira esclarecer a motivação da associação entre os atores, e as razões para sua durabilidade, sendo:

a cooperação entre as nações é um tipo específico de troca. Envolve o ajuste das políticas de um estado em troca, da antecipação, (ou) do ajuste das políticas de outros estados para que ambos sejam beneficiados. O intercâmbio refere-se à adaptação mútua entre as políticas das nações, mais do que ao foco dos economistas nos bens e serviços. Essa concepção de cooperação como troca está

2. Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. (KEOHANE; NYE, 2012, p. 7)

subjacente a grande parte da literatura sobre relações internacionais. (MILNER, 1997, p. 7-8, tradução nossa)<sup>3</sup>.

O conceito de governança no Sistema surge das inferências sobre a coordenação do comportamento dos Estados sob a anarquia. A palavra governança, comumente associada à governo, não necessariamente tem associação com uma autoridade central e segundo Rosenau (1992) a governança é relacionado à coordenação das atividades vigentes do Sistema Internacional, onde a ordem existente, mesmo com as complexidades das relações, cria condições para a diminuição do uso da força dos atores, estabelecendo assim, padrões e tendências comportamentais entre os atores. Da governança derivam mecanismos funcionais para evitar conflitos entre seus membros ou até mesmo para evitar a formação de facções, para adquirir recursos necessários a preservação do sistema, para projetar metas e políticas para alcançar.

A construção de Instituições e Organizações Internacionais surgem para viabilizar esse tipo de interação no sistema designadas para ajudar a fomentar a coordenação entre os atores e são encarregadas de prover meios para realizar as necessidades derivadas da governança. De acordo com Keohane (2005) a cooperação entre os Estados é possível, uma vez que a criação de instituições permite a alteração da dinâmica de resultados das negociações que não é baseada na possibilidade de obtenção de ganhos relativos para ambas as partes, a teoria institucionalista permite um ponto de vista positivo quanto a interação entre as partes sob a influência da anarquia do sistema.

O papel das Organizações Internacionais (OIs), sejam elas governamentais, ou não, é amplamente debatido no campo das Relações internacionais pelos diversos teóricos, havendo desacordo de quanto impacto tais atores podem gerar no SI, e alterar a ordem vigente. Para autores institucionalistas como Keohane (2005), o estabelecimento de mecanismos de cooperação internacional (como as OIs) facilita as negociações, pois, mesmo quando o ator não alcança seu interesse integralmente, ainda pode obter ganhos que não teria acesso caso optasse por não cooperar. Ou seja, o ator inserido nesta

---

3. Cooperation among nations is a specific type of exchange. It involves the adjustment of one state's policies in return for, or anticipation of, the adjustment of other states' policies so that both end up better off. Exchange here refers to the mutual accommodation of nations' policies rather than to the economists' focus on goods and services. this conception of cooperation as exchange underlies much of the literature on international relations. (MILNER, 1997, p. 7-8)

dinâmica de cooperação com instituições teria ganhos relativos, ao invés de nenhum ganho pois a “[...] cooperação pode, sob certas condições, se desenvolver na base de interesses complementares, e instituições pré-estabelecidas, podem afetar os padrões de cooperação emergentes” (KEOHANE, 2005, p. 9, tradução nossa)<sup>4</sup>.

Os interesses econômicos dos Estados ainda tem sido um forte fator que gera conflitos no Sistema Internacional são variáveis que interferem na negociação de diversas temáticas, dadas as condições dos problemas de distribuição dos ganhos, de *enforcement* e incerteza em um sistema anárquico (WALTZ, 2002). A falta de coordenação econômica gerou relações interestatais conturbadas, como exemplos a competição por acumulação de metal, protecionismo de mercado e guerras de desvalorizações cambiais que dificultavam o estabelecimento do comércio internacional e provocava ciclos recessivos constantes entre os Estados. As duas grandes guerras geraram consequências catastróficas em diversos países, os problemas de coordenação econômica que agravaram o quadro conjuntural durante e após as guerras mundiais, resultaram na criação de três grandes mecanismos de governança econômica, o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

A criação destes mecanismos visava fornecer estabilidade no sistema e apoio na reconstrução dos Estados destruídos, juntamente a transformação sistêmica levaram a evolução da concepção de desenvolvimento econômico. Segundo Luiz Carlos Bresser (2008) o conceito de desenvolvimento econômico envolve a resultante entre acumulação de capital e progresso técnico ao trabalho e do capital, que resultaria na maior produtividade, consequentemente gerando um aumento na renda e no padrão de vida da população, ou seja, envolve mais do que apenas o crescimento econômico, é preciso que haja distribuição das rendas.

O conceito de desenvolvimento econômico abordado pelo Banco Mundial atualmente considera o crescimento econômico alinhado à diminuição das desigualdades sociais, da satisfação das necessidades básicas dos indivíduos e do combate à pobreza (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987). As metas e políticas de desenvolvimento estabelecidas, tanto no FMI como no BM, são traçadas com

---

4. cooperation can under some conditions develop on the basis of complementary interests, and that institutions, broadly defined, affect the patterns of cooperation that emerge. (KEOHANE, 2005, p. 9)

o objetivo de difusão mundial, e a criação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1948, manifesta esse interesse. A OCDE deveria ajudar os países ‘subdesenvolvidos’ e ‘em desenvolvimento’ a entender o processo de desenvolvimento econômico e criar um auxílio para estes países, que poderia ser feito através de doações, investimentos e/ou empréstimos. A OCDE define Assistência de Desenvolvimento Oficial (ODA) como:

os fluxos para países e territórios associados a organização e para as instituições multilaterais que são fornecidos por agências oficiais, incluindo governos estaduais e locais, ou por suas agências executivas; assim como, cada transação a qual: a. é administrada com o objetivo da promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar dos países em desenvolvimento como seu principal objetivo; e b. têm caráter de concessão e transmite um elemento de subvenção de pelo menos 25% (calculado a uma taxa de desconto de 10%) (OECD, 2017).

Segundo Justin Yifu Lin e Yan Wang (2017) o modelo tradicional (como a OECD) de organizações de cooperação, ajuda e comércio não produz mudanças profundas no desenvolvimento econômico das nações, e apenas a concessão de créditos não seria suficiente para fomentar desenvolvimento, pois ele não garante que o investimento seja direcionado para as áreas de infraestrutura, mas o investimento nesta área seria crucial para o que ocorra o repasse de bem estar para os habitantes, a concessão de investimentos em infraestrutura e a exportação de créditos ficam fora da definição da ODA. Os autores também criticam os modelos de desenvolvimento econômico tradicionais, pois, na prática estes modelos resultam no agravamento das desigualdades e acabam por criar vínculos de dependência em países subdesenvolvidos. Tanto as reformas liberalizantes guiadas pelo Consenso de Washington e a criação dos mecanismos de governança criados - como o FMI e o BM - que apenas concedem empréstimos mediante a adoção das condicionalidades políticas para o ajuste estrutural das economias que necessitam, não seriam necessariamente eficazes para propiciar o crescimento econômico de diminuir a pobreza (YIFU LIN; WANG, 2017).

## O Banco Mundial

O Banco Mundial foi criado em 1944 no contexto de fim da Segunda Grande Guerra, como uma das Instituições de Bretton Woods, para reconstrução e estabilização da Europa e sua economia.

O Banco de Investimento para Reconstrução e Desenvolvimento foi o desenho original inicial para esse fim, com o objetivo de evitar os problemas econômicos e sociais decorrentes da guerra, assim como houveram no entre guerras, como exemplo a crise de hiperinflação na Alemanha, usado como combustível para o levante nazista. A criação do BM visava através da reforma e/ou criação de infraestrutura nos países destruídos, para que a partir da infraestrutura presente fosse possível a iniciativa privada atuar. Com o Investimento Direto haveria criação de empregos, que influenciaria o consumo, gerando maior demanda, consequentemente abrindo espaço para um aumento da produção, ou seja, ampliando o ciclo produtivo. (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987).

A ideia inicial para a ação do Banco Mundial se daria através de empréstimo de baixíssimos juros a projetos relacionados à infraestrutura, seja no setor energético com geração, transmissão e distribuição de energia; nos meios de transporte, seja em criação de rodovias, pontes, metrô; sempre no sentido de dar capacidade a uma região de receber a iniciativa privada, fazendo o papel que os Estados no pós-guerra não teriam condições de arcar imediatamente. Com o aumento da produção haveria também um fortalecimento da capacidade de ação do Estado, visto que haveria uma criação de empregos e consumo, possibilitando a arrecadação de impostos de maneira que não atrapalhe o desenvolvimento econômico (LICHTENSZTEJN; BAER, 1978).

Com um planejamento de ação inicialmente na Europa, durante suas mudanças internas o Banco Mundial passa a agir em outros continentes, e de maneira mais multilateralizada que inicialmente. Com o passar do tempo, o escopo de atuação do BM alterou-se de maneira considerável, dessa lógica de reconstrução até a lógica adotada atualmente de combate à pobreza (BANCO MUNDIAL, 2017a), onde nessa evolução até mesmo o conceito de pobreza se altera, levando não apenas o lado monetário como fator principal (em exemplo a linha da extrema pobreza), mas também levando em consideração fatores básicos para uma vida digna (KONKEL, 2014).

É possível também fazer um paralelo entre o escopo de atuação do BM e o conceito de desenvolvimento pelas diferentes gerações de economistas, que considerável o desenvolvimento na década de 60 como essencialmente industrializante como um caminho único para obtenção de uma melhor capacidade produtiva e com maior bem estar social, mas já nas próximas décadas começam a

entender o desenvolvimento com outras variáveis, como a capacidade rural de produção, o acesso básico à educação, o investimento na ciência, a disparidade de renda, equidade de gêneros, e outros fatores (MEIER, 2001), ou seja, levando em conta a possibilidade do indivíduo de desenvolver ao máximo suas capacidades, não apenas produtivas, mas também cognitivas e culturais.

### *Críticas ao Banco Mundial*

Existem diversas críticas quanto à eficácia e a eficiência do Banco Mundial, críticas essas feitas por outras instituições, economistas divergentes das práticas adotadas pela organização, e até por *insiders* e ex-funcionários de altos cargos.

Como exemplo destes críticos, o economista Joseph Stiglitz, ex-presidente do BM, que teve grande parte de sua carreira dentro da organização. Uma das críticas mais fortes do economista é de que tanto o Banco Mundial quanto o Fundo Monetário Internacional seguem um modelo neoliberal que faz com que tais instituições não foquem em criação de trabalhos, mas sim na destruição destes, visto que enfatizam a todo momento a importância da flexibilização do mercado de trabalho, afetando diretamente a vida dos trabalhadores (STIGLITZ, 2011).

Durante o mandato da presidência do BM de Joseph Stiglitz e de seu antecessor James Wolfensohn, o combate à corrupção foi fortemente implementado na agenda da organização, isso, pois deveria ser assegurado que o dinheiro que os investimentos feitos deveriam chegar ao seu destino final, e o combate à corrupção em si deveria ser parte do objetivo final do mesmo, pois criaria condições para o desenvolvimento e eliminação da pobreza. Segundo Stiglitz (2006), a corrupção a ser combatida aparece de diversas maneiras, e deveria ser combatida como um problema político. Este problema aparece tanto em tempos de eleição (com a compra de favores e apoios), nas relações políticas (como exemplo na utilização de lobby para privatizações sem concorrência), como também nas relações entre as empresas, pois se existe um lado recebendo propina é implícito que outro lado a pagou. O Banco Mundial então deveria, além de utilizar dos sermões e cartas contra a corrupção, criar políticas, procedimentos e instituições para acabar com essa desvirtuação, e os países desenvolvidos deveriam também participar nesse combate. Mas este foco no combate à corrupção sofreu críticas de alguns

economistas, não necessariamente por serem “à favor da corrupção”, mas que tal processo poderia ser usado para diminuir a ação do banco em países com histórico de corrupção, fazendo com que a discussão não avançasse (STIGLITZ, 2006). Stiglitz (2011) entende que há falhas a serem corrigidas, e é sim necessária uma reforma na atuação destas instituições, mas não necessariamente o fim delas seria positivo ao Sistema Internacional (STIGLITZ, 2011).

Também há críticas quanto à sua efetividade, como de que a organização tem falhado em seu principal objetivo: a diminuição e erradicação da pobreza. Mesmo que seus dados mostrem que de 1990 a 2002 a porcentagem de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza<sup>5</sup> tenha baixado de 28% para 19%, não necessariamente foi graças às políticas do BM, pois em maioria, os números condizem com indivíduos que saíram da linha da pobreza na China, esta que negou grande parte das políticas indicadas pelo órgão (GOODMAN, 2006). O Banco também tem falhado em programar políticas desenvolvimentistas relacionadas aos indivíduos pobres em zona rural, pois muitos dos resultados esperados neste tipo de investimento não tiveram o retorno esperado pelo nível de investimento realizado. (GOODMAN, 2006).

## A atuação da China no fomento do desenvolvimento econômico mundial

Desde a década de 70 com as reformas político-econômicas da China resultaram na expansão econômica que consagrou o país como uma economia de mercado, registrou e padrões exorbitantes de crescimento, além de tirar cerca de 753 milhões de pessoas (apenas em âmbito interno) da linha da pobreza (o conceito de pobreza varia como será discutido mais à diante), e mantêm um compromisso firme de eliminar totalmente a pobreza até o ano de 2030. Para que isto ocorra é preciso que a cooperação internacional faça seu papel, como discute Justin Yifu Lin e Yan Wang (2017), e tal cooperação não pode ser feita apenas por meio da doação. Os autores propõem um modelo de *Joint Learning* (Aprendizagem Conjunta),

---

5. A linha da pobreza para o Banco Mundial é entendida como 1 US\$/dia até 2006, sendo atualizada para 1,25US\$/dia em 2008, e 1,90US\$/dia em outubro de 2015, vigente até hoje. A informação corrente foi retirada de um artigo de 2006, logo a definição de linha da pobreza era de 1US\$/dia. O valor da linha foi redefinida pelo BM devido as diferenças do custo de vida durante os anos. (BANCO MUNDIAL, 2015)

onde os países com menores índices de desenvolvimento econômico tomam lições dos países que tiveram desenvolvimentos similares, mas sem deixar de lado suas diferenças intrínsecas, como diferenças produtivas, históricas e sociais, pois tais diferenças são empíricas e não há um desenvolvimento de modo totalmente parecidos.

No escopo dos dez pontos de política externa chinesa é possível destacar os pontos que refletem os interesses chineses em difundir a cooperação no sistema, a fim de gerar condições de bem-estar para os Estados em menor nível de desenvolvimento e impulsionar o progresso mundial. Desta forma, o modelo de cooperação proposto pelos chineses destacado pelos autores Yifu Lin e Wang (2017), está baseado na experiência de desenvolvimento econômico vivido pelos chineses e os compromissos assumidos com sua política externa. Os autores discutem a eficácia e eficiência das doações como propiciadores de desenvolvimento, onde na maioria dos países não têm o impacto esperado pelo nível de gastos, e fazendo com que em alguns casos os países ajudados criem dependências, isso porque tais doações não criam transformações estruturais. Também se comenta a importância da cooperação sul-sul, que faz com que os países em processo de desenvolvimento econômico possam focar em suas vantagens comparativas com uma melhor alocação de seus meios produtivos, como nos modelos Ricardiano e Heckscher-Ohlin (YIFU LIN; WANG, 2017).

O modelo de desenvolvimento chinês foi adequado à realidade dos países de terceiro mundo e simboliza uma nova alternativa as condicionalidades à cooperação proposta pelas potências internacionais. Os principais pontos da política externa chinesa apontam como o país se propõe a transformar o sistema, segundo Chen Duqing (1990) o posicionamento político do país é de interesse a ir contra o hegemonismo e que a prosperidade econômica deveria ser conjunta. Além disso, a China se entende e se coloca como um país em desenvolvimento, e sendo assim, deveria criar condições para que ela se desenvolvesse junto aos outros países, e a cooperação seria essencial neste processo. O país em sua política externa se define firmemente contra a exploração dos países pobres pelos ricos e que as políticas internacionais deveria fazer uma “distinção do justo e do injusto baseado na determinação se ele favorece ou não a salvaguarda da paz mundial, o desenvolvimento da cooperação amistosa entre os países e a promoção da economia mundial” (DUQING, 1990, p. 3).

Assim os interesses chineses estão consagrados nas definições de política externa do país e o direcionamento do investimento chinês para África, América do sul e Ásia, confirma as ações direcionadas pelo interesse dos países, como apresentado no livro “Going Beyond Aid” de Yufu Lin e Wang (2017). É importante acrescentar que o envolvimento das organizações não governamentais, da sociedade civil, e também da comunidade de países em desenvolvimento atuam para a construção de um “novo multilateralismo”, que consequentemente ameniza a influência das grandes potências, pois assim as economias em desenvolvimento podem levar novas propostas que consideram fatores sociais e ambientais, de criar consciência nestes da gestão dos riscos existentes, além de trazer uma nova energia e competição a essa ideia de desenvolvimento (YIFU LIN; WANG, 2017).

A República Popular da China vem apresentando atualmente, principalmente após novembro de 2013 com anúncios do presidente Xi Jinping do compromisso da China em apoiar o desenvolvimento do mundo e da erradicação da pobreza, um interesse avisado de múltipla cooperação, com um escopo grande de áreas e atores, para criação e estabilização de novas práticas multilaterais, usando diversas formas de ação (YIFU LIN; WANG, 2017). Como conhecido, a China é um país de existência milenar, com proporções relativamente superiores a todos os países do Sistema Internacional, seja por sua população, geografia, história, e/ou economia, que nos últimos anos vem crescendo a taxas contínuas e altas, e se esse esforço de multilateralização for seguido, é possível que existam ganhos para todos os envolvidos nesse esforço.

Esses diferentes esforços podem ser apresentados em ações como a criação da “Nova Rota da Seda”, o chamado “*One Belt, One Road*”, que ligará uma grande parte da Ásia com a Europa, o que substancialmente trará benefícios diretos durante e após sua construção, diminuindo custos do comércio internacional (YIFU LIN; WANG, 2017); além de outras ações, como o fortalecimento de grupos de países em desenvolvimento, como o BRICS<sup>6</sup> e a criação do Novo Banco de Desenvolvimento<sup>7</sup> e da criação do Banco de Investimento em Infraestrutura Asiático, argumento principal do artigo.

6. Grupo de países emergentes compostos por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

7. Também conhecido como Banco do BRICS, na qual os países integrantes do BRICS assinaram em 2014, no 6o encontro dos BRICS, em Fortaleza a criação de um banco com capital autorizado de 100 bilhões de dólares, para fomento de um desenvolvimento multilateral de todo o mundo. (NEW DEVELOPMENT BANK, 2017).

## O Banco de Investimento em Infraestrutura Asiático

“Em 2016, quando o mundo sofreu um grande retrocesso em relação à globalização e o multilateralismo, um novo banco multilateral, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura foi lançado para mostrar que o poder efetivo da colaboração pode se manifestar contra tal momento. A onda de apoio de seus membros fundadores mostra que a cooperação internacional para propiciar crescimento socioeconômico ainda é abraçado por muitas nações.” Jin Liqueun, presidente do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK, 2016a, tradução nossa<sup>8</sup>)

O *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) nasceu em 2016 com a proposta de ser um fundo financeiro internacional direcionado ao investimento em infraestrutura principalmente em países asiáticos e da periferia do Sistema Internacional, a partir de uma proposta estabelecida pelo governo Chinês. O investimento cedido, segundo a organização, deve ser feito de acordo com as diretrizes de responsabilidade do banco, ancorados na ideia de “*Lean, Green and Clean*”, onde os investimentos devem ser eficazes e eficientes, sem desperdício de dinheiro e com a maximização dos ganhos dessa nova infraestrutura (*lean*), a transparência, responsabilidade e ética são imprescindíveis na realização do projeto, tanto do tomador quando da OI (*clean*), além de os projetos serem majoritariamente à longo prazo de baixa-emissão de carbono (*green*). O projeto se inicia com um capital inicial de US\$100 bilhões, onde 75% do capital deveria ser fornecida por países signatários da região asiática. (ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK, 2016a)

O objetivo final dos projetos realizados em conjunto com a AIIB é impactar positivamente o desenvolvimento dos países com a criação e reforma das infraestruturas aprovadas pelos países membros, e em conjunto com a iniciativa privada prover uma alternativa sustentável e acessível para que tais construções ocorram, sendo assim seria possível que novas alternativas produtivas se instalassem onde as novas infraestruturas são criadas, estas em sua maioria sendo para transporte e energia, essenciais para a atividade produtiva, além da matriz ener-

---

8. In 2016, as the world faced a backlash against globalisation and multilateralism, a new multilateral bank, the Asian Infrastructure Investment Bank, was launched to show how the power of effective collaboration can manifest itself most remarkably against such a landscape. The groundswell of support from its founding members shows that international cooperation to promote broad-based economic and social development is still embraced by many nations. Infraestrutura

gética buscada ser renovável, de acordo com a ética da Organização. (ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK, 2016a)

Com a fundação por parte de 57 Estados membros ao AIIB, incluindo países pertencentes à União Europeia, e de *players* importantes na Ásia (como a Coreia do Sul), e América Latina (como o Brasil), e com 87 estados membros atualmente (ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK, 2018b), é em certa instância possível afirmar que esse novo Banco seja um marco do novo multilateralismo observado no campo das Relações Internacionais. O papel da China no AIIB é fundamental, tanto com fatores financeiros, pela iniciativa fundante, quanto por mostrar uma “mudança majoritária no desenvolvimento chinês de cooperação bilateral para uma cooperação mais multilateral” (YIFU LIN; WANG, 2017, p. 7).

A ação do AIIB é baseada na cooperação internacional, e tem também como objetivo a cooperação com outros bancos de desenvolvimento, e assinou termos de co-financiamento de projetos com o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, o Fundo de Desenvolvimento Africano, o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento, o Banco de Desenvolvimento da Eurásia, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Islâmico de Desenvolvimento e o Novo Banco do Desenvolvimento (Banco do BRICS) (ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK, 2018b).

Segundo os Artigos do Acordo do AIIB, o banco irá

fornecer ou facilitar o financiamento a qualquer membro, ou qualquer agência, instrumento ou sua subdivisão política, ou qualquer entidade ou empresa que opere no território de um membro, bem como a agências internacionais ou regionais ou entidades interessadas no desenvolvimento econômico da região da Ásia. Além disso, os artigos do acordo permitem que o Banco forneça financiamento de várias formas, incluindo, entre outras coisas, empréstimos, investimentos no capital acionário de uma empresa e garantia, como devedor primário ou secundário, no todo ou em parte, empréstimos para o desenvolvimento econômico. Além disso, o Banco poderá subscrever ou participar da subscrição de valores mobiliários emitidos por qualquer entidade ou empresa para fins consistentes com o seu propósito”. (Artigo 3.1.4. AIIB, 2016b, p. 3, tradução nossa).<sup>9</sup>

9. Provide or facilitate financing to any member, or any agency, instrumentality or political subdivision thereof, or any entity or enterprise operating in the territory of a member, as well as to international or regional agencies or entities concerned with economic development of the Asia region. Furthermore, the AOA permits the Bank to provide financing in a variety of ways, including, inter alia, making loans, investing in the equity capital of an enterprise, and guaranteeing, whether as primary or secondary obligor, in whole or in part, loans for economic development. In addition, the Bank may underwrite, or participate in the underwriting of, securities issued by any entity or enterprise for purposes consistent with its purpose. (Artigo 3.1.4. AIIB, 2016b, p. 3)

Os primeiros 4 projetos foram aprovados em 2016, sendo 3 desses com co-financiamento de outras instituições, sendo estes: um projeto de um upgrade de sistema de distribuição de energia em Bangladesh (\$165 mi); um projeto nacional de criação de infraestruturas em favelas na Indonésia, com co-financiamento do BM (\$215 mi); financiamento da Rodovia Nacional (seção Shorkot-Khanewal) no Paquistão, com co-financiamento do Banco Asiático de Desenvolvimento e do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (\$100 mi); e um projeto para melhoria da Rodovia da borda Dushanbe-Uzbekistan, no Tajiquistão, com co-financiamento do Banco Europeu para Reconstrução e desenvolvimento (\$ 27,5 mi) (ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK, 2016c). Até o final de outubro de 2018 foram aprovados 32 projetos, em sua maioria na Ásia.

### *Críticas ao AIIB e desafios*

A criação do Banco de Investimento em Infraestrutura Asiático não teve necessariamente aprovação de todos os atores do Sistema Internacional, sendo possível observar isso em não adesões, desconfiança e ameaças de boicote.

Uma das maiores diferenças entre o AIIB e o BM pode ser configurada na não-adesão do Estados Unidos da América (EUA) como membro signatário desse primeiro, o que gera discussões sobre a força institucional da organização. Além da não participação, os EUA atacaram firmemente a entrada imediata do Reino Unido no banco, afirmando que:

grandes economias podem influenciar mais apenas ficando por fora e tentando moldar os padrões dotados do que entrando em um tempo de que não há certeza se a China terá um poder de veto”  
Oficial Sênior do Governo Americano ao Financial Times (DYER; PARKER, 2015, tradução nossa).<sup>10</sup>

Segundo o Governo Americano (ainda sob a gestão Obama), o país não seria contra o novo banco, mas seria preocupante a maneira em que a China estava se projetando no Sistema Internacional e não deveria ser desafiando a lógica e instituições vigentes que a potência emergente deveria se posicionar (DYER; PARKER, 2015).

---

10. Large economies can have more influence by staying on the outside and trying to shape the standards it adopts than by getting on the inside at a time when they can have no confidence that China will not retain veto powers.

A União Europeia emitiu um estudo sobre o AIIB em abril de 2015 em que analisa a proposta do novo banco e seus possíveis desdobramentos políticos. Dentre os países da UE, 14 dele aderiram às propostas da AIIB, sendo estes a Áustria, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polônia, Portugal, Espanha, Suécia, e o Reino Unido<sup>11</sup>. É importante frisar que tais países entraram por motivos individuais, como afirmação da sua individualidade da política externa e afirmação do compromisso com o desenvolvimento econômico internacional, e não necessariamente coordenados pela União Europeia. A *European Political Strategy Center* (EPSC) explica que essa nova alternativa pode sim ter suas raízes no propiciamento do desenvolvimento global moderno, mas é inegável que tal projeto tenha também objetivos geopolíticos e geoestratégicos, sendo parte de uma gama de programas para ostensibilidade da economia chinesa, como a Nova Rota da Seda e o Banco dos BRICS, e a União então deveria estar ciente desses passos e desenvolvimentos para saber que uma política de “boa governança” tem sido seguida (EPSC, 2015). A União Europeia deixa claro que não deve compactuar e propiciar com um modelo onde a ajuda da China e das iniciativas como a AIIB sejam preferidas pelos países em desenvolvimento ao invés do Banco Mundial, pois isto poderia ser parte dos interesses unilaterais da China (EPSC, 2015).

A AIIB também pode sofrer por deserções e não cooperação de alguns países que decidam não seguir seus compromissos, como por exemplo o Brasil que decidiu diminuir consideravelmente as cotas de sua participação no banco, que firmado em 2015 que seriam de 32 mil ações totalizando US\$ 3 bilhões, para apenas 50 ações, devido às políticas do novo governo brasileiro, diferente do que firmou a participação inicial. Isso pode ser um desafio pois alguns países ainda não ratificaram e pagaram por sua participação no banco (ESTADO DE MINAS, 2017). Tal ação terá seus desdobramentos e consequências com a concretização, ou não, do AIIB. O Brasil é um dos sete países que assinaram o tratado, mas não o ratificou, entre eles: Iran, Kuait, Malasia, Portugal, Espanha e Sri Lanka (ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK, 2018a)

11. Na data em que o Reino Unido aderiu ao AIIB ainda não havia sido realizado o referendo de sua saída da UE, em 23 de junho de 2016, processo entendido como BREXIT.

## Considerações finais

Ao longo do artigo, é perceptível que muitas características são compartilhadas entre o Banco Mundial e o Banco Asiático para Investimento em Infraestrutura, como exemplo a importância da erradicação da pobreza para o desenvolvimento do mundo como o todo. Mesmo que haja diferença de 70 anos da data de seus inícios, os dois bancos enfrentam vários desafios semelhantes, como o combate a corrupção, que é entendido por essas organizações como totalmente nociva ao desenvolvimento de economias, com argumentos semelhantes sobre tal, como a prejudicialidade do desvio de verbas que faz com que os investimentos não tenham nenhum retorno positivo, agravando a situação do país.

Há também divergências entre o BM e a AIIB, como exemplo, o contexto em que foram criados, sendo o primeiro criado em um mundo pós-segunda guerra, onde grande parte dos países que participaram saíram destruídos e sem perspectiva de uma reconstrução rápida, sendo tal organização planejada racionalmente por um conjunto de países no Acordo de Bretton Woods, pensando a longo prazo em obter uma paz sistêmica (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987); e o segundo em um mundo com relativa estabilidade sistêmica e com uma taxa de crescimento econômico mundial positiva, onde o país de onde saiu a iniciativa para a criação de tal apresenta uma parcela significativa deste crescimento, direta e indiretamente (BANCO MUNDIAL, 2017b).

Além disso, é importante salientar que grande parte das diferenças teóricas destas instituições são devidas às reformas do Banco Mundial na gestão McNamara (de 1968 a 1981). Neste momento a instituição amplia seu conceito de desenvolvimento além de apenas o desenvolvimento do PIB, na qual o BM deveria influenciar o país receptor do empréstimo a adotar medidas liberais para reformar todos os seus setores (como a indústria e agricultura) o que diminuiria a pobreza e assim geraria desenvolvimento (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987). Em contraponto, o modelo chinês de desenvolvimento é menos atrelado a um 'pacote pronto de medidas a serem tomadas', e leva em conta as especificidades materiais, sociais e históricas do país que procura se desenvolver e como as relações de cooperação sul-sul abrange essas especificidades (YIFU LIN; WANG, 2017).

