

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Temas Contemporâneos

RODRIGO GALLO
(organizador)

2021

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Temas Contemporâneos

RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Temas Contemporâneos

RODRIGO GALLO
(organizador)

BOA VISTA/RR
2021

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Francisleile Lima Nascimento
Rita de Cássia de Oliveira Ferreira

Capa
Abinadabe Pascoal dos Santos
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Rita de Cássia de Oliveira Ferreira

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Ga2 GALLO, Rodrigo (organizador).

Relações Internacionais: Temas Contemporâneos. Boa Vista: Editora IOLE, 2021, 335 p.

Série: Relações Internacionais. Organizador: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-993758-2-8
http://doi.org/10.5281/zenodo.4818533

1 - Brasil. 2 - História. 3 - Relações Internacionais. 4 - Teoria.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Relações Internacionais. IV - Série

CDD – 327

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores.



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capilarização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2021

PREFÁCIO

Foi com grande prazer que recebi a incumbência de escrever o prefácio para o segundo volume dessa importante coletânea de ensaios sobre as Relações Internacionais. Muito antes de sonhar em ser ministro das Relações Exteriores, quando ainda estava numa fase inicial da minha carreira como diplomata, participei da criação, na Universidade de Brasília, do primeiro curso de graduação de Relações Internacionais no nosso país. Fiquei responsável pela confecção dos programas de Introdução e Teoria da nova disciplina e me recordo da dificuldade em obter textos em português que pudessem servir de apoio às minhas aulas. Atrevi-me mesmo a uma incursão pelo terreno conceitual e escrevi um opúsculo, publicado como uma espécie de panfleto pela UnB. Intitulava-se *Teoria das Relações Internacionais: Alguns Problemas de Método*, um pequeno texto que hoje só será encontrável em algum arquivo de estudante saudosista.

Mas pude, ao longo da minha vida profissional e política, comprovar algo que sempre dizia a meus alunos (não só sobre Relações Internacionais, mas sobre política), naqueles anos marcados por sérias restrições à liberdade de expressão: "você pode não se interessar pela política (nacional ou internacional), mas fique sabendo que ela se interessa por você." Quem viveu o fim da Guerra Fria, a dissolução de blocos e o aparecimento de novos foros de concertação, para não falar das crises econômicas como a de 2008, sabe do que estou falando. A globalização da economia, com seus avanços e tropeços, transformou o nosso dia a dia de maneira que seria até difícil imaginar há poucas décadas. Por outro lado, antigas confrontações deram lugar a novas formas de hegemonia, marcadas pela predominância do capital financeiro e por um "pensamento único" gestado em Washington.

Resistências à dominação de uma "hiperpotência" (para usar o termo cunhado por um ministro francês) permitiram que se formasse um esboço de multipolaridade, abrindo oportunidades para países em desenvolvimento, como o nosso. Processos de integração regional, como a UNASUL, abalaram a ordem hemisférica e por isso mesmo foram objeto de supressão por parte da potência dominante, apoiada em elites locais que preferiam o conforto da dependência aos desafios de uma participação ativa e autônoma. Mas essas iniciativas pioneiras provavelmente renascerão, juntamente com a recuperação de uma verdadeira democracia.

Globalmente, grupos como o dos BRICS deram maior equilíbrio às relações econômicas internacionais. Hoje, a China desponta como uma nova superpotência econômica, inspirando temores, a meu ver injustificados, de uma nova Guerra Fria. Um terceiro caminho de "não alinhamento ativo", como tem sido defendido por alguns pensadores da América Latina, é possível e desejável, contribuindo para tornar uma eventual bipolaridade menos rígida. A história, a rigor, nunca se repete. Como dizia Heródoto, é impossível pisar duas vezes no mesmo rio.

Ao longo do período democrático, o Brasil despontou como um país com marcada influência, que, em muitos casos e situações, se projetou para além da região a que pertence. Em negociações sobre Comércio Internacional, Mudança Climática e Direitos Humanos, para citar alguns exemplos, a diplomacia brasileira era respeitada e mesmo convocada a atuar. E isso se deu sob governos de variadas tendências. Hoje assistimos a uma deterioração do papel internacional do Brasil, que, estou certo, será de curta duração. Em breve, voltaremos à normalidade, o que permitirá a nosso país ter participação importante na condução desses temas, na defesa do seu interesse e na solução de questões mais amplas, como desejava San Tiago Dantas.

A pandemia, a crise da globalização exacerbada e do neoliberalismo extremado, além das mudanças na geopolítica global exigirão reformas profundas no sistema político mundial. Um novo multilateralismo, mais equilibrado e mais justo, será necessário para que alcancemos uma ordem global que garanta a paz e o desenvolvimento, com saúde para todos, com menos desigualdades e em harmonia com a natureza. A integração da América do Sul, as relações com a África e o fortalecimento de foros como o IBAS e os BRICS serão de grande importância nesse processo. Os temas tratados neste volume, da energia ao comércio, certamente ajudarão na compreensão da realidade global e regional, sem a qual o país seria como uma nau sem bússola em meio a tormentas. Estou seguro de que os jovens estudantes e acadêmicos das Relações Internacionais saberão desenhar os mapas que nos garantirão um futuro que honrará nosso passado e tornarão certos fatos meras lembranças incômodas em um percurso cheio de realizações.

Parabenizo os organizadores e agradeço a oportunidade de me dirigir aos futuros leitores.

Embaixador Celso Amorim

Ex-ministro das Relações Exteriores

Ex-ministro da Defesa

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 13

CAPÍTULO 1 |
Paradiplomacia 19

CAPÍTULO 2 |
Economia Brasileira Contemporânea 59

CAPÍTULO 3 |
Integração Regional 103

CAPÍTULO 4 |
Meio Ambiente e Relações Internacionais 165

CAPÍTULO 5 |
Energia e Relações Internacionais 225

CAPÍTULO 6 |
Segurança Humana 261

CAPÍTULO 7 |
Segurança Cibernética 303

SOBRE OS AUTORES | 325

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

O campo científico de Relações Internacionais começou a ser construído depois da Grande Guerra, num contexto de expansão da perspectiva liberal impulsionada pela vitória da Tríplice Entente no conflito e pela articulação criada pelo então presidente norte-americano, Woodrow Wilson, para a criação da Liga das Nações. Ocorre que, entre a década de 1920 e o fim da Guerra Fria, em dezembro de 1991, a agenda do cenário internacional foi majoritariamente dominada pela dualidade entre guerra e paz, que mobilizou não apenas os recursos financeiros das grandes potências, mas também os esforços intelectuais necessários para compreender os impactos de todos os confrontos do século XX para as RIs.

A década de 1990 viu não apenas o surgimento de uma suposta nova ordem internacional, mas também a ampliação do leque de temas que passavam a receber mais atenção dos países no âmbito global: diante das mudanças causadas pelo encerramento das hostilidades entre Estados Unidos e União Soviética, houve espaço para as nações adotarem novas estratégias de política externa para aumentar sua presença nos fóruns multilaterais. Logo, discussões até então relegadas à periferia das Relações Internacionais - mas que, pragmaticamente falando, já eram relevantes -, assumiram uma importância maior nas discussões internas às Nações Unidas e mesmo para as relações bilaterais entre os países neste momento de virada epistemológica da disciplina de RI.

Diante dessa mudança, temáticas relativas ao meio ambiente e energia, por exemplo, tornaram-se centrais para os Estados. Consequentemente, também assumiram uma posição de destaque para a formação dos internacionalistas, principalmente porque estão relacionados às novas perspectivas de governança global. Tratam-se de duas discussões que não afetam apenas os governos e o poder

público, mas também as empresas multinacionais, que precisam compreender melhor seu processo de inserção internacional diante do novo quadro de abertura neoliberal e do próprio adensamento do processo de globalização: isso significa que temáticas associadas à guerra e à paz passaram a ser relativizadas dentro da nova realidade, e as discussões periféricas passaram por uma elevação de *status*, inclusive pelo seu peso nos negócios estrangeiros.

É possível verificar que o contexto pós-Guerra Fria afetou sensivelmente a área de Relações Internacionais a ponto de permitir não apenas a inserção de novos temas na agenda, mas também a ressignificação de debates mais tradicionais, como aqueles envolvidos com o campo de segurança. Esse cenário renovado, que é marcado pela ascensão das guerras de quarta geração, ou seja, os confrontos intraestatais, tem gerado duas discussões distintas: primeiramente, o Estado deixa de ser o protagonista dos conflitos, o que remete à reflexão sobre o lugar dos indivíduos na guerra e à construção do conceito teórico de segurança humana; em segundo lugar, devemos assumir que os confrontos também se transformaram diante das novas tecnologias, e, com isso, incorporaram elementos cada vez mais relevantes para o cenário global - levando, assim, às ponderações sobre segurança cibernética..

Além desses temas consideravelmente recentes para as Relações Internacionais, a dissolução da União Soviética e o encerramento da Guerra Fria também impulsionaram os processos de integração regional, que se tornaram mais profundos e densos. É a prova de que a globalização e a regionalização são fenômenos que demandam cada vez mais a atenção dos especialistas e a articulação de conhecimentos interdisciplinares para serem adequadamente analisados. Podemos utilizar dois exemplos para sustentar essa afirmação: foi na década de 1990 que vimos a criação do Mercosul e a união da zona do euro; como contra-exemplo, para demonstrar a complexidade desse assunto, vimos a população do Reino Unido

aprovar o Brexit, ou seja, a retirada do país do bloco regional, ao passo em que a Turquia vinha intensificando seu interesse em integrar o grupo.

Esse plano internacional renovado demanda que o estudante de Relações Internacionais receba uma formação interdisciplinar, como forma de se preparar para um mercado de trabalho mais dinâmico - tanto para quem pretende atuar no campo diplomático quanto para aqueles que vão trabalhar em empresas transnacionais. Inclusive, é interessante verificar o quanto o crescimento da área no Brasil está associado ao fim da Guerra Fria: trata-se do período em que a abertura do mercado brasileiro ao exterior passou a exigir profissionais mais capacitados para entender os dilemas do processo de internacionalização e a relevância do setor de relações governamentais para o cumprimento de seus objetivos - o que culminou no aumento do número de bacharelados e matrículas no país.

Partindo dessas premissas, esse livro foi organizado para contribuir com a formação dos internacionalistas nas universidades brasileiras. Os sete capítulos que compõem essa obra discutem temáticas contemporâneas para o campo científico de Relações Internacionais e para o mercado de trabalho, e envolvem pontos cruciais para o atual estágio do desenvolvimento do sistema internacional. O projeto foi elaborado de modo a oferecer ao leitor um conjunto de textos escritos por especialista em cada área, de forma didática e com linguagem acessível. É importante ressaltarmos, contudo, que os capítulos possuem graus de complexidade distintos, em decorrência da divergência de densidade dos temas expostos.

O livro, além disso, foi pensado para que os capítulos estivessem padronizados: todos possuem, além do texto principal, uma série de elementos visuais, tais como gráficos e tabelas, e um glossário com as palavras-chave centrais. Dois detalhes finais: a

proposta da obra não é esgotar o debate sobre esses temas, mas sim fomentar algumas das discussões contemporâneas mais elementares para entendermos o campo de Relações Internacionais; por fim, os textos apresentados neste volume não dispensam a leitura das obras clássicas, que são fundamentais para a boa preparação do internacionalista.

Excelente leitura!

Rodrigo Gallo

(Organizador)

CAPÍTULO 1

Paradiplomacia

PARADIPLOMACIA

Rodrigo Gallo

Tatiana de Souza Leite Garcia

Thiago Mattioli

Ao final desse capítulo você terá aprendido:

- O conceito de paradiplomacia;
- As formas de atuação na paradiplomacia;
- O conceito de cooperação descentralizada;
- O modo de funcionamento das redes de cidades.

O fenômeno da paradiplomacia é relativamente recente no campo das Relações Internacionais, e se consolidou sobretudo após a Guerra Fria, quando a crise do Estado-nação resultou na descentralização parcial da hierarquia do sistema internacional e ampliou as possibilidades de atuação de atores não-estatais e de entes subnacionais, como estados e municípios. Isso deu origem não apenas a um novo ramo de atuação profissional na área, mas principalmente a um campo de estudos ainda em construção - que remete a todos os debates sobre os limites do Estado e o surgimento de novas formas de atuação em um cenário global tão complexo.

Podemos afirmar que a paradiplomacia representa um novo estágio para as Relações Internacionais, uma vez que ela está associada não à centralidade do Estado, mas sim à possibilidade de que outros atores sejam responsáveis por suas próprias negociações internacionais - inclusive porque muitas dessas iniciativas não dependem do Ministério das Relações Exteriores, que não dá conta de atender a todas as demandas das cidades. Diante disso, diversos

municípios passaram a criar departamentos específicos para tratar dessas questões e contrataram funcionários especializados para lidar com as relações com cidades estrangeiras, criando extensas redes de cooperação internacional, como a Mercocidades.

Por causa do adensamento desse fenômeno, vimos a emergência do debate de poder local, que por sua vez levou à criação de redes de cooperação entre cidades - o que expõe a descentralização do poder político e indica que o campo de Relações Internacionais passa a incorporar a internacionalização dos municípios como sendo um dos pontos de destaque principalmente no contexto pós-Guerra Fria.

Com base nisso, o capítulo foi dividido em três partes. Na primeira, discutimos o desenvolvimento da paradiplomacia como consequência, principalmente, da crise do Estado-nação. Na segunda discorremos sobre o protagonismo dos entes públicos subnacionais, o conceito de paradiplomacia e sua relação com o campo de Relações Internacionais. Por último, abordamos as formas de atuação em paradiplomacia, o que inclui pensarmos nas redes de cooperação internacional.

O CONTEXTO HISTÓRICO DA EMERGÊNCIA DA PARADIPLOMACIA

A ordem internacional que surgiu com o Tratado de Westfália, em 1648, estabeleceu um modelo de Estado centralizador, baseado no reconhecimento do território e da autoridade formal, que por sua vez serviu como marco fundador para as Relações Internacionais. Esse processo resultou na construção de um ordenamento anti-hegemônico, cujo princípio balizador era a necessidade de se estabelecer equilíbrio de poder, impedindo, assim,

que um país pudesse exercer supremacia sobre os demais. Além disso, o modelo westfaliano foi erguido sob o alicerce da soberania, um conceito tão caro à Ciência Política e ao campo de RI que basicamente significa a competência de tomar decisões internas e externas sem sofrer a interferência de outros países, mas sim com autonomia e independência (BULL, 2002, p. 13).

Esse Estado que surgiu após a Guerra dos Trinta Anos permitiu que as sociedades da época superassem, assim, a fragmentação política existente durante a Idade Média (WATSON, 2004, p. 263), período no qual parte da literatura considera que havia apenas um ordenamento precário

> (...) pela improvisação das chefias, pelo abandono ou pela transformação de padrões tradicionais, pela presença de uma burocracia voraz e quase sempre todo-poderosa, pela constante situação de guerra, e, inevitavelmente, pela própria indefinição das fronteiras políticas (DALLARI, 1995, p. 58).

Até então, as comunidades europeias funcionavam com base em uma complexa distribuição de poder político, que levava grupos de atores a reivindicar a soberania sob o território, sem que nenhum deles efetivamente conseguisse reunir poder formal suficiente para exercer domínio perante os demais: nobres, senhores feudais, membros da corte e representantes da Igreja competiam entre si pela posse do poder político, muitas vezes estabelecendo alianças com grupos externos, o que agravava os conflitos do período e tornavam as relações políticas ainda mais fluidas. Para se ter uma melhor noção desse cenário, basta imaginar as inúmeras possibilidades de alianças que eventualmente seriam formadas e desconstruídas envolvendo atores domésticos e estrangeiros, produzindo confrontos

de longa duração, como a própria Guerra dos Trinta Anos. Todo esse complexo contexto gerava instabilidade política.

O modelo westfaliano, portanto, permitiu que tal cenário fosse alterado. Esse arranjo foi o produto dos acordos de paz, que surgiram após a Guerra dos Trinta Anos e determinaram que o Estado era o ator central, responsável pela política externa do país e pela assinatura de tratados internacionais, além de ter controle sobre a política doméstica. Desta forma, outros atores, como governantes locais, nobres e membros do clero, deixaram de ter competência política para agir internacionalmente e passaram a ter uma posição hierarquicamente inferior ao governante central - que passaria a ser o soberano formal do território. O desenvolvimento e a consolidação desse modelo fizeram com que, já na Era Contemporânea, o poder Executivo central fosse visto como o responsável pela diplomacia das nações.

Ocorre que, com o tempo, essa situação também mudaria sensivelmente. Vimos, principalmente na segunda metade do século XX, que gradativamente houve o adensamento do processo de globalização, impulsionado sobretudo pelo fim da Guerra Fria, e consequentemente uma grande mudança no cenário internacional em inúmeras dimensões: política, econômica, cultural, ambiental, social, dentre outras (FORJAZ, 2000, p. 39). O encerramento da bipolaridade entre soviéticos e norte-americanos tornou o sistema internacional mais complexo, o que ampliou as possibilidades de atuação inclusive de atores não-estatais, como empresas transnacionais e organizações internacionais, e de agentes subnacionais, tais como prefeituras e governos estaduais.

Essa transformação resultou, no limite, em uma crise do Estado-nação, que levou a um questionamento: seria o Estado, ainda, o ator centralizador criado pelo modelo westfaliano? Ou contemporaneamente o modelo de Estado nacional passara por uma ressignificação, a ponto de vermos outros atores ocupando espaços

até então desempenhados apenas pelo governo central, como a elaboração de estratégias de política exterior? A resposta é complexa, mas podemos dizer que, de alguma forma, outros atores emergiram e passaram a exercer funções que anteriormente eram exclusivas do Estado, o que reforça a tese da crise dos Estados nacionais.

O processo de globalização, amplamente discutido pela Sociologia, é bastante complexo, e pode ser interpretado de formas muitas vezes distintas. Segundo Bauman (1999, p. 7), a globalização é um processo irremediável e irreversível, premissa pela qual compreendemos esse fenômeno como sendo suficientemente amplo para atingir, mesmo de forma desigual, todos os cantos do planeta. Dessa forma, considera-se que o mundo global é assimétrico: a eventual integração dos mercados, por exemplo, tende a beneficiar determinadas localidades de forma mais contundente, enquanto outras absorvem o impacto de forma mais amena.

Ao longo dos últimos 30 anos, principalmente, muitos autores se dedicaram à compreensão dos impactos da globalização para o sistema internacional, tomando como base a lógica globalizante do contexto pós-Guerra Fria. A ideia central é que globalização diz respeito a um amplo processo de integração dos países e dos mercados em escala global, alterando as relações humanas supostamente de forma irreversível. É bastante comum que as pessoas associem a globalização com aspectos puramente econômicos, embora essa seja uma definição reducionista, uma vez que o processo causa efeitos também para as relações políticas, sociais e culturais, sobretudo devido às revoluções nos meios de comunicação e transportes. Sem o desenvolvimento das tecnologias da informação, a conexão entre os países jamais atingiria o nível atual, com a possibilidade de trocas de mensagens instantâneas e a realização de transações financeiras em tempo real. Do ponto de

vista dos transportes, a expansão da aviação civil comercial tem ampliado significativamente a interação entre os Estados.

Porém, nem toda a literatura disponível identifica apenas pontos considerados positivos. Algumas perspectivas, como a de Milton Santos, indicam que o processo tem uma natureza negativa, por trazer consigo a deterioração da qualidade de vida em múltiplos níveis - impulsionando assim o desemprego, o agravamento das desigualdades socioeconômicas, o aumento de problemas como fome e miséria, a redução da qualidade do sistema educacional e a disseminação internacional de doenças (SANTOS, 2001, p. 19-20). Essas visões, logo, classificam a globalização como um mal ligado ao desenvolvimento do próprio sistema capitalista, e que precisa ser freado.