É preciso também considerar que a diferença do tempo de criação dá ao Banco Mundial maior participação atual nas relações internacionais: o banco possui recursos atuais maiores que o seu

semelhante asiático; possui um grande banco de dados disponível ao público, dados estes que de certa maneira ajudam a diminuir as incertezas e a assimetria de informações no sistema; é mais estável devido ao seu reconhecimento pela comunidade epistêmica, onde economistas que tiveram sua trajetória no banco têm prestígio reconhecido; é entendido como fonte confiável de estudos; além de uma densa atuação no mundo inteiro.

Mesmo que o Banco Mundial apresente relativas maiores capacidades de atuação no momento, o AIIB atraiu olhares de diversos países que aderiram ao seu projeto, o que deixa abertura a várias dúvidas do motivo destas adesões. Seria o AIIB uma forma de substituição do Banco Mundial com as adaptações necessárias para a erradicação da pobreza, ou apenas uma alternativa complementar para o desenvolvimento global? A AIIB é um projeto de estabilidade econômica global ou uma ferramenta de poder chinesa para o domínio político das economias em desenvolvimento?

Diversas ações tomadas pelo AIIB, como as assinaturas de Acordos de co-financiamento de projetos, reforçam sua obrigação com o desenvolvimento, dando um pouco mais de certeza sobre o compromisso com a estabilidade sistema atual. Além disso, a aceitação dos outros bancos em assinar acordos com o AIIB o legitima no cenário internacional, e até mesmo empresas privadas de rating, atestam a confiança e estabilidade do banco, como o status AAA conferido ao AIIB pela FITCH (FITCH, 2017). O AIIB então pode servir como alternativa e complemento às outras instituições voltadas para o desenvolvimento, como o Banco Mundial, e não precisa (e nem se posiciona) como um substituto destas.

A participação dos países asiáticos se dá tanto pelas relações econômicas destes quanto pelas articulações políticas, além de introduzir novos atores ao Sistema Internacional, como o BRICS e o Banco dos BRICS, e tais novos atores têm de provar partir de sua ação se são inovações dentro do sistema ao atingirem seus objetivos principais, ou se são apenas reformulações de Organizações Internacionais já existentes, logo o AIIB deve então, através de seus projetos de desenvolvimento, provar se é realmente eficiente.

No contexto atual é altamente arriscado fazer suposições quanto ao futuro da estabilidade econômica global, por fatores como exemplo a saída do Reino Unido da União Europeia, e a Política Externa adotada pelo governo Trump nos Estados Unidos, que em sua campanha defendeu um protecionismo econômico por parte dos EUA.

A China vem reforçando seu compromisso perante à governança e estabilidade do SI. Além da criação de novas Instituições como os bancos de desenvolvimento, há também um movimento de manutenção dos compromissos da estrutura vigente, como seu compromisso conjunto com a União Europeia de fortalecer o Acordo de Paris após o anúncio da saída dos EUA do Tratado (THE GUARDIAN, 2017). As novas políticas de comércio exterior estadunidenses também são novas preocupações quanto à estabilidade do modelo econômico mundial, principalmente por tais novas tarifas estarem voltadas em sua maioria para a China, deixando dúvidas quanto ao real compromisso dos EUA.

O esforço de se projetar de maneira internacional favoravelmente ao desenvolvimento socioeconômico dos países periféricos, e fazer esta projeção de forma multilateralizada, pode ser entendido como um sinal de compromisso à estabilização de certas configurações cooperativas já existentes, ou seja, de fortalecer o papel da cooperação internacional, na qual era o objetivo também das instituições criadas em Bretton Woods.

A adoção destes comportamentos relativos à governança e estabilidade sistêmica são fatores que conferem à China uma legitimidade cada vez maior de suas ações, mas também não se pode deixar de lado que como um país ainda considerado em desenvolvimento, a República da China ainda tem um longo caminho a percorrer, como diminuir suas desigualdades internas e se afirmar ainda mais no âmbito externo. Também não é possível prever se tal posicionamento é necessariamente comprometido com alguns valores sistêmicos atuais, como a Democracia e liberdade, visto que o país é alvo de diversas críticas quanto sua situação interna.

## Referências

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Annual report**. 2016a. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/media-center/working-papers/index.html>. Acesso em: 08 out. 2017.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Operational Policy On Financing**. 2016b. Disponível em: [https://www.aiib.org/en/policies-strategies/\\_download/operation-policy/operational-policy-on-financing-July-3-2019.pdf](https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/operation-policy/operational-policy-on-financing-July-3-2019.pdf). Acesso em: 29 ago. 2019.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **AIIB's Board of Directors Approves \$509 M Financing for its First 4 Projects**: Power, Transport and Urban: Investments span South, Southeast and Central Asia. Frankfurt, Alemanha. 2016c. Disponível em: [https://www.aiib.org/en/news-events/news/2016/20160624\\_001.html](https://www.aiib.org/en/news-events/news/2016/20160624_001.html). Acesso em: 02 nov. 2018.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Signing and Ratification Status of the AOA of the AIIB**. 2018a. Disponível em: [https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/.content/index/\\_download/signing-and-ratification-status-of-the-aoa-of-the-aiib.pdf](https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/.content/index/_download/signing-and-ratification-status-of-the-aoa-of-the-aiib.pdf). Acesso em 02 nov. 2018.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Who We Are**. 2018b. Disponível em [www.aiib.org/en/about-aiib/](http://www.aiib.org/en/about-aiib/) Acesso em 02 nov. 2018.

BRESSER, Luiz Carlos Pereira. **Crescimento e Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, junho, 2008. [Curso de desenvolvimento econômico]. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.22.crescimentodesenvolvimento.junho19.2008.pdf> Acesso em: 15 out. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Our History**. 2017a. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/about/history>. Acesso em 08 out.2017.

BANCO MUNDIAL. **GDP Growth (annual %)**. 2017b. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN-1W> Acesso em: 20 nov. 2017.

BANCO MUNDIAL. BRIEF. **FAQs: Global Poverty Line Update**. Set. 2015. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>. Acesso em: 20 nov. 2017.

DUQING, Chen. **Política Exterior da China**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/duqingpoliticaexteriorchina.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2017.

ESTADO DE MINAS. 2017. **Brasil corta sua participação em banco chinês de desenvolvimento**. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2017/05/12/interna\\_internacional,868567/brasil-corta-sua-participacao-em-banco-chines-de-desenvolvimento.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2017/05/12/interna_internacional,868567/brasil-corta-sua-participacao-em-banco-chines-de-desenvolvimento.shtml). Acesso em: 04 nov. 2017.

EUROPEAN POLITICAL STRATEGY CENTRE. **The Asian Infrastructure Investment Bank: A New Multilateral Financial Institution or a Vehicle for China's Geosstrategic Goals**. 2015. Disponível em: [https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/asian-infrastructure-investment-bank\\_en](https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/asian-infrastructure-investment-bank_en). Acesso em: 30 out. 2017.

DYER, Geoff; PARKER, George. US attacks UK's "constant accommodation" with China. **Financial Times**. Londres, mar. 2015. Disponível em: <https://www.ft.com/content/31c4880a-c8d2-11e4-bc64-00144feab7de?mhq5j=e6>. Acesso em: 12 out. 2017.

FITCH. **Fitch Assigns Asian Infrastructure Investment Bank 'AAA'; Outlook Stable**. jul, 2017. Disponível em: <https://www.fitchratings.com/site/pr/1026413>. Acesso em 02 nov. 2018.

GOODMAN, Peter S. **The Persistently Poor: An Internal Report Criticizes World Bank's Efforts on Poverty**. Washington Post. Washington, dez. 2006. Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/209-bwi-wto/42790.html>. Acesso em: 20 nov. 2017.

KEOHANE, Robert O. **AFTER HEGEMONY: Cooperation and Discord in the World Political**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Boston: Longman. 4ª ed., 2012.

KONKEL, Rob. **The monetization of global poverty**: the concept of poverty in World Bank history, 1944–90. *Journal of Global History*. vol. 9, issue 02, pp. 276-300. 2014

LICHTENSZTEJN Samuel; BAER, Monica. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. Brasiliense. 239. São Paulo. 1987.

MEIER, Gerald M. The Old Generation of Development Economists and the New. In: MEIER, Gerald M; STIGLITZ, Joseph. **Frontiers of development economics**: the future in perspective. Banco Mundial. Washington, 2001. Disponível em: [http://www.davidmlast.org/POE320-2012/4\\_files/meier,%20frontiers%20of%20development%20economics,%202001.pdf](http://www.davidmlast.org/POE320-2012/4_files/meier,%20frontiers%20of%20development%20economics,%202001.pdf). Acesso em: 20 out. 2017.

MILNER, Helen V. **Interests, institutions, and information**: domestic politics and International Relations. United Kingdom: Princeton University Press, 1997.

NEW DEVELOPMENT BANK. **Our History**. 2017. Disponível em: <https://www.ndb.int/about-us/essence/history/>. Acesso em: 27 nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Is It ODA?**. Factsheet, 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

ROSENAU, James N. Governance, Order, and Change in World Politics. In: ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). **Governance without government**: order and change in world politics. Cambridge University Press, cap. 1. P. 1-29. 1992.

STIGLITZ, Joseph. Entrevista: Joseph Stiglitz. [Entrevista concedida a Lucy Komisar]. **The Progressive**, jun. 2011. Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/the-three-sisters-and-other-institutions/internal-critics-of-the-world-bank-and-the-imf/50588-interview-with-joseph-stiglitz.html?itemid=id#942>. Acesso em: 01 nov. 2017.

STIGLITZ, Joseph. Corrupting the Fight Against Corruption. **Project Syndicate**. 2006. Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/209-bwi-wto/42789.html>. Acesso em: 20 nov. 2017.

THE GUARDIAN. **China and EU strengthen promise to Paris deal with US poised to step away**. 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/2017/may/31/china-eu-climate-lead-paris-agreement>>. Acesso em 29 de set. de 2018.

WALTZ, Kenneth Neal. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002

YIFU LIN, Justin; WANG, Yan. **“Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation”**. Cambridge University Press. 232, abr. 2017.

Recebido em: 06/05/2019  
Aprovado em: 05/07/2019

# Sistema político-eleitoral e desempenho econômico: uma análise do perfil eleitoral brasileiro<sup>1</sup>

*Politico-electoral system and economic performance: an analysis of the Brazilian electoral profile*

Christiano Simões de Oliveira Filho\*

## Resumo

Teóricos da Economia Política têm se dedicado há muito ao estudo das conexões entre a organização política e social e a distribuição de recursos materiais, bens e serviços. Na ordem capitalista democrática, a configuração do sistema político-eleitoral e o perfil eleitoral médio são um interessante objeto de estudo na relação com o desempenho econômico. Objetivando, assim, apresentar e explicar como essa relação se manifesta no Brasil, este artigo mobilizou aplicação de questionários e pesquisas bibliográficas. Os resultados indicam que o desenvolvimento econômico brasileiro está intimamente relacionado a uma estrutura política-eleitoral defasada, representada por instituições falhas, e a uma cultura política deficitária.

Palavras-chave: Sistema político-eleitoral. Desempenho econômico. Cultura política. Brasil.

## Abstract

Political Economy theorists have long devoted themselves to the study of the connections between the political and social organization and the distribution of material resources, goods and services. In the democratic capitalist order, the configuration of the politico-electoral system and the average electoral profile are an interesting object of study in relation to economic performance. Thus, aiming to present and explain how this relationship manifests itself in Brazil, this article mobilized the application of questionnaires and bibliographical researches. The results indicate that the Brazilian economic development is closely related to a lagged political-electoral structure, represented by failing institutions, and to a deficitary political culture.

Keywords: Politico-electoral system. Economic performance. Political culture. Brazil.

1. Orientador: Prof. Flávio Constantino Barbosa

\* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, contato: christianosdoliveira@gmail.com

## Introdução

O presente artigo tem como objetivo a análise do regime democrático brasileiro, mostrando, na relação com satisfação com a democracia e com a atuação das instituições, qual o papel do Estado e do Mercado na busca pelo bem-estar.

Inicia-se o presente artigo, na segunda seção, com a análise dos papéis da democracia, do capitalismo e de seus respectivos processos e elementos constituintes em relação com o bem-estar. Na terceira seção, foi feito um estudo sobre os tipos de sistemas eleitorais dos países de modo geral, através de quadros comparativos entre os sistemas majoritários, de representação proporcional e mistos. Depois, na quarta seção, foi realizada uma apresentação dos Índice de Democracia, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Felicidade (IF) e PIB *per capita* (USD) de determinados países. Na sexta seção, antecedida pela Metodologia e seguida das considerações finais, foi analisado o perfil do eleitor brasileiro através de um questionário aplicado a trezentos e sessenta e dois cidadãos brasileiros residentes no município de Belo Horizonte entre setembro e outubro de 2018, antes das eleições presidenciais.

## Democracia, capitalismo e bem-estar

As questões relacionadas ao conceito de Democracia remetem a análises sobre representar, deliberar e participar, visto que, segundo Schumpeter, evocado por Amorim e Dias (2012), a democracia é um modo de decisão de governantes políticos da nação. O processo eleitoral é dito como o mais importante do regime democrático, sendo feitas eleições livres e recorrentes, chamando-se atenção para a ideia de que:

Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-los. Mas como o povo também pode decidir isso de maneira inteiramente não democrática temos de estreitar nossa definição, acrescentando mais um critério que define um método democrático, ou seja, a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitorado. Ora, pode-se exprimir um aspecto dessa questão dizendo que a democracia é o controle sobre o político. (SCHUMPETER apud AMORIM; DIAS, 2012, p. 81).

As visões de Dahl (1989) e Schumpeter (1984), referenciados por Ranincheski e Castro (2012), convergem-se ao determinar

que são necessários aspectos como liberdades de voto, expressão e organização, em relação à escolha dos líderes políticos, em uma democracia. Vale a pena ressaltar que Robert Dahl (1989) destaca muitos outros elementos importantes para se classificar um Estado como democrático, especialmente no que diz respeito aos períodos não eleitorais, mas que não serão abordados no presente trabalho. Assim, a qualidade da democracia é analisada de acordo com o andamento do regime democrático, sendo observados déficits e distorções, como aumento da corrupção, abuso de poder, situação de governabilidade, transparência e incerteza a respeito da configuração governamental ou estatal. (RANINCHESKI; CASTRO, 2012)

A busca pelo bem-estar associado ao desenvolvimento econômico tem sido uma questão que inquieta e mobiliza pesquisadores e cientistas das mais diversas áreas das Ciências Sociais e Humanas. Nesse contexto, muitos economistas escreveram no esforço de analisar as forças do Capitalismo e da Política, especialmente no campo da Democracia, de forma a esboçar o caminho que supriria a busca pelo crescimento econômico dos povos, onde Antônio Delfim Netto (2002) e Robert Boyer (1999) fizeram interessantes contribuições.

Inserida nessa busca, a chamada sociedade justa, poderia, em uma análise primária, “ser aproximada por uma particular combinação orgânica do processo da democracia política com a organização da economia pelo processo capitalista.” (NETTO, 2002, p. 84). A democracia e o capitalismo, cada qual com seus defeitos e excessos, seriam processos construídos teórica e cotidianamente cujos cursos agem conjuntamente e interagem de forma a corrigir as imperfeições um do outro dialeticamente, moldando a “política do possível” (NETTO, 2002) e levando a sociedade ao bem-estar. Faz-se necessário, então, compreender e distinguir os modelos de funcionamento dos processos democrático-político e capitalista.

O economista brasileiro Delfim Netto (2002), sob uma perspectiva muito sintética e focada nos períodos pré-eleitoral e eleitoral, esclarece que a existência efetiva do governo democrático-político requer que os Poderes sejam separados e independentes, que hajam periodicamente eleições livres com direito universal de voto e com competição partidária, que haja uma oposição bem definida, que sejam absolutamente protegidos os direitos das minorias e que sejam garantidas as liberdades de expressão e de associação. Em um Estado com essa diretriz, Netto (2002) afirma que: “três bens públi-

cos fundamentais são: a produção da justiça, a segurança interna e externa e uma moeda de valor estável.” (NETTO, 2002, p. 85).

Paralelamente, as instituições que compõem o capitalismo localizam-se no universo da política, sendo uma delas o Mercado. Este, para seu adequado funcionamento, depende do direito de propriedade bem definido e garantido, da liberdade de iniciativa, regulada juridicamente de forma leve, de uma administração da justiça capaz de garantir o cumprimento dos contratos e da contenção dos exercícios monopolistas. (NETTO, 2002). Definido como o conjunto coordenado a partir do sistema de preços que tem como principal objetivo a eficiência produtiva, o mercado pode ser defendido como aquele capaz de alocar os recursos da forma mais eficiente, levando ao aumento do bem-estar em longo prazo. No entanto, Delfim Netto (2002) ressalta que:

o mercado pode fazer muita coisa mas não pode garantir equidade. O desenvolvimento é um jogo cooperativo entre três parceiros: os trabalhadores, os empresários e o governo. E preciso construir instituições que, sem prejudicar a eficiência, garantam aos trabalhadores uma efetiva realidade participativa. Eles têm de se perceber parte integrante e respeitada do processo econômico, e não seres alienados para os quais o crescimento é irrelevante. (NETTO, 2002, p. 97).

Dessa forma, percebe-se um quadro de divergência no que diz respeito aos universos capitalista e da política. Os indivíduos, agentes tanto econômicos (consumidores ou produtores) quanto políticos (cidadãos com direito de voto e de capacidade de influência dos processos sociais governamentais ou privados), exercem papel fundamental, pesando na tomada de decisões do governo e no curso da economia. A liberdade e a igualdade, nem sempre alcançadas conjuntamente, constituem os principais anseios na política, enquanto o primeiro universo tem como principal anseio a eficiência produtiva, esta conflitante com a igualdade, do segundo universo, em muitos momentos. Assim, percebe-se a existência de três importantes valores (eficiência produtiva, igualdade e liberdade) que impactam um no outro, negativa e positivamente, devendo ser buscado um “ponto áureo”, de equilíbrio entre eles. A combinação do processo capitalista com o democrático-político deve configurar o meio de condução e de adaptação às contradições entre seus próprios anseios, corrigindo os excessos um do outro para a formação, a sobrevivência e o desenvolvimento de uma sociedade em meio ao firmamento simultâneo de três valores não inteiramente compatíveis. (NETTO, 2002).

Nesse contexto, além de a forma de organização dos regimes jurídicos influenciar marcadamente o resultado da alocação de recursos pelos agentes econômicos, destaca-se que “sociedades politicamente abertas, que respeitam as regras da lei e a propriedade privada, e usam o mercado para alocar seus recursos, crescem a uma taxa três vezes maior e são duas vezes e meia mais eficientes do que as sociedades onde essas regras são restritas” (SCULLY apud NETTO, 2002, p. 93). Dessa forma, como esclarecido por Robert Boyer (1999), “o papel do governo (...) não é o de sustentar o crescimento econômico com o gasto governamental mas, de forma mais sutil, o de oferecer a indivíduos e empresas os instrumentos para que prosperem por seus próprios esforços” (BOYER, 1999, p. 1), devendo o governo ser usado para complementar o mercado.

Na busca por estabelecer caminhos ao crescimento econômico, foram surgindo diversas visões ao longo da História, no meio acadêmico e no político, gerando controversas e debates no meio dos quais eram destacadas diversas categorias como os investimentos autônomos, a regulação da demanda efetiva ou a clássica autorregulação. Desde a “origem da economia política já se encontrava o problema do desenvolvimento e a questão do papel específico do Estado e do mercado” (BOYER, 1999, p.1) e essas discussões tem estado presente até o dia de hoje, mesmo que de maneira diferente. No entanto, percebe-se que mesmo os mais liberais chegaram a reconhecer a responsabilidade do Estado de construir as “instituições necessárias ao florescimento do mercado”, como a partir de estruturas e sistemas de caráter monetário, comercial, contratual, jurídico e físico que propiciassem o estabelecimento do mercado. (BOYER, 1999).

Nesse meio, apesar das divergências, é amplamente difundido que o desenvolvimento econômico se dá pela combinação de tecnologia, trabalho e capital, este conceituado como tudo aquilo possibilitador e continuador da produção e da geração de lucro. Paralelamente, chama-se atenção ao capital humano, evocado, ao crescer a partir de Mankiw, Romer e Weil (1992), por Delfim Netto (2002): “o crescimento depende (...) do capital humano, isto é, do nível de educação médio da população, de sua saúde, do seu “saber fazer”, da sua capacidade inventiva e empresarial e do progresso do conhecimento, o que significa investimento (privado e público) na pesquisa.” (NETTO, 2002, p. 93). O Estado, então, deveria se atentar ao capital humano, propiciando o seu máximo desempenho.

Em todo esse quadro, percebe-se que “nenhuma estratégia pura, seja baseada no ‘só Estado’, seja no ‘só mercado’ teve êxito”, sendo a solução “compensar as falhas do mercado por meio de intervenções públicas adequadas e, vice-versa, ultrapassar as limitações do Estado graças a processos que mimetizem a concorrência do mercado.” (BOYER, 1999, p. 17). Por fim, em uma escala mais cotidiana e processual, evoca-se que a propriedade privada propicia os incentivos para a ação econômica e para a apropriação desta, a ideologia estimula essa ação como produtora de valores sociais e o Estado é o meio de garantia da propriedade privada e da competição. (NETTO, 2002), tudo em meio à conciliação dos universos capitalista e político.

Portanto, deve-se permitir que ocorra a verdadeira Dialética entre os processos da economia capitalista e da política democrática para que as sociedades sejam levadas rumo ao bem-estar. Nesse contexto, torna-se interessante avaliar a relação da configuração política-eleitoral de um Estado com o desenvolvimento econômico, o que será feito no presente trabalho a partir da análise dos sistemas eleitorais e dos regimes políticos e, posteriormente, da avaliação da Cultura Política em meio à República democrática brasileira.

## Os diferentes sistemas eleitorais

Os Estados apresentam diferentes configurações quanto aos regimes políticos e aos sistemas eleitorais, os quais não apresentam nenhum padrão entre os países e podem até variar dentro de um mesmo Estado, dependendo da instância, do âmbito espacial e do Poder, havendo, conforme Jairo Marconi Nicolau (2004), três tipos gerais de sistema eleitoral. Existem os Sistemas Majoritários, os quais podem ser de maioria simples, dois turnos ou voto alternativo, os Sistemas de Representação Proporcional, de voto único transferível, lista aberta ou lista fechada, e os Sistemas Mistos, de superposição ou correção, sendo os Majoritário e de Representação Proporcional os mais comuns. Dessa forma, mais adiante, serão detalhados os diferentes sistemas e apresentadas às normas que regem as eleições, os direitos dos eleitores e a posse das cadeiras pelos eleitos, sendo válido salientar que os votos são calculados de acordo com cada distrito eleitoral, que pode ser uma província, estado ou região (NICOLAU, 2004).

### *Sistemas Majoritários*

Em Sistemas Majoritários, segundo Nicolau (2004), os distritos são uninominais, o que significa que apenas um candidato será nomeado, aquele cujo número de votos ganhos seja o maior. Há três diferentes formas de sistemas majoritários, conforme o Quadro 1, presente no Anexo 2. No Brasil pós-Segunda Grande Guerra e pré-regime militar, utilizava-se o sistema de maioria simples, mas, após a Constituição de 1988, este sistema permaneceu apenas em cidades cujo número de eleitores não chegava a 200 mil, havendo dois turnos para as eleições municipais dos locais onde os votantes ultrapassavam esse montante. Nicolau (2004) observa que, nos Estados Unidos da América, o Presidente é escolhido pelos delegados selecionados pelos partidos em cada distrito eleitoral, podendo ser eleito mesmo sem obter maioria entre a população, diferentemente do Brasil, onde a eleição presidencial ocorre em dois turnos e é necessária a maioria entre a população. (NICOLAU, 2004)

### *Sistemas de Representação Proporcional*

De acordo com Nicolau (2004), os Sistemas de Representação Proporcional, apresentados no Quadro 2, presente no Anexo 2, visam garantir o retratamento das convicções de toda a sociedade no Poder Legislativo, bem como a congruência entre votos e a representatividade partidária. O Brasil utiliza deste sistema eleitoral para a eleição de vereadores, do âmbito municipal, de deputados estaduais e de deputados federais. Uma crítica geral ao sistema proporcional é que, onde há distritos plurinominais, a população tem menos controle sobre o andamento da atuação de seus representantes políticos. (NICOLAU, 2004)

### *Sistemas Mistos*

Os Sistemas Mistos, segundo Nicolau (2004), são aqueles caracterizados por utilizarem conjuntamente de partes dos sistemas proporcional e majoritário em eleições para o mesmo cargo. O objetivo dos sistemas mistos é combinar os benefícios dos dois sistemas, em que a parte proporcional procura preservar a representatividade de partidos pequenos e a parte majoritária eleva o poder de monitoramento dos eleitores sobre os seus representantes. Os sistemas mistos são divididos em dois tipos, combinação e correção, como se pode observar no Quadro 3, presente no Anexo 2.

## Avaliação dos sistemas eleitorais

São utilizados diferentes sistemas eleitorais nos diferentes Estados democráticos, não sendo possível, de acordo com Nicolau (2004), definir tecnicamente o melhor sistema, até mesmo pelo fato de as instituições políticas se adaptarem à realidade de cada Estado, considerando fatores como o tamanho e a pluralidade. No entanto, tendo em vista o que está apresentado nos Quadros 1, 2 e 3, presentes no Anexo 2, para Nicolau (2004), é possível realizar uma avaliação dos sistemas eleitorais quanto a quatro categorias.

A primeira é a fragmentação partidária, avaliando-se como o sistema eleitoral impacta na quantidade de partidos. Conforme Duverger, citado por Nicolau (2004), o sistema majoritário de um turno propicia o bipartidarismo, enquanto o proporcional leva ao multipartidarismo. De acordo com o autor, os sistemas eleitorais provocam efeitos mecânicos e psicológicos, visto que criam uma inclinação aos partidos mais votados e afeta a escolha dos eleitores e dos dirigentes dos partidos. Em seu estudo, Nicolau concluiu que os sistemas majoritários possuem um legislativo com menor divisão e os sistemas mistos possuem uma fragmentação menor que os sistemas proporcionais. (NICOLAU, 2004)

A segunda categoria diz respeito às maiorias unipartidárias, já que os sistemas majoritários proporcionam governos majoritários que variam entre dois partidos, permitindo maior estabilidade política e maior poder de monitoramento dos eleitores sobre o governo, enquanto os sistemas mistos e proporcionais não proporcionam essa predominância. Já a terceira diz respeito à desproporcionalidade entre votos e cadeiras. Vários fatores determinam a proporcionalidade de um sistema eleitoral, como a relevância dos distritos eleitorais, a cláusula de exclusão, as fórmulas eleitorais utilizadas nos sistemas proporcionais de lista e o modelo geográfico da votação. De forma geral, os sistemas de votação majoritária costumam ser mais desproporcionais, seguidos dos sistemas mistos. (NICOLAU, 2004)

Por fim, Nicolau (2004) disserta sobre a representatividade feminina, a qual é maior nos sistemas proporcionais, visto que estes possibilitam ações favorecedoras da entrada de mulheres, pelas listas e cotas de inclusão, sendo seguidos pelos sistemas misto e majoritário. Verificamos, portanto, que os sistemas majoritários favorecem a criação de governos majoritários, mas geram eleições com

maior desproporcionalidade e menor representatividade das mulheres. No caso dos sistemas proporcionais, percebe-se maior proporcionalidade, representatividade das mulheres e maior divisão partidária, mas é dificultada a geração de governos majoritários, resultando em governos de coalizão no Brasil. Os sistemas mistos, por sua vez, têm características de ambos os outros dois, sendo uma espécie de via média quanto a proporcionalidade, representação das mulheres e fragmentação partidária. (NICOLAU, 2004)

## Índices de bem-estar e democracia

Em meio a toda a discussão sobre as forças democráticas e econômicas no desenvolvimento capitalista e sobre as diversas formas de configuração política-partidária, evocam-se os índices que mensuram a qualidade e o desempenho das instituições democráticas, além da renda média por indivíduo, de cada país. São determinadas comparações entre alguns países, indicados na Tabela 1, presente no Anexo 2, a partir da presente utilização dos Índice de Democracia (ID), apresentado anualmente pela The Economist Intelligence Unit e referente ao período entre 2015 e 2017, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), referente ao ano de 2017, Índice de Felicidade (IF), relatório anual realizado pela Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, referenciado por Cunha (2018) e referente ao período entre 2015 e 2017, e PIB per capita, em dólar estadunidense (USD), referente ao ano de 2017.

Tornou-se necessária a mobilização desses indicadores por seus reconhecimento, acesso, compreensão e padronização globais, tendo em vista o presente objeto de estudo que se constitui na relação entre as formas de configuração política e o desempenho econômico. Nesse meio, os IDH e IF mostram-se importantes por partirem de instâncias específicas da Organização das Nações Unidas, voltando-se mais ao universo da Política, e por traçarem um panorama geral, mas muito detalhado, de como se encontram os povos dos diferentes países quanto a desenvolvimento e bem-estar. O IDH baseia-se na avaliação do progresso dos países quanto a renda, avaliada pelo PIB *per capita*, saúde, avaliada pela longevidade, e educação, avaliada pelo tempo médio de estudo, enquanto o IF busca medir a felicidade, ou o bem-estar, de 156 países atualmente, com base nos valores determinados como renda, liberdade, con-

fiança, expectativa de vida, generosidade e apoio social (CUNHA, 2018). O PIB *per capita* demonstra a riqueza individual média de cada país, estando entre a Política e o Mercado e sendo dado em dólar estadunidense, a moeda corrente mais utilizada no Comércio Internacional e que serve como padrão de referência global. Por fim, o Índice de Democracia, indicador que parte de uma instituição voltada ao Mercado, a The Economist, e que se volta à Política, mostra sua importância ao traçar um panorama geral dos Estados quanto aos governos na relação com as instituições democráticas e com a sociedade civil, tendo como padrão de referência o modelo das democracias liberais, correspondente ao abordado anteriormente a partir de Netto (2002) e Boyer (1999).