A década de 1990 foi especialmente importante para vermos os efeitos desse fenômeno, pois a dissolução da União Soviética e o desmonte da ordem bipolar permitiram que empresas privadas, organizações internacionais e outros atores ganhassem importância no cenário mundial, muitas vezes tendo até mais capacidade de influência do que os próprios Estados. Isso ocorreu porque regiões até então distantes por conta da rivalidade entre soviéticos e norte-americanos passaram a se integrar cada vez mais, expandindo assim as conexões globais. Nesse sentido,

> Os momentos finais do século XX foram marcados por uma aceleração nas grandes transformações que já vinham sendo experimentadas pela humanidade desde o fim da Segunda Grande Guerra e que levaram a alterações significativas nas esferas tecnológica, cultural, política, social e econômica em escala planetária. Esse forte entrelaçamento entre distintas dimensões da sociedade foi acentuada por uma série de fatores importantes, como a reconfiguração geopolítica do mundo no pós-guerra, a consolidação

> de instituições transnacionais (em particular no âmbito das relações de mercado, em que as Corporações Multinacionais são o maior exemplo), o barateamento dos custos de transporte, e, certamente, um dos mais influentes fatores: o avanço e difusão das chamadas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) (JAIME; LUCIO, 2017, p. 125).

Seja como for, o processo de globalização causa impactos inegáveis à ideia de soberania. Desta forma, o mundo se tornou multicêntrico e os Estados nacionais perderam parte da capacidade de manterem-se soberanos em aspectos diversos (SARFATI, 2011, p. 322), pois outros atores passaram a desempenhar funções que até então eram atribuições exclusivas do governo central. Assim, o próprio modelo westfaliano foi colocado em dúvida e novos centros de poder surgiram nas Relações Internacionais - inclusive por conta da ascensão de atores que também começaram a desenvolver estratégias de atuação internacional, criando sua própria política externa.

É nesse contexto que vimos, cada vez mais, estados regionais e municípios montando seus próprios departamentos de Relações Internacionais, quando começaram a praticar sua própria política exterior como forma de resolver problemas locais. Isso ocorreu, portanto, porque esses atores subnacionais tinham necessidades próprias de cooperação internacional, válidas para resolver questões que não eram contempladas pela política externa praticada pelo Ministério das Relações Exteriores. Desta forma, a alternativa encontrada foi investir naquilo que passamos a chamar de paradiplomacia - um fenômeno possível graças ao adensamento do processo de globalização. Como exemplo, um determinado município nacionalmente conhecido pela vocação no setor têxtil poderia criar uma estratégia própria que favoreça a

internacionalização de suas empresas privadas, a partir de acordos de cooperação internacional com cidades de outros países.

Desta forma, o conceito clássico de política externa encontra limitações. A literatura tradicional, principalmente aquela de matriz realista, considera que a política exterior é uma atribuição do Estado (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2013, p. 3), cujo propósito é verificar como o ator estatal gerencia suas relações com outros países, o que representa a identificação dos interesses nacionais, a criação das estratégias e a implementação das ações (ARENAL, 1994, p. 22). No caso brasileiro, essa perspectiva foi reforçada pela constituição federal, que atribui ao presidente da República a tarefa de pensar as estratégias internacionais. Além disso, o conceito clássico também indica que a política externa trata do conjunto de iniciativas com o intuito de obter ganhos para o Estado (MERLE, 1990, p. 260). Diante dessas premissas, todo o processo envolvendo a política exterior demanda a coordenação de uma burocracia especializada, primeiro porque é um campo de atuação do Estado extremamente especializado, e segundo porque o plano internacional é muito distinto do cenário doméstico (RIBEIRO, 2006, p. 134). Neste aspecto, o Ministério das Relações Exteriores se transforma em um órgão do executivo federal composto por funcionários de carreira altamente capacitados para compreender os estatutos de funcionamento da diplomacia e das Relações Internacionais, o que inclui as interações entre os Estados, os organismos internacionais e os diversos atores não-estatais. Assim sendo, essa perspectiva tradicional pressupõe uma grande centralização da política externa nesse órgão burocratizado - algo que passa a ser questionado com a crise do Estado-nação e a ascensão dos entes subnacionais.

O desenvolvimento do poder local encontra respaldo principalmente a partir dos debates acerca da lógica do federalismo, segundo a qual aumentam as possibilidades de atuação dos atores subnacionais, que encontram um cenário mais propício para a

adoção de políticas distintas daquelas coordenadas pelo Executivo federal. Isso significa que o governo central se ocupa de assuntos considerados mais amplos, como a política monetária, enquanto o poder local trata de temáticas mais relacionadas ao próprio espaço geográfico.

Há países como o Brasil, onde o modelo de federalismo é centralizado: a hierarquia política doméstica é mais acentuada e estados e cidades possuem certa autonomia, mas ainda existe uma alta verticalização da autoridade, concentrando poder no governo federal. Os atores subnacionais até podem criar leis próprias, mas sua aprovação depende da constitucionalidade e da condição de não contradizer nenhuma legislação federal. Outras nações, por sua vez, apresentam um modelo de Estado diferente, associado ao federalismo descentralizado, como os Estados Unidos: há muita autonomia para prefeituras e administrações regionais, e há pouca interferência do governo central na gestão dos assuntos locais. Nesses casos, o Executivo federal cuida de temáticas políticas, enquanto as localidades se ocupam das tarefas administrativas. Nesses casos, o poder local assume uma quantidade bem maior de atribuições e com um grau bastante elevado de autonomia. É possível, por exemplo, encontrar soluções muito diferentes das políticas adotadas por municípios vizinhos.

Esse é o cenário que nos leva a compreender o fenômeno da paradiplomacia, pelo qual esses atores subnacionais passam a desenvolver suas próprias estratégias de política exterior. Assim, as cidades começam a identificar demandas que possam eventualmente ser resolvidas a partir de acordos internacionais com outros municípios, inclusive dentro da lógica de formação das redes de cooperação, conforme veremos mais adiante.

O CONCEITO DE PARADIPLOMACIA

As transformações políticas, econômicas, socioculturais e tecnológicas que ocorreram em vários países e regiões no mundo, a partir dos anos de 1980, perduraram nas décadas seguintes, e estiveram associadas a crise do Estado-Nação e sua inabilidade de resolver todas as demandas domésticas, sobretudo frente aos avanços da globalização e do neoliberalismo, condições que influenciaram as relações internacionais e a configuração da nova ordem internacional.

O sistema internacional passou a contar com múltiplos pólos de poder, a intensificação dos processos de regionalismo e integração regional, o aumento da atuação de atores não-estatais, em especial Organizações Internacionais, Organizações Não Governamentais, Empresas Transnacionais, Comunidades Epistêmicas e Entes Públicos Subnacionais (unidades político-administrativas municipais e regionais). Além disso, temas considerados de pouca importância (*low politics* ou baixa política), como meio ambiente, direitos humanos, acesso às condições primordiais de bem-estar, como água, energia e alimentos, ganharam cada vez mais visibilidade nas agendas domésticas e internacionais.

Nesse contexto, os atores públicos subnacionais buscaram demonstrar suas respectivas necessidades e importâncias em diversos assuntos, as quais são capazes de impactar em múltiplas escalas (local, regional, transfronteiriço e global), evidenciando que a contemporaneidade passaria a contar com movimentos de caráter transnacional e subnacional. Por isso, os gestores públicos de instâncias políticas subnacionais, preocupados em melhorar as condições de suas localidades, passam a atuar no cenário internacional por meio de parcerias com outras unidades político-

administrativas e com atores não-estatais de outros países, em complemento à política externa de seus Estados.

No entanto, muitas vezes, por não terem as demandas locais/regionais, que são multifacetadas, absorvidas na política externa dos Estados, e para diminuir a dependência em relação às ações emanadas de seus governos centrais, os governos das unidades político-administrativas subnacionais passaram a protagonizar no plano internacional motivados por interesses políticos, econômicos e/ou socioculturais, através do estabelecimento de parcerias para promoção do desenvolvimento local-regional, trocar experiências de melhores práticas de gestão pública, projetos de cooperação descentralizada, participação de redes horizontais, irmanamento de cidades, dentre outras possibilidades que serão apresentadas posteriormente.

Vale destacar que os conceitos e práticas relacionados a paradiplomacia não se restringem a atuação internacional de cidades, na verdade, é muito mais amplo porque deve-se considerar os entes públicos subnacionais, que também podem ser denominados de forma genérica como unidades político-administrativas internas de um Estado, constituídas por meio da regionalização. A regionalização interna (divisão em unidades político-administrativa) é definida por cada Estado, seguindo critérios históricos, geográficos, econômicos e ambientais, com o propósito de melhor administrar o território nacional e, por isso, recebem diferentes nomenclaturas e classificações em cada lugar do mundo, como municípios, cidades, províncias, departamentos, estados, regiões, oblasts, cantões, bundesländer, cidades-estado, condados, distritos, entre outras.

Cada unidade político-administrativa (local ou regional) têm geografia, populações, funções, potencialidades, necessidades e dificuldades específicas. No que tange às dificuldades, pode-se elencar a falta de emprego à população economicamente ativa, a alta

geração de resíduos e sem o devido tratamento, o não acesso adequado (em quantidade e qualidade) à comida, água, energia, moradia, saneamento básico e segurança, problemas relacionados à disponibilidade de informação, tecnologia e circulação (mobilidade), dentre outros. A cidade é a sede de cada município, são as zonas urbanas onde as questões econômicas, sociais e políticas ficam mais evidentes, especialmente aquelas de médio e grande portes que dispõem de várias funções e atrativos e, consequentemente, podem sofrer com algumas das dificuldades mencionadas anteriormente, ou dispor de planejamento urbano-industrial-rural adequados. Destaque pode ser dado às regiões metropolitanas, as megacidades - com mais de 10 milhões de habitantes -, e cidades globais - as quais exercem forte influência na economia-política mundial, que devido suas condições políticas-econômicas e problemas relacionados aos grandes aglomerados urbanos buscam estabelecer parcerias internacionais.

Reitera-se que a atuação internacional de unidades políticas subnacionais/entes públicos subnacionais é motivada por questões políticas, econômicas, comerciais e/ou socioculturais e, para tanto, pode ser desenvolvida nas seguintes condições:

> A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (‘ad hoc’), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de

> relações exteriores de governos centrais, como a assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial (PRIETO, 2004, p. 252).

Nesse sentido, Keating (2000) afirma que a paradiplomacia tem escopo parcial, com objetivos específicos quando comparados com a totalidade dos entes subnacionais, cujas metas e *modus operandi* são possíveis nos interstícios do sistema tradicional executado pelos Estados (países) nas relações internacionais.

Segundo Ribeiro (2009), o neologismo paradiplomacia surge na literatura que trata de política comparada de estados federados e na teoria renovada de federalismo, produzida pelos norte-americanos nos anos de 1980, para descrever as atividades internacionais das entidades federadas no contexto da globalização. O termo 'paradiplomacia', uma abreviação de *parallel diplomacy*, foi publicado pelo professor Panayotis Soldatos, da Universidade de Montreal, em sua publicação *An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors*, em 1990, para designar os atores subnacionais que estavam agindo em colaboração com as políticas externas estatais da época. Naquela época, o professor Ivo D. Duchacek, da City University of New York, já usava o termo 'microdiplomacia' e, posteriormente, também passou a adotar o conceito 'paradiplomacia'. Soldatos e Duchacek concordavam que o conceito 'paradiplomacia' representava as atividades internacionais exercidas por entidades políticas subnacionais.

O conceito de paradiplomacia e as intenções relacionadas dos governos das unidades político-administrativas no cenário internacional não são unânimes entre os estudiosos dedicados a este

objeto de estudo, notadamente porque existem especificidades e interesses distintos desses atores políticos, além de os autores terem diferentes formações e interpretações sobre a realidade que, consequentemente, reverberam em suas análises teóricas-conceituais-empíricas.

Alguns autores apontam que as relações externas dos governos subnacionais têm sua própria natureza e personalidade, e não podem ser consideradas como meras complementações às atividades diplomáticas centrais. Outros também afirmam que existem conflitos políticos, jurídicos, constitucionais e de competências no que tange ao nível de autonomia que o governo central concede às unidades políticas-administrativas subnacionais para atuar no cenário internacional. Inclusive, há um debate sobre como alguns entes públicos subnacionais buscam no ambiente internacional meios para obter reconhecimento de suas demandas por maior autonomia e legitimar suas lutas por independência em relação ao Estado que está vinculado, até mesmo com postura oposta à política externa do governo central.

Partindo da literatura produzida no campo das Relações Internacionais, Junqueira (2018) fez um levantamento bibliográfico que possibilitou compreender a evolução dos conceitos relacionados à atuação internacional dos atores públicos subnacionais e os respectivos autores que o empregaram. De forma didática, essas informações foram organizadas no Quadro 1.

A atuação dos entes públicos subnacionais do Brasil e da América do Sul para além das fronteiras nacionais se desenvolveu a partir dos anos de 1980, graças aos processos de redemocratização, descentralização política, criação e estabelecimento de novos Pactos Federativos que propiciaram a ampliação dos poderes, responsabilidades e autonomias das unidades política-administrativas subnacionais e o incremento dos processos correlatos ao regionalismo e multilateralismo. Gradativamente,

esses entes públicos subnacionais criaram estruturas burocráticas ou destinaram alguns cargos para tratar de temas correlatos às relações internacionais, com o objetivo de atender as demandas políticas-econômicas-sociais alocadas nas escalas local, regional e/ou transfronteiriça, as quais pudessem ser "solucionadas" por meio de parcerias com atores públicos ou privados provenientes de outros países.

Quadro 1 - Evolução conceitual relacionada à diplomacia exercida pelos atores públicos subnacionais (autor/data)

Contribuição e utilização de conceitos	Autor e data
Microdiplomacia, paradiplomacias global, regional transfronteiriça e transregional	Ivo Duchacek (1984, 1990)
Paradiplomacias global e regional	Panayotis Soldatos (1990)
Diplomacia constituinte	John Kincaid (1990)
Protodiplomacia	Iñaki Aguirre (1999)
Paradiplomacia identitária	Stéphane Paquin (2004)
Paradiplomacia (meio multifuncional)	André Lecours (2002, 2008)
Paradiplomacia econômica, cooperativa e política	Michael Keating (2000)
Paradiplomacia	Noé Cornago Prieto (2004) Ricardo Seitenfus (2004)
Política externa das entidades federativas	Jorge Schiavon (2004)

Paradiplomacia transnacional	José Magone (2006)
Diplomacia de múltiplas camadas	Brian Hocking (2006)
Política externa subnacional	Stefan Wolff (2007)
Diplomacia das cidades	Rogier Van Der Pluijm (2007)
Gestão externa ou internacional	Eduardo Iglesias, Valéria Iglesias e Graciela Zubelzú (2008)
Cooperação oficial descentralizada	Leobardo Alanís (2009)
Paradiplomacia e diplomacia de múltiplos níveis	Zidane Zeraoui (2009, 2013)
Diplomacia plurinacional	Peter Bursens e Jana Deforche (2010)
Paradiplomacia subnacional	Damián Paikin (2010) Mercedes Botto (2015)
Pós-diplomacia, diplomacias catalítica e subestatal	Alexander Kuznetsov (2015)
Paradiplomacia e cooperação transfronteiriça	Nahuel Oddone e Horácio Vásquez (2015)
Política externa local, diplomacia local, localismo da política externa, relações internacionais subnacionais	Rodrigo Tavares (2016)
Paradiplomacia e diplomacia subnacional	Falguni Tewari (2017)

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Junqueira (2018, p. 59-60).

No que tange ao estabelecimento de redes horizontais de cooperação, a intensificação do diálogo entre unidades políticas-administrativas subnacionais na América do Sul motivou onze cidades a fundarem a Rede Mercocidades, em 1995, com o objetivo de favorecer a participação desses entes públicos subnacionais na estrutura organizacional do Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991. As cidades associadas à Rede Mercocidades vislumbravam que este bloco serviria como uma importante arena para reivindicar espaço de diálogo e fortalecer a importância da dimensão subnacional no processo de integração regional, notadamente para tratar de questões transfronteiriças e adoção de normas comuns regionais. A Rede Mercocidades criou estatuto, instâncias técnicas, reuniões periódicas para trocar experiências, dentre outros meios de estreitar a comunicação e melhorar a qualidade de vida nas cidades mercosulinas. Atualmente, conta com a participação de 359 municípios de dez países do continente (MERCOCIUDADES, 2021).

No âmbito da estrutura institucional do Mercosul, em um primeiro momento, os Estados-Parte instituíram por meio do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC), órgão que contaria com igual número de representantes dos respectivos Parlamentos dos países fundadores, com a responsabilidade de acelerar os procedimentos internos para a entrada em vigor das normas emanadas a partir do bloco e auxílio nas etapas de harmonização das legislações nacionais, requeridas para a integração regional. Em 2005, por meio da aprovação do Protocolo Constitutivo, a CPC foi substituída pelo Parlamento do Mercosul, o Parlasul, com o propósito de servir como órgão unicameral e dotado de competência legislativa de apoio ao bloco, cuja composição deveria ser proporcional pelo número absoluto da população de cada Estado-Parte (GARCIA, 2019; MERCOSUR, 2021).

Por pressão da Rede Mercocidades, durante a Cúpula de Ouro Preto, em 2004, o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão decisório do Mercosul, decidiu pela criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), cuja instância respaldaria a participação qualificada dos governos subnacionais, visando à cooperação ativa na promoção da integração e cidadania regionais e a coordenação conjunta de iniciativas dedicadas à educação, integração física, arranjos produtivos e comerciais. Todavia, apesar da ampliação das instâncias de participação, o poder nas instâncias decisórias do bloco permaneceu sob o poder dos presidentes/governos centrais dos Estados-membros, evidenciando a inabilidade destes de construírem efetivos sistemas de governança regional multinível e mantiveram a condição de intergovernamentalidade (GARCIA, 2019).

No contexto brasileiro, Barbosa (2014) afirma que após 1985, com a descentralização política e o processo de integração regional (Mercosul), associada à abertura dos mercados e estabilidade econômica, contribuíram para a emergência da diplomacia federativa. Gradualmente, os entes públicos subnacionais brasileiros criaram secretarias ou departamentos para se dedicarem às relações internacionais, inclusive com escritórios e delegações no exterior.

Vale mencionar que a atuação internacional dos entes públicos subnacionais depende diretamente das condições políticas e de concessão de autonomia distribuída pelo governo central. Nesse sentido, Prazeres (2004) defende que sistemas federativos são mais predispostos a lidarem com problemas transfronteiriços e propiciam maior autonomia aos entes públicos subnacionais para administrarem os problemas locais. No entanto, essa atuação internacional será mediada por um órgão federal.

Quando o chanceler Luiz Felipe Lampreia exercia o cargo de Ministro das Relações Exteriores do Brasil, durante o governo do

presidente Fernando Henrique Cardoso, foi empregado oficialmente o termo Diplomacia Federativa. Lampreia foi responsável por ampliar o diálogo com o Congresso Nacional, governos estaduais e municipais, ao ponto de criar a Assessoria de Relações Federativas dentro da estrutura do Itamaraty. Além disso, também abriu espaço para que representantes de setores econômicos e sociais, como sindicatos, entidades empresariais e ONGs, contribuíssem nas negociações em que o país participava na época.

Apesar dessa nova conjuntura de maior participação dos entes públicos e privados na política externa brasileira, existem entraves para o exercício pleno da diplomacia federativa no Brasil, mesmo tendo a Constituição de 1988 elencado as possibilidades de atuação e respectivas responsabilidade dos níveis de poder federal, estadual e municipal e de outras instâncias políticas nacionais, como o Ministério das Relações Exteriores e Senado nas relações internacionais.

Apesar do reconhecimento das atividades paradiplomáticas dos entes públicos subnacionais brasileiros, que possibilita aumentar a capilaridade e potencialidades da inserção internacional do país (GOMES FILHO, 2008), ainda falta a institucionalização dessas atividades, dado que nenhuma reforma constitucional foi feita que permitisse a celebração de convênios internacionais por parte das unidades federadas brasileiras (PRAZERES, 2004) e a representação em Organizações Internacionais, competências mantida sob os auspícios do governo central e presidente brasileiros.

O emprego do termo diplomacia federativa não é unânime entre estudiosos e paradiplomatas e, por isso, novamente, apresenta-se o levantamento bibliográfico feito por Junqueira (2015; 2018), partindo da literatura produzida no campo das Relações Internacionais, que possibilita compreender a evolução dos conceitos associados à atuação internacional dos atores públicos subnacionais no Brasil e os respectivos autores que o empregaram.

Quadro 2 - Evolução conceitual relacionada à diplomacia exercida pelos atores públicos subnacionais no Brasil (autor/data)

Contribuição e utilização de conceitos	Autor e data
Diplomacia federativa	Antenor Bogéa Filho (2001) José Vicente Lessa (2002)
Política externa federativa e cooperação internacional descentralizada	Gilberto Rodrigues (2006, 2011)
Paradiplomacia	Álvaro Castelo Branco (2008); Francisco Gomes Filho (2011); Armando Gallo Yahn Filho (2011); José Bessa Maia (2012); Marcela Fonseca (2013); Liliana Fróio (2015)
Cooperação internacional federativa	Alberto Kleiman (2009)
Paradiplomacias municipal e regional	Maria Meirelles Ribeiro (2009)
Atuação internacional dos governos locais	Ana Mauad, Carlos Matsumoto e Gustavo Cezário (2009)
Paradiplomacia contemporânea	Ironildes Bueno (2010)
Cooperação descentralizada	Fabiana Dessotti (2011)
Atuação global municipal	Gustavo Cezário (2011)
Gestão local internacional	Carlos Milani e Maria Meirelles Ribeiro (2011)
Paradiplomacia e política externa de cidades	Leonardo Mèrcher (2016)
Relações externas subnacionais	Graziela Vital (2016)
Paradiplomacias local e regional	José Ricardo Martins (2017)

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Junqueira (2015; 2018, p. 60-61).

FORMAS DE ATUAÇÃO EM PARADIPLOMACIA

Enquanto um conceito multifacetado e que se desenvolve ao longo do tempo, a prática da paradiplomacia também se demonstra em constante alteração. Assim, as formas pelas quais as atividades internacionais de unidades subnacionais se realizam apresentam diferentes formas, sendo possível identificar - entre as principais - o irmanamento e as redes internacionais de cidades. Cada uma dessas formas de atuação possui um histórico complexo e elementos essenciais e, dado o espaço presente, focaremos nas suas características principais.

Desse modo, quando pensamos em irmanamentos - que não devem ser confundidos com cidades-gêmeas -, pensamos em uma forma de atuação internacional que surge, com maior vigor, após a Segunda Guerra Mundial, quando cidades europeias - em particular - iniciam processos de ajuda e cooperação como forma de amenizar os impactos sofridos pelas localidades por conta dos conflitos, se intensificando a partir da metade dos anos 1950 com o apoio de políticas do governo norte-americano (CREMER; BRUIN; DUPUIS, 2001; ZELINSKY, 1991). Em termos gerais, o irmanamento pode ser compreendido como relações entre duas ou mais cidades que possuem visões de compartilhamento e pertencimento, como questões espaciais, origens e históricos comuns, questões ideológicas, práticas econômicas, laços políticos ou sociais (JANCZAK, 2017; JOENNIEMI, 2014; ZELINSKY, 1991).

Nesse sentido, identificam-se algumas características básicas do processo de irmanamento, sendo: a) a assinatura de acordos formais por parte da administração local; b) tais acordos não possuem duração definida; c) não há limitações das atividades possíveis de serem desenvolvidas, sendo estas baseadas na lógica do

benefício mútuo e d) as atividade são desenvolvidas a partir dos recursos disponíveis de cada localidade, o que permite uma grande possibilidade de ações (CREMER; BRUIN; DUPUIS, 2001; ZELINSKY, 1991).

Essas características podem ser vistas, por exemplo, no caso do município de São Paulo que, enquanto uma das maiores e principais cidades brasileiras, possui 24 cidades-irmãs. Tais relacionamentos se iniciam com a cidade de Abidjan, na Costa do Marfim, em 1983, e tendo a cidade de Esmirna, na Turquia, sua mais nova irmã. As características destes acordos podem ser vistos em uma lei específica que permite verificar que os termos das relações são indefinidos, amplos e baseados na lógica do benefício mútuo.

Ressalta-se, assim, que o irmanamento é uma forma de relação bilateral entre cidades, entretanto, tal tipo de relacionamento também pode ocorrer sem depender do processo específico de irmanamento, estabelecido de maneira *ad hoc* ou fruto de outros contratos, da troca de experiências ou dos interesses locais. Dessa forma, enquanto essa primeira forma de atuação paradiplomática representa, em geral, relações bilaterais, uma segunda forma representa uma paradiplomacia coletiva, a partir das redes internacionais de cidades (RODRIGUES *et al.*, 2009).

Assim, notam-se diferentes propostas acerca do conceito e características das redes internacionais de cidade. Porém, podemos compreender que uma rede se configura como uma organização possível entre diferentes atores ou agentes que buscam objetivos comum, maximizando suas oportunidades e se articulam de forma horizontal, ou seja, sem um comando central unificado no qual se comunicam, trocam experiências e desenvolvem ações (ACUTO; RAYNER, 2016; CAPELLO, 2000; BATISTA *apud* CARDELLO; RODRIGUEZ, 2007).

Tais redes se desenvolvem a partir de múltiplas possibilidades. Verificam-se associações por questões de identidade (cultural, linguística), por proximidade ou para defender interesses compartilhados (MARX, 2008), assim como as redes podem ser entendidas como uma forma de inserção no mercado internacional e como meio de atuação mais ampla em diferentes cenários de debates (CAPELLO, 2000; BORJA; CASTELLS, 1997). Nesse sentido, há aproximações com as formas de associação vistas no caso dos irmanamentos, o que demonstra que identidades e interesses comuns são essenciais para iniciar ambos os processos.

Quanto aos objetivos destas redes, os autores apontam a criação de lobby, a consolidação de territórios que permitam a geração de economias de escala e aglomerações, a implementação de infraestrutura, o encontro de posições de acesso, a utilização e troca de experiências e tecnologias, o alcance de posições de liderança e, como dito, a participação em esferas amplas de atuação (BORJA; CASTELLS, 1997). Entretanto, somam-se a tais objetivos a conquista de melhorias de qualidade de vida, a viabilidade de troca de experiências e boas práticas, a busca da integração do país ou da região, o fomento do desenvolvimento econômico, permitir a projeção política das cidades, facilitar a implementação de projetos transnacionais e a melhoria da comunicação entre diferentes povos (ACUTO; RAYNER, 2016; CARDELLO; RODRIGUEZ, 2007).

Desse modo, mesmo havendo diferenças nas interpretações desenvolvidas pelos autores, é possível entender estes objetivos de forma agregada, ampliando a visão sobre o que buscam as cidades ao participarem dessas redes. Com isto, percebe-se que, independente da questão que leva à associação, seja cultural, econômica ou de troca de experiências, o processo surge da percepção de que resultados benéficos podem ser extraídos, em diferentes níveis de ação e em diferentes setores da sociedade local.

Quanto às suas características, pode-se considerar como principais: a) ausência de linhas centrais de comando, relacionamentos são horizontais; b) cobertura geográfica global ou macro-regional; c) agilidade; d) riqueza de atores; e) democratização do conhecimento (BATISTA *apud* CARDELLO; RODRIGUEZ, 2007). Por outro lado, identifica-se outra característica nestas redes: a face pessoal, que pode influenciar no sentido e na forma como os diferentes agentes se relacionam no âmbito da rede, permitindo discutir o papel da subjetividade na condução destas questões (MARX, 2008).

Por fim, quanto à tipologia dessas redes, percebe-se uma aproximação entre os diferentes autores que as classificam. Assim, há autores que fazem uma análise destas redes a partir de sua forma, tamanho, amplitude e continuidade. Nesse primeiro sentido, as redes poderiam ser classificadas como subnacionais, nacionais, regionais e internacionais, as duas últimas sendo de interesse para este texto, dado que lidam com associações que compreendem um âmbito geográfico restrito, porém, de múltiplos países ou de fato internacional (ACUTO; RAYNER, 2016). Tais redes regionais poderiam ser classificadas, de forma alternativa, como redes territoriais, que agregam localidades espacialmente concentradas em uma determinada região, na busca de objetivos comuns (CARDARELLO; RODRIGUEZ; 2007).

Quando considerada seu tamanho ou amplitude, identifica-se que não há uma fórmula específica para a quantidade de cidades associadas, havendo redes que são de livre associação e outras de caráter mandatório, somando-se a isso a possibilidade - em alguns casos - de participação de outros agentes ou atores (ACUTO; RAYNER, 2016). Quanto à amplitude - ou abrangência dos tópicos tratados -, verifica-se também uma grande diversidade. Tal diversidade pode ser resumida no conceito de redes temáticas, que desenvolvem suas atividades a partir de temas de interesse de suas

associadas ou, também, de redes de perfil específico, que congregam cidades que possuem uma característica principal em comum, como cidades capitais ou grandes centros urbanos (CARDARELLO; RODRIGUEZ; 2007).

Ressalta-se que uma rede internacional de cidades pode acabar sendo classificada como de mais de um tipo. A Rede Mercocidades, comentada na seção anterior, compreende tanto uma rede temática, por tratar de assuntos específicos de interesse de suas associadas, como uma rede territorial, por congregar apenas cidades de uma determinada região. Outro exemplo é a CGLU (Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos), uma rede global de cidades e outras autoridades locais, que se coloca como a promotora da voz dessas localidades nas relações internacionais, assim sendo considerada uma rede temática, enquanto a UCCI (União de Cidades Capitais Ibero-americanas) se configura tanto como uma rede de perfil específico quanto territorial ou regional.

E, como dito, esta forma de associação e ação pode ser considerada uma paradiplomacia coletiva (RODRIGUES *et al*., 2009) e um meio de relacionamento cooperativo entre cidades ou outros entes subnacionais. Entretanto, a cooperação desenvolvida a partir destes autores não se enquadra no conceito clássico de cooperação internacional, sendo melhor compreendido a partir da lógica da cooperação descentralizada.

Portanto, é essencial recordar que a cooperação internacional, considerada aquela voltada ao desenvolvimento e vista pela sua forma tradicional, tinha como base relacionamentos estabelecidos pela noção de verticalização, representando uma forma de ajuda externa dos países ricos aos países considerados pobres. E a ação cooperativa envolvia - basicamente - a transferência de recursos, geralmente a fundo perdido, do governo central doador aos diferentes atores do país receptor (governo central, organizações da

sociedade civil ou mesmo empresas privadas) (AYLLON, 2007; AFONSO; FERNANDES, 2005).

Esse entendimento inicia sua modificação entre as décadas de 1980 e 1990, em particular, dado as crises econômicas e das políticas neoliberais, quando a cooperação se imbui dos princípios do desenvolvimento humano, incluindo novos atores e instrumentos ao processo anterior, com o aumento de doadores de países do Sul Global e a ação de governos locais, mais próximos de sua população e atuando de forma mais pragmática (NGANJE, 2015; ROMERO, 2010; 2004; HAFTECK, 2003).

Assim, a cooperação assistencial e unilateral passa a ser desenvolvida também por diferentes atores, tornando-se multilateral e ampliando o rol de instrumentos de cooperação como a assistência técnica e financeira, a transferência de tecnologia e a formação de recursos humanos e a troca de experiências assume um papel importante nesta forma de cooperação, ampliando seu escopo e se focando em um desenvolvimento participativo e sob a lógica humanitária (NGANJE, 2015; ROMERO, 2010; 2004; HAFTECK, 2003).

Dentro deste processo, a cooperação descentralizada, apresentada inicialmente no marco das discussões da União Europeia sobre a ajuda externa, em particular na Convenção de Lomé e discutida em outros âmbitos como a União Internacional de Autoridades Locais, Banco Mundial, somada a definições específicas feitas por países europeus, além da indicação da importância da atuação de autoridades locais e da governança local para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), como indicam os documentos da Cúpula Mundial da ONU de 2015, do IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, ocorrida em Busan, e da Conferência Rio+20 sobre Desenvolvimento Sustentável, acabam por agregar diferentes significados, sendo possível verificar algumas questões elementares (NGANJE, 2015; HAFTECK, 2003).

Dessa forma, os diferentes conceitos e definições podem ser avaliados a partir de seus atores principais, de seus propósitos gerais, dos meios envolvidos e da participação da sociedade civil e outras organizações locais. Nesse sentido, percebe-se que os atores desta forma de cooperação são, em termos gerais, agentes locais e, em particular, agentes públicos, de esferas administrativas que não o governo central; onde o propósito está ligado ao desenvolvimento sustentável, em especial em países em desenvolvimento; onde diferentes mecanismos são utilizados, desde transferência de conhecimentos, pressupostos orçamentários, entre outros; contando com a participação, quando possível, de atores locais que possuem conhecimento sobre as necessidades específicas (NGANJE, 2015; HAFTECK, 2003).

Portanto, define-se a cooperação internacional descentralizada como: "relacionamentos colaborativos substanciais entre governos subnacionais de diferentes países, com foco no desenvolvimento sustentável local e que implicam em alguma forma de trocas ou apoio oferecido por tais instituições ou outros atores locais" (HAFTECK, 2003, p. 336). E, nesse sentido, sendo o foco os problemas locais, com troca de experiências entre instituições territoriais - as cidades ou autoridades locais - pode-se classificar tal cooperação descentralizada como pública (MALÉ, 2006).

Entretanto, apenas sua definição não é suficiente, sendo necessário compreender a lógica pela qual a cooperação internacional descentralizada se estrutura e age. Desse modo, verificam-se como elementos essenciais: i) interesses mútuos dos agentes envolvidos, tanto no sentido da consecução de objetivos locais quanto compartilhados; ii) complementaridade entre as ações de cooperação e os esforços de desenvolvimento local, oferecendo benefícios para as localidades, a partir da troca de experiência e inovações de políticas públicas; iii) participação dos agentes locais, na busca na eficiência e apropriação do conhecimento, permitindo a

apropriação e reprodução desta prática e o fortalecimento local e a inserção internacional (ROMERO, 2010; 2004).

Assim, torna-se possível entender que a inserção e atuação internacional de cidades, governos ou autoridades locais, seja por meio de irmanamentos, de relacionamentos *ad hoc* ou via redes de cidades, pode ser vista como um instrumento não apenas de relações internacionais, mas também de gestão pública local, inclusive como forma de buscar a solução de problemas específicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O adensamento do processo de globalização, a crise do Estado-nação e as transformações do sistema internacional na conjuntura pós-Guerra Fria levaram ao desenvolvimento de uma forma de atuação internacional dos entes públicos subnacionais baseada na cooperação internacional, que foi batizada pela literatura de paradiplomacia. É importante verificarmos que, nesse aspecto, a política externa praticada pelo Ministério das Relações Exteriores muitas vezes não atende as demandas dos atores subnacionais, como estados e municípios - o que leva tais atores a investirem na sua própria agenda de Relações Internacionais e a integrarem complexas e amplas redes de cooperação entre cidades.

Fenômenos internacionais contemporâneos, como a questão do aquecimento global e a defesa pela conservação ambiental, epidemias e pandemias - além de demais ocorrências transnacionais - demonstram que o Estado Nacional não possui mais a capacidade única e exclusiva de lidar com o cenário internacional. De forma crescente, as cidades e regiões se inserem nas relações internacionais não somente na busca de seus interesses e necessidades locais, mas também com um crescente peso político. Isso é visto na participação

dessas unidades subnacionais em redes internacionais de cidades, em organizações internacionais e no uso do poder político e econômico local como palanque para dar visibilidade aos impactos locais de questões transfronteiriças.

Nesse sentido, a atuação do profissional de Relações Internacionais, anteriormente vista de forma restrita ao trabalho da diplomacia e academia, tem se tornado cada vez mais essencial. Os processos de internacionalização de unidades subnacionais exigem um profissional qualificado e com as competências e habilidades de conhecer a realidade local e suas intersecções com o internacional. Assim, verifica-se o crescente desenvolvimento de assessorias e secretarias de Relações Internacionais em governos locais, a partir da percepção de que não é mais possível lidar com as questões internas de uma cidade ou região sem a relação com demais congêneres ao redor do mundo.

Com isso, o crescimento da área profissional da paradiplomacia, somado ao interesse acadêmico no fenômeno, apresenta novas oportunidades e desafios. Por um lado, as discussões teóricas e conceituais permanecem ativas e novas contribuições são feitas pelos pesquisadores da área. Há debates recentes sobre outras formas de caracterizar e conceituar a atuação internacional das unidades subnacionais, como as discussões sobre Diplomacia da Cidade ou Diplomacia Municipal, o que aprofunda o debate acadêmico e permite uma maior compreensão dos processos que, dada sua natureza descentralizada e transnacional, se apresentam de formas diferentes e, em alguns casos, divergentes.

Por outro lado, a contribuição da academia é apenas uma parte do desenvolvimento e evolução do campo, dado que recentes iniciativas internacionais dos entes públicos subnacionais e o foco de cidades e regiões em buscar relações exteriores e seus respectivos aprimoramentos, levam à criação de um corpo burocrático especializado que, a partir das experiências efetivas de

internacionalização, apresentam novas necessidades, novas visões e novas práticas da paradiplomacia. Esse processo, portanto, torna-se uma espécie de retroalimentação, na qual a teoria e a prática se entrelaçam, permitindo tanto ao estudante quanto ao profissional das Relações Internacionais um maior conhecimento sobre o que são tais processos e como eles, de fato, impactam na realidade local e internacional.

Glossário

Cooperação internacional: vista de forma genérica e a partir de seu desenvolvimento histórico, compreende uma forma de relação internacional na qual países mais desenvolvidos auxiliam, a partir da transferência de recursos, recursos humanos ou desenvolvimento de projetos, países em desenvolvimento. Em sua forma tradicional apresenta grande verticalidade e baixa apropriação por parte dos agentes receptores.

Cooperação descentralizada: forma de cooperação internacional na qual não há uma entidade ou agente central que estabelece, de forma hierárquica, funções e formas de atuação. Representa uma atuação horizontal entre seus participantes, com maior responsabilidade e apropriação para cada agente envolvido no processo, ocorrendo entre diferentes atores domésticos e internacionais. No caso aplicado a esse texto, compreende a cooperação entre cidades e regiões, feita a partir de redes internacionais de cidades ou demais formas de cooperação internacional na qual os agentes locais conduzem o próprio processo.

Federalismo centralizado: forma de Estado baseada no pacto entre estados membros, em torno de uma constituição, mediante a qual todos se comprometem a promover os interesses nacionais e a própria manutenção da aliança. A centralização indica que há uma hierarquização rígida e vertical: os entes subnacionais, como estados e municípios, até podem criar leis próprias, desde que elas não firam com nenhum preceito constitucional, embora parte razoável das decisões administrativas também sejam provenientes do governo federal.

Federalismo descentralizado: ao contrário do modelo centralizado, o federalismo descentralizado pressupõe que os entes subnacionais têm maior autonomia para tomar decisões administrativas locais, como criação de leis e de impostos. Nestes casos, o governo federal se ocupa principalmente das questões políticas, enquanto o poder local resguarda para si as atribuições ligadas à administração pública da localidade. Nesses casos, é possível encontrar, por exemplo, duas cidades vizinhas que possuem leis completamente diferentes para lidar com uma mesma questão, o que reforça o caráter de autonomia tanto em relação ao Executivo federal quanto no que diz respeito às demais unidades administrativas.

Globalização: processo de interação entre os países, cujos impactos afetam as relações econômicas, políticas, sociais e culturais. Trata-se de um processo impulsionado sobretudo pelas mudanças causadas pelo fim da Guerra Fria para o sistema internacional. A globalização, no entanto, é vista por uma perspectiva crítica por parte dos autores, que a consideram um processo que intensifica as desigualdades entre os Estados, promovendo o aumento do desemprego, a queda da qualidade dos serviços de educação e saúde, e causando a disseminação internacional de doenças.