Como apresentado na Tabela 1, do Anexo 2, a Noruega destaca-se como o primeiro país nos Índice de Democracia, Índice de Desenvolvimento Humano e PIB per capita (USD). O Índice de Democracia, da The Economist Intelligence Unit (2017), inspirado no modelo das democracias liberais, baseia-se em cinco categorias, as quais são (1) processo eleitoral e pluralismo, (2) liberdades civis, (3) funcionamento do governo, (4) participação política e (5) cultura política. Dessa forma, cada país recebe uma nota entre 0 e 10, sendo mais plena a democracia quanto mais próxima a nota for de 10. Os países são, assim, classificados, por ordem dos mais democráticos aos menos, em democracia plena, democracia imperfeita, regime híbrido e regime autoritário. (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017). A Noruega obteve uma nota de 9,87, sendo o país mais democrático do mundo. O Brasil, por sua vez, obteve uma nota de 6,86, sendo caracterizado como uma democracia imperfeita, principalmente pelos casos de corrupção, ocorridos nos últimos 10 anos e foco da Operação Lava Jato, em que grandes empresas e políticos foram acusados de desvio de dinheiro e de prática de propina em troca de favores políticos, sendo colocada a corrupção como a maior história de 2017 para o Brasil (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017).

## Metodologia

Diante de toda a apresentação já realizada, originada de documentação indireta por meio de pesquisa bibliográfica, evoca-se o método quantitativo para dar luz à análise sobre a relação entre sistema político-eleitoral e desenvolvimento econômico. Estabelece-se aqui o objetivo de avaliar a cultura política a partir das respostas

dos eleitores brasileiros sobre direitos, deveres, instituições, sistemas eleitorais, posicionamento político, dentre outros elementos sociopolíticos e econômicos.

O presente estudo baseia-se na aplicação de um questionário, presente no Anexo 1, a uma amostra de 362 pessoas. A amostra utilizada é predominantemente de jovens, de 18 a 29 anos, seguidos de adultos, com 30 a 45 anos, e de pessoas com a faixa etária de 46 a 59 anos. A escolaridade dos indivíduos que compõem a amostra é majoritariamente de pessoas com ensino superior completo (30%), seguido por pessoas com ensino médio completo (27%). A aplicação foi realizada por graduandos dos cursos de Ciências Econômicas, Ciências Contábeis e Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Coração Eucarístico, para indivíduos por eles conhecidos e residentes no município de Belo Horizonte. A aplicação se deu pessoalmente a partir da entrega e do preenchimento dos questionários em meio físico, com o uso do conhecimento prévio dos candidatos, no período de setembro a outubro de 2018, antes das eleições presidenciais do mesmo ano. Vale ressaltar que não houve pessoas com idade entre 16 e 18 anos na amostra, capacitados legalmente para votar, devido aos aplicadores não terem encontrado, entre seus conhecidos, pessoas nessa faixa etária hábeis a responder.

## O perfil do eleitor brasileiro

Nos resultados da aplicação do questionário, quanto ao conhecimento acerca de direitos e deveres, 83% citaram três direitos e 74% citaram três deveres, como solicitado no questionário, o que demonstra um bom resultado, simultaneamente ao maior conhecimento de direitos que de deveres. Em relação a Imprensa, sindicatos, Congresso Nacional, Presidência da República, Justiça e Forças Armadas, foi avaliada a confiança nas instituições, mostrando-se um grande descrédito conforme o Gráfico 1, presente no Anexo 2. Assim, chama-se atenção para o esclarecido por Jones (2000):

a infra-estrutura de uma economia – normas regulamentações e as instituições que as implementam – é o determinante básico da medida em que as pessoas se dispõem a realizar os investimentos de longo prazo em capital, qualificações e tecnologia que estão associados ao sucesso econômico de longo prazo. As economias cujos governos oferecem um ambiente propício a produção são extremamente dinâmicas e bem sucedidas. Aquelas em que o governo abusa de sua autoridade para se envolver em e permitir desvios são menos bem-sucedidas. (JONES, 2000, p.131)

Dessa forma, pode-se relacionar o desenvolvimento econômico relativamente baixo do Brasil com a baixa credibilidade das instituições, reconhecidas como ineficientes, na medida em que elas, desacreditadas, seriam responsáveis por propiciar o ambiente favorável ao desenvolvimento. A visão de Jones (2000) completa que os efeitos dos desvios oneram a população e podem levar à corrupção, simultaneamente à análise de Souza (2012) sobre o *rent-seeking*, que são as ações de alguns agentes econômicos na busca por renda fácil que levam à redução do bem-estar da sociedade. Ademais, como citado anteriormente, a *The Economist* (2017) classificou o Brasil como uma democracia imperfeita, com uma nota de 6,9 (em uma escala de 0 a 10), em função principalmente da corrupção, esta possivelmente relacionada com os desvios.

Outro ponto relevante às instituições, observado no Gráfico 1, do Anexo 2, é que 50% da amostra não confia na Justiça brasileira, o que pode ser relacionado com a resposta à questão do questionário, do Anexo 1, sobre o linchamento de criminosos, visto que 54% compreendem essa prática mesmo não apoiando. Além disso, 39% dos questionados afirmaram concordar, total ou parcialmente, com a frase “Direitos humanos para os honestos, cadeia para o resto”, o que mostra descrença em relação aos direitos humanos. A visão sobre a relação entre a população brasileira e a classe política demonstra que 63% deles concordam que os brasileiros são tão corruptos quanto os políticos e 80% acredita que os políticos são um reflexo da sociedade.

No contexto de avaliação da cultura política com relação à ideologia, 31% da amostra é de centro, 30% de direita, 20% de esquerda e 19% não soube responder, demonstrando um equilíbrio entre os espectros ideológicos. No entanto, chama-se a atenção para o conjunto de respostas na medida em que, por exemplo, 30% das pessoas consideram-se de direita e 77% é a favor da privatização. Na mesma linha, ao serem perguntados se um governo com recursos limitados deveria dar bolsas de estudo, apenas 13% disseram que não deveria, o que demonstra que a maior parte dos questionados é a favor da intervenção estatal no setor educacional. Pode-se relacionar essas formas de incoerência com o observado por Netto (2002) de que as pessoas fazem parte do âmbito político e econômico, sendo os princípios do primeiro liberdade e igualdade e os do segundo liberdade e eficiência, destacando-se a afirmação de Boyer de que “o sucesso do desenvolvimento se deve

à complementaridade dessas duas lógicas e não à afirmação de uma delas” (BOYER, 1999, p.17).

Por último, observa-se uma coerência a respeito da opinião sobre a abertura econômica e as multinacionais, sendo 78% a favor da abertura econômica e 75% favorável as multinacionais. Verifica-se um desconhecimento da população acerca dos sistemas eleitorais, os quais são majoritário, proporcional e misto, visto que 58% não conhece nenhum ou não soube responder, e também sobre o número de senadores de cada unidade federativa, já que 60% da população não respondeu corretamente ou não soube responder.

Portanto, percebe-se que o eleitor brasileiro apresenta um certo desconhecimento a respeito do campo político e muitas vezes posiciona-se contraditoriamente em muitos assuntos relacionados à Política e à Economia, o que aponta para uma Cultura Política falha no Brasil. Além disso, tornou-se perceptível que as instituições não desfrutam de muita confiança da população brasileira, o que pode significar que elas não estejam fazendo seus papéis da forma devida, ocorrendo desvios que acabam prejudicando o desenvolvimento econômico.

## **Considerações finais**

Este artigo procurou relacionar o debate a respeito da qualidade da democracia no Brasil, tendo em vista o papel do Estado e do sistema econômico capitalista na busca pelo bem-estar social. Foi possível concluir que o brasileiro desconhece os sistemas partidários do país, além de vários elementos inseridos na cultura política, o que relaciona-se à visão da pesquisa do The Economist Intelligence Unit (2017) em que o Brasil ficou com uma nota de 6,86 quanto a democracia.

Desse modo, o descompromisso político, aliado à cultura política deficitária, abre espaço para a corrupção da classe política, com a insatisfação com resultados dos processos democráticos impactando no desenvolvimento da qualidade de vida. Portanto, para a República brasileira consolidar-se e desenvolver-se econômica, política, cultural e socialmente, fazem-se ainda necessários muitos esforços para o estímulo do interesse dos brasileiros sobre a política do seu país e seus eventos relacionados.

## Referências

AMORIM, Maria Salete de Souza; DIAS, Rodrigo Rodrigues. Dimensões Teóricas e Práticas da Qualidade Da Democracia. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 79-96, set./dez. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/32139>. Acesso em: 05 nov. 2018.

BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 1-20. 1999. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/download/8643127/10677>. Acesso em: 05 nov. 2018.

CUNHA, Tatiana. Os 20 países mais felizes do mundo. **Revista Veja**, São Paulo, 14 mar. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/modo-aviao/os-20-paises-mais-felizes-do-mundo/>. Acesso em: 11 nov. 2018.

JONES, Charles Irving. **Introdução a teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

NETTO, Antônio Delfim. A Economia Política do Desenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (org.). **Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. p. 83-106.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

PIB Per Capita – Lista De Países. [S.l.]: PIB, 2018. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/country-list/gdp-per-capita>. Acesso em: 11 nov.2018.

RANINCHESKI, Sonia; CASTRO, Henrique Carlos de O. de. Democracia, crenças e cultura política na América Latina: da naturalização à construção dos conceitos, uma comparação. **Revista Pensamento Plural**, Pelotas, v. 1, n. 11, p. 27-44, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/download/3599/2952>. Acesso em: 05 nov.2018.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. Democracy Index 2017: Free Speech Under Attack. **The Economist**. Reino Unido, 2017. Disponível em: [https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy\\_Index\\_2017.pdf](https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf). Acesso em: 15 dez. 2018.

IDH 2018: Brasil ocupa a 79ª posição. **Revista UOL**, São Paulo, 14 set. 2018. Notícias Internacionais. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/09/14/idh-2018-brasil-ocupa-a-79-posicao-veja-a-lista-completa.htm>. Acesso em: 11 nov. 2018.

*Recebido em: 06/05/2019  
Aprovado em: 02/09/2019*

## ANEXO 1 - Questionário de Cultura Política

Sexo: \_\_\_\_\_ Idade \_\_\_\_\_ Escolaridade: \_\_\_\_\_

**Cite três direitos dos brasileiros que você considera mais importantes:**

---

---

---

**Cite três deveres dos brasileiros que você considera mais importantes:**

---

---

---

**Determinados crimes geram reações fortes na população. Algumas pessoas tentam até mesmo linchar os criminosos. Em relação a esse comportamento você:**

- ☐ Acha que as pessoas deveriam tomar essa atitude.
- ☐ Acha que as pessoas não deveriam tomar essa atitude, mas entende sua revolta.
- ☐ Acha que essas pessoas não deveriam tomar essa atitude.
- ☐ Acha que as pessoas não deveriam tomar essa atitude e repudia totalmente essa prática.

**Um candidato à prefeitura de um município colocou nas ruas um outdoor com a seguinte frase: “Direitos humanos para os honestos, cadeia para o resto”. Em relação a essa frase você**

- ☐ Concorda parcialmente
- ☐ Discorda totalmente
- ☐ Discorda parcialmente
- ☐ Concorda totalmente
- ☐ Não concorda e nem discorda

**Com relação às instituições a seguir você tem**

| Instituição        | Muita confiança | Média confiança | Pouca confiança | Nenhuma confiança |
|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| Imprensa           |                 |                 |                 |                   |
| Sindicatos         |                 |                 |                 |                   |
| Congresso Nacional |                 |                 |                 |                   |

| Instituição              | Muita confiança | Média confiança | Pouca confiança | Nenhuma confiança |
|--------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| Justiça                  |                 |                 |                 |                   |
| Presidência da República |                 |                 |                 |                   |
| Forças Armadas           |                 |                 |                 |                   |

**Em sua opinião:**

- ☐ A classe política é um reflexo da sociedade
- ☐ A classe política não é um reflexo da sociedade.

**Em sua opinião o brasileiro**

- ☐ É tão corrupto quanto determinados políticos.
- ☐ É menos corrupto que determinados políticos
- ☐ É mais corrupto que determinados políticos.

**Cite os sistemas eleitorais que você conhece**

- ☐ Não sei/conheço

**Quantos senadores possui cada Estado da Federação?**

- ☐ Não sei.

**Com relação a sua posição/ideologia, você se considera**

- ☐ De direita
- ☐ De esquerda
- ☐ Centro
- ☐ Não sei.

**Você é favorável à privatização?**

- ☐ Não
- ☐ Sim, independente do setor ou empresa
- ☐ Sim, mas não de todos os setores ou empresas.
- ☐ Não tenho opinião formada

**Você é favorável à abertura econômica?**

- ( ) Não
- ( ) Sim, independente do setor
- ( ) Sim, mas não de todos os setores
- ( ) Não tenho opinião formada

**Em sua opinião as empresas multinacionais**

- ( ) Contribuem para o crescimento do país
- ( ) Apenas exploram os recursos do país
- ( ) Mais contribuem para o crescimento do que exploram (trazem prejuízos)
- ( ) Mais exploram (trazem prejuízos) do que contribuem para o crescimento

**Em sua opinião um governo que tem recursos limitados deveria dar bolsas de estudo**

- ( ) Apenas para os cursos de Ciências Exatas, Saúde e Tecnólogos
- ( ) Apenas para os cursos de Ciências Sociais e Humanas
- ( ) Para todos os cursos, sem distinção.
- ( ) Não deveria dar bolsas de estudo e sim privilegiar outras áreas.

## **ANEXO 2 - Quadros, gráficos e tabelas**

### **Quadro 1 – Comparação entre os Sistema Majoritários**

| <b>Tipo</b>      | <b>Funcionamento</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Simplex          | É apresentado um candidato por partido e os eleitores podem escolher apenas um deles. Assim, o candidato que obtiver a maior parte dos votos será eleito, mesmo que não seja maioria absoluta. Vantagem: torna-se mais fácil a predominância de um partido na Câmara dos Deputados./ Desvantagem: gera distorções na representatividade dos partidos, uma vez que não é necessário alcançar maioria absoluta para vencer a eleição.       |
| Dois turnos      | Vantagem: os candidatos são eleitos com maior expressividade de votos e os partidos mais moderados ganham mais espaço em detrimento dos mais extremistas, que terão mais dificuldades em angariar apoio de outros partidos no segundo turno.                                                                                                                                                                                              |
| Voto alternativo | Os eleitores ordenam os candidatos de acordo com sua preferência, sendo que o que receber mais de 50% dos votos na maior preferência é eleito. Caso isso não ocorra, há transferência dos votos recebidos pelo candidato em último lugar aos demais candidatos, até que algum deles chegue a 50%. Vantagem: dificulta a vitória de candidatos muito rejeitados./ Desvantagem: provoca distorções na representação partidária nas cadeiras |

Fonte: NICOLAU, 2004 adaptado pelo autor.

## Quadro 2 – Comparação entre os Sistemas de Representação Proporcional

| Tipo               | Funcionamento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Único transferível | Os eleitores ordenam os candidatos por sua preferência e uma quota é calculada por distrito eleitoral. “O candidato cujos votos em primeira preferência atinjam ou ultrapassem a quota é declarado eleito” (Nicolau, 2004, p. 40). A quota sendo excedida é transferida para os próximos candidatos, caso o valor da quota não seja ultrapassado, utiliza-se a transferência de votos do último colocado aos demais. Vantagem: as preferências dos eleitores são mais respeitadas, além de que a transferência dos votos é realizada para os candidatos também de acordo com a escolha dos votantes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| De lista           | “Cada partido apresentaria uma lista de candidatos para as eleições, e a distribuição das cadeiras em disputa seria feita de acordo com os votos dados em cada lista partidária” (Nicolau, 2004, p. 42). Pode ser sistema de lista fechada em que o votante escolhe o partido, que ordenou a ordem dos candidatos, e assim, o eleitor não tem poder sobre a ordem dos candidatos; lista aberta: utilizada no Brasil desde 1945, é a mais personalizada, pois permite unicamente ao eleitor escolher a ordem dos nomes na lista, entretanto incita disputas dentro do mesmo partido. Há também a lista livre que permite ao eleitor votar em um partido ou em mais de um candidato e a lista flexível que permite ao eleitor escolher na cédula um partido ou candidato, ou então rearranjar a lista como desejar, entretanto, fragmenta o governo e obriga alianças entre partidos, o que provocaria distorção nas promessas de campanha pré-estabelecidas. |

Fonte: NICOLAU, 2004, adaptado pelo autor.

## Quadro 3 – Comparação entre os Sistema Mistos

| Tipo       | Funcionamento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Combinação | As cadeiras eleitas no sistema proporcional não dependem das eleitas no sistema majoritário. Os países que utilizam o sistema de combinação, escolhem o percentual de cadeiras alocadas e o número de votos dos eleitores. Em alguns países, os eleitores dão um voto no partido e outro no candidato eleito no distrito, o voto no partido é calculado para as cadeiras proporcionais. Em outros países o eleitor vota somente uma vez no candidato que concorre pelo sistema majoritário e os votos recebidos pelos partidos são utilizados para definir a parte proporcional dos sistemas. |
| Correção   | Aquele que tem o objetivo de corrigir as distorções do sistema majoritário através de representantes eleitos pelo sistema proporcional. Os eleitores dão um voto no candidato para representante do distrito e outro em uma lista de candidatos, o voto que é dado na lista define o número de cadeiras recebidos por cada partido. Para definir o grau de correção e proporcionalidade é definida uma cláusula de exclusão para que o partido acesse a parte proporcional das cadeiras. Esta cláusula é utilizada em todos os países, exceto na Venezuela.                                   |

Fonte: NICOLAU, 2004, adaptado pelo autor.

## Tabela 1 – Índices dos Países

| Países    | ID   | IDH   | IF    | PIB per capita(USD) |
|-----------|------|-------|-------|---------------------|
| Austrália | 9,09 | 0,939 | 7,272 | 55.925,93           |
| Brasil    | 6,86 | 0,759 | 6,419 | 10.888,98           |
| Canadá    | 9,15 | 0,926 | 7,328 | 51.315,89           |
| Dinamarca | 9,22 | 0,929 | 7,555 | 61.582,17           |
| Finlândia | 9,03 | 0,92  | 7,632 | 47.057,62           |

| Países        | ID   | IDH   | IF    | PIB per capita(USD) |
|---------------|------|-------|-------|---------------------|
| Irlanda       | 9,15 | 0,938 | 6,977 | 74.433,46           |
| Islândia      | 9,58 | 0,935 | 7,495 | 49.910,01           |
| Noruega       | 9,87 | 0,953 | 7,594 | 91.218,62           |
| Nova Zelândia | 9,26 | 0,927 | 7,324 | 37.852,87           |
| Suécia        | 9,39 | 0,933 | 7,314 | 56.935,19           |
| Suíça         | 9,03 | 0,944 | 7,487 | 76.667,44           |

Fonte: The Economist (2017), IDH (2018), Veja (2018), PIB per capita (2018), adaptado pelo autor.

Gráfico 1 – Grau de Confiança nas Instituições



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

# Juventude, paz e segurança: a importância dos jovens nos processos de paz de acordo com o Conselho de Segurança da ONU

*Youth, Peace and Security: the importance of young people in peace processes according to the UN Security Council*

Henrique Gomes e Silva\*

## Resumo

O presente artigo visa discorrer sobre o tópico juventude, paz e segurança, debatendo o papel dos jovens na construção e manutenção da paz e segurança internacionais. O objetivo principal é entender como a comunidade internacional, por meio da Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU), reconhece a importância da juventude em processos de paz. Para isso, primeiramente será definido o conceito de “juventude, paz e segurança”, destrinchando os elementos que o compõem para assim definir o termo de forma holística. Isso se dará através da abordagem de Galtung sobre paz positiva e violência estrutural, bem como a perspectiva ampliada dos estudos de segurança. Em seguida se analisará como o sistema ONU trabalha com a questão, através das resoluções adotadas sobre o assunto, em especial a Resolução 2250 (2015) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a primeira a versar sobre o tópico juventude, paz e segurança, e as políticas posteriores implementadas pela Organização para colocar em prática os dizeres da Resolução 2250 e promover o entendimento sobre a importância da liderança jovem no

combate ao extremismo violento e promoção da paz. Por fim, será analisado um relatório publicado em 2018, a pedido do Conselho de Segurança, que registra a contribuição da juventude nos processos de paz ao redor do mundo.

**Palavras Chaves:** Juventude. Paz. Segurança. *Peacebuilding*. ONU

## Abstract

This article aims to talk about youth, peace and security, discussing the role of youth in the construction and maintenance of international peace and security. The main objective is to understand how the international community, through the United Nations (UN) Security Council, recognizes the importance of youth in peace processes. To do this, the concept of “youth, peace and security” will first be defined, analyzing the elements that compose it so as to define the term holistically. This will be done through Galtung’s approach to positive peace and structural violence, as well as the broader perspective of security studies. Then, it will be examined how the UN system works through the resolutions adopted on the subject, in particular UN

\* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: hgomes5252@gmail.com

Security Council Resolution 2250 (2015), the first to address youth, peace and security, and the subsequent policies implemented by the Organization to implement the provisions of Resolution 2250 and to promote understanding of the importance of youth leadership in combating violent extremism

and promoting peace. Finally, a report published in 2018 will be analyzed, at the request of the Security Council, which records the contribution of youth in peace processes around the world.

**Keywords:** Youth. Peace. Security. Peacebuilding. UN

## Introdução

Em 2015 o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a resolução 2250 acerca do tópico Juventude, Paz e Segurança (*Youth, Peace and Security*), um marco sobre o reconhecimento do papel da juventude para a promoção da paz e da segurança, tanto a nível nacional quanto internacional. O documento define a juventude como essencial à prevenção e resolução de conflitos, e como parte integral à construção da paz, além de instruir os Estados-membros da ONU a colocarem a juventude nos espaços de poder para a promoção da paz e segurança (ONU, 2015a).

Devido ao cunho original da Resolução, pouco era debatido sobre o assunto antes da adoção da mesma, fazendo com que após esta a percepção sobre o tema se alterasse (YOUTHPEACE, 2016). Portanto, o objetivo deste trabalho é responder a seguinte pergunta: “como o sistema Nações Unidas, na figura do Conselho de Segurança, reconhece o papel da juventude na promoção da paz e da segurança?”. Assim, espera-se expor de que forma a ONU identifica o papel da juventude em processos de construção da paz e como isso se daria.

Em um primeiro momento é feita a definição conceitual do termo “juventude, paz e segurança”. Como marco teórico são utilizadas as noções de paz positiva e violência estrutural, do autor Johan Galtung (1969), devido à sua importância no estudo da resolução de conflitos, bem como a perspectiva ampliada da agenda de segurança, para explicar porque ações feitas pela juventude são importantes para questões securitárias.

Em seguida, o trabalho se dá a partir da análise da Resolução 2250 (ONU, 2015a), mostrando a relevância desse documento para o reconhecimento do papel da juventude nos processos de paz. Também serão analisados outros documentos posteriores da ONU sobre o assunto, demonstrando como o entendimento sobre o tópico foi se consolidando. Da mesma forma serão abordadas algumas políti-

cas feitas pelas Nações Unidas a fim de ajudar na implementação da Resolução 2550 e de apoiar a liderança jovem ao redor do mundo.

A metodologia do presente trabalho se baseia fundamentalmente na análise documental e de discurso presentes nos documentos das Nações Unidas a serem apresentados. Os dados obtidos são interpretados à luz dos marcos teóricos definidos na seção seguinte. As políticas e ações implementadas posteriormente pelos órgãos da ONU servem como dados complementares que consolidam e confirmam o entendimento feito pela análise das fontes.

## Juventude, Paz e Segurança - Conceitos e Contextos

Para dar início à análise de como esse conceito ganha importância na agenda internacional é preciso antes de tudo defini-lo. Dessa forma, será feita a distinção dos elementos que compõem o conceito e entender como eles são compreendidos no âmbito das relações internacionais, como se relacionam e acabam por criar um conceito novo por si só, que eventualmente é destacado no cenário internacional.

Partindo desse ponto, é de vital importância definir o que é “juventude”, tendo em vista se tratar do sujeito ativo da relação em questão. Determina-se como jovens os indivíduos que estão em uma fase transitória da vida, englobando tanto a adolescência quanto o início da vida adulta (SILVA, 2002). Entretanto, não existe um consenso sobre o intervalo de idade que determina a juventude, cada instituição estabelece seus parâmetros de forma arbitrária, mesmo dentro do âmbito da ONU. A Resolução 2250 (2015a) define juventude como 18 a 29 anos, enquanto a Assembleia Geral das Nações Unidas estipula que a juventude vai dos 15 aos 24 anos, ainda que em ambos os casos se reconhece outras definições que possam ser feitas pelos Estados a nível doméstico e internacional (YOUTH4PEACE, 2018). Para os fins deste artigo, será seguida a linha de pensamento da Resolução.

Não obstante, mais que um mero intervalo de faixas etárias, o conceito de juventude perpassa um período significativamente importante na vida do indivíduo. A transição da juventude à idade adulta está associada a diversos marcos culturais, psicossociais, de desenvolvimento, políticos e econômicos ou ritos de passagem que sinalizam a aquisição de relativa autonomia e reconhecimento do status adulto, com base nas capacidades evolutivas e posição social. Embora esses marcos sejam experimentados de forma individual, a juventude

é vivenciada coletivamente e não apenas como um fenômeno singular, estando enraizada no tecido histórico, sociocultural e político de comunidades, grupos e países específicos (YOUTH4PEACE, 2018).

O conceito de “paz”, por sua vez, não pode ser definido apenas como a ausência de conflito. Uma definição precisa deve entrar na dicotomia entre paz negativa e paz positiva, abordada primeiramente por Johan Galtung (1969), cuja obra contribuiu muito para a área de resolução de conflitos. Segundo o autor, a paz negativa se refere à ausência de violência pessoal ou direta, ao passo que a paz positiva diz respeito à ausência de violência estrutural, chamada de indireta ou de injustiça social. Violência pessoal é aquela em que há um agente concreto e direto que comete o ato, em contrapartida à violência estrutural, na qual não é possível traçar um agente, sendo a hostilidade cometida pela própria estrutura do sistema. Nas suas palavras, “a violência é embutida na estrutura e aparece como desigualdade de poder e consequentemente como chances desiguais de vida” (GALTUNG, 1969, p. 171).

Aplicando os conceitos acima descritos no cenário internacional, tem-se que a paz negativa é a ausência de hostilidades, referindo-se principalmente a acordos de paz e cessar-fogo que põe fim a conflitos armados, dessa forma evitando a ocorrência da violência pessoal. Já a paz positiva é a supressão das condições estruturais que geram conflitos, bem como a instituição, na sociedade, de condições para o estabelecimento de uma paz duradoura. Assim:

a paz positiva, por outro lado, implica, além do abandono definitivo da ideia de guerras e de rivalidade, a ideia de cooperação entre povos e nações com vistas à interação da sociedade humana. Essa verdadeira paz é consequência de ações contra a violência e a guerra, através da proteção dos direitos humanos, do combate às injustiças socioeconômicas, do desarmamento e da desmilitarização (SILVA, 2002, p. 37).

Portanto, a definição de paz abarcada no conceito de “juventude, paz e segurança” é necessariamente vinculada à paz positiva. Neste sentido, os documentos das Nações Unidas que serão analisados posteriormente se baseiam na visão de que a paz que se busca obter deve ser sustentável e duradoura.

Entende-se “segurança”, dentro da teoria internacionalista tradicional, como a ausência e/ou a proteção contra ameaças aos interesses vitais e aos valores básicos de um grupo, especialmente o Estado (COLLINS, 2013). É a relação entre as vulnerabilidades,

internas e externas, que ameaçam ou têm o potencial de derrotar ou enfraquecer um Estado (AYOOB, 1995 *apud* COLLINS, 2013). Elencar quais são as ameaças à segurança internacional faz parte da agenda dos estudos de segurança, e esta, por sua vez, vem se alterando com o decorrer dos anos.

Com o surgimento do sistema de segurança coletiva inaugurado pela fundação da ONU até o final da Guerra Fria, a agenda do campo de segurança era dominada por uma visão estatocêntrica, que via apenas o Estado como sujeito passivo das questões securitárias, e focada exclusivamente em assuntos estratégicos, territoriais e militares. Assim, apenas fenômenos relacionados à guerra eram considerados nos estudos de Segurança (ALENCAR, 2016). Após o fim do conflito e com o surgimento de novas dinâmicas sociais, pautas e agentes dentro das Relações Internacionais, ocorre a evolução do campo por meio da ampliação da agenda dos estudos de segurança, na qual novas questões eram incorporadas por serem consideradas ameaças, tais como pobreza, fome e mudanças climáticas. Essa nova perspectiva visa combater a violência estrutural. Para trazer essas questões aos debates de segurança, era necessário incorporar a sociedade, humanidade e o indivíduo como novas referências de segurança (ALENCAR, 2016).