Governos subnacionais: representam as autoridades políticas, eleitas ou estabelecidas na forma da lei, que atuam fora do âmbito da administração central, lidando e gerenciando questões regionais ou locais.

Irmanamento: forma mais antiga de relações internacionais entre cidades. Compreende uma relação formal entre governos subnacionais locais, desenvolvido a partir de percepções, laços ou valores compartilhados. Pode ser um instrumento de cooperação internacional e desenvolvimento de capacidades locais.

Mercocidades: rede de cooperação horizontal de municípios localizados nos Estados-membros (plenos e associados) do Mercosul.

Paradiplomacia: atuação de atores públicos subnacionais no sistema internacional por meio de parcerias formais ou informais com outros atores públicos subnacionais ou atores não estatais.

Redes de cidades: associações entre cidades de diferentes países, tendo como elemento agregador o pertencimento a uma determinada região, a

características específicas de suas associadas ou feitas a partir da identificação de objetivos comuns. Representam uma forma de cooperação descentralizada, na qual cidades e regiões, a partir de recursos próprios e apropriação do processo, desenvolvem relações entre si, na busca de soluções para questões locais ou como plataforma de posicionamento e pressão internacional.

VÍDEOS SUGERIDOS

1. Estados e Municípios podem praticar Relações Internacionais? Prof. Gilberto Rodrigues. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5TQLNU_I3qI>.

2. Desafio Profissão - Relações Internacionais nas Prefeituras e ONGS. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=2s07UcG1SPA>.

3.Cidades Sustentáveis • IBGE Explica. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=am2WOYu4iFc>.

4. Paradiplomacia no Brasil: a cooperação descentralizada dos entes subnacionais. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CsJ9twpJ6V0>.

REFERÊNCIAS

ACUTO, M.; RAYNER, S. “City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?”. **International Affairs**, vol. 92, n. 5, 2016.

AFONSO, M. M.; FERNANDES, A. P. **abCD**: introdução à cooperação para o desenvolvimento. Lisboa: Marquês de Valle Flôr/Oikos, 2005.

ALTEMANI DE OLIVEIRA, H. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

ARENAL, C. **Introducción a las Relaciones Internacionales**. Madrid: Editora Tecnos, 1994.

AYLLÓN, B. "La cooperación internacional para el desarollo: Fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las Relaciones Internacionales". **Carta Internacional**, vol. 2, n. 2, 2007.

BARBOSA, R. "A diplomacia dos estados da federação". *In*: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (orgs.). **Relações Internacionais de Âmbito Subnacional**: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil. São Paulo: Editora da IRI-USP, 2014.

BAUMAN, Z. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local and the Global**: Management of cities in the information age. Londres: Editora Earthscan, 1997.

BULL, H. **A Sociedade Anárquica**: um estudo da ordem na política internacional. Brasília: Editora da UnB, 2002.

CAPELLO, R. "The City Network Paradigm: measuring urban network externalities". **Urban Studies**, vol. 37, n. 11, 2000.

CARDARELLO, A.; RODRIGUEZ, J. "Networks of cities as a privileged tool for decentralised co-operation management". **Decentralized Cooperation Observatory**, 2007.

CIDADES SUSTENTÁVEIS. "IBGE Explica". **Portal Eletrônico do Youtube** [2021]. Disponível em: <https://www.youtube.com>. Acesso em: 10/03/2021.

CREMER, R. D.; BRUIN, A.; DUPUIS, A. "International Sister-Cities: bridging the global: local divide". **American Journal Of Economics And Sociology**, vol. 60, n. 1, 2001.

DALLARI, D. A. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

DESAFIO PROFISSÃO. "Relações Internacionais nas Prefeituras e ONGS". **Portal Eletrônico do Youtube** [2021]. Disponível em: <https://www.youtube.com>. Acesso em: 10/03/2021.

FORJAZ, M. C. S. "Globalização e crise do Estado nacional". **ERA - Revista de Administração de Empresas**, vol. 40, n. 2, abril, 2000.

GARCIA, T. S. L. **Desafios da Integração Sul-Americana**: as Políticas de Meio e de Transportes no MERCOSUL (2009-2019) (Tese de Doutorado em Geografia Humana). São Paulo: USP, 2019.

GOMES FILHO, F. **A paradiplomacia subnacional no Brasil**: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia (Tese de Doutorado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2008.

HAFTECK, P. "An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping". **Public Administration and Development**, vol. 23, junho 2003.

JAIME, P.; LUCIO, F. **Sociologia das Organizações**. São Paulo: Editora Cengage, 2017.

JANCZAK, J. "Town Twinning in Europe.: understanding manifestations and strategies". **Journal of Borderlands Studies**, vol. 32, n. 4, junho, 2017.

JOENNIEMI, P. **City-twinning as locais foreign policy**: the case of Kirkenes-Nickel 15. Tartu: University of Tartu Press, 2014.

JUNQUEIRA, C. G. B. "A criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros". **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, n. 21, setembro/dezembro, 2015.

JUNQUEIRA, C. G. B. "Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil". **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 83, fevereiro, 2018.

KEATING, M. "Paradiplomacy and Regional Networking". **Portal Eletrônico Forum of Federations: an International Federalism** [10/2000]. Disponível em: <http://www.forumfed.org>. Acesso em: 10/01/2021.

MALÉ, J. P. "Especificidades de la cooperación descentralizada pública: atores, contenidos y modelos". **1ª Conferência Anual do Observatório de la Cooperación Decentralizada - Unión Europea/América Latina**. Montevideu: Decentralized Cooperation Observatory, 2006.

MARQUEZINI, A. C. T. “Circuitos espaciais de fronteira: cidades gêmeas de Foz do Iguaçu e Cidade del Este”. **Entre-Lugar**, vol. 1, n. 2, junho, 2010.

MARX, V. **Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales**. Barcelona: Universidade Autonoma de Barcelona, 2008.

MERCOCIUDADES. “Cooperación Sur Sur”. **Portal Eletrônico MERCOCIUDADES - Website oficial** [2021]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 17/01/2021.

MERCOSUR. “Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL)”. **Portal Eletrônico MERCOSUR** [2021]. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/parlasul>. Acesso em: 10/01/2021.

MERLE, M. “Política externa e Relações Internacionais” *In*: BRAILLARD, P. (org.). **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenklan, 1990.

NGANJE, F. “Decentralized Cooperation and the New Development Cooperation Agenda: What Role for the UN?”. **United Nations University Centre for Policy Research**. New York: UNU-CPR, 2015.

PARADIPLOMACIA NO BRASIL. “A cooperação descentralizada dos entes subnacionais”. **Portal Eletrônico do Youtube** [2021]. Disponível em: <https://www.youtube.com>. Acesso em: 10/03/2021.

PRAZERES, T. L. “Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração

regional". *In*: VIGEVANI, T. *et al*. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004.

RIBEIRO, C. O. "Autonomia e universalismo como condicionantes da política externa brasileira". **Revista de Informação Legislativa**, ano 43, n. 171, 2006.

RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e Novos Atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: Editora da EDUFBA, 2009.

RODRIGUES, G. M. A. "Estados e Municípios podem praticar Relações Internacionais?". **Portal Eletrônico do Youtube** [2021]. Disponível em: <https://www.youtube.com>. Acesso em: 10/03/2021.

RODRIGUES, G. M. A. *et al*. **Cidades em Relações Internacionais**: análises e experiências brasileiras. São Paulo: Editora Desatino, 2009.

ROMERO, M. D. H. "Political Foundations for Building Public Decentralized Cooperation Policies in Latin America". *In*: **Yearbook for Decentralized Cooperation**: Observatory for Decentralized Cooperation EU-LA. Montevideo: OBSERV-OCD, 2010.

ROMERO, M. D. H. **Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación decentralizada**. Barcelona: Decentralized Cooperation Observatory, 2004.

SANTOS, M. **Por uma outra Globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SARFATI, G. **Teorias de Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

SOLDATOS, P. "An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors". *In*: MICHELMANN, H. et al. **Federalism and International Relations**. The role of subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990.

WATSON, A. **A Evolução da Sociedade Internacional**: uma análise histórica comparativa. Brasília: Editora da UnB, 2004.

ZELINSKY, W. "The Twinning of the World: sister cities in geographic and historical perspective". **Annals of The Association of American Geographers**, vol. 81, n. 1, 1991.

CAPÍTULO 2

Economia Brasileira Contemporânea

ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

Raphael Almeida Videira

Ao final deste capítulo você terá aprendido:

- O Plano Collor e suas reformas;
- Sobre o Plano Real, que conseguiu conter a escalada inflacionária no Brasil;
- As principais reformas econômicas do período e suas consequências para o país;
- A condução da política econômica nos governos do período.

O Brasil tem passado por inúmeras transformações ao longo dos últimos quarenta anos, sejam elas no campo político, social e econômico. No campo político, a década de 1980 foi importante, pois foi neste período que ocorreu a transição do regime ditatorial, que se iniciou em 1964, para o regime democrático, em um primeiro estágio com um presidente civil assumindo o poder em 1985 (José Sarney) e culminando com as eleições diretas para a Presidência da República em 1989, em que Fernando Collor de Mello foi eleito.

Além desta breve conjuntura política descrita acima, o país vivenciava diversos problemas econômicos, como a falta de crescimento de produto de forma constante e a aceleração da inflação. Diante deste cenário, é importante destacar as inúmeras tentativas de combate à inflação e retomada do crescimento econômico feitas durante o governo de José Sarney. Dos quatro grandes planos propostos pelo governo (Cruzado, Bresser, "Feijão com Arroz" e Verão), o único que teve um sucesso relativo foi o primeiro apresentado, o Cruzado. Este plano estava baseado em

conter a inflação com o controle dos preços via congelamento. Este cenário apresentou-se favorável, pois a inflação começou a se reduzir e as expectativas dos agentes econômicos começou a convergir para uma inflação menor. Porém, a grande falha deste plano foi imaginar que os agentes não iriam se ajustar em um congelamento de preços que era para ter durado até 3 meses e durou cerca de 11 meses. Uma consequência deste comportamento foi o desabastecimento de gêneros de primeira necessidade e a elevação de preços destes produtos. Na sequência, os outros planos da década de 1980 não obtiveram o mesmo êxito, ainda que temporário, que o Plano Cruzado.

Um cenário de inflação elevada e crescimento econômico modesto é o grande desafio dos presidentes brasileiros que assumem o país na década de 1990. O primeiro objetivo deste capítulo é delinear o combate à inflação pelos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), sendo que no governo do Presidente Itamar Franco foi lançado o Plano Real e que conseguiu resolver este problema com êxito. Já o segundo objetivo deste capítulo é apresentar os principais pontos de governos que conseguiram consolidar o combate à inflação e retomar em alguma medida o nível de desenvolvimento econômico do país, seja por reformas ou melhorias de indicadores sociais, como é o caso dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Por fim, são apresentados os governos de Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018).

INÍCIO DA DÉCADA DE 1990 E PLANO REAL

O final da década de 1980 e o início da década de 1990 foi um marco para a história do Brasil. O país que havia passado por um período ditatorial por 20 anos, desde 1964 até 1984, vivenciou uma

transição para o regime democrático com a eleição indireta do Presidente Tancredo Neves, que por motivos de saúde não chegou a assumir o cargo, sendo que o seu vice, José Sarney, assume para um mandato de 5 anos, de 1985 a 1990. Em 1989, durante o último ano do mandato de José Sarney, o país foi às urnas para eleger o seu presidente, sendo que este fato foi marcante para a história brasileira e não ocorria desde 1960, com a eleição do Presidente Jânio Quadros pelo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro).

Já em 1989, a eleição foi altamente polarizada entre os mais diversos candidatos dos mais amplos espectros políticos, desde nomes muito conhecidos como Leonel Brizola, Paulo Maluf, Luís Inácio Lula da Silva, Mário Covas, entre outros; até nomes menos conhecidos do grande público, como Enéas Carneiro, Roberto Freire e Fernando Collor de Mello, sendo que este último venceu a eleição contra o candidato do PT (Partido dos Trabalhadores), Luís Inácio Lula da Silva. O presidente eleito pelo PRN (Partido da Reconstrução Nacional) – Fernando Collor de Mello – era um político até então desconhecido em termos nacionais, porém seu discurso modernizador e centrado no combate à corrupção conseguiu conquistar eleitores a ponto de vencer as eleições.

O discurso modernizador do presidente eleito Fernando Collor de Mello estava baseado nos ideais centrais do "Consenso de Washington", proposto pelo economista John Williamson. Williamson (2009) relata que:

> O termo Consenso de Washington foi criado em 1989 ... Eu fiz uma lista com dez políticas econômicas e que as pessoas em Washington seriam unânimes em aceitar que era exatamente o que a América Latina precisaria naquele momento e, desta forma, cunhei o termo Consenso de Washington (WILLIAMSON, 2009, p. 7).

De forma resumida, as medidas centrais discutidas neste encontro estavam baseadas em três grandes pontos:

- Disciplina Fiscal: além de tentar conter déficits excessivos, a premissa importante seria a racionalização dos gastos públicos, torná-los mais eficientes, bem como a cobrança de impostos para a sociedade.
- Ampla Liberalização Comercial e Financeira: tentativa de ampliar a abertura econômica, suprimindo barreiras ao comércio e aos investimentos.
- Redução do Papel do Estado na Economia: com as privatizações, as empresas estatais seriam gerenciadas de forma mais eficiente e o Estado poderia poupar recursos para investir e alocar em áreas mais carentes para a população.

Os ideais do Consenso de Washington representam uma quebra de paradigma ao modelo de desenvolvimento adotado pelo governo brasileiro até aquele momento, que era conhecido como Modelo de Substituição de Importações.

Tal modelo foi justificado para que países em desenvolvimento conseguissem atingir patamares satisfatórios de industrialização. Este modelo teve seu início com a década de 1930, na grande crise da Bolsa de Nova York e que fez com que os Estados Unidos entrassem em uma recessão sem precedentes.

Com isso, a economia norte-americana acabou reduzindo sua demanda por produtos importados, o que acabou afetando a economia brasileira, pois esta exportava grandes quantidades de café para os Estados Unidos.

Diante deste cenário, o governo brasileiro optou pela manutenção da renda em moeda doméstica dos exportadores de café, com a compra do excedente de café gerado pela queda da demanda norte-americana. Com esta ação governamental, os cafeicultores conseguiram uma manutenção de renda importante, o que deixou a demanda por produtos constante. Como havia uma restrição externa pela falta de moeda estrangeira (devido à queda das exportações e, consequentemente, menos moeda estrangeira em circulação no país), a taxa de câmbio se desvalorizou fortemente, o que inviabilizou as importações de produtos que eram feitas antes da crise.

Desta forma, a indústria nacional começou a atender a esta demanda crescente e a industrialização foi impulsionada, em primeiro lugar, para bens de consumo não duráveis. Este processo ocorreu por ondas, primeiro os produtos mais básicos e depois para os produtos mais intensivos em tecnologia, porém sempre levando em consideração a participação efetiva do Estado como um indutor deste processo, seja por investimentos diretos em setores estratégicos (como a mineração e a extração de petróleo), seja por barreiras tarifárias (que limitaram a inserção de produtos importados no país, beneficiando a indústria nacional) ou mesmo pela concessão de crédito.

Neste contexto de maior integração aos mercados mundiais e ruptura com as ideias existentes de elevada participação do Estado na economia, aliada à fragilidade financeira do Estado pelas contas públicas deterioradas e um cenário de alta inflação, o Presidente Fernando Collor de Mello lançou mão do “Plano Brasil Novo”. Este plano ficou conhecido como Plano Collor e estabelecia premissas de atuação desde a área econômica (com o combate à inflação), passando pelo comércio exterior, modernização do parque industrial e as privatizações.

PLANO COLLOR

O Plano Collor foi uma tentativa do governo de romper com o alto nível de indexação da economia, que acabava por gerar um ambiente de inflação elevada que prejudicava grande parte da sociedade pela corrosão do poder de compra.

Dentre as medidas mais importantes, destacam-se as seguintes:

- **Monetárias:**
  - Substituição da moeda: de Cruzados Novos pelo Cruzeiro, na cotação de um para um.
  - Redução drástica na liquidez corrente da economia por meio de congelamento de 80% dos depósitos aplicados no *overnight*[1], em contas-correntes e contas de poupança que excedessem a 50 mil Cruzados Novos. Tais valores seriam congelados por 18 meses, sendo remunerados pela taxa de inflação mais juros de 6% ao ano. Tal medida foi tão impactante que ficou conhecida na literatura econômica como "confisco".
  - Congelamento de preços e desindexação de salários em relação à inflação passada. Possíveis reajustes somente poderiam ocorrer por determinação governamental com base na inflação projetada.
  - O governo adotou o regime de câmbio flutuante.

[1] Era uma aplicação financeira que rendia taxa de juros diária com o objetivo de acompanhar a elevada inflação da época.

- **Fiscais:**
  - Criação de um IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) extraordinário sobre o estoque de ativos financeiros.
  - Eliminação de incentivos e subsídios fiscais.
  - Reajuste de tarifas públicas antes de seu congelamento.
  - Extinção de diversos órgãos governamentais como uma tentativa de reforma administrativa.

Este plano estava ancorado em bases fiscais e monetárias e buscava resolver o problema da inflação e da fragilidade financeira do Estado. Além das medidas monetárias e fiscais que possuíam como ideal a recuperação da capacidade do Estado e do poder de compra dos habitantes, o plano estava ancorado na reforma da política industrial e de comércio exterior, que será apresentada a seguir.

PICE (POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR)

As políticas de intensificação da abertura econômica e de privatizações que começaram no Governo Collor funcionariam sob a PICE. Os dois pontos centrais e que foram realizados por esta política estavam amparados no ambiente internacional pró-reformas, bem como a carência e a pouca efetividade dos serviços prestados pelo Estado, bem como sua crise financeira, o que tornava ainda mais inviável sua participação mais intensa na economia.

As medidas tomadas para a política de comércio exterior visavam aumentar a integração do país com o resto do mundo, sendo

que o governo acabou com entraves às importações, como os controles quantitativos de importação, sendo que estes foram substituídos por um controle tarifário com alíquotas cadentes. Além disso, o governo anunciou uma reforma tributária, em que os produtos teriam reduções graduais ao longo de quatro anos, a partir do qual atingiriam uma alíquota modal de 20%, dentro de um intervalo de 0 a 40%.

Compreendendo as dificuldades de uma abertura econômica em um país essencialmente fechado, bem como as dificuldades de uma indústria nacional com índices modestos de investimento, o ritmo e a extensão das reformas relacionadas ao comércio exterior durante o governo Collor foram razoavelmente bem-sucedido no que diz respeito às alíquotas de importação, tal como demonstrado pela tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Alíquota de Importação de Setores Selecionados - em %

Geral	**1990**	**1991**	**1992**
Tarifa Média	32,2	25,3	21,2
Tarifa Modal	40,0	20,0	20,0
Desvio-Padrão	19,6	17,4	14,2
Setores Selecionados			
Insumos industriais básicos	12,6	8,3	6,1
Bens de capital	36,0	29,2	25,0
Veículos de Passageiros	85,0	59,3	49,3

Fonte: Horta *et al.*, 1991.

Além da redução de tarifas de importação, o governo também reduziu os incentivos às exportações (como forma de reduzir os gastos públicos) e adotou a taxa de câmbio flutuante.

O governo Collor foi caracterizado pela tentativa de implantação de um amplo programa de desestatização, conhecido como PND (Plano Nacional de Desestatização). Este plano era considerado como um elemento central para o ajuste das contas públicas atuando como uma importante geração de receitas para o Estado e iria atuar como um modernizador para o parque industrial.

De fato, o plano conseguiu arrecadar cerca de 8,6 bilhões de dólares em receitas, com transferências de 3,3 bilhões de dólares em dívidas ao setor privado. Os setores que tiveram empresas privatizadas foram o de siderurgia, petroquímica e fertilizante. Apesar dos valores expressivos arrecadados, os números ficaram muito aquém do prometido por algumas razões. As empresas estavam em difícil situação financeira e o país vivenciava um momento de alta inflação, o que impossibilitava o cálculo do real valor de uma dessas companhias; além disso, vários setores que eram considerados como atrativos não poderiam ser privatizados por impedimentos constitucionais, como o setor elétrico e de jazidas minerais. Estes fatores somados a um governo que perdia credibilidade de forma constante, especialmente pelo plano econômico que será detalhado na próxima seção, fizeram com que o PND fosse menos impactante do que ele poderia ser.

CONJUNTURA ECONÔMICA NO GOVERNO COLLOR

As medidas contundentes tomadas pelo governo Collor eram justificadas por economistas da época em virtude da hiperinflação vivida pelo país, alcançando patamares de 1.972,91% em 1989, medida pelo IPCA[2], bem como pela fragilidade financeira

[2] IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) é um dos índices de inflação utilizados no Brasil e é calculado pelo IBGE.

apresentada pelo Estado, em decorrência do aumento do endividamento gerado por inúmeros déficits fiscais, como o déficit primário de 8% do PIB em 1989.

Do ponto de vista fiscal, as medidas tomadas pelo governo apresentaram um relativo sucesso. O plano preconizava que o governo alcançaria um superávit primário de 2% do PIB já em 1990, porém ele alcançou um superávit de cerca de 1,2% do PIB. Tal resultado foi alcançado, em grande parte, em decorrência da criação do IOF extraordinário sobre os ativos financeiros. Porém, como muitas das medidas não surtiram o efeito desejado, este ajuste caiu pela metade logo em 1991.

Com relação ao aspecto monetário, a inflação apresentou uma queda brusca logo no primeiro mês de implementação do Plano. O IPCA do mês de março de 1990 estava em cerca de 82% e em abril ele se reduziu para cerca de 15% e perto de 7% em maio. Porém, ao longo do segundo semestre do ano, a inflação voltou a acelerar e combinada com uma recessão muito forte (o PIB apresentou retração de 8% apenas no segundo trimestre de 1990, fechando o ano com uma queda de 4,35%).

A conjuntura econômica não foi o único fator a pressionar o governo pela substituição da ministra Zélia, mas também as fortes críticas de economistas em relação ao plano econômico apresentado. As críticas versavam sobre a interferência estatal no confisco dos recursos, prejudicando inclusive os pequenos poupadores por causa do baixo limite estabelecido pelo governo (50 mil Cruzeiros Novos), bem como mais uma aplicação do método do congelamento de preços, sendo que este foi utilizado por diversas vezes em planos econômicos da década de 1980. Porém, a crítica acadêmica mais forte, veio do economista Afonso Celso Pastore. Ele apontava que o plano teria confundido conceitos básicos, que era a aplicação de fluxo *versus* estoque. Neste caso, o plano contava apenas com o bloqueio do estoque de moeda, porém a inflação era gerada pelo

fluxo de crescimento da moeda, o que por si só, na opinião de Pastore (1991), já descaracterizava o plano.

Em meio a este cenário turbulento e seus resultados pouco satisfatórios, em janeiro de 1991 é lançado o Plano Collor II. O plano buscava, novamente, tentar eliminar a indexação dos preços e salários que era tida como a principal causa da inflação existente no país à época. Além do congelamento, outras medidas foram tomadas, dentre as quais destacam-se:

- Racionalização dos gastos nas administrações públicas, bem como cortes de despesas.
- Aceleração do processo de modernização do parque industrial por intermédio do Programa de Fomento e Competitividade Industrial. Esta medida tinha como objetivo central reduzir a inflação com o aumento da oferta de bens.
- Substituição do *overnight* pelo Fundo de Aplicações Financeiras (FAF) que teria por rendimento a Taxa Referencial (TR), sendo esta baseada em uma média das taxas do mercado interbancário.

A TR introduziria um elemento distinto na indexação dos preços que estava baseado em inflação futura. Isso queria dizer que com o possível sucesso das medidas fiscais no combate à inflação, a imagem do governo ficaria melhor, bem como a sua credibilidade, e, desta forma, os agentes econômicos acreditariam que a inflação futura seria mais baixa, fazendo com que a TR também ficasse mais baixa. Na prática, o argumento até que fazia sentido, porém a credibilidade do governo e os diversos escândalos políticos não proporcionavam um ambiente de estabilidade para qualquer política econômica do governo Collor.

Os resultados econômicos não melhoraram com o Plano Collor II, sendo que a inflação continuou a taxas crescentes e o país com um crescimento modesto. Desta forma, em maio de 1991, o presidente Fernando Collor de Mello acabou por substituir a ministra da Fazenda, Zélia Cardoso de Mello, pelo diplomata Marcílio Marques Moreira. O novo ministro anunciou que o combate à inflação se daria de forma gradual, com um maior controle do fluxo de caixa do governo, bem como dos meios de pagamento, além de uma preocupação com o déficit público. Ainda em 1991, é importante salientar que ocorreram resultados positivos do ponto de vista fiscal, com cortes de gastos com funcionalismo público e com os investimentos. Já do ponto de vista monetário os resultados não foram os mesmos, já que a inflação se manteve em patamares próximos a 20% ao mês. Um ponto importante para o mandato do ministro Marcilio Marques Moreira foi o início de uma abertura financeira do país ao capital estrangeiro, destacando-se a abertura do mercado brasileiro aos bancos estrangeiros sem as antigas exigências de reciprocidade.

A combinação de conjuntura econômica desfavorável– com a inflação em elevação e o PIB em queda – com uma crise política de grandes proporções fizeram com que houvesse no país o processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello ao final do ano de 1992. Após este processo, assume o Vice-Presidente, Itamar Franco, que conduziu o país a um plano econômico que conseguiu debelar a inflação de forma consistente: o Plano Real.

PLANO REAL

O governo do Presidente Itamar Franco foi marcado por um plano de extremo sucesso para a estabilização da economia brasileira, que apresentava um cenário de hiperinflação consolidada

em muitos anos. A inflação medida pelo IPCA atingiu números da casa de 1.100% ao ano em 1992 e de 2.477% ao ano em 1993, sendo que desde a década de 1980 o governo brasileiro tentou enfrentar este problema sem o sucesso desejado.

No final do ano de 1993, o então ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, lançava o Plano Real e não esperava cometer os erros de planos anteriores. Havia alguns aspectos que diferenciavam este plano de seus antecessores. O primeiro aspecto é que ele seria adotado de forma gradual, contrariamente aos seus antecessores que buscavam surpreender os agentes econômicos com suas medidas. A segunda diferença foi que o Plano Real não utilizou uma ferramenta amplamente adotada pelos economistas brasileiros até então, o congelamento de preços. Uma terceira diferença foi a preocupação com os desequilíbrios existentes na economia brasileira. Por último, um aspecto fundamental que ajudou a proporcionar o sucesso do Plano foi a maior integração com a economia internacional, seja no aspecto de recebimentos de fluxos de capitais (como um dos legados do ministro Marcilio Marques Moreira), seja com a maior abertura comercial o que fez com que os produtores nacionais não conseguissem descolar seus preços de seus concorrentes externos.

Com esse contexto, a implantação do Plano Real ocorreu em três fases. A primeira fase diz respeito ao ajuste fiscal que deveria ocorrer na economia brasileira, pois uma das fontes de pressão inflacionária era o desequilíbrio orçamentário do governo.

O ajuste fiscal estava amparado em três grandes medidas: o corte de gastos, o aumento de receitas e a diminuição das transferências do governo federal. Nesse âmbito, o governo já havia lançado o Plano de Ação Imediata (PAI), em meados de 1993 (um pouco antes do lançamento do Plano Real), que possuía um foco principal na austeridade dos gastos públicos com um corte de cerca

de 7 bilhões de dólares, especialmente em despesas com investimento e gastos com pessoal.

Já durante o Plano Real, o governo criou o chamado Fundo Social de Emergência (FSE) que seria alimentado por 15% da arrecadação de todos os impostos e faria com que a União não precisasse cumprir as vinculações de despesas determinadas pela Constituição de 1988. Deste modo, o FSE ampliava os recursos livres destinados ao governo federal.

O aumento da arrecadação foi significativo pela criação de um imposto chamado de IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira). Este imposto, que mais tarde teria seu caráter alterado para permanente, apresentava uma série de facilidades para a União, dentre as quais a facilidade de arrecadação, a ampla base de recolhimento e a não divisão com as outras esferas de poder. A principal dificuldade apresentada por este imposto era seu caráter de "cascata", ou seja, incide sobre todas as etapas do processo produtivo.

Tais medidas apresentadas acima combinadas com um efeito de uma inflação elevada sobre o valor real da despesa[3] e a retomada do crescimento a partir de 1993, proporcionaram uma forte elevação da receita do governo, passando de 23,7% do PIB em 1989 para 27,9% do PIB em 1994. Além disso, os gastos com salários e encargos de todas as esferas se reduziram de 10,5% do PIB em 1989 para 8,9% em 1994.

A segunda etapa do Plano Real consistia na implantação de um mecanismo que buscava eliminar o componente inercial da inflação. Os planos anteriores buscaram eliminar este componente

[3] O efeito Oliveira-Tanzi, ou somente Tanzi, corresponde ao fato da aceleração inflacionária diminuir a arrecadação tributária por esta estar indexada aos índices de inflação. Já o efeito Tanzi às avessas diz que com a receita tributária menos indexada à inflação do que os gastos públicos, a aceleração inflacionária poderia beneficiar o ajuste fiscal.

por meio de uma política de congelamento de preços, buscando surpreender os agentes e eliminar a sua memória inflacionária. Porém, os formuladores do Plano Real decidiriam aplicar uma nova solução: a quase-moeda URV (Unidade Real de Valor).

A URV foi implementada em 27 de fevereiro de 1994 e iria durar até o dia 1 de julho de 1994, quando seria substituída pelo Real. A ideia de implantação da URV baseava-se em um processo de ampla indexação da economia (preços e salários), de forma gradual, no período em que ela estivesse em vigência. A URV era reajustada diariamente com base na variação de três índices de preços (IGP-M, IPC-FIPE e IPCA-E), justamente para não se tornar viesada por estar baseada em apenas um indicador.

Deste modo, uma série de preços e rendimentos foi convertida voluntariamente em URV (preços oficiais, contratos, salários, impostos, etc) e os demais preços foram sendo convertidos voluntariamente pelos agentes econômicos. Neste período, o Brasil conviveu com duas "moedas". O Cruzeiro Real, que cumpria a função de meio de troca, ou seja, era utilizado pela sociedade em compras, por exemplo; e a URV que funcionava como unidade de valor, já que era o Cruzeiro Real o responsável por realizar as transações da sociedade. Desta forma, no momento da transação, convertia-se o preço da mercadoria de URV para Cruzeiro Real. Com isso, a inflação persistia na moeda em circulação, mas não na unidade de conta, pois esta era corrigida pela própria inflação do Cruzeiro Real.

Ao final de três meses, quando praticamente todos os preços estavam convertidos em URV, o governo introduziu a nova moeda, o Real. A terceira etapa do Plano Real se deu pela Medida Provisória 542, quando 1 Real valeria 2.750 Cruzeiros Reais. Juntamente como esta medida que torna o Real a moeda nacional, o governo anunciou uma série de políticas monetárias contracionistas, com receio de que o plano fosse naufragar. Entre estas medidas, o Banco Central

aumentou o depósito compulsório para os novos depósitos à vista de 40% para 100%, bem como os depósitos compulsórios para os depósitos a prazo e poupança foram fixados em 20%, bem como as taxas de juros elevadas. O objetivo deste aperto monetário foi conter o impulso da demanda que poderia ser ocasionado pelo ganho de poder de compra dos habitantes. Este processo foi conhecido como "âncora monetária".

Outro fator importante no controle dos preços foi a valorização da taxa de câmbio, processo este que a abertura econômica e financeira contribuiu de forma decisiva. Com o país mais aberto e a taxa de juros mais elevada, combinada com a liquidez internacional, o recebimento de fluxos de capitais se manteve elevado, o que possibilitou uma valorização da moeda nacional. Esta valorização tornava a importação dos produtos estrangeiros mais viável o que tornava inviável o aumento dos preços dos produtos nacionais, exatamente pela concorrência. Esta foi a chamada "âncora cambial".

Logo após a adoção da nova moeda, a inflação se reduziu, mas de forma mais lenta que em outros Planos, como o Cruzado, por exemplo. A taxa de inflação em agosto de 1994 já se situava em um patamar infinitamente inferior à do primeiro semestre do mesmo ano (3% ao mês contra 40% ao mês). Outra consequência foi o crescimento da demanda e da atividade econômica. Mesmo com as políticas monetárias restritivas adotadas pelo Banco Central, o PIB do país cresceu 5,9% em 1994 contra 4,9% em 1993. A demanda reprimida por parte da população e seu ganho expressivo de poder de compra com a redução da inflação fizeram com que os setores da economia crescessem em 1994 (agricultura com 5,5% e indústria com 6,7%), aproveitando também as novas possibilidades de obtenção de financiamento com a moeda estabilizada. Além disso, as contas externas apresentaram um cenário positivo, tanto para a balança comercial com o crescimento das exportações e

importações, como para o recebimento de investimentos estrangeiros diretos.

GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Em meados do ano de 1993, o país parecia que vivenciaria a eleição do presidente do partido dos trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva. As pesquisas eleitorais daquela época apontavam o candidato do PT como o favorito à disputa do pleito presidencial de 1994.

Com o sucesso do Plano Real e percebendo chances de vitória na corrida eleitoral, o então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso resolve se candidatar em meados de 1994. A coligação do partido de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) com o seu vice, Marco Maciel (PFL) sagrou-se vitoriosa em primeiro turno com 54,3% dos votos válidos, contra 27% do candidato Luiz Inácio Lula da Silva. Em 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso, após a aprovação da emenda da reeleição em 1997, conseguiu nova vitória nas eleições contra o mesmo candidato Luiz Inácio Lula da Silva, por 53% dos votos válidos contra 31,7%.

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado pela defesa da estabilização monetária, especialmente no primeiro mandato, bem como a realização de algumas reformas estruturais, como as privatizações, que alcançou um patamar claramente superior ao de governos anteriores, mesmo com alguns setores não entrando nesta reforma.

CONJUNTURA ECONÔMICA

O ano de 1995 foi um ano crucial para o governo de Fernando Henrique Cardoso e sua equipe econômica. Um dos principais desafios do governo era tornar o Plano Real um plano efetivamente eficaz no combate à inflação no país.

O contexto doméstico que o novo governo encontrou era de um país com uma demanda superaquecida em virtude da demanda reprimida e do aumento do poder de compra em relação à queda da inflação com relação ao passado. Tal fator era extremamente preocupante para o controle da inflação no período.

Em 1995, o evento econômico relevante no contexto internacional era a crise cambial no México. A taxa de câmbio no México sofreu uma grande desvalorização, o que poderia indicar que países em desenvolvimento não poderiam arcar com os custos de manutenção de uma taxa de câmbio altamente valorizada. Isso ocasionou uma menor entrada de capitais para a economia brasileira, o que acabou por representar uma pressão para a desvalorização cambial no país.

O efeito combinado do cenário doméstico e internacional fez com que as reservas internacionais brasileiras apresentassem um ritmo forte de queda. De junho de 1994 a abril de 1995, as reservas internacionais se reduziram de 43 bilhões de dólares para 32 bilhões de dólares.

Frente a este cenário, o governo promoveu uma reação com uma política monetária contracionista por meio de elevação de taxas de juros para ampliar as restrições ao crédito e controlar o aquecimento da demanda interna. Com esta medida, o país se tornava mais atrativo aos fluxos de capital estrangeiro, o que poderia conter a pressão pela desvalorização cambial.

Ainda com relação à crise mexicana, o governo promoveu uma alteração no sistema cambial com o alargamento das bandas cambiais[4] em cerca de 6%, com um piso e um teto muito próximos.

A luta do governo contra a desvalorização da taxa de câmbio é justificada pela transmissão deste movimento para a taxa de inflação do país. Conforme a moeda se desvaloriza, existem dois grandes efeitos potenciais que podem fazer com que os preços domésticos aumentem. O primeiro é o encarecimento do produto importado utilizado como insumo na produção. Com este produto mais caro, o produtor pode repassar o preço ao consumidor final, aumentando o nível de preços. De forma similar, podemos pensar que ao concorrer com um produto importado que está mais cara em razão da desvalorização cambial, o produtor nacional pode elevar o preço de modo a obter vantagens em relação ao produto importado que está com o preço ainda mais elevado que o seu. O efeito da taxa de câmbio sobre o índice de inflação é chamado de *pass-through*.

As medidas tomadas pelo governo proporcionaram um resultado satisfatório no combate à inflação e o temor dos efeitos ocorridos no México, com a inflação mais elevada devido a uma desvalorização cambial, não se repetiram em território brasileiro. Os motivos associados foram a política monetária restritiva realizada pelo governo brasileiro, bem como a elevada liquidez do mercado internacional que permitiu a entrada de fluxos de capitais estrangeiros no país.

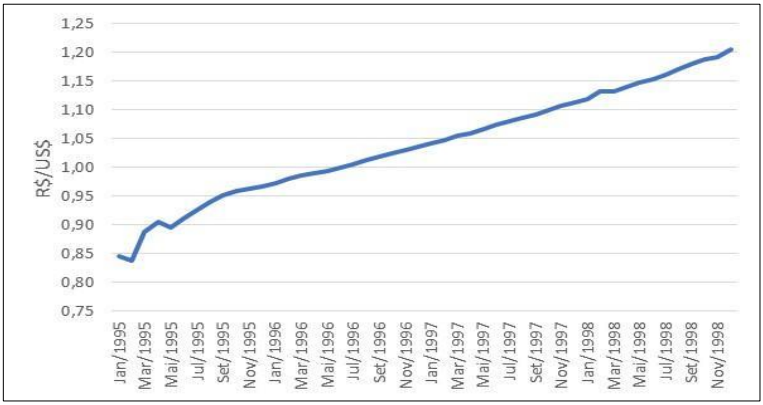
Porém, esse tipo de crise se repetiu ao longo de todo o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Com a crise asiática ao final de 1997 e na crise russa em meados de 1998, as medidas tomadas pelo governo consistiam na elevação da taxa de

[4] O regime de bandas cambiais permite que a taxa de câmbio varie entre um piso e um teto máximo. Qualquer alteração para fora desta banda, o governo deve realizar uma intervenção no mercado cambial.

juros para que ocorresse uma retomada dos fluxos de capitais estrangeiros para a economia brasileira.

Porém, ao longo destes anos, as bandas cambiais foram se adequando e a taxa de câmbio foi se desvalorizando de forma gradual com a movimentação das bandas cambiais, tal como é ilustrado pelo gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 - Taxa de câmbio (R$/US$) - 1995 a 1998



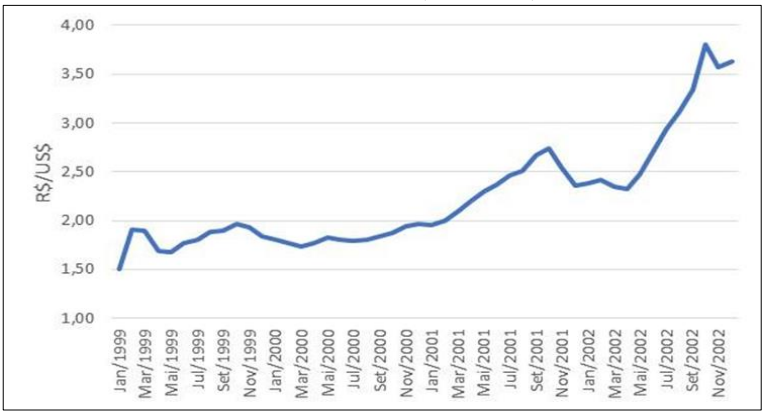
Fonte: IPEADATA.