É a partir dessa nova perspectiva dos estudos de segurança que se origina o conceito de segurança humana, que é a noção de que a segurança no cenário internacional decorre da segurança dos indivíduos, logo, quando estes estão ameaçados a segurança global também está (ALENCAR, 2016). A temática da segurança humana foi levantada de forma oficial no cenário internacional pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Este afirma que o entendimento sobre a segurança deve se pautar na figura humana como centro do debate e afirma que o ataque à segurança individual produz impactos globais (ONU, 1994). Atualmente, o conceito de segurança humana é definido como “a proteção das liberdades fundamentais, que são essenciais para a vida” (ONU, 2003, p. 4), centrado no bem-estar das pessoas e na criação de instituições que possam garantir a elas a sobrevivência e a dignidade que lhes é de direito (ONU, 2003).

Isto posto, a compreensão de segurança adotada no termo “juventude, paz e segurança” não compreende exclusivamente a segurança internacional, mas está intimamente ligado à noção de segu-

rança humana. Destarte, como interpretado pelos documentos das Nações Unidas, a proteção das garantias de uma vida digna são a chave para a preservação da segurança da comunidade internacional.

Dado a análise separada de cada um dos termos, é possível verificar que o significado holístico de “juventude, paz e segurança” se refere à contribuição da juventude nos esforços para a manutenção e promoção da paz e da segurança internacionais, com ênfase na segurança humana e na paz positiva (YOUTH4PEACE, 2018). As principais preocupações do tema são o empoderamento da juventude, compreendido aqui como a garantia de que esse segmento da sociedade tenha poder de opinião e decisão; sua inclusão nos processos de resolução de conflitos, manutenção da paz (*peacekeeping*) e construção da paz (*peacebuilding*); bem como a prevenção contra a radicalização e o ingresso de jovens em grupos extremistas violentos (ONU, 2018b).

Por *peacekeeping* entende-se, de forma geral, como as operações de paz realizadas pelas Nações Unidas com o objetivo de controlar e resolver conflitos internacionais ou internos. Essas operações, de caráter multidimensional, exercem diversas atividades de caráter militar ou não, com vistas a manter a paz no âmbito interno e a sua preservação no nível internacional (MELO, 2006). Por *peacebuilding*, entende-se como o processo de paz em que os agentes envolvidos são encarregados principalmente de funções humanitárias, construção de instâncias sustentáveis de governança, monitoramento e proteção dos direitos humanos, auxílio na organização de eleições, desarmamento, reintegração de combatentes, a fim de contribuir para o restabelecimento do Estado de Direito e na consolidação de uma paz duradoura. No caso das operações de paz, o *peacebuilding* envolve a atuação conjunta dos oficiais da ONU com atores civis (MELO, 2006).

### **Reconhecimento da importância da Juventude para a Paz e Segurança por parte da comunidade internacional - A Resolução 2250 (2015)**

No dia 23 de abril de 2015, o Conselho de Segurança das Nações Unidas promoveu um debate aberto sobre o tópico “O papel da juventude na luta contra o extremismo violento e na promoção da paz”. O encontro contou com a presença de vários membros observadores e especialistas convidados. O debate foi realizado

por iniciativa da Jordânia, em um esforço para abordar as causas que alimentam o terrorismo através da radicalização e mobilização de jovens recrutados por grupos terroristas. O país apresentou aos demais Estados-Membros estratégias pelas quais a ameaça do extremismo violento e seu impacto sobre a juventude podem ser mitigados. Estas incluíam propor soluções para a exclusão socioeconômica, estabelecer parcerias público-privadas, amplificar narrativas alternativas por meio do envolvimento com a mídia e comunidades, garantir acesso à educação de qualidade e apoiar organizações de jovens e orientadas para jovens. A Jordânia também destacou o papel que a própria juventude pode desempenhar na luta contra o extremismo violento (WHAT'S IN BLUE, 2015).

Na ocasião, o então Secretário Geral da ONU Ban Ki-moon proferiu:

O papel da juventude está no cerne da paz e segurança internacionais. Temos de encorajar os jovens a assumir as causas da paz, da diversidade e do respeito mútuo. Juventude representa promessa, não perigo. Enquanto alguns jovens cometem atos hediondos de violência, a esmagadora maioria anseia pela paz, especialmente em situações de conflito (ONU, 2015b, p. 2, tradução nossa).<sup>2</sup>

Em decorrência das discussões realizadas acerca do tema, o Conselho de Segurança, em 9 de dezembro do mesmo ano, aprovou a Resolução 2250, considerada um marco por ser a primeira estrutura política internacional a abordar o papel da juventude na promoção da paz e segurança internacionais (YOUTH4PEACE, 2016).

Em seu preâmbulo, a Resolução já define algumas questões essenciais do tópico, ao mesmo tempo em que admite a importância dos jovens em processos de paz. Ela reconhece que a geração atual de jovens é a maior que o mundo já conheceu e que estes geralmente formam a maioria da população de países afetados por conflitos armados. Também expressa preocupação de que, entre a população civil, os jovens representam muitos dos afetados negativamente por conflitos armados, incluindo refugiados e deslocados internos, e que a interrupção do acesso dos jovens à educação e oportunidades econômicas têm impacto dramático na paz duradoura e na reconciliação. Reconhece igualmente a contribuição importante e

---

2. The role of youth lies at the heart of international peace and security. We have to encourage young people to take up the causes of peace, diversity and mutual respect. Youth represent promise, not peril. While some young people do commit heinous acts of violence, the overwhelming majority yearn for peace, especially in conflict situations.

positiva da juventude nos esforços para a manutenção e promoção da paz e segurança. E afirma o importante papel que os jovens podem desempenhar na prevenção e resolução de conflitos e como um aspecto principal da sustentabilidade, inclusão e sucesso dos esforços de *peacekeeping* e *peacebuilding* (ONU, 2015a).

Ainda nos parágrafos preambulares, a Resolução atesta que a juventude deve estar ativamente engajada em moldar a paz duradoura e contribuir para a justiça e a reconciliação. Por fim, admite que a proteção dos jovens durante situações de conflitos e pós-conflitos e sua participação nos processos de paz pode contribuir significativamente para a manutenção e promoção da paz e segurança internacionais (ONU, 2015a).

As cláusulas operativas da Resolução são divididas em cinco seções principais, que representam os cinco pilares de ação: participação, proteção, prevenção, parcerias e desengajamento & reintegração, além de uma seção final chamada próximos passos, que define as ações posteriores da própria Organização a serem tomadas acerca do tópico (ONU, 2015a).

Na seção “participação”, o Conselho de Segurança solicita os Estados-Membros a considerarem formas de aumentar a representação da juventude na tomada de decisões em todos os níveis em instituições locais, nacionais, regionais e internacionais e em mecanismos para a prevenção e resolução de conflitos, além de considerar o estabelecimento de mecanismos integrados para a participação significativa dos jovens nos processos de paz e na resolução de disputas (ONU, 2015a).

Ainda na primeira seção, o comitê convoca todos os atores relevantes a levarem em conta a participação e os pontos de vista da juventude ao negociar e implementar acordos de paz, reconhecendo que a sua marginalização é prejudicial para a construção de uma paz sustentável em todas as sociedades. Por fim, salienta a importância de as missões de paz instituídas pelo próprio Conselho de Segurança levarem em conta as considerações relacionadas com os jovens, incluindo através de consultas com grupos de jovens locais e internacionais (ONU, 2015a).

Na segunda seção, o Conselho reforça os dizeres de diversas resoluções anteriores sobre proteção dos direitos humanos, direito internacional humanitário e punição aos responsáveis por genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e outros crimes proibidos pelo direito internacional, sempre destacando a

juventude como parte da sociedade civil que deve ser protegida durante conflitos armados (ONU, 2015a).

Na seção “prevenção”, a preocupação principal é evitar que a juventude tome parte ativa na geração da violência, especialmente ao ingressar em grupos extremistas. Dessa forma, o Conselho de Segurança urge aos Estados-Membros para que facilitem um ambiente inclusivo e propício, no qual jovens de diferentes origens sejam reconhecidos e apoiados de forma adequada para implementar atividades de prevenção da violência e apoiar a coesão social. A resolução salienta a importância de se criar políticas para a juventude que contribuam positivamente para os esforços de consolidação da paz, incluindo o apoio a projetos destinados a aumentar as economias locais e proporcionar oportunidades de emprego e formação profissional, promovendo a educação, o empreendedorismo e o engajamento político construtivo (ONU, 2015a).

Igualmente, no que diz respeito à prevenção, os Estados-Membros são instados a apoiarem uma educação de qualidade para a paz, que dote os jovens da capacidade de se envolverem de forma construtiva nas estruturas cívicas e nos processos políticos inclusivos. Ao final, solicita a todas as partes relevantes que instituem mecanismos para promover uma cultura de paz, tolerância, diálogo intercultural e inter-religioso que envolva a juventude e desincentive a sua participação em atos de violência, terrorismo, xenofobia e qualquer forma de discriminação (ONU, 2015a).

No que tange a seção sobre “parcerias”, o foco é a atuação conjunta dos Estados-Membros com setores da sociedade civil, agentes não-governamentais e órgãos subsidiários das Nações Unidas em apoio político, financeiro, técnico e logístico que tenha em conta as necessidades e a participação dos jovens nos esforços de paz, em situações de conflito e pós-conflito. Especial atenção é dada à necessidade de envolver as comunidades locais e atores não-estatais relevantes no desenvolvimento de estratégias para combater a narrativa violenta que pode incitar atos terroristas, e na capacitação de grupos interessados da sociedade civil para combater o recrutamento de grupos extremistas e promover a inclusão e a coesão social (ONU, 2015a).

“Desengajamento e reintegração”, a última seção principal dos parágrafos operativos, versa sobre as formas de desarmamento, desmobilização e reintegração dos jovens afetados por conflitos armados. Neste sentido, o Conselho de Segurança encoraja

os Estados-Membros a adotarem políticas públicas inclusivas que ofereçam oportunidades de emprego ao jovem, reconhecendo o papel interligado da educação, emprego e formação na prevenção da marginalização da juventude; investimento na capacitação e qualificação de jovens para atender às demandas trabalhistas por meio de oportunidades relevantes de educação concebidas de maneira a promover uma cultura de paz; e apoio a organizações lideradas por jovens e construtoras da paz, como parceiros nos programas de emprego e empreendedorismo liderados por jovens (ONU, 2015a).

Em último lugar, quanto aos “próximos passos”, o Conselho de Segurança solicita ao Secretário Geral um estudo sobre a contribuição positiva dos jovens nos processos de paz e resolução de conflitos, a fim de recomendar respostas eficazes a nível local, nacional, regional e internacional. Por fim, decide permanecer ativamente atento ao assunto, o que significa que o tópico juventude, paz e segurança ainda seria colocado em pauta na agenda do Conselho mais vezes no futuro (ONU, 2015a).

## Juventude, Paz e Segurança - Dias atuais

A partir de 2016, a Organização das Nações Unidas começou a se esforçar na implementação da Resolução 2250. Vários eventos globais de conscientização foram organizados para apresentar a Resolução e o trabalho dos jovens *peacebuilders* aos Estados-Membros e à comunidade internacional. Ações conjuntas foram realizadas entre órgãos subsidiários como o PNUD, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Comissão para Construção da Paz, além da publicação de documentos informativos que versam sobre a participação dos jovens em processos de *peacebuilding* e em como colocar em prática as políticas sobre juventude, paz e segurança (YOUTH4PEACE, 2016).

Nesse contexto, o Conselho de Segurança adotou em abril de 2016 a Resolução 2282. Ainda que ela não verse sobre o tema, e sim sobre estratégias e atividades para manter a paz e prevenir conflitos, com foco no *peacebuilding*, ela dá destaque no papel da juventude nesses processos. Além disso reafirma a importância dos jovens na dissuasão e resolução de conflitos e seu papel como aspectos-chave da sustentabilidade, inclusão e sucesso dos esforços de *peacekeeping* e *peacebuilding* (ONU, 2016).

Porém, a principal ação foi a criação, ainda em 2016, do portal *Youth4Peace*, uma rede integrada formada pela parceria de diferentes agências da ONU, responsável por promover e apoiar a implementação da Agenda para Juventude, Paz e Segurança. O portal foi encarregado de desenvolver o estudo de progresso solicitado pela Resolução 2250 (YOUTH4PEACE, 2016).

O estudo em questão foi concluído dois anos depois, sendo apresentado pelo Secretário Geral à Assembleia Geral das Nações Unidas e ao Conselho de Segurança em março de 2018, intitulado *The missing peace: independent progress study on youth, peace and security*<sup>3</sup>. A elaboração do documento envolveu um processo participativo com jovens frequentemente excluídos de processos políticos globais, como jovens refugiados, ex-membros de gangues e jovens que vivem em locais de difícil acesso. Foram realizadas consultas presenciais com um total de 4.230 jovens, incluindo 281 discussões em grupos em 44 países, bem como 7 consultas regionais e 5 nacionais (ONU, 2018a).

Conforme consta no estudo, em 2016, estima-se que 408 milhões de jovens (com idades entre 15 e 29 anos) residiam em ambientes afetados por conflitos armados ou violência organizada. Esses grupos estão cada vez mais conscientes dos seus direitos e privações em relação a outros jovens em diferentes locais pelo mundo e têm uma melhor visibilidade dos abusos dos direitos humanos e da desigualdade entre os grupos. No entanto, muitos desses jovens estão frustrados com a tendência de seus governos e dos atores internacionais de tratá-los como um problema a ser resolvido, em vez de parceiros para a paz (ONU, 2018a).

Contudo, a juventude também é heterogênea. É necessário considerar que há jovens que não estão em risco de participarem da violência. Em face às adversidades, as reações positivas dos jovens podem ser adaptativas, através da migração ou na busca por fontes alternativas de renda, ou podem ser transformadoras, impulsionando mudanças políticas, reconstruindo relacionamentos danificados e até mesmo abordando as causas subjacentes dos conflitos (ONU, 2018a).

Os jovens consultados para o estudo enfatizaram a importância de acabar com a violência e abordar seus sintomas (paz

---

3. A paz que falta: estudo de progresso independente sobre juventude, paz e segurança (tradução nossa).

negativa), bem como envolver as causas subjacentes da corrupção, desigualdade e injustiça social (paz positiva). As concepções de paz e segurança também eram profundamente pessoais, associadas ao bem-estar. Segundo eles, a paz deve ser construída horizontalmente entre divisões sociais, assim como verticalmente, entre os jovens e o Estado. A meta mais comumente identificada por eles foi a de capacitar jovens a desenvolver habilidades para entender a resolução de conflitos, seguido de reduzir a violência e promover uma cultura de paz nas comunidades (ONU, 2018a). Papel de destaque é dado para a liderança jovem:

os jovens e as organizações de jovens estão ativamente engajados em diferentes fases dos ciclos de paz e conflito. Contribuem para a prevenção da eclosão de conflitos violentos através de abordagens de intervenção precoce, incluindo, por exemplo, através do diálogo intercomunitário para prevenir a violência eleitoral no Quênia ou promovendo a educação para a paz entre jovens crianças em idade escolar no Mianmar. Eles constroem a paz em situações de conflito contínuo, por exemplo, através do diálogo entre pares em comunidades afetadas por conflitos no Quirguistão ou através do desligamento e reintegração de ex-combatentes extremistas na Somália. Eles usam seu acesso a comunidades locais para fornecer apoio humanitário durante a escalada de conflitos, seja alimentando os afetados no Iêmen ou documentando violações de direitos humanos durante o conflito na Colômbia. Em contextos pós-conflito, os jovens contribuíram para consolidar a paz através da participação em processos de paz formais e informais nas Filipinas e nos processos de verdade e reconciliação na Libéria e na Serra Leoa. No Japão, décadas depois da bomba atômica, os jovens estão ativamente fazendo campanha pelo desarmamento nuclear. Esses exemplos ilustram como os jovens estão modelando o engajamento antes, durante e depois do conflito que é necessário para manter a paz (ONU, 2018a, p. 10, tradução nossa).<sup>4</sup>

4. Young people and youth organizations are actively engaged in different phases of peace and conflict cycles. They contribute to the prevention of the outbreak of violent conflict through early intervention approaches, including, for example, through intercommunal dialogue to prevent electoral violence in Kenya or by promoting peace education among young school-aged children in Myanmar. They build peace in situations of ongoing conflict, for example, through peer-to-peer dialogue in conflict-affected communities in Kyrgyzstan or through disengagement and reintegration of former extremist fighters in Somalia. They use their access to local communities to provide humanitarian support during escalating conflicts, whether through feeding those affected in Yemen or documenting human rights violations during the conflict in Colombia. In post-conflict settings, youth have contributed to consolidating peace through participation in formal and informal peace processes in the Philippines, and in truth and reconciliation processes in Liberia and Sierra Leone. In Japan, decades after the atomic bomb, young people are actively campaigning for nuclear disarmament.

O documento se encerra estabelecendo uma série de recomendações, que seriam o ponto de partida para transformação em grande escala. Elas também oferecem um quadro de ação no qual jovens, governos, organizações multilaterais, sociedade civil e outros atores podem trabalhar juntos para apoiar as inovações feitas pelos jovens e construir uma paz sustentável (ONU, 2018a).

Em 23 de abril de 2018, tendo em vista a publicação do estudo, o Conselho de Segurança das Nações Unidas se reuniu para discutir o tópico juventude, paz e segurança mais uma vez. Os trabalhos do órgão culminaram com a aprovação, no dia 6 de junho, da Resolução 2419. Ela reafirma o comprometimento do Conselho com a total implementação da Resolução 2250, e reproduz muita das cláusulas da resolução anterior. Em termos de novas informações, o Conselho incentiva as entidades relevantes das Nações Unidas a melhorar sua coordenação e interação em relação às necessidades dos jovens durante conflitos armados e situações pós-conflito; recomenda que o Secretário-Geral considere mecanismos internos para ampliar a participação da juventude no trabalho da Organização; e solicita ao mesmo que apresente, até maio de 2020, um relatório ao Conselho sobre o cumprimento da Resolução 2419 e da Resolução 2250 (ONU, 2018b).

## Conclusão

A Resolução 2250 é importante não apenas por admitir a importância que a juventude tem no mundo de hoje, mas também por admitir que ela se encontra excluída da tomada de decisões, e emitir recomendações para mudar essa situação. De fato, a estrutura política da maioria dos países, incluindo o Brasil, não garante que a voz dos jovens seja ouvida nos processos decisórios. No mundo atual, onde observamos a maior geração de jovens que já existiu, isso se torna essencialmente problemático por excluir uma parcela significativa da população, e a que mais é afetada por problemas ligados à paz e segurança.

Em diversas situações de ruptura na paz e segurança as consequências mais visíveis são com a juventude. São eles os cooptados para comporem grupos armados e consequentemente são eles a parcela da população mais vitimada por conflitos (YOUTH4PEACE, 2018). Portanto, é de suma importância a criação de uma cultura de paz para que a juventude seja tanto elemento passivo

quanto ativo no processo de construção da paz dentro de determinada comunidade.

O tema juventude, paz e segurança não pode ser desconectado da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Ele deve então ser promovido por três partes interessadas: o governo, o segundo setor e a sociedade civil. Assim, projetos governamentais e de empreendimento social que fomentem a cultura da paz e a inserção dos jovens tornam-se maneiras mais eficazes para garantir a capacitação de novos defensores da paz e segurança em suas comunidades. Com isso, é reforçado a necessidade de uma agenda internacional de cooperação e de esforços multi-setoriais por parte não só dos Estados, como também de organização internacionais ou não governamentais e empresas privadas, para minar as inseguranças ao redor do mundo (YOUTH4PEACE, 2018).

A adoção da Resolução 2250 é, por si só, um testemunho do poder do trabalho dos jovens, uma vez que as organizações de jovens foram as primeiras a advogar por tal resolução. A educação destacou-se universalmente como uma preocupação central de paz e segurança para a juventude, demonstrando a importância crítica que tem para mulheres e homens jovens em todo o mundo. O trabalho deles em paz e segurança é o elo que une as áreas do desenvolvimento, direitos humanos, assuntos humanitários e paz e segurança, do nível local ao global (ONU, 2018a).

Baseado no referencial teórico deste trabalho, é possível entender que “juventude, paz e segurança”, ou mais especificamente, o papel da juventude para a manutenção da paz e segurança a nível internacional, dá-se com a participação de lideranças jovens na resolução e prevenção de conflitos, na tomada de decisões, na formulação de políticas públicas e projetos de empreendedorismo social focados no desenvolvimento sustentável, bem como a formação de uma cultura de paz, na reconciliação de pessoas e reconstrução de locais afetados por conflitos e na oposição ao extremismo violento. As Nações Unidas, ao reconhecerem esse papel da juventude, passaram a incluí-lo na agenda de políticas implementadas pela Organização desde 2016.

Os jovens devem ser o principal agente promotor da paz, pois neles se encontram a junção de passado, presente e futuro. Eles são o resultado das ações das gerações passadas, são o grupo a tomar as ações do presente e aqueles que vão moldar o próprio futuro e das gerações posteriores.

## Referências

ALENCAR, Mirela Nogueira de. In: III Workshop De Pesquisa Em Relações Internacionais da UFPR. **Segurança humana: qual a relação da segurança humana com o debate conceitual de violência e paz dentro dos estudos de Segurança Internacional**. Curitiba: 2016. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2016/11/artigo-workshop.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

COLLINS, Alan (org.). **Contemporary Security Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GALTUNG, Johan. Violence, peace and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, set. 1969.

MELO, Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de. **O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-Guerra Fria**: Direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A/72/761-S/2018/86**. 2018a. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/s\\_2018\\_86.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/s_2018_86.pdf). Acesso em: 16 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Human Development Record 1994**. 1994. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf). Acesso em: 13 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão sobre Segurança Humana. **Human Security Now**. 2003. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança das Nações Unidas. **S/PV.7432**. 2015b. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/spv\\_7432.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/spv_7432.pdf). Acesso em: 14 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **S/RES/2250(2015)**. 2015a. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/s\\_res\\_2250.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/s_res_2250.pdf). Acesso em: 15 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **S/RES/2282(2016)**. 2016. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/s\\_res\\_2282.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/s_res_2282.pdf). Acesso em: 17 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **S/RES/2419(2018)**. 2018b. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/s\\_res\\_2419.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/s_res_2419.pdf). Acesso em: 16 dez. 2018.

SILVA, Jorge Vieira da. A verdadeira paz: desafio do Estado democrático. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 36-43, Junho 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-8839200200005&lng=en&nrm=i-so](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839200200005&lng=en&nrm=i-so). Acesso em: 15 dez. 2018.

WHAT'S IN BLUE. **Open Debate on the role of youth in countering violent extremism**. 2015. Disponível em: <https://www.whatsinblue.org/2015/04/open-debate-on-the-role-of-youth-in-countering-violent-extremism.php#>. Acesso em: 16 dez. 2018.

YOUTH4PEACE. **Implementation**. 2016. Disponível em: <https://www.youth4peace.info/UNSCR2250/Implementation>. Acesso em: 16 dez. 2018.

YOUTH4PEACE. **The Missing Peace: independent progress study on youth, peace and security**. 2018. Disponível em: <https://www.youth4peace.info/system/files/2018-10/youth-web-english.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

*Recebido em: 08/08/2019*

*Aprovado em: 07/10/2019*

# Construindo pontes? A estrutura da política internacional: mesmo conceito, distintas abordagens

*Building bridges? The structure of international politics: same concept, distinct approaches*

Kaianne Antoniazzi Premoli\*

## Resumo

O conceito de estrutura da política internacional pode ser considerado um dos mais complexos da disciplina de Relações Internacionais, visto que seus significados são discutidos até hoje. Nesse sentido, o trabalho investiga possíveis diferenças e semelhanças quanto à ontologia do conceito de estrutura entre Kenneth Waltz e Alexander Wendt. São exploradas também, críticas pós-estruturalistas da disciplina consideradas pertinentes para a reflexão epistemológica do conceito. Concluiu-se que as bases ontológicas da estrutura são distintas entre as duas teorias, já que ao incluir premissas sociais em sua teoria, Wendt se afasta do Realismo Estrutural. Isto ocorre porque a inclusão de ideias origina um “novo modelo” de estrutura, com lógica explicativa e funcionamentos próprios.

**Palavras-chave:** Estrutura da Política Internacional. Kenneth Waltz. Neorealismo. Alexander Wendt. Construtivismo. Estruturalismo. Pós-estruturalismo.

## Abstract

The concept of the structure of international politics can be considered one of the most complex of the discipline of International Relations, since its meanings are discussed until today. In this sense, the work investigates possible differences and similarities regarding the ontology of the concept of structure between Kenneth Waltz and Alexander Wendt. It was also explored, poststructuralist critiques of the discipline considered relevant for the epistemological reflection of the concept. It was concluded that the ontological bases of the structure are distinct between the two theories, since the including of social premises in its theory, Wendt moves away from the Structural Realism. This is because the inclusion of ideas gives rise to a “new model” of structure, with own explanatory logic and functions.

**Keywords:** Structure of International Politics. Kenneth Waltz, Neorealism. Alexander Wendt. Constructivism. Structuralism. Post-structuralism.

\* Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Contato: kaianne.antoniazzi@gmail.com

## Introdução

A estrutura da política internacional consagrou-se, a partir da década de 1970, como um importante conceito da disciplina de Relações Internacionais (RI). Sua presença ronda relevantes debates entre os intelectuais do campo e seus significados são revistos até hoje. Sua definição não é simples, da mesma forma como o fenômeno que pretende explicar: a política internacional. Com base nessas implicações, o presente trabalho teve como objetivo comparar o conceito de estrutura da política internacional entre o Realismo Estrutural de Kenneth Waltz e a Teoria Social de Alexander Wendt. O intuito foi buscar por semelhanças e divergências no posicionamento dos dois autores quanto à ontologia do termo. A partir desse objetivo, a hipótese foi de que entre as duas teorias existem mais divergências que semelhanças para o conceito de estrutura. Ou seja, eles partem de ontologias diferentes, o que deu origem a dois tipos distintos de estrutura da política internacional, com funções e entendimentos particulares a cada teoria.

Definir exatamente o que é política internacional não é um trabalho fácil, quanto mais vista a partir de uma estrutura que a condiciona. Devido a essa dificuldade de encontrar um denominador comum para definir o conceito de estrutura é que os teóricos ainda se debruçam no seu estudo e crítica.

Dentre estes esforços, o conceito foi trabalhado e definido teoricamente pela primeira vez por Kenneth Waltz em 1979. A repercussão do Realismo Estrutural é visível em toda a disciplina de RI. O recorte da estrutura introduzido pelo autor foi responsável por dar um caráter mais “científico” ao estudo da política internacional e o Realismo Estrutural se transformou em uma das bases do *mainstream* na área. Mesmo os que não concordam com o autor fazem referência, em alguma medida, à sua obra. Dessa forma, daqueles que comungam das mesmas premissas neorrealistas aos pós-modernos, Waltz é revisitado para que se apoie ou se critique sua obra. Com o mesmo intuito de definir a estrutura da política internacional, Alexander Wendt adotou a via construtivista e também tratou do assunto em sua Teoria Social, em 1999. Este autor se consolidou como um dos principais expoentes do construtivismo nas RI principalmente a partir do seu artigo *Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics* (1992) e posteriormente com a Teoria Social da Política Internacional. Sua obra, assim como a de

Kenneth Waltz, influenciou uma série de trabalhos posteriores e o construtivismo nas RI é conhecido, em grande medida, por premissas introduzidas pelo autor, como, por exemplo, a ideia de agência na política internacional e a construção de relações sociais entre os Estados (JACKSON; SORENSEN, 2013). É importante lembrar que entre muitos outros que também já se dispuseram a fazer o mesmo, estes são apenas dois autores e suas respectivas teorias.

Em consequência da hipótese principal, de que os autores partem de ontologias distintas para o conceito de estrutura, ainda se supôs que estes diferentes caminhos teóricos fizeram com que Alexander Wendt não concretizasse seu projeto de via média. Via média esta que o autor pretendia traçar entre debates teórico-acadêmicos tais como o positivismo e pós-positivismo, realismo e pós-modernismo, estruturalismo e individualismo, etc. Afinal, ao contrário de dar origem a uma teoria estruturalista que unisse diversas abordagens em um *middleground*, Wendt formulou uma teoria com características únicas.

Com base nestes pontos iniciais o trabalho aborda na primeira e segunda seção as premissas que sustentam o conceito de estrutura no Realismo Estrutural e na Teoria Social, respectivamente, e por fim, na última seção, as duas noções de estrutura são comparadas. Também são expostas as principais críticas à via média de Alexander Wendt e outras ponderações consideradas relevantes para compreender algumas das principais críticas pós-estruturalistas na disciplina.

## **A estrutura da política internacional no Realismo Estrutural de Kenneth Waltz**

Para Kenneth Waltz, a estrutura da política internacional é um nível de análise que, aplicado no âmbito internacional, compreende a posição em que as unidades políticas ocupam e de que forma elas estão organizadas umas em relação às outras, dado que a estrutura está contida no sistema internacional e contém em si mesma as unidades políticas. Sua definição é essencialmente abstrata, mas implica também na observação das capacidades das unidades<sup>2</sup> (WALTZ, 1979).

---

2. As capacidades são os atributos que as unidades dispõem que lhe conferem maior ou menor poder (WALTZ, 1979).

Ontologicamente, para que Waltz alcançasse uma definição resoluta de estrutura, uma série de temas, questões e/ou conceitos precisaram ser intencionalmente ignorados. Entre estas questões estão instituições econômicas e políticas, influência e atuação de líderes políticos e, inclusive, as relações criadas entre os Estados (as unidades no Realismo Estrutural). As interações políticas, econômicas ou sociais construídas entre os Estados não são abordadas no nível de análise da estrutura e são deixadas propositalmente no nível de análise das unidades. Este aspecto deriva do que o próprio autor observa: “definir uma estrutura requer ignorar como as unidades se relacionam umas com as outras (como elas interagem) e se concentrar em como elas se dispõem umas às outras (como elas são organizadas ou posicionadas)” (WALTZ, 1979, p. 80, tradução nossa).<sup>3</sup> Portanto, as interações entre os Estados são, para Waltz, do campo de domínio das unidades, enquanto a forma como elas estão dispostas é do domínio da estrutura.

Ao passo que o domínio das unidades é marcado pela hierarquia e centralização, a estrutura é caracterizada pela sua descentralização e anarquia, consequência da falta de uma organização internacional que possa coagir as unidades. O autor parte desta reflexão para expor uma contradição própria da estrutura que consiste na coexistência da anarquia a medida que o próprio conceito de estrutura implica, por si só, numa ordem ou conjunto próprio de regras. Com a finalidade de sanar tal contradição, Waltz (1979) produz uma analogia resgatada na teoria microeconômica para, a partir dela, exemplificar a existência de anarquia na estrutura. A analogia está na forma como a microeconomia cria uma rede de mercados a partir de um conjunto desordenado de iniciativas econômicas que atuam de forma independente. Estas iniciativas buscam, individualmente, por sucesso e se tornam um agrupamento de unidades econômicas interessadas no seu próprio benefício. Estes agrupamentos formam os mercados, os quais se tornam uma força superior que as unidades são incapazes de controlar, apesar de fazerem parte do seu processo de formação. O que Waltz (1979) pretende traçar como comparação entre a teoria microeconômica e a sua própria, é que ambas inserem uma estrutura que constrange as unidades a agirem de uma determinada forma, ainda que sejam parte da sua formação.

---

3. To define a structure requires ignoring how units relates with one another (how they interact) and concentrating on how they stand in relation to one another (how they are arranged or positioned).

Neste cenário de constrangimentos estruturais, a autoajuda é o comportamento decorrente que empurra as unidades políticas à busca pela sobrevivência e que torna arriscados os empenhos individuais de mudança estrutural. Waltz (1979) defende que os Estados podem ou não ter outras ambições, mas não podem escapar da autoajuda em primeiro plano para conseguirem aspirar outros objetivos.

Contudo, alguns Estados, ainda que sofram consequências negativas, optam às vezes por um tipo de comportamento contrário ao aconselhado pela experiência. Para Waltz (1979) isso pode ser explicado com base nas características do Estado e na sua posição enquanto unidade do Sistema Internacional (SI). O autor sublinha que para ele, os Estados não são e nunca foram os únicos atores internacionais, mas são eles as unidades políticas, dada a importância que ocupam na estrutura<sup>4</sup>.

A soberania estatal não significa a isenção de constrangimentos estruturais, mas sim que os Estados são os únicos atores da estrutura capazes de traçarem seus próprios destinos a partir do contexto em que estão inseridos. Ressalta-se, portanto, que os Estados estão ligados pelo seu caráter político e separados pelas suas escolhas e capacidades. As capacidades são o ponto crucial no Realismo Estrutural para compreender as unidades e neste sentido, se duas unidades concentrarem a maior parte das capacidades para si, então o sistema se torna bipolar e se as capacidades estiverem distribuídas de forma semelhante entre as unidades, o sistema se torna multipolar. Não importam quais capacidades ou que Estados especificamente as recebam, mas sim, a forma como estão distribuídas pelas unidades (WALTZ, 1979).

Ao caracterizar as unidades por suas capacidades, pelo poder distribuído entre os Estados, Waltz (1979, p. 98, tradução nossa)<sup>5</sup> argumenta: “Embora as capacidades sejam atributos de unidades, a distribuição de capacidades entre as unidades não é. A distribuição de capacidades não é um atributo da unidade, mas sim um conceito que abrange todo o sistema”. O autor argumenta também que interesses sociais, políticos ou econômicos dos Estados, conquanto existam, não são levados em conta para a construção da teoria,

4. Os Estados são as unidades políticas na contemporaneidade. Para Waltz (1979), unidades políticas sempre existiram, mas variaram conforme o momento histórico.

5. Although capabilities are attributes of units, the distribution of capabilities across units is not. The distribution of capabilities is not a unit attribute, but a rather system-wide concept.

dado que sua exclusão é justificada no intuito de construir uma teoria que mostre a posição das unidades na estrutura e não suas qualidades específicas. Dito isto, a distribuição das capacidades entre as unidades na estrutura leva os Estados ao que Kenneth Waltz (1979) denomina balanças de poder. Estas estão conectadas intimamente à característica anárquica da estrutura e aos constrangimentos estruturais que os Estados sofrem e que os levam a autoajuda. A autoajuda, bem como as balanças de poder, decorrem da característica anárquica do sistema.

A iniciar sua exposição sobre a anarquia na política internacional, Waltz (1979, p. 102, tradução nossa)<sup>6</sup> ressaltava o seguinte: “Entre os Estados, o estado de natureza é um estado de guerra. Isto se entende não no sentido de que a guerra ocorre constantemente, mas no sentido de que, a cada Estado que decide por si mesmo se usa ou não a força, a guerra pode surgir a qualquer momento”. Com base nisso, o autor discorda da ideia de que apenas o SI, por ser anárquico, está sujeito ao caos e a guerra. Para o autor, este tipo de afirmação está incorreto, pois a anarquia internacional é suscetível à violência e ao caos da mesma forma em que Estados e governos também são. As duas esferas podem sofrer das mazelas da violência, independentemente de estarem em níveis de análise diferentes. Sendo assim, se ambos estão vulneráveis a estes mesmos infortúnios, outra forma de distingui-los deve ser traçada (WALTZ, 1979).

As duas esferas passam por tempos de maior ou menor uso da violência e nos dois casos, o uso da força – ou o constante medo do seu uso – pode ser praticado pelos Estados. A linha que difere a violência nestes dois campos não está na sua simples existência, mas na forma como está organizada interna e externamente para que o Estado a pratique. Ou seja, ainda que a violência possa ser praticada por diversos sujeitos dentro do Estado, apenas o governo possui o uso legítimo da força. Isto ocorre porque, internamente, Estados não precisam da autoajuda, já que estão no topo da sua própria hierarquia (WALTZ, 1979).

Se na esfera interna os Estados estão no topo da hierarquia e determinam o uso da força, na estrutura internacional eles convivem em anarquia e não dispõem de mecanismos de controle da

---

6. Among states, the state of nature is a state of war. This is meant not in the sense that war constantly occurs but in the sense that, with each state deciding for itself whether or not to use force, war may at any time break out.

força dos demais. Tal situação gera medo e insegurança de serem atacados violentamente pelos demais. Neste sentido, para Waltz (1979), enquanto Estados estão legitimados a usarem a força em seus territórios, na estrutura internacional o uso da força e da violência é um medo constante que assombra os Estados, afinal não há formas definitivas de se ter certeza se outra unidade pode ou não atacar. Como consequência, em um ambiente como este, em que a violência está sempre à espreita, os Estados têm dificuldade em cooperar uns com os outros e se sentem vulneráveis ao fazer isso: primeiro porque temem serem menos recompensados que os demais nas relações de cooperação e segundo, porque não querem depender de outro Estado para assuntos vitais (WALTZ, 1979).

Neste cenário, os Estados podem demonstrar insatisfação com os efeitos da estrutura e desejar, de algum modo, mudá-los. Mas, para Waltz (1979), os Estados são incapazes de mudar o sistema internacional. No entanto, no que tange à estrutura: “Os Estados [...] podem sair da armadilha apenas mudando a estrutura do seu campo de atividade. Esta mensagem vale a pena repetir: o único remédio para um forte efeito estrutural é uma mudança estrutural” (WALTZ, 1979, p. 111, tradução nossa).<sup>7</sup>

Ao ressaltar a noção de mudança estrutural, Waltz (1979) está se referindo a “possibilidade” de existência de outra forma de estrutura além da anárquica: a hierárquica. Esta seria marcada pela existência de alguma forma de organização que pudesse ordenar e controlar os Estados no Sistema Internacional. Numa organização deste tipo, disposta a governar os Estados, o controle das forças militares que os Estados dispõem seria uma dentre muitas maneiras de evitar o confronto entre as unidades e evitar o surgimento de dissidentes, propensos a por em risco a existência da organização. Para poder controlar os Estados, especialmente os mais fortes, tal organização teria de ser mais poderosa que as unidades para poder cumprir a função de manter a ordem e a segurança. Segundo o autor, conforme a centralização e o poder da organização aumentassem, na mesma medida os Estados se esforçariam para expandir seu poder a fim de controlar o ordenamento central desta nova estrutura (WALTZ, 1979).

---

7. States (...) can get out of the trap only by changing the structure of their field of activity. The message bears repeating: The Only remedy for a Strong structural effect is a structural change.

Por fim, de forma resumida, a ontologia da estrutura da política internacional no Realismo Estrutural de Kenneth Waltz (1979) se caracteriza pelo constrangimento das unidades políticas através dos efeitos estruturais, que punem as unidades que vão contra o sistema vigente (anárquico). Neste ambiente anárquico, a autoajuda é o comportamento melhor recompensado e incita as unidades políticas à busca pela sobrevivência.

## **A estrutura da política internacional na Teoria Social de Alexander Wendt**

Alexander Wendt buscou superar o Realismo Estrutural de Kenneth Waltz ao inserir uma nova formulação à noção de estrutura da política internacional. O arcabouço reflexivo e epistemológico de Wendt lhe permitiu desenvolver o conceito de estrutura em duas vias: de um lado, para que servisse à teoria e de outro para que explicasse da melhor maneira possível a realidade. Nesta perspectiva, a seção demonstra as reflexões que sustentaram as argumentações do autor e o “novo sentido” ontológico e epistemológico inaugurado pelo autor em relação ao assunto em discussão.

O realismo científico adotado por Wendt (2017) alega a independência da realidade em relação aos seus observadores, suas respectivas linguagens, ações e interpretações. Para os realistas científicos, o mundo existe independentemente dos seres humanos e de suas observações individuais. Estes defendem que teorias maduras devem se dispor a investigar esse mundo independente, mesmo no caso dos eventos ou fatos não-observáveis<sup>8</sup> e que podem não ser capturados pelos sentidos humanos (BOOTH; SMITH; ZALEWSKI, 1996).

Apesar da constatação da existência dos não-observáveis por parte do realismo científico, uma contradição parece surgir desta mesma afirmação: se não-observáveis existem na realidade independentemente da ação humana, como sua formação acontece? Wendt (2017) busca sanar tal contradição ao postular aos não-observáveis a mesma condição objetiva que as formas naturais possuem. O autor propõe que as formas sociais, com o decorrer do

---

8. As formas sociais, ou observáveis, dizem respeito ao que se pode perceber com os sentidos. Já os não-observáveis, ou formas sociais, compõem o que não se percebe materialmente, mas que se tem consciência de sua existência, como por exemplo o Estado e suas instituições.

tempo, podem atingir autonomia quanto à necessidade de teorias e interpretações e que nesse processo o não-observável se torna um dado objetivo. O autor exemplifica tomando o Estado como base de reflexão: conforme se atribui identidade a um Estado ao dizer que a “Alemanha é a Alemanha” e que “alemães são alemães”, por determinadas características que o ligam ao Estado-Nação alemão, a forma social deixa de depender do indivíduo que o observa para se tornar real como fato coletivo. Isso significa que conforme a forma social se difunde no imaginário coletivo ela se torna um fato objetivo, apesar da sua ontologia social (WENDT, 2017).

Baseado nesses argumentos, Alexander Wendt (2017) discute a antropomorfização do Estado e a sua capacidade de desenvolver identidades, interesses e intencionalidade. Estas qualidades são importantes para que os Estados assumam o papel de agentes na Teoria Social. Eles não são, no entanto, os únicos atores da política internacional, mas são eles os agentes por serem “(...) a forma dominante de subjetividade na política mundial contemporânea, isso significa que deveriam ser a principal unidade de análise para pensar numa regulação global da violência” (WENDT, 2017, p. 25).

Os Estados são designados agentes na Teoria Social (WENDT, 2017) devido a forma como são representados pelo autor. Isto é, o Estado não pode ser observado de forma literal, mas é possível enxergar seus representantes, seus governos e seus agentes. O papel dos seus representantes é fundamental, pois os Estados são constituídos pelas crenças coletivas que são formadas ao longo dos seus governos. Sendo assim, seus representantes podem não ter vivido as mesmas situações políticas que seus antecessores, mas são conscientes dos comportamentos e preferências que o seu Estado construiu ao longo do tempo e que, portanto, constituem sua identidade, seus interesses e suas relações na política internacional. Nesse sentido, identidade no sentido mais amplo é qualquer coisa que faz algo ser o que é, porém, mais do que isso, identidades dependem de uma relação entre *Self* e *Other*. Se um Estado se reconhece como tal (*Self*), os demais também devem reconhecê-lo assim (*Other*) para que a sua intenção identitária seja concretizada. Isso ocorre em diversos aspectos da identidade de um Estado. Por exemplo: se quiser ser visto como um Estado cooperativo é necessário que os outros confirmem essa intenção.

Como forma de explicar as interações entre *Self* e *Other* na estrutura, Wendt (2017) concebe o que chama de conhecimentos

privados e comuns dos Estados. O conhecimento compartilhado é um elemento essencial para explicar a inclusão de ideias sobre a estrutura, pois permite explicar porque inimizades ou amizades são fatos culturais. As interações entre *Self* e *Other* produzem a intersubjetividade<sup>9</sup> necessária para que se possa falar de uma estrutura social de co-constituição. Os conhecimentos privados são importantes principalmente para avaliações de comportamento dos Estados frente às situações internacionais ou para avaliações das suas respectivas políticas externas. Este tipo de conhecimento, apesar de dar-se individualmente, pode ocasionar diferentes efeitos quando um agente interage na estrutura. Isto significa que quando em interação, o conhecimento privado se eleva e concebe uma estrutura social que não poderia ser prevista por nenhuma das partes previamente. Quando isso ocorre, se forma o conhecimento compartilhado, por isso os dois tipos de conhecimentos estão intimamente ligados (WENDT, 2017).

A cultura explica como os agentes se percebem e se percebendo, constroem as relações que ditam as suas ações uns em relação aos outros: “A cultura assume muitas formas específicas, incluindo normas, regras, instituições, ideologias, organizações, sistemas de ameaça e assim por diante” (WENDT, 2017, p. 180). Em outras palavras, o conhecimento compartilhado é o estágio em que os agentes dão origem a uma cultura que escapa do seu domínio. Com o avanço deste processo, inicia-se então outro nível em que os agentes já não possuem o mesmo controle das relações sociais.

Para que agente e estrutura internacional se co-constituam, Wendt (2017) elege a superveniência como argumento central para sua explicação. A fim de demonstrar como a superveniência pode conciliar relações entre uma propriedade e outra, o autor expõe o seguinte exemplo: filósofos da mente possuem uma forte intuição de que estados mentais (macro) existem devido a estados do cérebro (micro). Todavia, a Ciência do cérebro os confronta dizendo que um mesmo estado mental pode ser reproduzido por diversos

9. A intersubjetividade, na Teoria Social, resume o processo social que possibilita a troca de ideias entre um agente e outro. Estas trocas ocorrem a partir das individualidades de um agente em relação ao outro agente, mas quando compartilhadas criam interações de efeitos estruturais. Estes efeitos influenciam a forma como um agente percebe o outro e como o outro age a partir dessas mesmas percepções. O processo intersubjetivo mostra como a interação social entre os agentes dá origem a novos elementos em relação ao início da interação (WENDT, 2017).

estados do cérebro, o que impossibilitaria uma relação direta entre uma propriedade e outra. A superveniência sana esse problema quando afirma que a relação entre uma propriedade e outra não necessariamente é causal e de dependência ontológica, mas sim constitutiva (WENDT, 2017). Nesse sentido:

(...) uma classe de fatos (macro) “sobrevém” a outra classe de fatos (micro) quando o mesmo com respeito a microestados implica o mesmo com respeito a macro estados. A mente sobrevém ao cérebro, por exemplo, porque duas pessoas com estados cerebrais idênticos estarão em estados mentais idênticos. De forma semelhante, estruturas sociais sobrevém a agentes porque pode não haver nenhuma diferença entre aquelas estruturas sem uma diferença entre os agentes que a constituem. Notem que essas relações são constitutivas, não causais; a afirmação da superveniência não é que mentes e estruturas sociais são causadas por cérebro e agentes, mas que de uma forma eles são essas coisas (WENDT, 2017, p. 195).

Contudo, a partir da superveniência não é possível dizer que agentes causam a estrutura ou que a estrutura causa um determinado efeito nos agentes: o que ocorre é que um faz parte do processo de formação do outro. Estes apontamentos extraídos de Wendt possibilitam avançar e observar que as culturas instauradas na estrutura podem se configurar em três tipos de anarquia: a hobbesiana, lockeana e kantiana (WENDT, 2017).

Sendo assim, apesar de a anarquia ser caracterizada de uma forma única e geral, seus efeitos na estrutura dependem dos significados que lhe são atribuídos pelos agentes e suas interações. Wendt (2017) caracteriza a estrutura em termos sociais, significando assim que a anarquia não tem um papel fechado, dado que a socialização pode ressignificá-la através da intersubjetividade. Logo, de modo geral, os agentes podem se configurar como coletivistas, revisionistas ou defensores do *status quo*. Se na política internacional existem mais ou menos conflitos, isto é explicado pelas relações construídas entre os agentes.

Segundo Wendt (2017), a cultura hobbesiana é marcada pela hostilidade e neste contexto os Estados não reconhecem uns aos outros como entes autônomos que possuem o direito de existir. Na anarquia hobbesiana os Estados são revisionistas – suas intenções são as de revisar a vida do inimigo e para isso não medem esforços. Já a cultura lockeana é caracterizada pela rivalidade e pela individualidade. A rivalidade reconhece no outro a liberdade de ser e de existir, mas isso não descarta por completo a necessidade da

guerra. Não é possível falar na intenção de prejudicar o outro, mas sim na intenção de manter o *status quo*. Na cultura lockeana o respeito às normas e as instituições já estão enraizadas nos agentes e por isso, um rival pode esperar que em um determinado momento uma situação seja resolvida com violência, contanto que esteja dentro dos limites impostos e aceitáveis. Por fim, a terceira cultura de anarquia é a kantiana. Para Wendt, após a Segunda Guerra Mundial, muitos agentes têm ido além da cultura lockeana e parecem ter construído relações de amizade uns com os outros. Neste tipo de anarquia, os complexos de segurança formados pelos agentes indicam que o reconhecimento de *Self* e *Other* é tão estreito que há uma verdadeira relação de cooperação. Para que relações de amizade se sustentem, os agentes confiam na suposição de que seus parceiros não resolveriam impasses entre si através da violência e que lutariam juntos em prol da segurança coletiva.

Quanto às mudanças estruturais, se poderia pensar que por serem estruturas sociais as mudanças poderiam ocorrer a qualquer momento bastando apenas a vontade dos agentes. O autor rejeita essa ideia. Wendt (2017) argumenta que por dependerem do compartilhamento de ideias, as estruturas sociais são mais rígidas e mais difíceis de serem modificadas do que as supostas estruturas neorrealistas. A mudança estrutural é possível, mas depende de muitos fatores, tais como o nível de internalização que a cultura anárquica atingiu e o subsequente conhecimento compartilhado entre os agentes.

Enfim, para Alexander Wendt, as premissas centrais que explicam a ontologia da estrutura implicam observar uma visão estruturalista da política internacional que concebe a inclusão das ideias e que mostra a possibilidade de agente e estrutura se constituírem mutuamente. Por isso é que a ontologia da estrutura, para Wendt, é social, afinal o compartilhamento de ideias na estrutura possibilita significá-la conforme a cultura construída entre os agentes. Nesse sentido, como indica o título do artigo expoente do autor, a anarquia é o que Estados fazem dela (WENDT, 1992).

## Mesmo conceito, distintas abordagens

Nesta seção, as premissas centrais do conceito de estrutura da política internacional no Realismo Estrutural de Kenneth Waltz e na Teoria Social de Alexander Wendt são comparadas para elencar

as semelhanças e divergências no que tange às bases epistemológicas, os atores/agentes que compõem e se relacionam na estrutura, o papel das forças materiais e ideacionais, o entendimento do cenário anárquico e suas concepções das mudanças estruturais.

A primeira diferença aparente entre o Realismo Estrutural e a Teoria Social, no que tange à estrutura, reside na posição teórica que cada autor assume. Por um lado, Waltz (1979) concebe a estrutura como um conceito de altíssima abstração teórica e por outro, Wendt (2017) advoga uma influência maior do mundo empírico na construção de sua teoria. O segundo autor desenvolve o argumento de que as formas sociais, tais como o Estado ou a estrutura, se tornam autônomas da teoria ao passo em que se tornam reais, no sentido de não dependerem da interpretação individual para a consagração de suas existências. Este primeiro ponto já os afasta, visto que as intenções de Waltz (1979) em construir uma teoria objetiva e científica o fazem ignorar uma série de fatores da política internacional, tais como as relações sociais e as identidades, que são tratados mais extensamente por Wendt (2017). Este mesmo tópico os leva para construções diferentes sobre a relação ator/agente/estrutura e isso os encaminha para rumos distintos quanto à atuação e o comportamento da estrutura.

Em Waltz (1979), a estrutura é formada pelas unidades políticas do SI – ou contemporaneamente, os Estados. Para ele, os Estados formam a estrutura não porque o querem, mas por serem eles as unidades de maior relevância na política internacional. Com isto, Waltz se mostra muito mais sucinto que Wendt: os Estados são as unidades do sistema por conta de seu caráter político-jurídico soberano e por serem os únicos entes internacionais a traçarem seus próprios destinos a partir dos constrangimentos estruturais.

Logo, os dois autores constroem teorias estadocêntricas, mas o que Waltz intitula unidades políticas, Wendt (2017) caracteriza como agentes. Os motivos que levam este último a caracterizar os Estados como os agentes do Sistema Internacional são diferentes daqueles que levaram Waltz a definir os Estados como as unidades políticas. Wendt (2017) trata dos Estados como agentes pela sua condição de perpetuar crenças, percepções e desejos através dos agentes corporativos que compõem os governos ao longo do tempo. O que parece uma semelhança à primeira vista (duas teorias estadocêntricas) é no fundo uma divergência criada pela visão ontologicamente social que Wendt possui da política internacional. Isso ocorre porque os agentes na Teoria Social têm características

antropomórficas que não são encontradas no Realismo Estrutural. Nesse sentido, Alexander Wendt “permite” que os Estados tenham influência bem mais extensa na sua teoria, já que são as suas interações que compõem a estrutura.

Todavia, apesar de Alexander Wendt divergir de Kenneth Waltz quanto às atribuições e características do Estado na estrutura, ambos convergem quando delimitam suas teorias a um recorte espaço-temporal pautado no estadocentrismo. Este recorte é alvo da crítica que pós-modernos e pós-estruturalistas fazem quanto à teorização da política internacional pautada na vida dos Estados. Em outras palavras, o que pós-modernos buscam criticar é a ideia de que a política internacional está condicionada ao Estado e que a ideia de anarquia se origina da vida estatal. Por exemplo, Robert Walker (2013), expoente do pós-modernismo nas RI, observa atentamente a exclusão que teorias estadocêntricas cometem quanto à vida e fenômenos internacionais anteriores ao Estado. Ao fazer isto, este autor observa como estas mesmas teorias estão alicerçadas em noções de “fora” ou “dentro” ou “quando” e “onde” que estão ligadas ao Estado e que por consequência, influenciam na maneira como enxergamos a política internacional. A crítica observa o seguinte:

O que considero mais problemático é o fato de as Relações Internacionais considerarem inquestionável sua construção por meio de uma teoria, ou um complexo de teorias, a partir de argumentos relativos a uma identidade soberana no espaço e no tempo. Prefiro supor que qualquer análise da política mundial contemporânea que adote o princípio da identidade soberana no espaço e no tempo como uma verdade absoluta sobre a forma como o mundo é (...) só pode trabalhar com analogias e metáforas tiradas de discursos nos quais essa suposição também seja tomada como verdade absoluta: em consequência, grande parte do apelo contemporâneo da teoria microeconômica utilitária explica padrões de conflito e cooperações entre os Estados (Walker, 2013, p. 25-26).

Isto é, o autor aponta para o risco em definir a política internacional pelo organismo estatal. Um exemplo claro disto envolve a ideia de anarquia, abordada por Richard Ashley (1995). A anarquia está ligada diretamente a noção de que a política internacional é formada pelos Estados, dado que a anarquia existe por não haver nenhuma organização superior a eles próprios. Estes argumentos advindos de uma terceira visão sobre o assunto são válidos para evidenciar como Kenneth Waltz e Alexander Wendt podem se encontrar distantes ontologicamente ainda que estejam passíveis de críticas semelhantes.

Retornando ao assunto principal, Wendt (2017) argumenta que poder e interesses são ideias pelos propósitos que os antecedem e, com isso, critica o Realismo Estrutural por tentar transformar em dogma a ideia de que poder e interesses nas RI são forças materiais. Esse aspecto fica claro na seguinte passagem: “Ninguém nega que os Estados agem com base em interesses percebidos. Eu, certamente, não nego. (...) interesses não devem ser entendidos como uma variável exclusivamente “realista”. O que importa é como se acredita que os interesses são constituídos” (WENDT, 2017, p. 146). Contudo, apesar de entender que poder e interesses são ideias devido aos propósitos que servem, Wendt assinala em sua teoria a influência de forças materiais, mesmo que a um nível baixo. Isso o faz se afastar dos construtivistas mais próximos aos pós-modernos, em que apenas as ideias importam. O próprio autor clama para si um “materialismo simplório” e evita estar a par do que ele chama *ideas all the way down*.

A partir da comparação deste tópico, três pontos ficam claros: (i) Wendt não está disposto a abrir mão completamente das forças materiais e de se aproximar de construtivistas que abordam em suas obras a importância exclusiva das ideias na construção da política internacional. A decisão de Wendt em assumir que forças materiais exercem alguma influência na estrutura e na sua relação com os agentes é por vezes condenada por ser contraditória ao construtivismo e nesse sentido, sua visão pode ser rejeitada por construtivistas mais ligados ao pós-modernismo; (ii) Ao passo em que Wendt transforma dois elementos “materiais” caros ao Realismo Estrutural (poder e interesse) em elementos sociais, o autor se afasta também da ponte que pretende alcançar com neorrealistas; (iii) Na combinação dos dois pontos acima, Alexander Wendt se isola teoricamente, no sentido de que não está nem completamente no campo construtivista – que se alicerça principalmente nas ideias – e nem ao Realismo Estrutural – que não comporta nenhum tipo de socialização.

Na relação atores/agentes e estrutura, o agente social de Wendt (2017) produz uma estrutura fundamentada na socialização, pois ambos se co-constituem através do processo intersubjetivo de compartilhamento de ideias. Este ponto crucial da teoria de Wendt diverge significativamente da de Waltz (1979), para quem as unidades políticas no Realismo Estrutural não constituem a estrutura no sentido de terem poder de influência sobre ela e estão submissas, inclusive, às suas condicionalidades.

Portanto, o “novo estruturalismo” de Alexander Wendt (2017) se choca com elementos fundamentais do estruturalismo de Kenneth Waltz, no qual as questões culturais e sociais entre os atores não têm significância para explicar a estrutura (WALTZ, 1979). Por outro lado, grande parte da Teoria Social de Alexander Wendt se dedica a mostrar justamente como a socialização é fundamental para explicar a relação agente/estrutura, como também as interações entre um agente e outro. No Realismo Estrutural, não há essa possibilidade, o fenômeno social que é um ponto crucial da Teoria Social, é deixado intencionalmente de lado.

Diante disto, a ontologia da estrutura, para Kenneth Waltz (1979) não permite que as relações sociais sejam exploradas, pois esta possibilidade é excluída logo no início. Isto ocorre, pois todo elemento que pertencer às relações construídas entre atores está fora do nível de análise da estrutura. Além disso, esta condição “subordinada” da unidade política em relação aos constrangimentos estruturais produz a autoajuda, dado que a anarquia na estrutura internacional induz o comportamento egoísta dos Estados. Tal interpretação, no Realismo Estrutural, assume que a anarquia é crucial para explicar o sucesso e o insucesso das unidades políticas – visto que as unidades dependem dos seus comportamentos frente aos constrangimentos estruturais para poderem prosperar.

A mesma importância é vista na Teoria Social, porém, ressalvas são necessárias. A anarquia para Alexander Wendt (2017) não implica em um contexto dado de comportamentos ou constrangimentos estruturais. Pelo contrário, o autor avalia a anarquia conforme as significações que os agentes atribuem a ela a partir das relações construídas uns com os outros, com base na observação de fatores culturais e das ideias nas relações intersubjetivas. Nesse sentido, comportamentos como o de autoajuda não são considerados inerentes à anarquia, seu papel não é causal e sim constitutivo.

Ainda sobre anarquia, os autores constroem categorizações diferentes para tipos estruturais possíveis. Wendt (2017) desenvolve o que intitula três culturas de anarquia (hobbesiana, lockeana e kantiana), enquanto Waltz (1979) admite apenas a anarquia como ausência de uma autoridade superior aos Estados e a possibilidade da hierarquia internacional. Observa-se, com isso, que essas distinções estão ligadas a pressupostos ontológicos sobre como a estrutura é construída em suas obras. Wendt está interessado em entender como os agentes são capazes de desenvolver relações sociais no âmbito internacio-

nal que os levam a diferentes formas de anarquia e Waltz, por sua vez, enxerga a anarquia na estrutura em termos práticos: a anarquia existe pela inexistência de uma organização superior aos Estados. Ou, no caso de sua existência, se instaura uma hierarquia internacional.