Entretanto, a manutenção do regime cambial vigente durante todo o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso teve um custo elevado. O primeiro ponto que pode ser destacado é a situação das contas externas, onde o saldo em conta corrente ficou negativo durante o mandato do presidente. Isso indicava que apenas a balança comercial não era suficientemente grande a ponto de gerar um superávit nas contas externas. Desta forma, o governo brasileiro se manteve dependente de financiamento do exterior via fluxos de capitais. O grande problema deste tipo de premissa é que quando a liquidez não é abundante, tais fluxos cessam e o governo é obrigado

a recorrer a outros artifícios de financiamento, seja pelas reservas internacionais, seja por empréstimos do FMI, como acabou ocorrendo ao final do ano de 1998.

Além do problema nas contas externas, o país sofreu também pelo lado fiscal, em que houve uma forte deterioração do superávit primário, deixando claro que o ajuste fiscal realizado no início do plano não foi suficiente. Além disso, com a elevação da taxa de juros ao longo de todo o primeiro mandato, os encargos financeiros associados ao endividamento público aumentaram de forma substantiva, o que fez com que a relação dívida pública em proporção ao PIB passasse de 31,2% em 1995 para 43,7% em 1998. Associado à questão fiscal, havia o ajuste patrimonial que se refere a passivos gerados em períodos anteriores, e que foram assumidos neste período, o que acabou por contribuir neste indicador de endividamento.

Gráfico 2 - Taxa de câmbio (R$/US$) - 1999 a 2002



Fonte: IPEADATA.

Já no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, um dos primeiros fatos marcantes do período é a mudança

do regime cambial. Em janeiro de 1999, o governo abandona o regime de bandas cambiais e adota o regime de câmbio flutuante. Em menos de 45 dias da adoção deste regime, a taxa de câmbio que se encontrava ao redor de R$ 1,20 por dólar, beirava a casa dos R$ 2,00 por dólar. A oscilação na taxa de câmbio perdurou durante todo o segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente por se tratar de uma variável que responde de forma imediata aos diversos tipos de choque, sejam eles políticos ou econômicos.

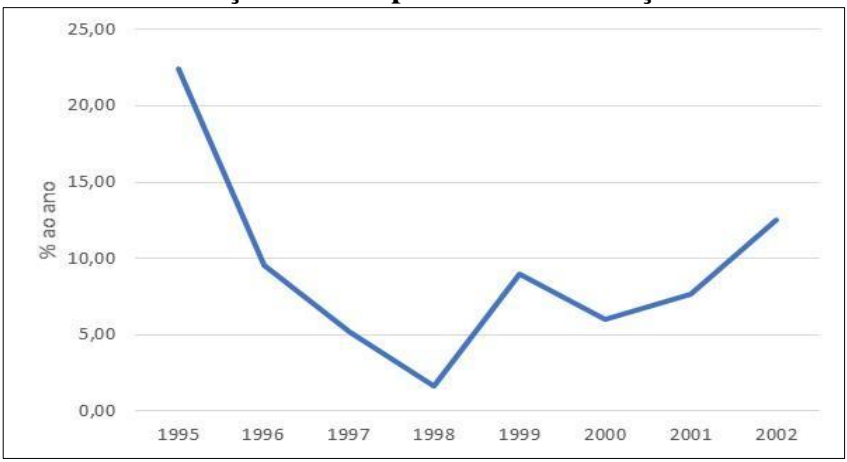
Com a crise no câmbio e o temor da volta da inflação, tal como ocorreu no México, o governo optou por nomear um novo presidente do Banco Central, Armínio Fraga. Armínio proporcionou mudanças importantes na condução da política econômica brasileira, sendo que a principal delas foi a implantação do regime de metas de inflação no Brasil.

A principal justificativa para a adoção do regime de metas era conferir credibilidade para a atuação do Banco Central junto à sociedade. O Banco Central era obrigado a divulgar qual seria a meta de inflação que ele perseguiria, no caso, para o ano de 1999 foi de 8%, com uma tolerância de 2% para cima ou para baixo da meta. Além deste fato, todas as decisões de política monetária do Banco Central seriam tomadas em conjunto no comitê de política monetária (COPOM) e deveriam ser comunicadas à sociedade em ata, tornando-a disponível em seu site.

Deste modo, com o regime de metas de inflação, o Banco Central possuía um único compromisso que era com a inflação, deixando em segundo plano o crescimento econômico ou mesmo a taxa de câmbio. O comportamento da inflação ao longo do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por uma queda abrupta e forte, especialmente pela taxa de câmbio estar valorizada, o que faz com que o nível de preços sofra pressões de queda. Já o segundo mandato foi marcado por uma elevação em relação ao ano

de 1998, mesmo com a adoção do regime de metas de inflação. Porém, esta elevação pode ser explicada, dentre outros fatores, pelo movimento de desvalorização cambial que marcou o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Gráfico 3 - Inflação medida pelo IPCA - Variação ao ano - %

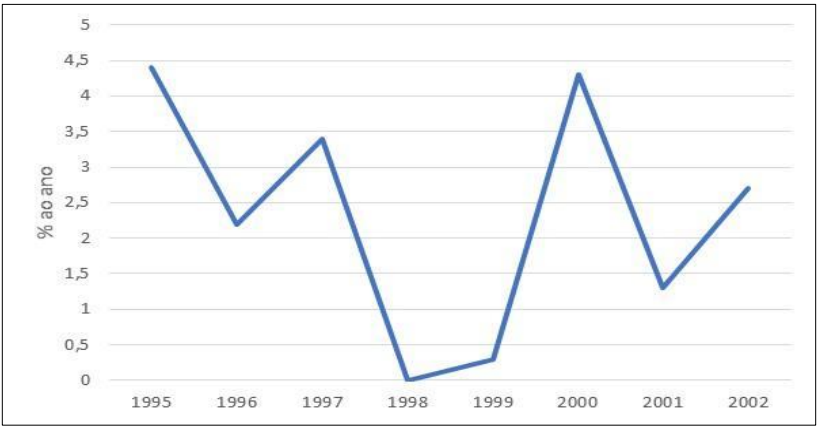


Fonte: IPEADATA.

Com a política monetária encontrando credibilidade com o regime de metas de inflação, ainda que com taxas de juros elevadas, o governo atingiu parcialmente seus objetivos do ponto de vista fiscal. A arrecadação tributária foi elevada de forma substantiva, passando de 31% do PIB em 1999 para 35,84% do PIB em 2002. Este fator foi decisivo para a conquista de superávits primários sucessivos em termos fiscais, apesar dos gastos públicos, especialmente os gastos correntes apresentarem elevação no período. Embora o governo tivesse conseguido superávits ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso, o endividamento público aumentou de valores próximos a 40% do PIB em 1999 para 60% do

PIB em 2002. Esse endividamento acelerado no segundo mandato está devidamente atrelado aos títulos públicos indexados à taxa de juros (que estavam elevadas no período) e à taxa de câmbio (que estava altamente desvalorizada no período, chegando a alcançar o patamar próximo a 4 reais por dólar em 2002).

Gráfico 4 - Crescimento do PIB - Variação ao ano - %



Fonte: IPEADATA.

Se a inflação estava menor que em anos anteriores, tal como mostrado pelo gráfico 3 acima, o crescimento do PIB oscilou demais durante todo o período, especialmente no primeiro mandato, quando o país ficou suscetível às diversas crises externas. Com exceção do ano de 2000, onde o país apresentou um crescimento comparável ao primeiro ano de Plano Real, o segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por enorme instabilidade do produto reflexo da crise argentina em 2001 e da crise energética brasileira do mesmo ano e, em 2002, da incerteza eleitoral que rondava o país. Esta incerteza era refletida na variação da taxa de câmbio que em 2002 atingiu seu maior patamar histórico, pois o

candidato Luís Inácio Lula da Silva possuía um discurso contrário às necessidades econômicas do momento, como era o ajuste fiscal mais severo e as políticas monetárias mais contracionistas.

O desempenho econômico do governo Fernando Henrique Cardoso possui algum grau de contestação nos âmbitos da política econômica e do desempenho do PIB e obteve um desempenho positivo no combate à inflação e em algumas reformas realizadas em sua gestão. Podemos citar como reformas importantes para o período:

Privatizações

As privatizações no governo de Fernando Henrique Cardoso foram essencialmente caracterizadas pela venda de empresas concessionárias de serviços públicos do segmento de telecomunicações e de energia e por um valor substancialmente maior que no governo do Presidente Fernando Collor de Mello.

Um dos motivos que pode explicar o sucesso do programa de desestatização no governo de Fernando Henrique Cardoso é justamente a estabilização monetária, pois desta forma, os ativos das empresas conseguem ser precificados de forma mais correta, sem a desvalorização constante que ocorria em épocas de inflação elevada.

De uma forma mais ampla, as privatizações proporcionaram aspectos positivos como a redução da dívida pública e a ampliação do acesso a serviços públicos, como a telefonia fixa, para várias camadas sociais.

Porém, existiram aspectos negativos, como os problemas regulatórios relacionados ao setor elétrico, desestimulando as empresas privadas a entrarem no mercado de geração de energia. Tal evento contribuiu para a crise energética de 2001.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A LRF criada em 2000 serviu para estabelecer tetos para as despesas com pessoal em cada uma das esferas de poder, seja federal, estadual ou municipal. Além de inúmeros dispositivos de controle das finanças públicas, a lei acabou por proibir novas renegociações de dívidas entre os entes da Federação. Deste modo, os entes tiveram que se defrontar com uma verdadeira restrição orçamentária e fez com que melhorasse a situação fiscal de estados e municípios, em termos gerais, desde a sua criação.

Outras

Além das reformas previamente citadas, podemos incluir ainda algumas outras, tais como: o saneamento do sistema financeiro, dentre várias medidas como a privatização dos bancos estaduais e a criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) que concedia linhas de crédito subsidiada com o objetivo de evitar uma crise bancária; reforma da previdência de 1998, que instituiu o fator previdenciário e alterou a regra de cálculo dos benefícios e substituiu o tempo de serviço pelo tempo de contribuição.

GOVERNO LULA E DILMA

Governo Lula

O último ano do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcado por instabilidade econômica, aceleração inflacionária e uma desvalorização muito forte da moeda

brasileira, com a taxa de câmbio atingindo o patamar de 4 reais por dólar. Entre as várias hipóteses que os analistas buscaram para entender esta situação, uma delas era a influência do cenário eleitoral na economia, com o candidato Luiz Inácio Lula da Silva liderando as pesquisas de intenção de voto.

Tal instabilidade era justificada, pois historicamente o partido dos trabalhadores defendia uma redução do superávit primário (o que impactaria aumentando a dívida pública), redução das despesas com juros (o que poderia indicar uma renegociação de dívida), críticas ao regime de metas de inflação e às agências reguladoras, ao papel do FMI, entre outras.

Esse cenário começou a mudar quando o PT coloca Antônio Palocci como coordenador da campanha de Lula. Um dos primeiros atos de Palocci foi o lançamento do documento denominado "Carta ao Povo Brasileiro" em que reafirmava o compromisso com a estabilidade econômica, a defesa dos contratos e do ajuste fiscal, o pagamento das dívidas. Basicamente, o documento não indicava que haveria mudanças com relação à condução da política econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso para um eventual governo do PT. Além desta aproximação feita com o mercado por meio de Palocci e da "Carta", a chapa de Lula para a presidência da república contava com o vice-presidente José Alencar (PL – Partido Liberal), um famoso empresário do ramo têxtil, que ajudou na formação da imagem de Lula como um candidato mais próximo ao mercado. Com esta alteração no perfil do candidato, Luiz Inácio Lula da Silva acaba vencendo as eleições em segundo turno com 61,3% dos votos válidos contra 38,7% do candidato do PSDB, José Serra. Tal fato se repetiu nas eleições de 2006, com vitória do presidente Luiz Inácio Lula da Silva com 60,8% dos votos válidos contra 39,2% do candidato do PSDB, Geraldo Alckmin.

Após a vitória nas eleições, o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva mostrou o seu alinhamento com os princípios

econômicos do governo anterior e ilustrados na "Carta ao Povo Brasileiro". Os primeiros movimentos foram a indicação de Antônio Palocci para o Ministério da Fazenda e de Henrique Meirelles (ex-presidente mundial do Bank Boston) para o cargo de presidente do Banco Central, com a manutenção de toda a diretoria.

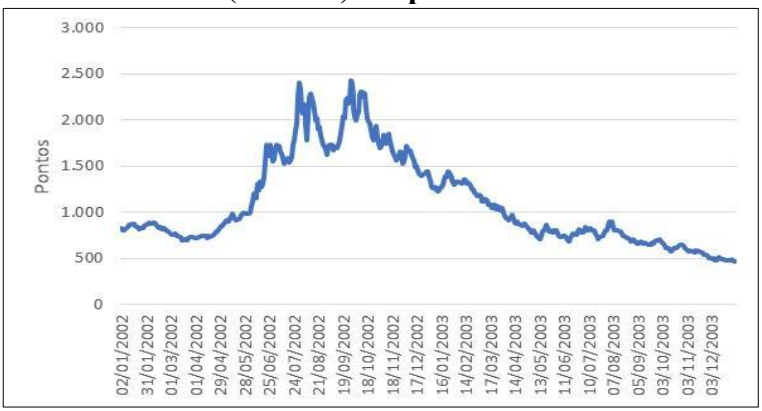
Com a nomeação da equipe econômica, as primeiras medidas anunciadas foram:

- Elevação do superávit primário para 4,25% do PIB para os quatro anos do governo, colocando esta meta na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- Aumento sistemático da taxa de juros até o patamar de 26,5% ao ano como forma de conter a aceleração inflacionária que ocorreu em 2002, com o IPCA atingindo o patamar de 12,5%.
- Anúncio de meta de inflação de 8,5% para 2003 e 5,5% em 2004, ressaltando o compromisso com a estabilidade da moeda.

A necessidade de tomar essas medidas fica clara a partir da análise de duas variáveis relevantes para a economia brasileira e, em especial, para o mercado financeiro.

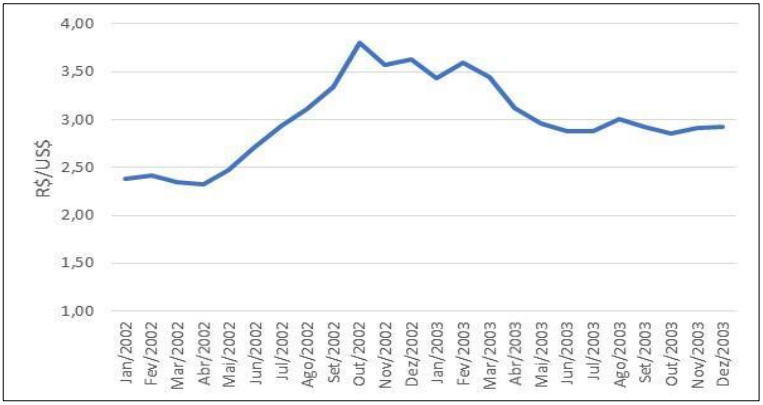
O comportamento do risco-país com relação ao cenário de incerteza eleitoral e das medidas do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, se refletiram em um aumento importante, ainda que controladas as demais variáveis. As consequências de um comportamento como este é o aumento do custo de captação e da percepção do risco por parte do investidor ao considerar a economia brasileira como opção de investimento.

Gráfico 5 - Evolução do Risco-País (EMBI+) em pontos - 2002 e 2003



Fonte: IPEADATA.

Gráfico 6 - Taxa de câmbio (R$/US$) - 2002 a 2003



Fonte: IPEADATA.

O mesmo tipo de comportamento ocorreu na taxa de câmbio, onde a incerteza política fez com que existisse um cenário de fuga

de capitais, o que ocasionou a forte desvalorização cambial ocorrida no período.

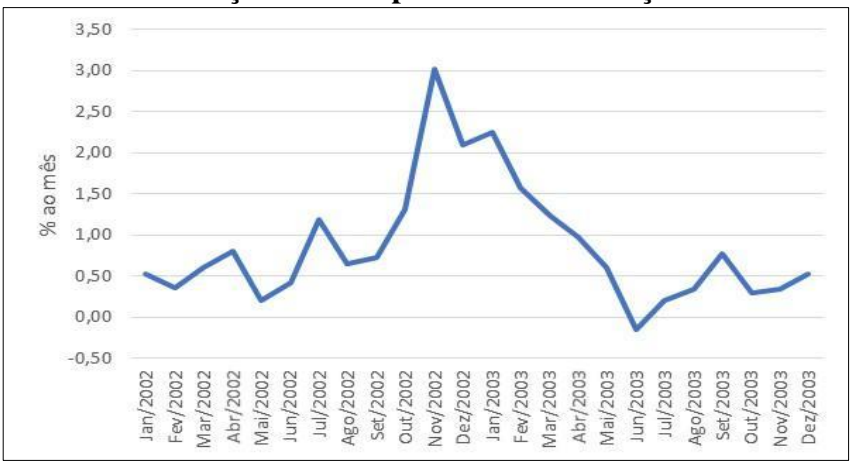
As medidas tomadas pelo governo, com a nomeação de Meirelles e Palocci, conjugadas com a manutenção do pensamento econômico do governo anterior conseguiram reverter até o primeiro semestre de 2003 o chamado "efeito Lula" nas variáveis de Risco-País e de taxa de câmbio, tal como ilustrado pelos gráficos 5 e 6 acima.

Os elevados superávits na balança comercial nos primeiros meses de 2003 bem como a elevação da taxa de juros no período, ajudaram a taxa de câmbio a retornar ao patamar de 3 reais por dólar, que era o patamar anterior à influência do cenário eleitoral na economia.

A inflação começou a apresentar um comportamento de queda a partir do final do ano de 2002, quando as primeiras medidas foram anunciadas. Apesar do aumento da taxa de juros e da valorização da moeda nacional, a inflação medida pelo IPCA encerrou o ano de 2003 acima da meta de inflação estipulada, mas bem abaixo do ano anterior, com 9,3% contra 12,5% de 2002.

Superada esta primeira crise, o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresentou uma melhoria importante nos indicadores econômicos, seja no índice de inflação que apresentou uma queda constante atingindo 3,1% no ano de 2006, seja na taxa de câmbio que atingiu um patamar de 2,13% ao final do mesmo ano. As contas externas, em geral, apresentaram melhorias substantivas, com elevação no saldo de reservas internacionais e superávits constantes na conta de transações correntes.

Gráfico 7 - Inflação medida pelo IPCA - Variação ao mês - %



Fonte: IPEADATA.

O lado fiscal apresenta uma melhoria importante com relação ao governo anterior. Grande parte deste resultado é uma combinação de dois fatores primordiais: o aumento do superávit primário e a valorização da moeda nacional. Este último fator fez com que os detentores de títulos públicos se sentissem estimulados a realizar uma operação de *swap*[5] por títulos indexados em taxa de juros prefixada ou em índice de preços. Com este tipo de operação, o endividamento do setor público caiu para cerca de 47% do PIB em 2006.

Com relação ao crescimento do produto, este apresentou valores superiores ao governo anterior, com média, no primeiro mandato, de 3,5% ao ano. Grande parte do crescimento do produto veio do cenário externo, com o aumento substantivo das exportações

[5] A expressão é utilizada no mercado financeiro para ilustrar a troca de um título emitido com um indexador (por exemplo, a taxa de juros) por outro título com outro indexador (por exemplo, a taxa de câmbio).

no período e com uma parcela secundária da formação bruta de capital fixo e do consumo das famílias e do governo.

Uma mudança de postura do governo com relação aos seus indicadores econômicos foi a substituição do ministro da Fazenda. Em meio a um escândalo envolvendo o nome de Antônio Palocci, o governo optou por realizar a substituição por Guido Mantega. Tal substituição indicou também uma mudança de postura nos fundamentos de política econômica adotados pelo governo.

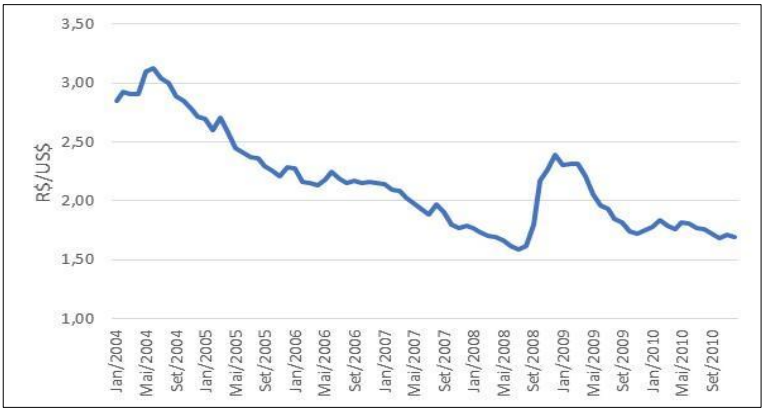
Em linhas gerais, a prática adotada pelo governo com o ministro Guido Mantega era de uma política mais expansionista, seja em termos fiscais como em termos monetários. O ministro Guido Mantega optou por afrouxar as metas de superávits primários e proporcionou um aumento expressivo dos gastos públicos no segundo mandato do presidente. Com relação à política monetária, a redução significativa das taxas de juros fez com que o país registrasse uma queda significativa de 25% no começo do governo em 2003 para 11,25% em meados de 2008.

Por sinal, o ano de 2008 foi um ano muito importante, pois a crise das hipotecas nos Estados Unidos, tal como explicado em Roubini e Mihm (2010), começou a apresentar efeitos mais significativos para a economia mundial e, consequentemente, para a economia brasileira. Uma variável que é impactada de forma mais imediata e com grande repercussão para o setor produtivo nacional é a taxa de câmbio.

Como ilustrado pelo gráfico 8 acima, a variação na taxa de câmbio durante a maioria do período apresentado possui uma tendência muito forte de valorização da moeda nacional. Porém, em setembro de 2008, com a quebra do banco Lehman Brothers, a crise norte-americana começa a ter repercussões mundiais e com o Brasil não foi diferente. De imediato, foram sentidos os impactos de uma fuga de capitais, porém não de magnitude importante a deixar o país

vulnerável a uma crise nas contas externas, mas existiu um impacto de desvalorização da taxa de câmbio. Outro impacto sentido pelo país foi a restrição ao crédito internacional, o que tornou mais difícil a captação de recursos por parte das empresas brasileiras no exterior.

Gráfico 8 - Taxa de câmbio (R$/US$) - 2004 a 2010

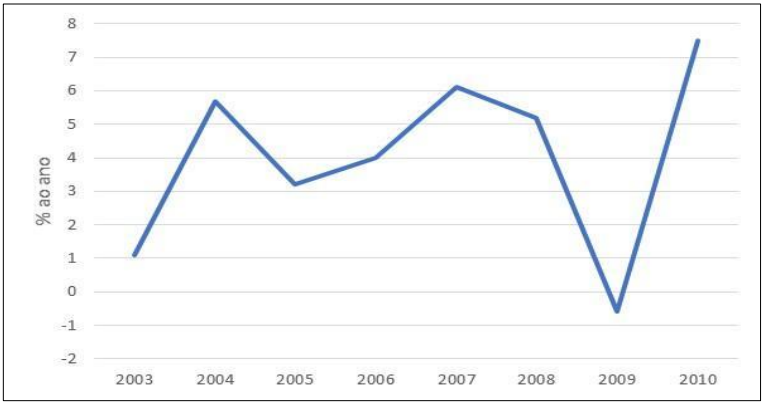


Fonte: IPEADATA.

Dado este comportamento do crédito no mercado externo, bancos brasileiros passaram a ser ainda mais rigorosos na concessão de financiamento, seja para pessoa física ou jurídica, o que prejudicou o crescimento do país. Aqui vale uma ressalva importante ao sistema bancário brasileiro, pois com a atuação regulatória exercida pelo Banco Central, o país passou ao largo da crise, sem consequências para o sistema brasileiro. Com esta crise assolando o mercado de crédito e ameaçando o crescimento econômico, o governo sinalizou com políticas fiscal e monetária expansionista para superar os efeitos da crise. Tais políticas foram realizadas com aumento da participação dos bancos públicos na economia, aumento de linhas de crédito para exportações, redução de IPI (Imposto sobre

Produtos Industrializados) para vários bens (veículos, eletrodomésticos, entre outros), aumento do tempo de concessão do seguro-desemprego e criação do programa habitacional "Minha casa, minha vida". A taxa de juros só começou a se reduzir no começo do ano de 2009. Mesmo com tais políticas, o Brasil teve uma redução de seu crescimento em 2009, porém vivenciou uma retomada em 2010, tal como ilustrado pelo gráfico 9 abaixo.

Gráfico 9 - Crescimento do PIB - Variação ao ano - %



Fonte: IPEADATA.

Além do contexto econômico que foi bem similar ao do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva proporcionou um crescimento bem amplo do consumo das famílias por meio da disponibilidade de crédito por parte do sistema financeiro e de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, por exemplo. Cabe ressaltar também uma importante alteração do ponto de vista do setor externo, que foi a inclusão da China como um dos maiores parceiros comerciais do país na última década.

Diante deste contexto econômico favorável, com a aprovação do presidente em patamares elevados (perto de 80%) e o Brasil escolhido como sede dos maiores eventos esportivos mundiais (a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos do Rio em 2016), o sucessor do presidente estaria em uma posição favorável na corrida eleitoral. E foi exatamente isso que aconteceu. O presidente indicou uma ex-ministra da Casa Civil que nunca havia disputado uma única eleição, Dilma Rousseff. Dilma venceu as eleições em segundo turno contra o candidato do PSDB, José Serra, por 56% dos votos válidos contra 44% de seu oponente.

Governo Dilma

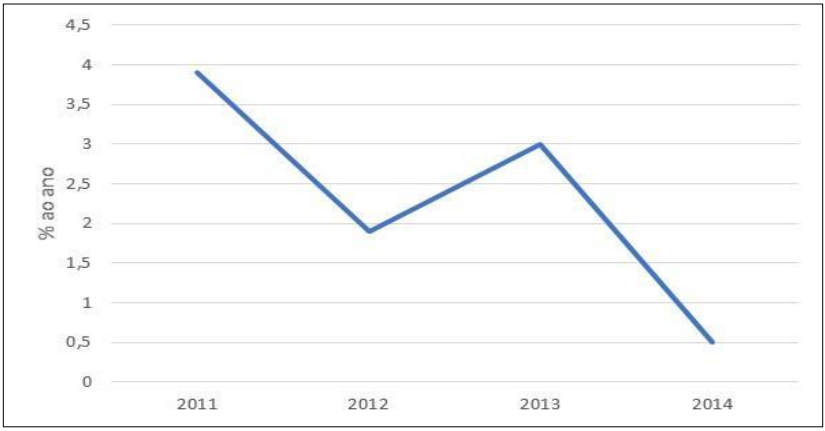
O governo da presidente Dilma Rousseff se inicia com um cenário internacional bem menos favorável que no governo anterior. A conjugação da crise do Euro, a economia norte-americana respondendo aos estímulos com um crescimento modesto e os países emergentes crescendo menos que no período anterior levaram à um crescimento mais modesto da economia mundial. O crescimento da economia mundial no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff foi de cerca de 3%, em média, enquanto no último ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a economia mundial cresceu mais de 5%.

Tais fatores externos contribuíram para um crescimento menos importante do PIB brasileiro, quando comparado ao governo anterior. Este crescimento tímido fez com que o governo tomasse medidas de política econômica expansionistas para evitar esta situação. A isenção do IPI para estímulo ao setor industrial, redução do IOF para operações de crédito à pessoa física foram medidas tomadas pelo ponto de vista fiscal para tentar estimular o crescimento tanto em 2011 como em 2012, quando o PIB apresentou

queda com relação ao ano de 2010. Da mesma forma, a política monetária atuou de forma expansionista com a redução da taxa de juros no mesmo período. Com tais incentivos fiscais, o superávit primário foi se reduzindo gradualmente no governo Dilma, atingindo em 2014 um déficit primário de 0,6%. Concomitantemente a estas políticas, o endividamento público aumentou para cerca de 56% em 2014, numa clara demonstração de deterioração das contas públicas.

Apesar do estímulo fiscal e monetário, a produção industrial estagnou durante o governo da presidente Dilma Rousseff, bem como as exportações desaceleraram, mesmo com a taxa de câmbio altamente desvalorizada, que poderia ser benéfica para o setor industrial e acabou não funcionando na prática. Este último indicador é importante para compreender a estagnação da economia, pois o saldo comercial, que sempre foi um importante indutor para o crescimento do produto, caiu de forma vertiginosa de 29 bilhões de dólares em 2011 para cerca de 4 bilhões de dólares em 2014.

Gráfico 10 - Crescimento do PIB - Variação ao ano - %



Fonte: IPEADATA.

Mesmo com o cenário negativo, a presidente Dilma Rousseff consegue a sua reeleição, vencendo o candidato do PSDB, Aécio Neves, por uma margem mínima em 2014. Com a continuidade do seu governo em 2015 e meados de 2016, o país encontrava-se em recessão profunda, sendo que o PIB em 2015 caiu em cerca de 3,8%, e isso foi agravado pela escalada inflacionária do período, bem como aumentos sucessivos de taxas de juros e tentativas de ajuste fiscal em que se reduziram de forma drástica os investimentos públicos na economia. Com o setor privado sem condições de investir, as famílias sofrendo com o desemprego juntamente com a queda no poder de compra e o setor público cortando investimentos, a situação econômica do país era muito difícil.

Em 2016, o cenário político acabou por inviabilizar qualquer tentativa de mudança de política econômica proposta pelo governo e a presidente Dilma Rousseff acabou sofrendo *impeachment* e o vice-presidente, Michel Temer assume o cargo até o final do ano de 2018. O PIB brasileiro ainda apresentou retração no ano de 2016, com queda de 3,5%, porém em 2017, o país apresentou retomada econômica, ainda que modesta, da ordem de 1%, fruto de uma política monetária expansionista, com taxas de juros mais baixas. O governo ainda conseguiu um ponto importante com relação à política fiscal, que foi a aprovação da proposta de emenda à Constituição que estabelece um teto para os gastos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo buscamos apresentar a situação econômica brasileira nos últimos trinta anos. O país passou por profundas transformações políticas, sociais e, também econômicas.

A década de 1980 começa com a transição para o período democrático e termina com as eleições diretas para a presidência, com a eleição de Fernando Collor de Mello. O governo proporcionou mudanças importantes na área econômica, mais precisamente na integração do país com o resto do mundo, seja pelo comércio como pelos fluxos de capitais. Porém, o seu plano de estabilização acabou não funcionando nem para conter a inflação, nem para promover o crescimento econômico. Além de tais fatores, o governo passou por uma crise política que culminou com o *impeachment* do presidente e com a posse do vice-presidente de Itamar Franco. O governo de Itamar Franco realizou o lançamento do Plano Real, que foi um legado importante no combate à inflação.

Com relação à política econômica de modo geral, o governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela consolidação do Real, bem como algumas reformas importantes como as privatizações e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Já o governo de Luís Inácio Lula da Silva, apesar de muita incerteza no início, representou uma afirmação desta estabilização e o crescimento do PIB do país, fato este que foi um problema para seu antecessor.

Já o governo de Dilma Rousseff foi marcado por instabilidade econômica que fizeram com que o país entrasse em uma recessão importante, com quedas significativas do PIB durante três anos consecutivos de 2014 à 2016, sendo que este último ano o presidente já era Michel Temer, pois Dilma Rousseff teve seu mandato interrompido ao sofrer *impeachment*.

Para o período estudado por este capítulo, ficam claros alguns desafios para o próximo presidente brasileiro. Os mais importantes são a consolidação do crescimento do país, sem o crescimento exacerbado da inflação. Além disso, é importante pensar em ajuste fiscal com cortes de gastos correntes que representa a maior parte das despesas governamentais, pois desta forma a sociedade não é penalizada com novos aumentos de impostos. Outros temas são

pertinentes, tais como a distribuição de renda, a maior inserção do país junto ao comércio internacional entre outros.

Glossário

Balança de Pagamentos: é a contabilização de todas as relações entre o país e seus parceiros no exterior. Aqui são contabilizadas as relações comerciais, pagamento de juros e investimentos diretos no país e do país para o exterior.

Congelamento de Preços: prática muito utilizada pelos governos brasileiros durante as décadas de 1980 e 1990. Consistia em fixar o nível de preços até uma data a ser definida pelo governo.

Dívida pública: refere-se a todas as dívidas contraídas pelo governo, sendo que um dos meios é a comercialização de títulos públicos para a sociedade e investidores.

Indexação: é um mecanismo de proteção dos valores monetários contra a inflação. Por exemplo, contratos que estão associados à variação de algum índice de inflação.

Inflação: pode ser definido como um aumento generalizado dos preços de uma economia. Nesse caso, se o nível de inflação é maior que o crescimento do produto, podemos afirmar que houve uma deterioração do poder de compra daquela sociedade.

PIB: é o valor monetário de todos os bens e serviços finais produzidos em uma economia em um determinado período.

Política Fiscal: é a atuação do governo com relação aos gastos públicos e a arrecadação de impostos. O governo pode modificar a atuação destes mecanismos possuindo o objetivo de atingir o crescimento econômico, por exemplo.

Política Monetária: diz respeito à atuação do Banco Central com relação as condições de liquidez, bem como a atuação a respeito do nível de

inflação da economia pelos diversos instrumentos (como a taxa de juros, por exemplo).

Taxa de Câmbio: é quanto a moeda estrangeira custa em termos de moeda doméstica. No caso de uma valorização cambial, os residentes precisam de menos moeda doméstica para comprar a mesma quantidade de moeda estrangeira. Já para a desvalorização, o contrário é válido.

Títulos públicos: é uma fração da dívida pública que pode ser comercializada com o objetivo do governo conseguir financiamento para os seus gastos.

REFERÊNCIAS

BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. New York: Pearson Prentice Hall, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. "O governo Dilma frente ao" tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente". **Novos Estudos CEBRAP**, n. 95, 2013.

FILGUEIRAS, L. A. M. **História do Plano Real**: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. (orgs.). **A Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2011.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

HORTA, M. H.; PIANI, G.; KUME, H. **A política cambial e comercial** - Perspectivas da Economia Brasileira - 1992. Brasília: IPEA, 1991.

IPEADATA. **Portal Eletrônico IPEADATA** [2021]. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 05/01/2021.

KUME, H.; PIANI, G.; SOUZA, C. F. "A política brasileira de importação no período 1987-98: descrição e avaliação". *In*: CORSEUIL, C. H.; KUME, E. H. (orgs.) **A abertura comercial brasileira nos anos 1990**: impactos sobre emprego e salário. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

MERCADANTE, A. *et al*. **O Brasil pós-Real**: a política econômica em debate. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

NOBRE, M. **Imobilismo em Movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. Rio de Janeiro: Editora Companhia das Letras, 2013.

PASTORE, A. C. "A reforma monetária do Plano Collor". **Revista Brasileira de Economia**, vol. 45, 1991.

PINHEIRO, A. C. "Privatização no Brasil: Por quê? Até Onde? Até Quando?". *In*: GIAMBIEGI, F.; MOREIRA, M. (orgs.) **A economia brasileira dos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

ROUBINI, N.; MIHM, S. **A Economia das Crises**: um curso-relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2010.

WILLIAMSON, J. "A short history of the Washington Consensus". **Law and Business Review of the Americas**, vol. 15, n. 1, 2009.

CAPÍTULO 3

Integração Regional

INTEGRAÇÃO REGIONAL

Carolina Silva Pedroso

Cairo Junqueira

Clarissa Ribeiro

Ao final deste capítulo você terá aprendido:

- O que é Integração Regional, Regionalismo e Regionalização;
- Quais são os diferentes níveis de integração econômica dos blocos regionais;
- Quais são as principais Teorias da Integração Regional;
- Quais são os principais blocos regionais do mundo.

Mesmo sendo considerado um fenômeno histórico, foi após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que a formação de blocos econômicos regionais passou a ser, de fato, parte constituinte do universo das Relações Internacionais. Tanto em termos práticos, através do progressivo aumento quantitativo das organizações regionais no cenário global, quanto em termos científicos, representados pelo crescente número de estudos que passaram a focalizar nessa subárea até então incipiente em pesquisas acadêmicas. Ao longo do passar das décadas, a Integração Regional tornou-se ponto obrigatório de análise para os internacionalistas.

Tal razão se deu em função da Integração Regional representar um novo tipo de conduta no relacionamento entre os Estados e, além disso, dar origem a novos tipos de atores

internacionais, quais sejam os blocos econômicos regionais. Esse processo foi paulatinamente progredindo para todos os continentes, mas um marco referencial data de 1951, ano de criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). À época, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, Alemanha Ocidental, França e Itália uniram esforços e interesses em comum para estimular o comércio e, mais importante ainda, evitar a propagação de conflitos entre os países europeus. Assim, quando falamos em Integração Regional, logo nos vem à mente o estímulo da cooperação e até mesmo da interdependência, entendida como o crescimento na reciprocidade entre Estados por meio de fluxos de dinheiro, informações, bens e pessoas (KEOHANE; NYE, 2005).

Da metade do século XX até a década de 2010, as relações internacionais tornaram-se mais complexas, marca também presente nos blocos regionais. Contemporaneamente, além de ponderarmos sobre União Europeia (UE), também devemos tratar a respeito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) recentemente substituído pelo Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA), da União Africana (UA), da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), da Aliança do Pacífico, do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) e assim por diante. Cada um à sua maneira vem se desenvolvendo em uma dinâmica não linear, ou seja, com altos e baixos. Inclusive, essa é uma marca registrada da Integração Regional: os blocos regionais representam um processo em constante mudança, ora com progressos, ora com retrocessos. Sendo atores internacionais, são suscetíveis aos câmbios de política externa e até mesmo internacional. Afinal, tendo por base as premissas liberais teóricas de nossa área de estudos, sabemos que os diferentes níveis se relacionam e se cruzam, impactando constantemente as mais variadas esferas de análise.

Portanto, o objetivo do presente capítulo é justamente auxiliar o leitor na compreensão da Integração Regional de maneira dupla. Em um primeiro momento, nas duas seções iniciais o debate será focado nas premissas acadêmicas envolvendo o estudo de diferentes conceitos, teorias da integração e níveis econômicos dos blocos regionais. Por sua vez, na última seção apresentaremos um levantamento sucinto, mas geograficamente amplo, dos principais blocos regionais existentes ao redor do mundo. De tal modo, o leitor terá ao final da leitura do capítulo uma imersão inicial no entendimento da Integração Regional como importante subárea de estudos e como aspecto prático substancial das relações internacionais.

A INTEGRAÇÃO REGIONAL, SEUS CONCEITOS CORRELATOS E OS NÍVEIS ECONÔMICOS

Verificando os fenômenos e definindo os conceitos

Como modo de iniciarmos nossa abordagem sobre a temática de Integração Regional é necessário apontar três questões: o que representa a palavra "região", qual é sua importância para as Relações Internacionais e o que fundamenta a formação dos blocos regionais? Em primeiro lugar, para o debate aqui proposto, devemos entender inicialmente o termo como representante de uma dimensão territorial que agrupa um certo número de países. A partir dessa definição, respondemos às outras duas perguntas, porque a importância desses agrupamentos de Estados advém de uma nova forma de conduta entre atores internacionais, baseada justamente no fenômeno da globalização.

A Integração Regional deve ser entendida como um novo arranjo econômico, político e social das Relações Internacionais decorrente desse processo.

> A globalização está a mudar a forma como o mundo se nos apresenta e a maneira como olhamos para o mundo. Se adotarmos uma perspectiva global, tornamo-nos mais conscientes dos laços que nos ligam às pessoas de outras sociedades. Tornamo-nos igualmente mais conscientes dos problemas que o mundo atravessa no início do século XXI. A perspectiva global lembra-nos que os laços cada vez mais fortes que nos unem ao resto do mundo implicam que o que fazemos tem consequências na vida dos outros e que os problemas mundiais têm consequências para nós. [...] Embora constituam parte integrante do fenômeno, é errado pensar que as forças econômicas fazem por si só a globalização - que na realidade é resultado de uma conjugação de fatores econômicos, políticos, sociais e culturais (GIDDENS, 2008, p. 52-53).