Como último ponto analisado, Wendt e Waltz discordam em relação ao termo mudanças estruturais. Uma das principais críticas à Waltz reside na incapacidade do neorrealismo de explicar satisfatoriamente as mudanças estruturais ou de enxergar como mudanças estruturais certos fenômenos da política internacional (RUGGIE, 1983). Sobre este ponto, Wendt (2017, p. 34) alega que: “(...) o Neorrealismo reconhece a possibilidade de mudança estrutural num sentido – especificamente transições de uma distribuição de poder para outra”. Ele aponta ainda que fenômenos importantes da história das RI são deixados de lado por não serem entendidos como mudanças estruturais, como o fim da Guerra Fria ou a ascensão dos Estados modernos.

Após finalizar com a síntese das diferenças ontológicas na estrutura de Waltz e em Wendt, insere-se a seguir um pequeno conjunto de considerações críticas que a Teoria Social de Alexander Wendt enfrentou e que contribuem para as últimas considerações do artigo. Uma primeira crítica vem de Friedrich Kratochwill (2006), expoente construtivista, que foca na possibilidade de uma nova ortodoxia atribuída à Teoria Social e nas intenções de Wendt de aproximar e conciliar epistemologias opostas das Relações Internacionais, visto que a sua finalidade é englobar posicionamentos de vários debates, muitas vezes conflitivos entre si. Isso suprimiria a possibilidade de surgimento de novas ideias ou teorias ou mesmo o processo de debates entre elas. Nas palavras de Kratochwill (2006, p. 22, tradução nossa):

De certa forma, estou mais preocupado que, em vez de permanecer como uma provocativa e frutífera iniciativa, fiel às suas premissas construtivistas, o “meio termo razoável” que emerge do engajamento de Wendt com os realistas Waltzianos não reconstituídos, e com os cientistas políticos um tanto desorientados do mainstream, e também com os fiéis da escolha racional, pode realmente ter sucesso em se tornar a nova ortodoxia.<sup>10</sup>

10. In a way, I am more worried that, instead of remaining a provocative and fruitful new departure, true to its constructivist premises, the ‘reasonable middle ground’ that emerges from Wendt’s engagement with unreconstituted Waltzian realists, with the somewhat disoriented political scientists of the mainstream, and with rational choice believers, might actually succeed in becoming the new orthodoxy.

Ainda que o autor critique a forma como Wendt intenta englobar diversos debates numa só teoria, sem assumir lados, Kratochwill (2006, p. 22, tradução nossa) não deixa de elogiar a Teoria Social por ser “(...) muito mais abrangente e sofisticada do que a maioria das discussões “teóricas” em RI” como também pela sua densidade e aprofundamento teóricos”.<sup>11</sup> Wendt também foi elogiado pelo pioneirismo da sua teoria quanto à introdução de conceitos e preceitos sociológicos no campo das RI por Barry Buzan (2006), importante autor da Escola Inglesa de Relações Internacionais. Mas, este autor, não deixa de apontar os perigos que Wendt assume durante a construção de sua teoria. Segundo ele, Alexander Wendt peca no seu projeto de conciliar abordagens nas RI, não apenas pela impossibilidade de um projeto como este, mas principalmente pela posição paradigmática que a Teoria Social se encontra sem estar nem a um, nem a outro lado. Sobre isto diz Buzan (2006, p. 16, tradução nossa): “Wendt (...) se credita pelo avanço do debate teórico. Porém, o posicionamento intermediário do construtivismo wendtiano significa que ele está sujeito a ataques de ambos os lados – o materialismo racionalista neo-neo e o pensamento pós-moderno ‘ideas all the way down’<sup>12</sup> e sugere ainda “(...) que as guerras de duas frentes são difíceis de vencer”.<sup>13</sup>

As observações dos autores que expõem algumas das fraquezas da Teoria Social e, permitem apontar que, dentre outras coisas, Alexander Wendt elaborou sua teoria a fim de superar o Realismo Estrutural. Mas, fica claro que o conceito de estrutura da política internacional, fundamental tanto em Wendt, quanto em Waltz, diverge nas duas visões logo nas primeiras decisões teóricas tomadas por cada autor, o que reflete ao longo das duas teorias.

## Considerações finais

As premissas que sustentam a visão de Kenneth Waltz (1979) acerca da estrutura da política internacional reforçam a noção de autoajuda e por consequência, a ideia de que os Estados devam ser, antes de tudo, egoístas e autointeressados para que possam atingir

11. (...) far more comprehensive and sophisticated than most ‘theory’ discussions in IR”.

12. Wendt (...) often credit him with advancing the theoretical debate. But the middle-ground positioning of Wendtian constructivism means that it is subjected to attack from both sides—neo-neo rationalist materialism, and postmodern, ‘ideas all the way down’ thinking.

13. “(...) two-front wars are difficult to win.

seus objetivos na busca por poder. Num cenário como este, em que a autoajuda impera, a anarquia se torna espelho da guerra do homem contra o homem, aos moldes de Thomas Hobbes. As relações entre os Estados – que no espectro social não existem no Realismo Estrutural – passam a ser tóxicas na medida em que a confiança mútua não encontra morada, dado que o pior é sempre esperado pelos Estados. Em decorrência deste contexto, não existem muitas brechas para que a cooperação, a paz e a busca por uma ética internacional floresçam. Estas condições provêm da própria delimitação em Kenneth Waltz (1979), que não permite pensar em questões importantes da política internacional, como àquelas relacionadas às subjetividades das relações interestatais e/ou as identidades construídas (ou reafirmadas) pelos Estados.

Waltz (2017) também não fornece bons elementos explicativos para as mudanças estruturais já que concebe apenas dois tipos estruturais possíveis, a anarquia e a hierarquia. Outra fraqueza se manifesta na sua generalização dos acontecimentos da política internacional, pois qualquer relação ou interação pode ser explicada pelas premissas da autoajuda. Um bom exemplo disto é o da balança de poder aplicado como resultado, a priori, das ações oriundas das condicionantes estruturais sobre as unidades. Segundo os argumentos neorrealistas de Waltz (1979), qualquer ação ou interação pode ser entendida como uma balança de poder, o que epistemologicamente enfraquece o argumento do autor, já que ele se torna generalizante e pouco específico.

Na perspectiva de Alexander Wendt (2017), se por um lado o autor é um dos “pioneiros” na disciplina ao discutir a dimensão social das relações entre os Estados, suas identidades, preferências, culturas e assim por diante, por outro, sua teoria reforça omissões vistas em Kenneth Waltz, como por exemplo, a dificuldade em explicar o processo das mudanças estruturais, ainda que na Teoria Social existam mais tipos estruturais aceitos e a possibilidade destes tipos coexistirem em um mesmo espaço-tempo. Isso decorre da falta de especificidade do autor ao explicar como uma cultura de anarquia transita de um tipo para outro. Apesar destes problemas, Wendt fornece uma gama maior de respostas do que Kenneth Waltz. A inclusão das ideias e da cultura na estrutura permite que as possibilidades de análises sejam infindáveis e de certa forma, mais imprevisíveis. Mesmo assim, a qualidade infindável de fatores admitidos pela Teoria Social apresenta perigos: praticamente tudo

pode ser explicado na política internacional a partir dos argumentos da cultura e das ideias, tidos como argumentos especialmente ricos quanto à capacidade explicativa.

Afora estes riscos, a característica social da teoria de Wendt (2017) é sua “marca registrada”, pois permite observar a política internacional pelas subjetividades que as relações abrigam e que pode produzir maiores graus de significados interpretativos que o Realismo Estrutural. Por estes motivos a Teoria Social foi importante para popularizar o construtivismo e abrir caminho para novas abordagens e teorias com ênfase nos processos sociais da política internacional.

Quanto aos problemas compartilhados pelas duas teorias, observa-se que tanto o Realismo Estrutural como a Teoria Social sofrem dos males do estruturalismo: a universalização e espacialização da política internacional ao assumir quem são as unidades/agentes e seus papéis dentro de uma estrutura que os condiciona por completo ou em parte. Embora compartilhem desta semelhança, as diferenças entre o Realismo Estrutural e a Teoria Social superam o principal ponto em comum entre elas que é a presunção de uma estrutura. Isso se comprovou durante o estudo, no qual foi possível observar, ponto a ponto, as suas discordâncias. Logo, a hipótese de que a ontologia da estrutura é distinta entre as duas teorias estudadas foi confirmada.

À vista destas colocações e tendo em mente o posicionamento dos dois autores estudados, conclui-se com uma crítica ao estruturalismo na disciplina. Esta se torna necessária, pois evidencia um problema inerente da concepção de estrutura da política internacional: a espacialização das Relações Internacionais. O conceito apenas reforça uma noção já existente que diz respeito à construção do internacional com base na diferenciação da política, que se compartimentaliza entre o interno e o externo, o indivíduo, o Estado e o Sistema Internacional. Isso ocorre já ao se definir a Estrutura, pois sua definição pressupõe condições prévias à condução da política internacional e estas não podem ser tomadas como verdades absolutas. Estas pré-condições anulam processos e conjecturas históricas que foram necessárias à formação da política internacional como a conhecemos hoje, bem como os significados construídos em relação a ela e as narrativas que se tornam/tornaram dominantes nas RI. Neste sentido, incentiva-se o leitor que busque por leituras alternativas ao estruturalismo, a fim de que sejam contrapostas aos dois principais estruturalistas da disciplina abordados

neste trabalho. Estes diálogos são fundamentais para que a crítica possa expor problemáticas quanto ao conceito de Estrutura, bem como de outras premissas que estão enraizadas na disciplina das Relações Internacionais.

## Referências

ASHLEY, Richard K. The Powers of Anarchy: Theory, Sovereignty, and the Domestication of Global Life. In: ASHLEY, Richard K.; DER DERIAN, James (org.). **International Theory: Critical Investigations**. Londres: Palgrave Macmillan, 1995. p. 94-128.

BOOTH, Ken (Org.); SMITH, Steve (Org.); ZALEWSKI, Marysia (Org.). **International Theory: positivism & beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

BUZAN, Barry. Series editor's preface. In: GUZZINI, Steffano; LEANDER, Anna (org.). **Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and its critics**. Londres: Routledge, 2006. p. xv-xvi.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

KRATOCHWILL, Friedrich. Constructing a new orthodoxy? Wendt's Social Theory of International Politics and the constructivist challenge. In: GUZZINI, Steffano; LEANDER, Anna (org.). **Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and its critics**. Londres: Routledge, 2006. p. 21-48.

RUGGIE, John G. Continuity and Transformation in the World Polity: toward a neorealist synthesis theory of international politics, **World Politics**, Cambridge, v. 35, n. 2, p. 261-285, jan. 1983.

WALKER, Robert B. J. **Inside/Outside: Relações Internacionais como Teoria Política**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2013.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Berkeley: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: the Social Construction of Power Politics. **International Organization**, Washington, v. 46, n. 2, p. 391-425, mar. 1992.

WENDT, Alexander. **Teoria Social da Política Internacional**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2017.

*Recebido em: 04/07/2019*

*Aprovado em: 28/10/2019*

# Centros financeiros offshore e o combate à lavagem de dinheiro: o caso das Bahamas

## *Offshore financial centers and the fight against money laundering: the case of the Bahamas*

Brenda Araujo Fontana\*

Gabriel Ribeiro Petribu\*\*

Pedro Aluizio Resende Leão\*\*\*

### Resumo

A partir da década de 1980, as medidas neoliberais foram amplamente adotadas pelos governos latino americanos. A liberalização dos fluxos de capitais internacionais, especificamente os fluxos de conta capital-financeira, durante as décadas de 1970 e 1980, facilitou a movimentação de capitais, com exigências fiscais particularmente flexíveis ou inexistentes. Além disso, também criou novas oportunidades para atividades ilícitas no sistema financeiro. No final dos anos 1980, discussões e iniciativas internacionais pelo fim da obscuridade destas movimentações tiveram início. Neste contexto, a *Financial Action Task Force* (FATF) é criada e se consolida como principal organização no combate à lavagem de dinheiro, desempenhando um papel fundamental na coordenação de ações internacionais direcionadas a centros financeiros

*offshore*, muitos deles localizados na região do Caribe. Este trabalho objetiva explicar o processo de adequação comportamental das Bahamas a essas normas e seus desdobramentos econômicos. Para tanto, se aplica o *practice tracing* para identificar os principais atores, mecanismos e motivações envolvidos na emergência das normas.

**Palavras-chave:** Lavagem de dinheiro. Bahamas. Neoliberalismo. Caribe.

### Abstract

Beginning in the 1980s, neoliberal measures were widely adopted by Latin American governments. The liberalization of international capital flows, specifically financial account flows, during the 1970s and 1980s, facilitated capital movements, with particularly flexible or nonexistent fiscal requirements. It has also created new opportunities

\* Pesquisadora do Grupo de Estudos Internacionais do Atlântico Sul da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. Contato: [brendaafontana@gmail.com](mailto:brendaafontana@gmail.com)

\*\* Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: [gabrielpetribu@hotmail.com](mailto:gabrielpetribu@hotmail.com)

\*\*\* Pesquisador do Grupo de Estudos Internacionais do Atlântico Sul da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. Contato: [pedro27leao@gmail.com](mailto:pedro27leao@gmail.com).

for illicit activities in the financial system. In the late 1980s, international discussions and initiatives to end the obscurity of these movements began. In this context, the Financial Action Task Force (FATF) is created and consolidated as the leading anti-money laundering organization, playing a key role in coordinating international actions directed at offshore financial centers, many of them located in

the Caribbean region. This paper aims to explain the process of behavioral adaptation of the Bahamas to these norms and their economic consequences. To this end, it applies practice tracing to identify the main actors, mechanisms and motivations involved in the emergence of a norm.

**Keywords:** Money Laundering. Bahamas. Neoliberalism. Caribbean.

## **A Financial Action Task Force e a luta contra centros financeiros offshore**

A liberalização dos fluxos financeiros iniciada em 1970 viabilizou a atuação de operadores legítimos e não legítimos no sistema bancário internacional (DAMAIS, 2007). A vasta abertura do sistema financeiro internacional entre 1970 e 1990 teve como resultados a alta e rápida mobilidade de capitais e fundos e a modernização das tecnologias para pagamentos (cheques, cartões, transferências bancárias de salário, em outras palavras, redução do uso de papel-moeda). Na América Latina, o receituário neoliberal iniciado na década de 1970, ganha proeminência a partir do final dos anos 80, após a crise da dívida, por meio dos empréstimos condicionados do Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas reformas econômicas e legislativas favoreceram a criação de oportunidades para negócios em todo o globo e o movimento de ativos e de riquezas pessoais sem limitações fronteiriças, porém também proporcionaram as ferramentas e os mecanismos necessários para atividades ilícitas como a lavagem de dinheiro. (COX, 2014).

Os riscos à credibilidade das instituições financeiras e do mercado financeiro impostos por atividades criminosas passaram a ser uma preocupação para os Estados Unidos a partir da década de 1970. Assim, o surgimento de novos centros financeiros *offshore* e jurisdições com regulamentações propícias à lavagem de dinheiro proveniente da corrupção, do narcotráfico e do mercado negro ameaçava os interesses estadunidenses. A tal ponto que o secretário do Tesouro americano, Lawrence Summers, durante o governo Clinton, desenvolveu uma estratégia focada no combate à desonestidade bancária, à lavagem de dinheiro e à evasão de divisas (WECHSLER, 2001).

É neste contexto que a *Financial Action Task Force* (FATF) é criada em 1989 durante uma reunião do Grupo dos Sete<sup>4</sup> (G7) para funcionar como um braço da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Inicialmente, seu principal objetivo era o combate ao tráfico de drogas e ao poder financeiro do crime organizado, que possuíam suas transações facilitadas pela lavagem de dinheiro. (REUTER; TRUMAN, 2004). Em outubro de 2001, seu mandato foi expandido e passou a abarcar iniciativas de combate ao financiamento do terrorismo (FATF, 2017).

Em 1990, as 40 Recomendações da *Financial Action Task Force* foram publicadas e, posteriormente, atualizadas em 1996, 2003 e 2012. Ao longo dos anos, a FATF passou a promover um conjunto de normas e práticas para o combate à lavagem de dinheiro. Concomitantemente, a organização estava inserida na estratégia estadunidense e alinhada com a atuação da OCDE e do Fórum de Estabilidade Financeira (FEF) do G7. O plano do governo dos Estados Unidos, instrumentalizado por meio da FATF, era expor publicamente as jurisdições com centros financeiros mal regulados, assim como adotar ações coercitivas caso a exposição reputacional não fosse o suficiente (WECHSLER, 2001).

Em 20 de junho de 2000, a *Financial Action Task Force* divulgou a primeira lista de Países e Territórios Não Cooperativos (PTNCs). A lista continha 15 países, sendo estes: Bahamas, Ilhas Cayman, Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Dominica, Israel, Líbano, Liechtenstein, Nauru, São Cristóvão e Nevis, e São Vicente e Granadinas. Os critérios utilizados para a identificação de países com falhas em suas medidas antilavagem de dinheiro envolviam a reconhecimento de brechas nas regulações financeiras, especialmente em relação à identificação de clientes; obstáculos comerciais e legais à cooperação internacional, assim como a alocação inadequada de recursos nos programas de combate à lavagem de dinheiro (JOHNSON, 2001).

Todas essas jurisdições já eram identificadas como centros financeiros *offshore* em 2000 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Vale esclarecer que financiamento *offshore* é o fornecimento de serviços financeiros por bancos e outras instituições financeiras a não residentes. Esses serviços contemplam transações e depósitos com não residentes e fundos administrados por não residen-

---

4. Composto pela Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido.

tes sob o risco do cliente. De tal maneira que centros financeiros *offshore* são centros financeiros que realizam financiamento *offshore* (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2000).

Usualmente, centros financeiros *offshore* estão estabelecidos em jurisdições que possuem a maior parcela de suas instituições financeiras realizando negócios com não residentes do país. Além disso, seus sistemas financeiros possuem ativos e passivos externos desproporcionais frente ao montante disponível para financiamento das economias domésticas. As características mais comuns dos centros financeiros é a concessão de baixa ou nenhuma taxa-ção, de regulação financeira flexível e de sigilo bancário/anonimato (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2000). Essas práticas aumentam o risco das instituições financeiras serem utilizadas para lavagem de dinheiro proveniente de atividades criminosas.

Em 2000, a Bahamas, centro financeiro *offshore* presente na lista negra da FATF, servia de sede para mais de 400 bancos e companhias fundiárias, 580 fundos, 60 seguradoras e 100.000 empresas *offshore* (FINCEN, 2000). Assim, com a emissão da lista de Países e Territórios Não Cooperativos da FATF, a Bahamas passou a sofrer intensa pressão internacional para se adequar às normas da FATF.

Dada a atual relevância das 40 Recomendações da *Financial Action Task Force* para o combate à lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, esse artigo pretende compreender como se deu a adequação comportamental às normas da FATF pelas Bahamas e suas consequências macroeconômicas entre 1999-2001. Para tanto, instrumentaliza-se o *practice tracing* de Pouilot (2014) por meio das categorias de análise estabelecidas por Finnemore e Sikkink (1998) (atores, mecanismos e motivações) associadas à emergência de novas normas. Pretende-se, a partir da identificação das práticas presentes na emergência das normas, compreender como a alteração comportamental ocorre (POULIOT, 2014). O objetivo geral de compreender o processo de mudança comportamental nas Bahamas será explorado a partir da identificação dos principais atores envolvidos na emergência das normas no sistema internacional, suas motivações e os mecanismos envolvidos neste momento inicial do ciclo de vida das normas. Além disso, este artigo pretende verificar o papel das normas na ação dos agentes, a identificação dos mecanismos presentes na alteração comportamental bahamense e a demonstração dos impactos macroeconômicos das medidas antilavagem de dinheiro.

Na seção seguinte debateremos as questões normativas e ideacionais envolvidas no processo de alteração comportamental dos Estados, em especial das Bahamas no que se refere às normas da FATF. Ademais, o papel da FATF como plataforma organizacional será explorado a partir da identificação dos mecanismos presentes na fase de emergência. Em seguida o processo de adequação comportamental das Bahamas é explicado e os desdobramentos apresentados na Balança de Pagamentos e no Produto Interno Bruto.

## Emergência normativa e o papel da FATF

Neste artigo normas são entendidas como expectativas coletivas a respeito de um padrão comportamental identificado para atores de certa identidade (KATZENSTEIN, 1996; KLOTZ, 1995). As normas determinam práticas e estão localizadas em conjuntos de significados e interpretações, assim, ao mesmo tempo que validam e explicam identidades também estão associadas a estas (MARCH; OLSEN, 1998). À medida que as normas definem rumos adequados de ação, objetivos, diferentes alternativas, oportunidades e regras para maximização dos ganhos, os comportamentos são moldados. Nesse sentido, a explicação sobre a influência das normas na ação e o papel das identidades feita por March e Olsen (1998) é essencial para compreendermos padrões comportamentais e expectativas sobre as ações dos agentes:

atores humanos são compreendidos como seguindo regras que associam identidades particulares a situações particulares, abordando oportunidades individuais de ação, avaliando semelhanças entre identidades atuais e dilemas de escolha e conceitos mais gerais de *self* e situações. **A ação envolve a evocação de uma identidade ou função e a correspondência das obrigações dessa identidade ou função a uma situação específica.** A busca de propósito está associada a identidades mais do que a interesses, e à seleção de regras mais do que a expectativas racionais individuais<sup>5</sup> (MARCH; OLSEN, 1998, p. 951, tradução nossa, grifo nosso).

---

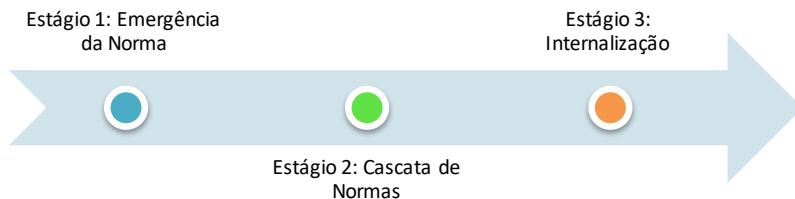
5. Human actors are imagined to follow rules that associate particular identities to particular situations, approaching individual opportunities for action by assessing similarities between current identities and choice dilemmas and more general concepts of self and situations. Action involves evoking an identity or role and matching the obligations of that identity or role to a specific situation. The pursuit of purpose is associated with identities more than with interests, and with the selection of rules more than with individual rational expectations.

Esta conformação da ação a determinada identidade implica uma lógica de adequação, derivada da estrutura social, assim como das normas e regras que a constituem. Conforme as normas são internalizadas, a lógica de adequação passa a governar as ações dos agentes. Em outras palavras, os atores passam a agir de acordo com o “adequado” para a sua identidade. Isso é possível porque as normas produzem deveres e responsabilidades que conformam o conjunto de ações consideradas e adotadas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Nesta abordagem normativa, o Estado é compreendido como dotado de agência, constituído por uma coletividade de indivíduos e com interesses e práticas associadas a estes. Assim sendo, mudanças na identidade do agente passam a ser capazes de explicar alterações comportamentais (WENDT, 1992). De tal maneira que, conforme os agentes são socializados, suas preferências passam a se orientar de acordo com o ambiente e a identidade do contexto em que estão inseridos (FINNEMORE, 1996). Finnemore (1996) explica a mudança comportamental a partir das relações sociais internacionais e transnacionais. Para a autora, essa vigorosa rede pode configurar percepções, restringer comportamentos e definir papéis. É neste contexto de normas e entendimentos do que é considerado adequado para determinado ator que os interesses estatais são construídos. (FINNEMORE, 1996).

Apesar da lógica de adequação ser essencial para a análise comportamental dos agentes, ela não esgota a explicação para a mudança comportamental das Bahamas. Isso porque as recomendações da FATF não estavam consolidadas como padrão normativo e chocavam-se com regras amplamente consolidadas e reproduzidas no sistema internacional no que concerne a liberdade dos fluxos financeiros. As recomendações não emergiram em um vácuo normativo. Finnemore e Sikkink (1998) elucidam que, o surgimento de novas normas ocorre em um ambiente que possui um padrão normativo vigente e que será, costumeiramente, contestado pelas tendências normativas mais recentes. Em outras palavras, na fase de emergência as normas competem com outros interesses e normas e, portanto, utilizar-se da lógica de adequação para defender uma norma é difícil, pois o padrão comportamental estabelecido é exatamente o que se ambiciona alterar.

Figura 1 - Ciclo de Vida das Normas



Fonte: Finnemore & Sikkink (1998, p. 896, tradução nossa)

Levando em consideração o ciclo de vida das normas proposto por Finnemore e Sikkink (1998) (Figura 1), as 40 Recomendações da *Financial Action Task Force* no início dos anos 2000 permaneciam no Estágio 1. Neste momento, a FATF funcionava como plataforma organizacional para persuadir os atores sobre os riscos da lavagem de dinheiro e que suas normas eram a melhor forma de combater esse problema mundial. Nesta fase, o papel dos *norm entrepreneurs* é essencial, assim como o de plataformas organizacionais difusoras de novas normas, como a FATE.

Foi em um contexto de combate ao tráfico internacional de drogas e ao crime organizado que os Estados Unidos e a União Europeia despontaram como *norm entrepreneurs*. Para além dos interesses estadunidenses associados à estabilidade de mercado financeiro global e seu papel na criação da FATE, os Estados Unidos também foi o primeiro país a criminalizar a lavagem de dinheiro, em 1986. Algumas das legislações aprovadas sobre o assunto foram: *Bank Secrecy Act* (1970), *Money Laundering Control Act* (1986), *Anti-Drug Abuse Act* (1988), *Annunzio-Wylie Anti-Money Laundering Act* (1992), *Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act* (1998), *Estratégia Nacional para a Lavagem de Dinheiro* (1999), *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorist Act* (2001) (OLIVEIRA, 2014).

Em 1991, o Conselho da União Europeia adotou a primeira diretiva<sup>6</sup> para lavagem de dinheiro, em 2001 a diretiva para prevenção do uso do sistema financeiro para lavar dinheiro<sup>7</sup> foi acordada pelo Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, seguida da

6. Diretiva 91/308/EEC do Conselho da União Europeia 'sobre a prevenção do uso do sistema financeiro para lavagem de dinheiro,' (10 jun, 1991), OJ L 166, 28 jun. 1991.

7. Diretiva 2001/97 CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de dezembro de 2001 que altera a Diretiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais.

terceira diretiva<sup>8</sup>, em 2005. Diferentemente das motivações estadunidenses, os interesses do bloco europeu parecem mais associados à harmonização das legislações nacionais e ao melhor funcionamento do mercado interno (OLIVEIRA, 2014). Além disso, a segunda e a terceira diretivas estavam alinhadas com as recomendações de 1990, 1996 e 2003 da FATE, contribuindo para a adoção por emulação destas medidas. Isto porque, tanto os Estados Unidos quanto os demais membros da União Europeia e do G7 serviam, não apenas como exemplo de como o Estado moderno deveria agir (SHARMAN, 2008), mas também, criaram custos para a não conformidade, forçando outros agentes a adequarem seu comportamento.

Na fase inicial do ciclo de vida das normas antilavagem de dinheiro por meio da atuação da FATE, como plataforma organizacional, observa-se dois mecanismos contribuindo para a mudança comportamental dos agentes: a persuasão e a coerção. Na primeira década de sua criação, a partir de relatórios anuais, fóruns, seminários e conferências internacionais, a organização procurou persuadir os Estados de que a lavagem de dinheiro era um fenômeno global que implicava riscos para o mercado financeiro e necessitava da cooperação internacional para combatê-la (KERWER; HÜLSSE, 2011). A FATF também se utilizou da ampla divulgação de seus documentos e de recursos discursivos para a construção argumentativa e retórica sobre o assunto. (HÜLSSE, 2007).

Para além da persuasão normativa sobre a questão, a FATF buscava convencer o sistema internacional sobre a adequação de suas recomendações para o combate aos abusos no mercado financeiro. Neste momento, a *expertise* atribuída ao corpo de Ministros de Finanças, Justiça, Negócios Internos e Externos, especialistas do setor bancário e de seguros, membros do alto escalão da política e promotores que fazem parte da organização aumentam a sua legitimidade e a de suas normas. A legitimidade frente a não membros também é fortalecida com a criação de Corpos Regionais Similares à FATF (CRSF). As iniciativas regionais buscam assegurar a implementação dos padrões da FATF conforme fornecem assistência técnica, pressionam e difundem informações sobre o combate à lavagem de dinheiro na região. (DAMAS, 2007).

---

8. Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Outubro de 2005 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

As autoavaliações e as Avaliações Mútuas realizadas pela FATF e seus corpos regionais contribuem para a pressão intragrupo. O compartilhamento de informações e as relações formadas entre os especialistas pressionam pelo cumprimento de compromissos normativos. Além disso, a atuação da FATF e de seus CRSF facilita a perpetuação de práticas que desencadeiam um *role playing* inicial (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). A emulação do comportamento considerado adequado pelo grupo com o qual se compartilha ou aspira compartilhar uma identidade, à medida que se torna um hábito, pode ser internalizado e realmente afetar os interesses do agente.

A partir de 2000, com a publicação da primeira lista de Países ou Territórios Não Cooperativos acompanhada da Recomendação 21, a FATF também passa a empregar a coerção como mecanismo na fase de emergência de suas normas. As medidas propostas pela FATF foram acatadas por seus membros, os principais centros financeiros internacionais, e países como as Bahamas, altamente dependentes do superávit nas Contas de Capital e Financeira foram coagidos a adequar seu comportamento. A seguir, aprofundaremos a análise sobre o processo de mudança comportamental bahamense e suas consequências.

## **Persuasão, coerção e desdobramentos macroeconômicos nas Bahamas**

Em 22 de junho de 2000 a FATF divulgou sua primeira lista de Países e Territórios Não Cooperativos, expondo as jurisdições que não seguiam suas normas e, portanto, implicavam em riscos para o sistema financeiro internacional. Inicialmente, a organização orientou seus membros a aplicarem os procedimentos da Recomendação 21 a todas as jurisdições não cooperativas, o que significava que uma maior atenção deveria ser dada a todas as transações provenientes dos países na lista. Caso a aplicação da Recomendação 21 não fosse suficiente, a FATF poderia requerer aos seus membros a suspensão das transações financeiras com esses territórios (BLAZEJEWSKI, 2008). A suspensão de negócios era especialmente problemática dada a necessidade de financiar as Transações Correntes por meio das Contas de Capital e Financeira em alguns centros financeiros *offshore*.

Em julho de 2000, os ministros do G7 já haviam orientado, formalmente, suas instituições financeiras domésticas a seguir a Reco-

mendação 21. Os membros do grupo também ameaçaram restringir as transações financeiras com esses países caso reformas nas legislações nacionais não fossem realizadas. Ações unilaterais foram realizadas no Caribe pelo Reino Unido (WECHSLER, 2001), fomentando, assim, a alteração comportamental de países como as Bahamas.

Seguindo orientações da organização, os principais centros financeiros internacionais passaram a exigir maior fiscalização das transações provenientes de centros financeiros *offshore*. Alguns Estados chegaram a ameaçar o impedimento ao acesso de seus mercados, impondo sérios custos para estas economias (WECHSLER, 2001). Ademais, a implicação negativa de ser rotulado como um país em não conformidade com as normas da FATF impôs custos reputacionais no sistema internacional e domesticamente, o que também afeta o cálculo estratégico dos agentes e os leva à mudança de comportamento.

Após a divulgação da lista pela *Financial Action Task Force*, a resposta do governo bahamense foi quase imediata. Inicialmente, em 27 de junho de 2000 o primeiro ministro realizou uma declaração demonstrando surpresa e desapontamento. Em sua perspectiva, o posicionamento da FATF era inesperado, haja vista as medidas tomadas e recursos alocados para combater a lavagem de dinheiro no país. (JOHNSON, 2001).

Nesse momento a FATF identificava grandes falhas nos controles financeiros das Bahamas. Não havia exigência efetiva sobre a identidade dos titulares de contas nem sobre beneficiários, assim como a cooperação internacional não era, efetivamente, facilitada. Ademais, o sistema de combate à lavagem de dinheiro das Bahamas não exigia a formulação de relatórios de transações suspeitas e havia entraves para o acesso às informações sobre a identidade dos clientes de instituições bancárias e financeiras (FINCEN, 2000). Todas essas medidas estavam presentes nas recomendações da FATE.

A persuasão e a pressão apresentam-se como os principais mecanismos associados às mudanças legislativas nas Bahamas por meio da articulação internacional da FATF, seus membros e seus corpos regionais. Somado a isso, a presença da *Caribbean Financial Task Force*, corpo regional associado à FATE, criava oportunidades de socialização e pressão intragrupo no Caribe. Ao mesmo tempo, fornecia assistência técnica e veículos discursivos para que as normas da FATF se consolidassem como padrões internacionais para o combate à lavagem de dinheiro.

O efeito demonstrativo da aplicação das recomendações por Barbados, Ilhas Maurício, Vanuatu, Antígua e Barbuda, Ilhas Cayman, Dominica, Granada, São Cristóvão e Nevis e São Vicente e Granadinas também contribuiu para a persuasão e conformação das Bahamas (SHARMAN, 2008). Por outro lado, a ameaça da aplicação da Recomendação 21, em outras palavras, de restrição a determinados mercados financeiros, pode ter coagido o governo a entrar em conformidade. Além disso, os custos relativos à reputação por estar presente na lista negra da FATF também pesavam nas alternativas bahamenses.

Frente a esses estímulos coercitivos e persuasivos, pode-se sugerir que o governo bahamense iniciou um *role playing*, que consiste na cópia do comportamento associado à nova norma. O governo comprometeu-se a revisar sua legislação e a consolidar seu sistema de combate à lavagem de dinheiro. Em agosto de 2000, o primeiro ministro já sinalizava para os banqueiros que seriam tomadas as medidas necessárias para a viabilização de investigações internacionais, que as leis de sigilo seriam revisadas e que o país passaria a compartilhar informações financeiras com os Estados Unidos. (JOHNSON, 2001).

Dessa forma, entre 2000 e 2001, as Bahamas adotaram diversas medidas para fortalecer seu sistema doméstico de combate à lavagem de dinheiro. Foi estabelecida uma Unidade de Inteligência Financeira, como recomendado pela FATEF, e o Banco Central começou a tomar medidas de inspeção. Para além, as Bahamas requereram aos bancos que se estabelecessem fisicamente em seu território e que os clientes fossem identificados. No que concerne à cooperação internacional, uma agência de cooperação e inteligência foi estabelecida em uma ação conjunta com o Egmont Group<sup>9</sup>. (FATEF, 2002).

Este *role playing* inicial das Bahamas não significa a completa internalização das normas e este estudo também não é objeto deste artigo. Apesar disso, é válido expor que, conforme a repetição das práticas se torna um hábito, o agente tende a internalizar as alternativas associadas às responsabilidades, papéis e deveres estabelecidos pela norma. À medida que o agente vai tendo sua percepção

---

9. Grupo internacional de unidades de inteligência financeira que auxilia na transferência de informações e *expertise* sobre a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. Foi criado em 1995 e é um relevante parceiro da FATF.

sobre rumos de ação adequados alterada, a lógica de adequação passa a ser o principal mecanismo para explicarmos o comportamento. Na seção seguinte, exploraremos os desdobramentos econômicos ocorridos após a mudança comportamental das Bahamas.

### *Desdobramentos econômicos: consequências para o PIB e a Balança de Pagamentos das Bahamas*

Pela sua qualidade insular e pelo tamanho do território, as Bahamas é um país extremamente dependente do comércio internacional para a manutenção da oferta de mercadorias, quer sejam bens duráveis ou não duráveis. A capacidade produtiva limitada do país faz com que a Bahamas acumule sucessivos déficits na balança comercial, haja vista a necessidade de importar produtos que compõem a base da estrutura econômica e social nacional. Neste rol de produtos, cabe destacar mercadorias elementares, como os combustíveis e os produtos alimentícios. Contudo, a Bahamas ainda se destaca como o país mais rico do Caribe. As principais fontes de receita do país não estão no setor produtivo nacional, mas no setor financeiro e de turismo. (THE COMMONWEALTH, 2020; CARICOM, 2013).

É na alta dependência em setores extremamente voláteis que reside a necessidade de uma análise aprofundada sobre os desdobramentos no Produto Interno Bruto (PIB) e na Balança de Pagamentos frente às severas mudanças ocorridas nas legislações e nos marcos regulatórios acerca da confidencialidade dos movimentos de capitais. Para isso, faz-se necessário observar as composições gerais da economia bahamense antes e depois das mudanças de 2000, um período de dez anos antes das mudanças e dez anos depois (1990-2010). A partir de dados macroeconômicos, devem ser observados os movimentos na Conta Capital e Financeira, buscando verificar os impactos na a estabilidade da Balança de Pagamentos das Bahamas.

A composição do PIB das Bahamas, no final do período consultado, em 2011, era baseada majoritariamente no setor de serviços, que representava 83,1% da economia local. Contudo, o setor de serviços não é sustentado em uma base produtiva pós-industrial, mas fortemente no turismo. A alta dependência da movimentação deste setor deixa a economia das Bahamas extremamente vulnerável ao comportamento e à capacidade de compra dos consumidores

estadunidenses, cidadãos de maior número dentre turistas da ilha. A pauta produtiva das Bahamas se completa com a contribuição minoritária de 14% do setor industrial e de 2% do setor agrícola. (THE COMMONWEALTH, 2020).

O turismo, o mesmo setor que impulsiona os serviços, também é responsável pelos mais altos números na Balança de Pagamentos das Bahamas. De 1993 a 1999, foi o único setor do balanço de Conta Corrente que registrou um *superávit* constante acima de um bilhão de dólares. Assim, este setor é o principal responsável pela amortização dos altos *déficits* comerciais, mesmo que não seja capaz de gerar *superávits* em Conta Corrente. No mesmo período, a Conta Corrente acumulou *déficits* constantes, que variaram de 41 milhões de dólares em 1994, a 994 milhões de dólares em 1998. Estes *déficits*, porém, apresentam uma tendência de crescimento no intervalo 1993-1999 (com um retorno à amenização em 1999), enquanto o setor de turismo manteve sua arrecadação constante. Os *déficits* são, sobretudo, impulsionados pelo crescimento da pauta importadora (fragilidade crônica da economia bahamense) (CARICOM, 2001).

Durante a segunda metade do período cronológico traçado, o padrão de comportamento da Conta Corrente tende a se repetir. Os *déficits* e a vulnerabilidade persistem e os problemas na Conta Corrente são trazidos, novamente, pelo setor comercial, que passou a apresentar *déficits* maiores do que na década de 1990. Como exemplo, a média dos *déficits* anuais da Balança Comercial acumulada entre 1993 e 1999 foi de aproximadamente um bilhão de dólares, enquanto o *déficit* comercial médio entre 2001 e 2007 foi de 1,524 bilhões de dólares/ano. Mesmo com a crise de 2008, o setor de turismo continuou resiliente. Mesmo abalado, manteve o faturamento entre 1,700 e 2 bilhões de dólares. (CARICOM, 2001; CARICOM, 2013).

Observa-se, claramente, um padrão deficitário na Conta Corrente das Bahamas. Esta permaneceu negativada durante mais de 20 anos (sem padrão de variação observável) e seu desempenho foi grandemente influenciado pela necessidade de importação de bens, uma fragilidade econômica da ilha. Além disto, nota-se que o setor de turismo manteve-se estável e resiliente às mudanças, ajudando na recuperação das Transações Correntes.

É válido ressaltar que, comparativamente, os fluxos financeiros não foram capazes de apresentar tanta resistência aos choques adversos quanto o setor de turismo. Enquanto o turismo respondeu, durante o maior desafio do período (a crise de 2008), com uma

variação negativa de 15%, as transações financeiras das Bahamas foram severamente afetadas em dois momentos: nos primeiros anos de adoção da nova legislação e na crise financeira internacional. (CARICOM, 2001; CARICOM, 2013).

Entre 1993 a 1999, os fluxos financeiros aumentaram enormemente em direção às Bahamas. Enquanto, em 1993, a conta financeira acumulava um *superávit* de 9,4 milhões de dólares, em 1998, esta conta já estava em 817 milhões de dólares. O fluxo de capitais financeiros apresentou um crescimento substancial durante a década de 1990 e, no final do período, o fluxo de capitais era 90 vezes maior do que anos iniciais<sup>10</sup>. A atratividade das Bahamas para o capital financeiro conduziu aumentos consideráveis da Conta Financeira, foi responsável por reverter todo o quadro da Conta Capital e Financeira (CCF). Enquanto acumulava pequenos superávits na Conta Financeira (CF), a Conta Capital (CC) jogava o conjunto dos investimentos para baixo. Em resumo, quando as Bahamas acumulavam somente 9 milhões de dólares na CF, a CC jogava a CCF em um pequeno déficit de 100 mil dólares. Em 1998, com a recuperação da CF, o superávit da CCF foi de 817 milhões de dólares. (CARICOM, 2001; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2000; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2001; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2002).

Contudo, a melhora do desempenho desta conta não resistiu à virada do século. Entre 2000 e 2004, a CCF, em especial a CF, sofreu quedas em decorrência da fuga de capitais. No que se refere à Conta Financeira, o patamar de 806 milhões de dólares em 1998 sofreu quedas constantes: 602 milhões em 1999; 427 milhões em 2000 e 281 milhões de dólares em 2001. Assim, nota-se que o mercado financeiro teve seu bom desempenho interrompido e voltou, em 2001, aos patamares de investimento de 1996. (CARICOM, 2001; CARICOM, 2013; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2000; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2001; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2002).

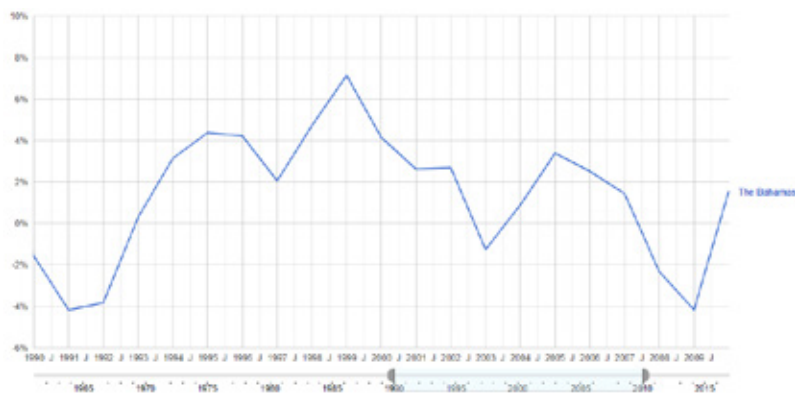
A desaceleração dos investimentos em fundos financeiros provocou a diminuição dos rendimentos em Conta Capital e, em consequente, quedas na CCF nos anos subsequentes a 2000. Nota-se

10. É importante ressaltar que o aumento aconteceu durante grande parte da década, com uma queda de 1998 a 1999, no qual o fluxo de capitais passou de 817 para 616 milhões de dólares (CARICOM, 2001).

que a estabilidade do setor de turismo, não é acompanhada - até pela natureza de cada área - pelo mercado financeiro, sensibilizado pela adoção das medidas legais antilavagem de dinheiro. Comparativamente, enquanto o turismo respondeu à crise de 2008 com uma diminuição de 15% de suas atividades (afetado pelo padrão de consumo estadunidense), o mercado financeiro respondeu aos anos 2000 nas Bahamas com uma contração de 61% das suas atividades. (CARICOM, 2001; CARICOM, 2013; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2000; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2001; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2002).

No que concerne ao PIB das Bahamas, o Gráfico 1 expõe uma rápida contração entre 1999 e 2000 e o crescimento só é recuperado em 2003. Em 2008, a vulnerabilidade financeira e a dependência associada à economia estadunidense evidenciam-se novamente com a queda do produto nacional neste ano.

Gráfico 1 - Produto Interno Bruto das Bahamas (1990-2010)



Fonte: World Bank (2018)

A partir da análise do PIB e da Balança de Pagamentos das Bahamas entre 1990 e 2010, observa-se a redução dos fluxos financeiros nos anos que se seguiram à adoção da nova legislação financeira. A comparação com o setor de turismo evidenciou a volatilidade da Conta Financeira em dois momentos: as mudanças legislativas impulsionadas pela FATF e a crise de 2008. Cabe, contudo, reconhecer que esta análise não é, de forma alguma, capaz de captar todas as movimentações bancárias, investimentos em poupança, investimentos em conta corrente, investimentos financeiros ou toda a complexidade dos montantes de recursos que são aplicados

nos “paraísos fiscais”. Esta constatação limita o fôlego deste trabalho à análise das transações financeiras e relação, por inferência simples, do desempenho da CCF e do PIB às modificações legais das Bahamas. Esta seção buscou verificar os impactos das normas antilavagem de dinheiro e das listas negras da FATF em uma conta da Balança de Pagamentos que está associada à aplicação das normas.

## Considerações finais

Com o fim de *Bretton Woods*, na década de 1970, e a liberalização dos fluxos financeiros em âmbito global, diferentes normas e instituições foram criadas para lidar com a nova realidade do mercado financeiro internacional. Neste contexto, a FATF, apesar de não possuir um alcance global no que concerne a seus Estados membros, por meio de parcerias com CRSFs, o Banco Mundial, a ONU, o FMI e a OCDE foi capaz de consolidar-se como principal promotora de normas antilavagem de dinheiro e contra o financiamento do terrorismo.

Na fase inicial de emergência destas normas, a persuasão e a coerção foram os principais mecanismos responsáveis pela promoção da mudança comportamental dos agentes. A capacidade de coerção dos Estados membros da FATF e a divulgação da lista de Países e Territórios Não Cooperativos foram instrumentos relevantes para coagir os governos bahamenses em direção à conformidade com as normas antilavagem de dinheiro. Observou-se, neste artigo que, após a divulgação desta lista, as Bahamas realizaram uma série de medidas que pareceriam contra intuitivas para uma economia tão dependente do setor financeiro e cuja competitividade residia em sua legislação sobre o assunto.

A adequação comportamental das Bahamas, assim como de Barbados, Ilhas Maurício, Vanuatu, Antígua e Barbuda, Ilhas Cayman, Dominica, Granada, São Cristóvão e Nevis e São Vicente e Granadinas é evidência da mudança normativa que a FATF vem promovendo no sistema internacional desde os anos 1990. Por meio de um discurso técnico validado por *experts* e uma ampla rede de Estados e organizações que apoiam e promovem suas normas, a FATF foi um ator fundamental na emergência das normas antilavagem de dinheiro e contra o financiamento do terrorismo.

Em segundo momento, este trabalho se dedicou a analisar os reflexos da adoção da nova legislação frente a Conta Capital

Financeira e o PIB das Bahamas. Foi observado que as mudanças da legislação tiveram um impacto considerável nas contas externas, de forma a ser possível elencar o período da mudança da legislação como um dos principais momentos do período analisado. A observação da contração do PIB e da CCF durante a virada do século faz com que a classifiquemos, de forma inegável, juntamente com o período da crise de 2008, como um dos momentos de viragem da economia bahamense durante o período.

A constatação vinda da análise das contas externas leva a outra conclusão ainda mais notável e que justifica e reforça a empreitada teórica deste trabalho: apesar dos prejuízos subsequentes às ações do governo bahamense no que se refere à transparência do sistema financeiro, as ações da FATF e de seus Estados membros foram capazes de persuadir o governo e conformar suas ações às normas emergentes. Assim, por meio de uma abordagem normativa, pouco usual para uma questão associada à economia política, este artigo refletiu sobre o papel da identidade e das regras no comportamento dos agentes em um contexto que implica relevantes custos macroeconômicos para o país.

## Referências

BLAZEJEWSKI, Kenneth S. The FATF and Its Institutional Partners: Improving the Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Networks. **Temp. Int'l & Comp. LJ**, v. 22, p. 1-61, jan. 2008.

CARICOM. **Balance of payments of CARICOM member states (1990-1999)**. Georgetown: 2001. Disponível em: <http://statistics.caricom.org/Files/Publications/BALANCE%20OF%20PAYMENTS%20OF%20CARICOM%20MEMBER%20STATES%201990-1999.PDF>. Acesso em: 29 out. 2018.

CARICOM. **Balance of payments of CARICOM member states (2003-2012)**. Georgetown: 2013. Disponível em: <https://caricom.org/store/balance-of-payments-of-caricom-member-states-2003-2012>. Acesso em: 29 out. 2018.

COX, Dennis. **Handbook of Anti-Money Laundering**. Cornwell: John Wiley & Sons, 2014

DAMAI, Alain. The Financial Action Task Force. In: MULLER, Wouter H.; KÄLIN, Christian H.; GOLDSWORTH, John G (ed). **Anti-Money Laundering: Law and Practice**. West Sussex: John Wiley & Sons, 2007. p. 69-81.

HÜLSSE, Rainer. Creating demand for global governance: The making of a global money- laundering problem. **Global society**, v. 21, n. 2, p. 155-178, mai. 2007.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Offshore financial centers**: IMF background paper. jun. 2000. Disponível em: [https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm#II\\_A](https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm#II_A). Acesso em: 22 out. 2018.

FATF. **Review to Identify Non-Cooperative Countries and Territories.**

FATF, Paris: FATF Secretary. 2002. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2001%202002%20NCCT%20ENG.pdf>. Acesso em: 29 out. 2018.

FATE. **What do we do.** FATE, 2017. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/>. Acesso em: 2 out. 2018.

FINCEN. **FinCEN Advisory: Transactions Involving The Bahamas.** FinCEN, jul. 2000. Disponível em: <https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/advis13.pdf>. Acesso em: 29 out. 2018.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 54, n. 4, p. 887-917, outono 1998.

FINNEMORE, Martha. **National interests in international society.** Nova Iorque: Cornell University Press, 1996.

JOHNSON, Jackie. Blacklisting: Initial reactions, responses and repercussions. **Journal of Money Laundering Control**, v. 4, n. 3, p. 211-225, jan. 2001.

KATZENSTEIN, Peter. Introduction: Alternative Perspectives on National Security. In: KATZENSTEIN, Peter. (ed.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics.** Nova Iorque: Columbia University Press, 1996, p. 1-32.

KERWER, Dieter; HÜLSSE, Rainer. How international organizations rule the world. **Journal of International Organizations Studies**, v. 2, n. 1, 2011.

KLOTZ, Audie. Norms reconstituting interests: global racial equality and US sanctions against South Africa. **International Organization**, v. 49, n. 3, p. 451-478, 1995.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The institutional dynamics of international political orders. **International organization**, v. 52, n. 4, p. 943-969, 1998.

OLIVEIRA, Inês Sofia de. **Anti-Money Laundering: the conditions for global governance and harmonisation.** 2014. Dissertação (PhD em Política) - The University of Edinburgh, Edinburgo, 2014.

POULIOT, Vincent. Practice tracing. In: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (ed.). **Process tracing: from metaphor to analytic tool,** Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 237-59.

REUTER, Peter; TRUMAN, Edwin M. The Anti-Money Laundering Regime. In: REUTER, Peter; TRUMAN, Edwin M. (ed.) **Chasing Dirty Money.** Maryland: Peterson Institute for International Economics, 2004, p. 45-103.

SHARMAN, Jason C. Power and Discourse in Policy Diffusion: Anti-Money Laundering in Developing States. **International Studies Quarterly**, v. 52, n. 3, p. 635-656, 2008.

THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS. **Annual Report and Statement of account**

Nassau: 2000. Disponível em: <http://www.centralbankbahamas.com/publications.php?cmd=view&id=11703>. Acesso em: 29 out. 2018.

THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS. **Annual Report and Statement of account**

Nassau: 2001. Disponível em: <http://www.centralbankbahamas.com/publications.php?cmd=view&id=10690>. Acesso em: 29 out. 2018.

THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS. **Annual Report and Statement of account**

Nassau: 2002. Disponível em: <http://www.centralbankbahamas.com/publications.php?cmd=view&id=11832>. Acesso em: 29 out. 2018.

THE COMMONWEALTH. **Bahamas, The Economy**. Disponível em: <https://the-commonwealth.org/our-member-countries/bahamas/economy>. Acesso em: 4 fev. 2020.

WECHSLER, William F. Follow the Money. **Foreign Affairs**, v. 80, n.4, p. 40-57, 2001.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WORLD BANK. **GDP growth rate Bahamas**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2010&locations=BS&start=1990>. Acesso em: 27 out. 2018

*Recebido em: 10/10/2019*

*Aprovado em: 25/11/2019*

# Cooperação regional em uma perspectiva geopolítica: o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)

## *Regional cooperation in a geopolitic perspective: the Amazon Cooperation Treaty*

Ana Carolina Dias Terra\*  
Rafaela Mello Rodrigues de Sá\*\*  
Stephanie Braun Clemente\*\*\*

### Resumo

O presente trabalho busca entender de que forma a Amazônia foi instrumento para a cooperação regional, incentivando uma Política Externa voltada para seus vizinhos. Iniciando com um apanhado teórico, o artigo analisa as questões geopolíticas direcionadas ao território amazônico. Posteriormente, é demonstrado as ações da Política Externa Brasileira no período demarcado entre década de 1970, com a criação do Tratado de Cooperação Amazônica, até a década de 1990, com a ampliação deste para a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, com a finalidade de examinar as iniciativas propostas e negociadas em âmbito regional. Com intuito de perceber a influência de questões geopolíticas no incentivo à cooperação regional, é destacado o conceito da soberania territorial por meio dessas questões que evidenciam a importância da cooperação para evitar ingerências externas.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira. Amazônia. Geopolítica Brasileira. Cooperação Regional. Tratado de Cooperação Amazônica.

### Abstract

This paper seeks to understand how the Amazon rainforest was an instrument for regional cooperation, encouraging a foreign policy directed to Brazil's neighbor countries. Starting with a theory debate, the article analyzes the geopolitical issues directed to the Amazonian territory. After that, the actions of the Brazilian Foreign Policy in a certain period, between the decay of 1970, with the creation of the Amazon Cooperation Treaty, and the decay of 1990, with its enlargement to Amazon Cooperation Treaty Organization, are demonstrated to examine the initiatives proposed and negotiated at the regional level. In order to understand the influence of geopolitical issues in the encouragement of regional cooperation, the concept of territorial sovereignty highlights the cooperation instruments in order to avoid external interference.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy. Amazon Rainforests. Brazilian Geopolitic. Regional Cooperation. Amazon Cooperation Treaty.

\* Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e pesquisadora no Grupo de Estudos da América Latina (GEAL). Contato: caroldiastera@gmail.com

\*\* Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP), pesquisadora no Grupo de Estudos da América Latina (GEAL) e assistente da Revista InfoNeiba da UERJ. Contato: rafaelamello12@live.com

\*\*\* Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP), pesquisadora no Grupo de Estudos da América Latina (GEAL) e assistente da Revista InfoNeiba da UERJ. Contato: stephaniebraunclemente@hotmail.com

## **Introdução**

A Floresta Amazônica nos últimos 50 anos se tornou um importante objeto de debate, observado pelo aumento de sua relevância na política nacional e internacional. Sendo em abordagens geopolíticas dos governos militares ou em perspectivas ambientalistas no âmbito global, a Amazônia é um assunto com grande destaque atualmente. Suas características geográficas e abundância de recursos, provocam um aumento da preocupação brasileira sobre ameaças a esse território, já que 60% da região amazônica é considerada território brasileiro. Além disso, a constatação de que 40% da região sul-americana é composta pela Amazônia, ocasionou um aumento dos debates, entre os 8 países que dividem esse vasto território, sobre a vulnerabilidade dessa região.

Dentro desse contexto, as teorias geopolíticas que versam sobre questões de soberania amazônica coincidem com os debates para a cooperação regional; de modo que reconhecem a importância da cooperação para que seja possível um compartilhamento de responsabilidades entre os países amazônicos.

O artigo em questão tem como objetivo entender de que forma as teorias geopolíticas explicam as ações de política externa em direção à cooperação regional, explorando dois instrumentos multilaterais: o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e a Organização do Tratado da Cooperação Amazônica (OTCA), seu avanço à institucionalização.

Uma das justificativas para a definição deste objeto de estudo foi a comemoração dos 40 anos da assinatura do Tratado no dia 3 de julho de 2018, marcando um longo período de cooperação regional e multilateralismo na região amazônica.

## **Visão geopolítica da Amazônia**

Para entender as ações da Política Externa Brasileira em direção à Amazônia, é importante entender os ciclos diplomáticos em torno da região. De acordo com Paula Gomes Moreira (2014), o primeiro ciclo diplomático retrata a assinatura do Tratado de Madri (1750), o qual legaliza a posse do território amazônico à Coroa Portuguesa, a partir da definição dos limites coloniais entre Portugal e Espanha. O segundo ciclo diplomático é descrito no período do Império, quando um dos principais objetivos da política externa eram

as definições das fronteiras nacionais. Após o estabelecimento da República, é possível analisar o terceiro ciclo diplomático, o qual é marcado pela cooperação regional e pela preservação do território amazônico (MOREIRA, 2014).

As preocupações com relação a região amazônica, ao longo do tempo, vêm sendo o centro de debate entre alguns geopolíticos brasileiros como Carlos de Meira Mattos (1980), análise presente na obra “A Amazônia e o Livro”, de Eduardo Villas Bôas (2013); Therezinha de Castro (1998), com seu livro “Rumo à Amazônia: Problemática Geopolítica”; e Bertha K. Becker (2004), na obra “Geopolítica da Amazônia”. Analisando os autores supracitados, a integração regional é imprescindível para a garantia de uma autonomia sobre a Amazônia. É necessário que os países possuidores de partes do território amazônico se coordenem a fim de estabelecer soberania na região evitando a interferência externa.

O general Carlos de Meira Mattos<sup>4</sup>, pertencente às forças armadas brasileiras, foi responsável pelo projeto de “Brasil Potência” durante o governo militar. “[...] Mattos tenta estabelecer conceitos básicos como o de poder, o de potência mundial e o papel do Estado como coordenador do esforço para se alcançar o desenvolvimento” (LUZ GABRIEL, 2012, p. 7). Em seus estudos para a criação de um pensamento geopolítico brasileiro o autor, em sua obra “Projeção mundial do Brasil” de 1960, ressalta as potencialidades que o país detinha para alcançar o projeto de potência; potencialidades econômicas (como a extensão territorial brasileira e a possibilidade de criação de um mercado consumidor interno), políticas (um Estado com poder centralizado) e sociais (ausência de conflitos sociais devido a não segregação da população) (MATTOS, 1960).

Dentro do contexto histórico da Guerra Fria, Mattos vê os desequilíbrios regionais e os vácuos de ocupação existentes no Brasil como problemáticas para a execução do projeto que colocaria o país no patamar das potências centrais. A Amazônia, para Mattos, era um dos pontos mais vulneráveis da formulação estratégica do país e sua integração ao território brasileiro era um aspecto fundamental para garantir o projeto brasileiro (LUZ GABRIEL, 2012).

Em “Uma Geopolítica Pan-Amazônica” (1980), Mattos aponta que a vulnerabilidade deste território se daria principalmente por dois motivos, a dificuldade de se controlar a fronteira da região (a fim

4. Carlos de Meira Mattos, general de divisão brasileiro, professor e pensador geopolítico.

de delimitar e controlar os tráfegos) e a presença de potências estrangeiras no território principalmente a partir da compra de terras. Essas problemáticas afetariam diretamente a garantia da soberania brasileira na região. “[...] [O] pensamento de Meira Mattos alicerça-se [...] na perspectiva realista das Relações Internacionais (pela qual o poder é entendido como última garantia da soberania, segurança e desenvolvimento do Estado)” (FREITAS, 2004, p. 66); sendo assim, eram necessários projetos voltados para a região amazônica a fim de dar maior poder ao Brasil sobre a região, garantindo a soberania Estatal.

Partindo dessa visão, o autor proporá algumas medidas como o monitoramento da região amazônica (para descobrir as potencialidades econômicas da região), a construção de núcleos de desenvolvimento para integrar a região ao resto do país, um projeto nacional voltado para a integração da região com o centro-oeste (Transamazônica) e para a atração de empresas para fomentar o desenvolvimento (Zona Franca de Manaus), e, sobretudo, um projeto regional, no qual este artigo se desdobrará mais a fundo, o Tratado de Cooperação da Amazônia (TCA) (MATTOS, 1980). Segundo Pedro Henrique Luz Gabriel (2012, p. 10), “Esse plano geopolítico (TCA) solucionaria a questão da discrepância entre abundância de recursos e economia subdesenvolvida tornando o Brasil uma grande potência tropical.”

Therezinha de Castro<sup>5</sup> (1998), também em seus estudos para a formulação de um pensamento geopolítico brasileiro tece considerações muito semelhantes às de Meira Mattos, apesar da autora fugir do escopo militar. Therezinha utiliza a geo-história, leitura da história a partir da geografia, para fundamentar seus pensamentos acerca da necessidade de proteger a região amazônica e realizar processos de integração com os países fronteiriços. Dentro do contexto do fim da Guerra Fria e dos novos temas das Relações Internacionais, a autora vê também o surgimento de novas ameaças. Sendo assim, ela aponta áreas sensíveis onde o Brasil deve atuar, uma dessas áreas é o estuário amazônico. Em seu texto “Rumo à Amazônia” de 1998 aponta as questões amazônicas dentro de um debate ambiental internacional no qual se delineava a necessidade de proteção, preservação e transformação da região em um bem comum da humanidade, isso implicaria “[...] não só na perda da soberania como da própria identidade histórica, facilitada pela luta de grupos contribuindo para

5. Therezinha de Castro, historiadora, geógrafa, pesquisadora, escritora, professora brasileira e pensadora geopolítica.

o esfacelamento do todo nacional” (CASTRO, 1998, p. 17). Ou seja, Therezinha observa que a criação de instrumentos para garantir a soberania brasileira sobre o todo de seu território é fundamental.

Assim como Mattos, Therezinha (1998) compreende que o controle e ocupação do estuário amazônico é imprescindível dentro da base geoestratégica brasileira. As ideias e propostas de “desnacionalização” da Amazônia são os principais motivos para fundamentar maior presença brasileira na área assim como a compra de terras na Amazônia por empresas estrangeiras que buscam a exploração do território. Além disso, a integração regional por meio do TCA permite que os países com território amazônico resolvam suas problemáticas entre si, evitando presença exterior na região. Therezinha deixa claro suas preocupações com relação à ingerência externa, e mostra que até grupos internos acabam por permitir essa interferência: “[...] podemos assim afirmar que as intromissões externas são reflexos de omissões internas” (CASTRO, 1998, p. 21).

Therezinha de Castro (1998) também levanta um debate muito importante na questão amazônica no que diz respeito a preservação *versus* uso da floresta e seus recursos. A ideia de um ambientalismo latente na década de 90 como um dos novos temas das relações internacionais, traz para o pensamento de Therezinha uma problemática com a qual o Brasil deve lidar. As necessidades de desenvolvimento econômico do país encontrariam um grande muro a sua frente, a preservação do meio ambiente. Juntando a nova formulação da economia mundial com as questões ambientais, era impensável o uso da Amazônia como fomento do desenvolvimento brasileiro; existia a ideia de que a região amazônica deveria se manter completamente intacta, sem nenhum projeto de desenvolvimento voltado para ela. Therezinha diz que “[a] causa econômica é o fator precípua de toda a reação internacional contra a ação nacional em prol do desenvolvimento da Amazônia” (CASTRO, 1998, p. 43). Ela ainda lembra que é impossível discutir preservação ambiental sem se falar em desenvolvimento econômico; para Therezinha é preciso pensar a região não apenas como um banco genético, é preciso discutir o problema da pobreza (CASTRO, 1998).

Corroborando com os pensamentos de Therezinha de Castro, Bertha Becker<sup>6</sup> (2004), outra importante pensadora na formulação

---

6. Bertha K. Becker, geógrafa, pesquisadora, escritora, professora brasileira e pensadora geopolítica.

de uma geopolítica brasileira, também ressalta a necessidade da formulação da política ambiental passar pela ideia do desenvolvimento principalmente no que tange os países menos desenvolvidos. Para Bertha, a ideia de “preservar por preservar” não é completa (BECKER, 2004), é necessário preservar para ter capacidade de se desenvolver a partir disso. Seria a Amazônia com utilidade para a sociedade além da simples preservação ambiental. Dentro disso, a autora defende uma cooperação regional para garantir a soberania e o uso consciente da Amazônia para fomentar o desenvolvimento dos Estados que a partilham.

Trata-se de uma nova escala para pensar e agir na Amazônia. Esse dado é importante por múltiplas razões. Primeiro, porque a união dos países amazônicos pode fortalecer o Mercosul e, de certa maneira, construir um contraponto nas relações com a Alca e com a própria União Europeia. Em segundo lugar, para ter uma presença coletiva e uma estratégia comum no cenário internacional, fortalecendo a voz da América do Sul. Em terceiro lugar, porque é fundamental para estabelecer projetos conjuntos quanto ao aproveitamento da biodiversidade e da água, inclusive nas áreas que já possuem equipamento territorial e intercâmbio, como é o caso das cidades gêmeas localizadas em pontos das fronteiras políticas. (BECKER, 2004, p. 79).

Sendo assim, Bertha Becker propõe que os países da região amazônica, através do aprofundamento dos processos de integração como o TCA, tendem a ter ganhos individuais e em conjunto para si e para a região.

## **Cooperação regional: do tratado à institucionalização**

De acordo com as teorias geopolíticas, a manutenção da soberania do território da Amazônia é um objetivo não só do Brasil, como também dos países que compartilham este território. Com a estratégia de criar consensos e colaborações mútuas entre os 8 países (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), foi assinado em 3 de julho de 1978, em Brasília, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), no governo de Ernesto Geisel. Segundo informações do site oficial do Itamaraty, o objetivo do tratado era promover desenvolvimento para a região e reforçar a soberania dos países que partilham a Amazônia (ITAMARATY, 2018). De modo que o fortalecimento da cooperação regional seria o principal instrumento para alcançar esses objetivos.

Segundo Siguenoli Miyamoto<sup>7</sup> (1989), a decisão do Brasil de direcionar esforços para a região setentrional da América do Sul pode ser descrita por meio de dois motivos. O primeiro deles foi a crise do petróleo, que criou a necessidade de garantir fontes energéticas, chamando a atenção para a Venezuela como uma oportunidade. O segundo motivo pode ser analisado pela possibilidade de neutralizar a crítica dos vizinhos brasileiros em relação ao papel hegemônico do Brasil na região (MIYAMOTO, 1989).

Segundo Daniel de Campos Antiquera<sup>8</sup> (2006), a articulação para o TCA gera três níveis de interesse em relação à atuação da Política Externa Brasileira. O primeiro nível de interesse, o nível internacional, retrata a forma como o Tratado é uma resposta ao debate internacional sobre as questões ambientais e sobre a defesa da soberania e do direito ao desenvolvimento dos países amazônicos. O nível regional demonstra a aproximação com os vizinhos, sob uma ótica cooperativa, a partir da redução das ameaças mútuas entre os atores regionais. A nível amazônico, é importante destacar a utilização do tratado como instrumento para auxiliar no desenvolvimento, na preservação e na proteção territorial dos países que compartilham a Amazônia (ANTIQUERA, 2006).

A partir do artigo escrito pelo Embaixador Rubens Ricúpero<sup>9</sup> (1984), negociador e articulador do TCA, é possível visualizar uma perspectiva prática do tratado e da visão da época. Em seu artigo sobre o TCA, ele demonstra como as negociações foram favoráveis, em uma atmosfera de harmonia e colaboração. Para ele, haviam interesses mútuos para o desenvolvimento da vida material entre os países-membros, situação que facilitava a diplomacia amazônica. Dentre estes interesses, pode-se destacar: [...] a exploração do petróleo no Peru, Equador e Colômbia, no fomento à pecuária na Bolívia, na implantação da siderurgia, da indústria pesada e da usina hidrelétrica na Venezuela, nos projetos hidrelétricos e de alumínio no Suriname e na Guiana. (RICÚPERO, 1984, p. 179).

Analisando o texto do tratado, é possível identificar três objetivos que se destacam: o Desenvolvimento, a Soberania e a Preser-

7. Professor da UNICAMP que escreve sobre Política Externa Brasileira, Integração Regional e Defesa e Segurança Sul-Americana.

8. Autor de Dissertação de Mestrado pelo Programa San Tiago Dantas que aborda a criação do TCA e seu avanço como Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

9. Negociador e Articulador do TCA enquanto era Chefe da Divisão da América Meridional – II e de Fronteiras do Governo de Ernesto Geisel.

vação. A busca pelo desenvolvimento é abordada no Artigo I, que expressa a necessidade de esforços conjuntos para que sejam produzidos resultados equitativos e mutualmente proveitosos. A preocupação com a Soberania é exposta no Artigo IV, determinando o uso exclusivo dos recursos naturais aos países detentores da soberania territorial. O entendimento que a Preservação deve ser um compromisso das partes é apresentado pelo Artigo VII, cujo texto propõe o intercâmbio de informações de pesquisa científica, além de trocas de conhecimento a respeitadas medidas sobre a conversação dos territórios, para manter o equilíbrio ecológico. (TCA, 1978)

Conforme o documento *“Programas Binacionales de Cooperación Fronteriza - Un Modelo para el Desarrollo de la Amazonía”* divulgado pela OEA (Organização dos Estados Americanos), o tratado descreve que a colaboração entre os países amazônicos deve ocorrer em diversas áreas, como: o intercâmbio de conhecimento, a racionalização dos recursos naturais, a preservação do patrimônio, a navegação da bacia amazônica, entre outras medidas (OEA, 2018).

O Tratado de Cooperação Amazônica possui uma estrutura que define os espaços de diálogo entre os países-membros. Dentro dessa estrutura, há dois órgãos que merecem ser destacados. O primeiro deles é a Reunião de Ministros das Relações Exteriores, órgão máximo da estrutura do tratado, que busca “fixar as diretrizes básicas da política comum, apreciar e avaliar o andamento geral do processo de cooperação amazônica e adotar as decisões tendentes à realização dos fins propostos no tratado” (TCA, 1978, p. 189). O outro órgão é o Conselho de Cooperação Amazônica (CCA), que é formado por “representantes diplomáticos de alto nível dos países-membros, e deve velar pelo cumprimento dos objetivos do Tratado e das decisões adotadas pelos Ministros de Relações Exteriores” (TCA, 1978, p. 190).

Com o intuito de analisar o avanço da cooperação regional no âmbito amazônico, é interessante destacar os movimentos multilaterais feitos pelos governos na década de 1990. Analisando o conceito de autonomia pela participação<sup>10</sup>, há um redirecionamento da política externa com o objetivo de ir contra uma posição de subordinação com os Estados Unidos. De modo que, “em dezembro de 1992, o Brasil anunciou o lançamento da Iniciativa Amazônica,

10. Estratégia de Política Externa que preza pela participação em Instituições e Regimes Internacionais, com foco nas relações multilaterais, com o objetivo de influenciar a estrutura internacional pela participação.

que visava a negociação de acordos de complementação econômica com os países-membros” do TCA (MELLO, 2002, p. 38). Em seguida, em 1995, há uma reunião dos chanceleres dos países-membros na cidade de Lima com o objetivo de estabelecer uma Secretaria Permanente para solidificar os objetivos.

Após 3 anos dessa reunião, foi assinado o Protocolo de Emenda ao TCA em Caracas, dando caráter institucional à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Dessa forma, foi garantida a categoria de personalidade jurídica internacional, permitindo a assinatura de acordos com atores internacionais “atuar nos fóruns multilaterais e adquirisse empréstimos internacionais para promover projetos de preservação ambiental e de infraestrutura importantes para a integração da região” (SANTOS, 2014, p. 114). O Acordo Sede foi assinado somente em 2002 entre o Brasil e a OTCA, definindo Brasília como sede da Organização, sendo a única organização internacional estabelecida no Brasil.

De acordo com o site da organização, a OTCA é uma organização intergovernamental que incentiva o desenvolvimento sustentável e a inclusão social da região amazônica. A instituição deve exercer funções como: coordenar as autoridades e os organismos governamentais; promover a cooperação e executar as resoluções definidas entre os membros; preparar e atualizar as documentações e as informações; entre outras funções que promovem a capacidade institucional (OTCA, 2002).

Em menos de 20 anos, portanto, o Tratado de Cooperação Amazônica se institucionalizou, demonstrando o avanço da cooperação regional na Amazônia. Após analisar este avanço, é interessante demonstrar a importância do uso deste instrumento multilateral para garantir ganhos mútuos entre os membros, além de permitir o compartilhamento das responsabilidades em questões que transcendem a soberania interna. Ademais, faz-se necessário destacar a reafirmação da soberania estatal como um objetivo comum entre os países, importante para o processo de cooperação regional.

## Teorias e estratégias aplicadas

Pode-se analisar assim a importância que as teorias geopolíticas brasileiras acerca da proteção e desenvolvimento do território da Amazônia, com vistas a preservar a soberania dos chamados “Estados Amazônicos”, têm no sentido de mostrar como a coope-

ração entre estes é central para tal. Desta forma, o TCA foi um mecanismo de integração vital para a manutenção principalmente do controle brasileiro sobre a região, que é estrategicamente importante para o país.

O Brasil buscou fortalecer o TCA como um instrumento diplomático capaz de se articular com os países amazônicos em torno da ideia de desenvolvimento sustentável da Amazônia e de elaboração de uma visão comum para a região a fim de reforçar o seu perfil regional e internacional. (BECKER, 2007 apud SANTOS, 2014, p. 115).

A partir de fontes disponibilizadas pelo CPDOC, é perceptível que a questão da soberania nacional foi preservada com a assinatura deste Tratado, que se apresentou como uma forma de “atitude positiva da diplomacia brasileira”. Isso por que era essencial para a Nação manter e proteger suas fronteiras aéreas e terrestres em tal região. Porém as forças armadas do país não tinham à sua disposição a tecnologia de controle necessária para tal, delegando então a temática das fronteiras às negociações no âmbito do TCA, de forma que não apenas a soberania brasileira, mas a de todos os Estados amazônicos fosse alcançada, evitando ingerências externas na região (CPDOC, 2009). E, além da proteção fronteiriça (que é uma preocupação de política externa do país desde os primórdios da República, com Barão do Rio Branco no comando da chancelaria brasileira), a geografia de tal região também era muito importante para o país, pois:

O governo brasileiro via ainda a Amazônia como uma espécie de “calcanhar-de-aquiles” da segurança nacional e da geopolítica continental. Para se ter uma ideia do que a Amazônia representa em termos de território, a definição oficial de Amazônia Legal Brasileira, de 1946, envolve os estados do Pará, Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, partes do estado do Mato Grosso, do estado de Tocantins (a partir de 1988) e do estado do Maranhão — ou seja, mais da metade do território brasileiro (CPDOC, 2009, s/p).

A análise acerca da soberania nacional é presente nos trabalhos de Bertha Becker e Meira Mattos. De acordo com o pensamento de Becker, a Amazônia exerce papel geopolítico importante frente aos interesses políticos internos e externos do Brasil. No plano interior, a integração da região é enxergada como capaz de promover “o equilíbrio geopolítico interno, oferecendo uma solução conjunta para os problemas” (BECKER, 1974, p. 11). Assim, as tensões demográficas da periferia do país seriam então resolvidas, já que aconteceria

um redirecionamento das correntes migratórias do Nordeste para a Amazônia, o que por sua vez aliviaria não apenas a periferia, mas também o centro, já abarrotado pelo grande êxodo rural (BECKER, 1964). Por outro lado, no plano externo as implicações geopolíticas de tal integração também são significativas, ao dizer respeito à defesa do território e manutenção da soberania brasileira, pois “[o] grande vazio demográfico e a posição setentrional, extrínseca ao sistema espacial nacional, tornam a região extremamente vulnerável a interesses estrangeiros” (BECKER, 1974, p. 11).

Meira Mattos (1980) também tem a região pan-amazônica como central para o desenvolvimento e preservação soberana do país, pois assim se resolveria a questão do chamado “cerco hispânico”, uma questão estratégica, já que por meio da assinatura do tratado tornaria os outros Estados amazônicos seus aliados, ao passo que daria consecução ao plano de desenvolvimento e ocupação das regiões limítrofes da parte brasileira do território amazônico. Assim, seria solucionada a questão da desigualdade entre abundância de recursos e economia subdesenvolvida, possibilitando ao Brasil se tornar uma “potência tropical”.

Assim, no âmbito do TCA é possível analisar também o avanço no entendimento brasileiro acerca da região. A preservação soberana do território por parte do Brasil é primordial por diversas questões apontadas anteriormente, porém, a assinatura do Tratado mostra como o entendimento sobre a importância da cooperação em torno da região se torna vital. Com ele, a busca conjunta pela preservação, desenvolvimento e soberania é ressaltada, de forma a trazer ganhos conjuntos para os envolvidos. O olhar nacional compreendido como “ganhos relativos”<sup>11</sup> é substituído então por uma busca por “ganhos absolutos”<sup>12</sup> no entorno regional.

Entretanto, o Tratado de Cooperação Amazônica foi de suma importância, não apenas na questão da manutenção da soberania brasileira e dos Estados Signatários, mas também por trazer em si aspectos de preservação do meio ambiente, que dialogam com o pensamento de Berta Becker ao propor formas de desenvolvimento condizentes com as especificidades terceiro-mundistas, respeitando a ideia

11. Conceito utilizado pelas correntes realistas de relações internacionais, que compreendem que os Estados buscam acumular ganhos para si nas interações com outros Estados.

12. Conceito utilizado pelas correntes liberais de relações internacionais. Para os liberais, os Estados buscam cooperar e é possível que todos ganhem, ainda que tais ganhos se deem de forma assimétrica.

de que este avanço não pode mais obedecer à lógica de um desenvolvimento predatório “desencadeado pelo centro, e com uma visão a partir do centro”, um “processo que se efetua sem considerar a realidade e as necessidades da periferia do ponto de vista de suas populações, acarretando grandes inconvenientes” (BECKER, 1974, p. 6).

Outro ponto importante em que a assinatura do tratado tem interação direta com teorias geopolíticas é a questão do desenvolvimento da localidade. O tratado busca a consolidação de um tipo de desenvolvimento sustentável dos territórios amazônicos, buscando um equilíbrio entre as variáveis de crescimento econômico e preservação do meio ambiente, pois se entende que estas são responsabilidades intrínsecas à soberania das nações envolvidas e que um ambiente de cooperação facilita o estabelecimento e cumprimento de projetos benéficos para a região, como por exemplo, de aproveitamento da biodiversidade, da biogenética e da água.

Um desenvolvimento não predatório do território amazônico é a prioridade a ser seguida, preservando esse local do modo de progresso dos Estados desenvolvidos, que exige um uso intensivo dos recursos naturais, não se adequando à realidade Amazônica. Deve-se então aproveitar as riquezas e o conhecimento presentes nessa vasta região para alcançar as metas da cooperação. Becker reconhece que “há que se substituir a política de ocupação por uma política de consolidação do desenvolvimento” (BECKER, 2005, p. 83).

## Considerações finais

Após analisar as formulações teóricas a respeito da visão geopolítica da Amazônia e a utilização do TCA como um instrumento de manutenção da soberania nacional brasileira e integração regional, é possível observar como os debates geopolíticos a respeito da região ganharam força e novas óticas no decorrer dos anos. Meira Mattos, Therezinha de Castro e Bertha Becker enxergam a importância do Amazônia para o Brasil não só como uma questão territorial/fronteiriça, mas também apontando o desdobramento dos debates amazônicos dentro das perspectivas políticas e de desenvolvimento; tanto regionais quanto internacionais.

Apesar da incerteza com relação ao futuro do Tratado Pan-Amazônico e das políticas que hão de ser realizadas direcionadas a região, verifica-se a instrumentalização da cooperação regional para um objetivo maior, de garantia da soberania e busca pelo de-

envolvimento dos países amazônicos. Sendo importante destacar a mudança de perspectiva acerca do território amazônico, visão que se inicia com viés nacionalista sobre a Amazônia, e se transforma em uma perspectiva de território partilhado pela cooperação regional, mas ainda mantendo a soberania unitária.

Uma das justificativas apresentadas anteriormente a respeito da produção deste artigo baseia-se na comemoração dos 40 anos da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, no dia 3 de julho de 2018, marcando um longo período de cooperação regional e multilateralismo na região amazônica. No entanto, esta celebração coincide com a revisão da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica, que delimitará os objetivos da Organização para o próximo decênio. Sendo assim, o debate sobre o futuro deste projeto de integração se torna mais latente; principalmente devido às inclinações de alguns governos emergentes na região para uma agenda menos pautada em cooperações multilaterais e debates ambientais.

## Referências

- ANTIQUERA, Daniel de Campos. **A Amazônia e a Política Externa Brasileira: Análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e a sua Transformação em Organização Internacional (1978-2002)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia**. Conferência do Mês do Instituto de Estudos Avançados da USP proferida pela autora em 27 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2018.
- BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia**. Estud. av., São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, abr. 2005. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 02 abr.2020.
- BECKER, Bertha K. **A Amazônia na Estrutura Espacial do Brasil**. R. Bras. Geog., Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 3-37, abr-jun. 1974.
- CASTRO, Therezinha de. **Rumo à Amazônia: Problemática Geopolítica**. Rio de Janeiro: Editora UNIGRAF, 1998.
- CPDOC, **Tratado de Cooperação Amazônica**. 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tratado-de-cooperacao-amazonica-1978>. Acesso em: 15 nov. 2018.
- FREITAS, Jorge Manuel da Costa. **A escola Geopolítica Brasileira**. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército Editora, 2004.
- ITAMARATY. **Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/691-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca>. Acesso em: 15 nov. 2018.

LUZ GABRIEL, Pedro Henrique. **O Papel de Meira Mattos no Pensamento Geopolítico Brasileiro**. Disponível em: [https://www.academia.edu/8311597/O\\_papel\\_de\\_Meira\\_Mattos\\_no\\_Pensamento\\_Geopol%C3%ADtico\\_Brasileiro?auto=download](https://www.academia.edu/8311597/O_papel_de_Meira_Mattos_no_Pensamento_Geopol%C3%ADtico_Brasileiro?auto=download). Acesso em: 19 nov 2018.

MATTOS, Carlos de Meira. **Projeção mundial do Brasil**. São Paulo: Gráfica Leal Ltda, 1960.

MATTOS, Carlos de Meira. **Uma Geopolítica Pan-Amazônica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed, 1980.

MELLO, Flávia de Campos. Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo v. 16, n. 1, p. 37-43, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v16n1/12122.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2018.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília - DF, v.1, p. 145-163, mar. 1989. Disponível em [https://www.academia.edu/1756926/Diplomacia\\_e\\_militarismo\\_o\\_Projeto\\_Calha\\_Norte\\_ea\\_ocupacao\\_do\\_espaco\\_amazonico](https://www.academia.edu/1756926/Diplomacia_e_militarismo_o_Projeto_Calha_Norte_ea_ocupacao_do_espaco_amazonico). Acesso em: 23 nov. 2018.

MOREIRA, Paula Gomes. Origens da Política Externa Brasileira na Amazônia: formação de fronteiras e ciclos diplomáticos. *Meridiano 47*, Brasília, v. 15, n. 141, p. 03 - 09, jan./fev. 2014. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/9804/7618>. Acesso em: 20 nov. 2018.

OEA. **Programas Binacionales de Cooperación Fronteriza**: Un Modelo para el Desarrollo de la Amazonía. Disponível em: <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea08b/ch14.htm#2.%20o%20tratado%20de%20cooperacao%20amazonica>. Acesso em 15 nov. 2018.

OTCA. **Regulamento da Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**, 2002. Disponível em: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/eb44e916695c39f6633f92ee1b8f48de.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

RICÚPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 21, n. 81, p.177-196, jan./mar. 1984.

SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. A Amazônia como Instrumento da Política Externa Brasileira. **Revista Aurora**, São Paulo, v. 7 n. 2, p. 109 - 122, jan./jun. 2014.

**TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA** (TCA), Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 3 jul. 1978.

VILLAS BÔAS, Eduardo Dias da Costa. Meira Mattos: A Amazônia e o Livro. **CADERNOS de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 43 - 75, dez. 2013. Disponível em: < [ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEE/article/download/1257/1214](http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEE/article/download/1257/1214)>. Acesso em: 19. Nov. 2018.

*Recebido em: 04/09/2019*

*Aprovado em: 11/02/2020*

## Chamada de artigos

**FRoNteIRA**, Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, publicada pelo Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, dirige-se aos estudantes de cursos de graduação de Relações Internacionais do Brasil – embora aceite artigos de graduandos em outros cursos e/ou de fora do país. Projetada para ser um fórum permanente de expressão e debate entre estudantes, a revista tem como objetivo estimular a iniciação científica. A sua qualidade, reconhecida pelo processo de classificação Qualis/Capes, é assegurada por um Conselho Editorial composto por professores e pesquisadores de todo o país.

### Entrega de artigos

A Revista *FronTeira* opera em fluxo contínuo. Os artigos serão analisados conforme ordem de chegada.

### Normas de produção

O artigo deve ser entregue em formato .doc pelo sistema da Revista *FronTeira*, em que o(s) autor(es) deverão cadastrar suas informações, como, por exemplo, nome completo do autor, o curso de graduação a que está vinculado, telefone e e-mail de contato.

A *FronTeira* atenta ainda para as seguintes considerações:

- 1 - O autor deve estar cursando, obrigatoriamente, o nível de graduação ou ter concluído o curso há, no máximo, um ano;
- 2 - Os artigos enviados devem ser inéditos;
- 3 - Todo e qualquer artigo enviado à Revista *FronTeira* será submetido ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão soberana acerca do mérito da proposta;
- 4 - Os artigos devem ser gravados e impressos em Word, com texto digitado em espaçamento duplo, *Times New Roman* e corpo 12. Devem conter, obrigatoriamente, entre 30 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços; notas; referências; e palavras e caracteres de quadros, gráficos e tabelas). Além

disso, devem ser acompanhados por *abstracts*, resumos de 500 a 800 caracteres em português e em inglês, com quatro a seis palavras-chave, em que fique clara uma síntese de propósitos, dos métodos utilizados e das principais conclusões alcançadas;

- 5 - Os quadros e gráficos devem ser apresentados em folhas separadas do texto corrido, numerados e titulados, com indicação das unidades em que se expressam os valores e fontes correspondentes. Os gráficos e tabelas devem se apresentar, sempre que possível, confeccionados para sua reprodução direta;
- 6 - As notas devem ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais do texto. Devem ser alocadas ao final da página, iniciar-se com a chamada numérica recebida no texto, em corpo 10, usando-se espaçamento simples entre linhas e espaçamento duplo entre notas;
- 7 - Citações, quando necessárias, devem seguir a regra: se menores de três linhas, são inseridas diretamente no texto, entre aspas; se maiores de três linhas, devem constituir parágrafos independentes com espaçamento simples e margem esquerda de 4 cm. Em sequência a cada citação, devem aparecer o sobrenome do autor, o ano da publicação e o número de página;
- 8 - As referências devem vir ao final do texto, em ordem alfabética, com título do livro ou periódico em negrito. A referência deve conter, na ordem, sobrenome do autor, nome do autor, título, edição local, editora, data. No caso de periódico, é necessário incluir o nome do mesmo após o título do trabalho;
- 9 - Qualquer dúvida quanto às normas aqui citadas ou a outros modelos de publicação, pede-se seguir as normas da ABNT (para mais informações, verificar [http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao\\_artigos.pdf](http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao_artigos.pdf));
- 10 - A Fronteira se reserva o direito de alterar os originais, a fim de adequá-los às regras acima descritas;
- 11 - Os trabalhos e artigos são de inteira responsabilidade de seus autores, de forma que a Revista Fronteira e seus

conselheiros não assumem a responsabilidade pelas opiniões expressas.

- 12 - Autores que solicitarem o arquivamento do artigo durante o processo de submissão ficarão em quarentena mediante novo processo de avaliação.

Telefones para contato: (31) 3319-4257 e (31) 3319-4935. Para mais informações, favor enviar e-mail para [fronteira@gmail.com](mailto:fronteira@gmail.com).

Atenciosamente,

**Conselho Executivo da Revista *Fronteira*.**

Prof. Javier Alberto Vadell  
Prof. Leonardo César Souza Ramos  
Ana Rachel Simões Fortes  
Fabiana Freitas Sander  
Fabiana Kent Paiva  
Júlia Clara Lúcio de Araújo  
Juliana de Faria Campos  
Letícia Maria Antunes do Carmo  
Matheus de Abreu Costa Souza  
Pedro Diniz Rocha  
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes  
Victor de Matos Nascimento  
Vinícius Tavares de Oliveira