Consequentemente e de modo mais recente, a formação dos blocos regionais acabou por suprir uma demanda da sociedade em decorrência dos maiores estímulos nas relações entre diferentes populações, seja através de novos meios de transporte ou até mesmo no desenvolvimento da tecnologia informacional e da internet. Governos e governantes tiveram que se adaptar a essa nova realidade e, por sua vez, a Integração Regional acabou se mostrando em muitos casos como uma alternativa viável para o/a:

> 1) Aumento da eficiência da produção;
>
> 2) Ampliação e descentralização dos mercados, permitindo maior diversificação da produção;

> 3) Aumento da posição de barganha no plano internacional em virtude da expansão na área regional;
>
> 4) Mudança quase automática na eficiência econômica em virtude de maior concorrência intrassetorial;
>
> 5) Aumento de inovações e avanços tecnológicos;
>
> 6) Mobilidade de fatores de produção através das fronteiras de países-membros do bloco;
>
> 7) Coordenação de políticas monetárias e fiscais;
>
> 8) Estabelecimento de metas em comum entre os países, como altas taxas de crescimento econômico e melhor distribuição de renda (ALMEIDA, 2013).

Evidentemente que essa mesma integração aportou certos desafios aos países como renúncia a tributos, perda de soberania, aumento da concorrência em setores mais precários e até mesmo elevação do desemprego. Ademais, mostrou que os Estados deveriam ter paciência em virtude de a formação dos blocos demandar tempo, estabelecer vínculos entre países mais e outros menos desenvolvidos, depender do apoio político dos governos e até mesmo observar que não existe integração econômica sem o mínimo de apoio político (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

Realizadas essas considerações iniciais, devemos fundamentar o debate em termos conceituais. A integração por si só pode ser definida como a ligação voluntária, no campo econômico, entre dois ou mais Estados independentes, com o objetivo de estender as áreas de regulamentação política doméstica para o nível supranacional (MATTLI, 1999) ou até mesmo como "[...] um processo e um estado final pelo qual uma organização intergovernamental, representando três ou mais países, reúne seus recursos conjuntos com o objetivo de criar uma economia maior e

mais aberta que beneficie os países membros" (BISWARO, 2011, p. 17).

Por sua vez, grande parte da literatura que se debruça sobre o tema indica que a Integração Regional representa um processo, ou seja, uma ação continuada ou curso contínuo de determinada atividade. Os próprios Walter Mattli (1999) e Paulo Roberto de Almeida (2013) citados anteriormente definem que ela representa o estabelecimento de regras comuns, regulamentos e políticas para determinada região e a construção de instituições, as quais, em sua maioria, derrogam a soberania dos Estados. Assim, a Integração Regional é observada como uma tipologia mais complexa de cooperação internacional em que os Estados se aglomeram e descentralizam suas capacidades decisórias.

Isso ocorre em virtude de cinco fenômenos principais ocorridos sobretudo em 1990 com extensão aos anos 2000, conforme apontados a seguir:

> 1) Final da Guerra Fria: marcou o retorno do regionalismo, pois novas atitudes para a busca de cooperação foram criadas a exemplo da criação da Organização das Nações Unidas (ONU);
>
> 2) Descentralização do Sistema Internacional: proveu aos ambientes locais e regionais maiores oportunidades para colocarem em prática suas políticas em direção a outros continentes;
>
> 3) Mudanças econômicas: o fortalecimento do Ato Único Europeu (1986) influenciou o surgimento de outras organizações internacionais na década de 1990;
>
> 4) Fim do "terceiro mundismo": a emergência de novos países no cenário internacional – a exemplo do atual BRICS que conforma Brasil, China, Índia e África do Sul – abriu grande espaço para a promoção

> de novas cooperações atreladas à ótica de Cooperação Sul-Sul ou entre países em desenvolvimento;
>
> 5) Democratização: o sistema de liberalização da política mundial do início do século XXI ajudou a produzir um ambiente mais propício à interdependência nos níveis regional e global (FAWCETT; HURRELL, 1995).

Como consequência, um novo termo passou a ser mais debatido nas Relações Internacionais tangenciando a ideia de Integração Regional, seja ele o Regionalismo. Trata-se de um conceito com vínculos históricos representantes de inúmeras fases: regionalismo precoce, velho regionalismo, novo regionalismo e regionalismo comparado (SÖDERBAUM, 2015). O primeiro compreende o período de formação dos Impérios, o segundo foi bastante visível na Europa após o fim da Segunda Guerra Mundial, por sua vez o terceiro abrange as décadas de 1980 e 1990, quando houve um aumento das iniciativas de integração comercial mais liberais e menos protecionistas denominadas de "Regionalismo Aberto". Por fim, o regionalismo comparado do século XXI denota um período em que as regiões estão em diversos lugares ao redor do mundo e são fundamentais para o funcionamento da política mundial desde questões relacionadas à resolução de conflitos até incipientes trânsitos comerciais.

Como aspecto mais atualizado do conceito, o Regionalismo sugere um novo padrão da política mundial caracterizada por ligações dentro e através das fronteiras nacionais (HOCKING, 2004), ou seja, indo além das fronteiras dos Estados, e ao mesmo tempo o aumento dos processos de cooperação regional em virtude do fim do conflito bipolar entre Estados Unidos e União Soviética, marcado pelo crescimento exacerbado do número de armas nucleares, muito conhecido através da chamada "Corrida Armamentista". Assim, o Regionalismo sugere uma ideia ou política

capaz de transformar uma área geográfica em espaço social (BACH, 2003), abrindo um leque de possibilidades de engajamento de inúmeros atores.

O último apontamento acima faz jus a outro termo recente que não deve ser confundido com o Regionalismo. Trata-se da Regionalização, também definida como um grau mais baixo de interação econômica entre países. Andrew Hurrell (1995) coloca o termo como categoria inicial do Regionalismo, o qual ainda é representado por cinco segmentos:

1) Regionalização:

   [...] conceitualizada em termos de 'complexos', 'fluxos', 'redes' ou 'mosaicos'. É vista como algo que atenua a característica monolítica do Estado, levando à criação de alianças transgovernamentais, multiníveis e jogos múltiplos e à emergência de novas formas de identidade tanto acima quanto abaixo das definições territoriais estatais. (FAWCETT; HURRELL, 1995, p. 40);

2) Identidade regional: definida em termos culturais, históricos ou religiosos. Dá-nos a ideia de comunidade identitária;

3) Cooperação regional interestatal: é uma forma institucionalizada de regionalismo em que há o estabelecimento de regulamentos, normas e regras entre os Estados;

4) Integração econômica: visa à remoção de barreiras comerciais e à livre circulação de bens, serviços e pessoas;

5) Unidade regional: corresponde ao estágio mais avançado da integração, podendo, inclusive, abarcar os quatro primeiros tipos de regionalismo supracitados.

Retomando o debate sobre Regionalização, esse conceito em questão é mais abrangente e consiste no aumento da própria interdependência entre os Estados, resultando em uma ativa participação de outros atores que estão acima daqueles, quais sejam os blocos regionais, ou em seus interiores, a exemplo de governos subnacionais como estados federados, províncias e cidades. Do mesmo modo que a Integração Regional, a Regionalização ganhou força com os processos da globalização por se tratar de um fenômeno que, por excelência, descentraliza algumas tomadas de decisão das mãos dos países.

Um grande exemplo prático dessa abordagem encontra-se na década de 1980, período em que a então Comunidade Europeia colocou em vigor o Ato Único Europeu (1987), por meio do qual se instaurou uma nova tipologia de cooperação entre as instituições regionais abrindo margem de participação de outros atores, como o próprio Parlamento Europeu, e fortalecendo a ideia de supranacionalidade na região. A União Europeia, bem como outros blocos regionais, serão apresentados com seus devidos méritos mais à frente no capítulo. Por ora, devemos nos ater a um dos mais tradicionais debates da área da Integração Regional, seja ele as tipologias e níveis de integração econômica.

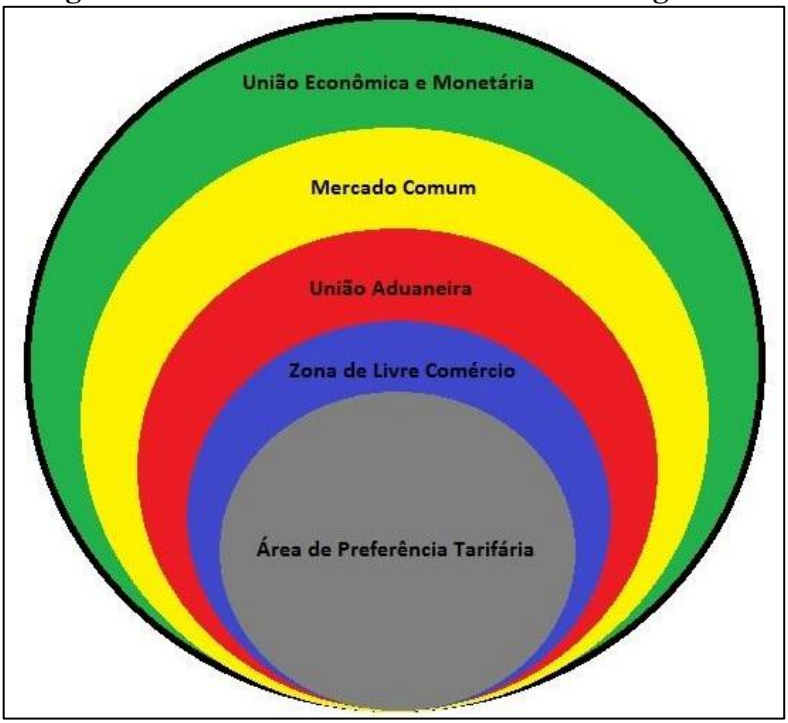
TIPOLOGIAS E NÍVEIS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

A integração econômica é um processo e um estado de relações. Tal afirmação é realizada por Bela Balassa (1961), um dos autores mais clássicos na formulação dos níveis econômicos para se entender como um bloco regional se diferencia dos outros e pode evoluir ao longo do tempo. De antemão é imprescindível afirmar que nem todo bloco regional segue à risca as tipologias estabelecidas aqui, até porque elas se centram na questão econômica e os processos

de integração regional podem adquirir traços políticos, sociais, culturais, educacionais e assim por diante.

Mesmo assim, o mérito de Balassa (1961) e de outros autores que apresentam o tema retratado está em estabelecer parâmetros facilitadores da compreensão do desenvolvimento dos blocos. Com esse recurso podemos perceber se determinada região encontra-se em um patamar mais ou menos ativo em termos de cessão de soberania e estímulo nos vínculos entre os países. Para tanto, retratamos na figura abaixo quais são os cinco tipos ou níveis de integração econômica classicamente conhecidos:

Figura 1 - Os níveis econômicos dos blocos regionais



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Balassa (1961).

A disposição dos níveis na ilustração não se faz por acaso. A Área de Preferência Tarifária (APT) e a Zona de Livre Comércio (ZLC) são consideradas nichos mais iniciais e superficiais de integração econômica, por isso encontram-se na base da figura e com proporções gráficas menores. Em contrapartida, a União Aduaneira (UA) e o Mercado Comum (MC) representam camadas mais desenvolvidas e profundas de integração econômica. Por fim e abrangendo todas as outras, a União Econômica e Monetária (UEM) é a imagem do mais alto grau de integração que um bloco regional pode chegar. Realizadas essas considerações iniciais, vamos passar para a caracterização de cada um deles.

1) Área de Preferência Tarifária (APT): eliminação ou redução parcial das tarifas entre duas ou mais economias para vários produtos, mas não todos. Não envolve regras de política comercial e com terceiras partes. Como exemplo temos a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN);
2) Zona de Livre Comércio (ZLC): eliminação total ou substancial das tarifas e outras barreiras entre dois ou mais partes do acordo, além da supressão de cotas para o comércio de bens e produtos. Como exemplos temos o Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA), Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), União Africana (UA), Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e parcerias diversas como o acordo realizado entre a União Europeia (UE) e o Chile;
3) União Aduaneira (UA): além da eliminação completa de tarifas e outras barreiras, implica a negociação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) e a adoção de uma política comercial comum com terceiras partes. A TEC significa prover o mesmo imposto a todos produtos provenientes do exterior com o intuito de estimular o comércio dentro do próprio bloco regional. Como exemplos temos o Mercado Comum

do Sul (Mercosul), Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), Benelux (bloco formado por Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo após a Segunda Guerra Mundial também conhecido como iniciativa embrionária da integração europeia) e parcerias diversas como o acordo realizado entre União Europeia (UE) e Turquia;

4) Mercado Comum (MC): camada integracionista que aglutina traços de livre comércio, união aduaneira, regras comuns e cessão de soberania dos Estados. Promove a livre circulação de todos os fatores de produção incluindo bens, produtos, serviços, capitais, pessoas e mão-de-obra. Somente neste nível pode ocorrer a existência de supranacionalidade no bloco, sendo seu único exemplo a União Europeia (UE);
5) União Econômica e Monetária (UEM): tal nível representa algumas visões diferentes. Pode ser considerado como a última etapa antes da integração política, o que Bela Balassa denomina de "comunidade" em virtude de uma maior integração social entre as populações da região. Ademais, entende-se por UEM uma tipologia ideal ou somente teórica da integração, não existindo exemplo prático da mesma. Mesmo assim e de maneira contrária, podemos considerar a União Europeia (UE) como o exemplo imperfeito, pois nela há a moeda comum, o Euro, mas que não é aceita por todos os países do bloco regional.

Realizadas as considerações sobre quais são e o que caracterizam os cinco níveis de integração econômica, é importante enfatizar algumas informações. Em primeiro lugar, tanto a APT quanto a ZLC também podem caracterizar parcerias bilaterais, ou seja, entre somente dois países, por isso são consideradas de cunho mais introdutório. Já a UA, o MC e a UEM somente podem sistematizar propriedades multilaterais, ou seja, de blocos formados por três ou mais países. Em segundo, viu-se com essas definições

que a União Europeia (UE) pode ser considerada como o processo de integração regional mais desenvolvido da atualidade. Isso implica sua consideração não como modelo a ser seguido, mas sim como variável a ser observada por outros blocos regionais, conforme fora realizado pelo Mercosul e pela União Africana (UA). Ambos, em seus processos de concepção, verificaram a integração europeia para lidar com feição de tratados, criação de instituições e modos de processo decisório.

Em terceiro e por último, mas não menos importante, é salutar dizer que no debate sobre Integração Regional em pleno século XXI as abordagens vão muito além da seara comercial e econômica. Conforme apontado anteriormente, devemos entender a integração e o regionalismo como processos e isso implica em avanços e retrocessos ao longo dos anos. Mais além, também denota multiplicidade e pluralidade de instâncias, interesses, atores e temas. E na variável temática, embora o debate aqui proposto tenha se centrado no âmbito econômico, existem instituições regionais que incorporam cooperação em matéria política, sanitária, tecnológica, cultural, de defesa, infraestrutura e assim por diante. Na prática há uma grande gama de iniciativas e, para acompanhá-las, a comunidade acadêmica vem desenvolvendo, desde meados do século passado, possíveis leituras teóricas para observação.

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM DEBATE TEÓRICO

A cooperação e a integração regional no debate teórico em Relações Internacionais

Forjada no contexto entre as duas grandes guerras mundiais, a área de Relações Internacionais foi marcada por, pelo menos, três

grandes debates teórico-metodológicos. Ainda que existam correntes bastante diversificadas, de maneira bastante sintética é possível afirmar que boa parte das discussões que ocorreram desde a década de 1920 tiveram como força-motriz a rivalidade entre vertentes mais realistas frente a posições mais liberais e idealistas. O quadro a seguir sintetiza os principais argumentos na disputa teórica entre realistas e idealistas no alvorecer da área de Relações Internacionais, durante o entre guerras.

Quadro 1 - Principais postulados do Realismo e do Idealismo Liberal

	LIBERAL-IDEALISTA	REALISTA
ATOR PRINCIPAL	Indivíduo	Estado
VALOR PRINCIPAL	Liberdade	Segurança
NATUREZA HUMANA	Boa	Egoísta
VISÃO DA HISTÓRIA	Otimista / Mudança progressiva	Pessimista / Repetição
INSPIRAÇÕES TEÓRICAS	Hugo Grotius, Immanuel Kant e a "paz perpétua"	Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes e "estado de natureza"
SISTEMA INTERNACIONAL	Anárquico e mutável, por meio dos ideais Iluministas	Anárquico e imutável, movido pela lógica do poder
PALAVRAS-CHAVE	Paz / Interdependência / Cooperação	Guerra / Equilíbrio de Poder / Agressão

Fonte: Elaboração própria.

Conforme o Quadro 1, o horizonte utópico dos teóricos que acreditavam na tenacidade dos laços cooperativos entre os Estados era a possibilidade de se atingir uma "Paz Perpétua". No pós-Primeira Guerra Mundial, o pensamento de Kant foi uma das

inspirações da corrente liberal idealista, representada por Woodrow Wilson (1856-1924). O 28º presidente norte-americano era um pacifista e foi um dos idealizadores da Liga das Nações, primeira tentativa de se criar uma institucionalidade multilateral para evitar um novo conflito de grandes proporções como fora a "Grande Guerra" (1914-1918).

Entretanto, o estopim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) desacreditou o projeto liberal idealista, ao mesmo tempo em que fortaleceu os argumentos realistas de que devido à anarquia do sistema e à natureza egoísta dos homens, o conflito era inevitável. Os Estados Unidos, que ascendiam como maior potência mundial, decidiram não fazer parte da Liga das Nações, motivando, em parte, a incapacidade desta organização em evitar uma nova guerra. Corroborando a teoria realista, o fracasso da Liga teria demonstrado que a possibilidade de haver cooperação para a paz entre os países era impossível em um sistema internacional marcado por disputas hegemônicas.

O período da Guerra Fria (1947-1991), marcado pela bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética, forneceu novos elementos para as duas abordagens preponderantes das Relações Internacionais. Por um lado, o acirramento do conflito entre as superpotências nucleares servia de combustível para os argumentos dos neorrealistas, que insistiam no caráter belicoso de um sistema internacional anárquico, composto por Estados soberanos. Por outro, os processos de integração energética e econômica, que se tornavam mais intensos na outrora beligerante Europa Ocidental, alimentavam as esperanças dos liberais de que a cooperação era possível.

Assim, a partir dos anos 1950 a díade conflito-cooperação foi explicada por cada uma das abordagens teóricas a partir daquilo que consideravam mais relevante. No chamado debate "neo-neo", entre

neorrealistas e neoliberais Institucionalistas, houve um refinamento nas bases filosóficas de cada uma das correntes, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Abordagens neorrealista e neoliberal institucionalista das Relações Internacionais

	NEOLIBERAL INSTITUCIONALISTA	NEORREALISTA
ATORES DO SISTEMA INTERNACIONAL	Estado (principal)	
	Atores não estatais (Organizações Não-Governamentais, multinacionais, Organizações Internacionais, Sociedade Civil, etc.)	Estado
CARACTERÍSTICAS DOS ATORES	Estado formado por diversos setores, que atuam interna, externa e transnacionalmente	Estado é um ator unitário ("caixa preta")
	Processo decisório envolvendo diferentes atores e níveis	Maximização dos interesses
	Racionalidade	Racionalidade
SISTEMA INTERNACIONAL	Anárquico	Anárquico
FOCO PRINCIPAL	Diversidade de agenda	Segurança
AUTORES DE REFERÊNCIA	Robert Keohane e Joseph Nye	Kenneth Waltz e Stephen Walt

Fonte: Elaboração própria.

Como vimos, a escola neorrealista resgatou os princípios do realismo e buscou atualizar os argumentos, a partir das realidades que se desenhavam durante a Guerra Fria. Ainda que com novos elementos, permaneceu forte a ideia de que a estrutura do sistema

determina a forma como os atores vão interagir. Já os neoliberais ampliaram o leque de unidades de análise e incorporaram atores diversos, inaugurando uma abordagem pluralista das relações internacionais. Ademais, procuraram construir um arcabouço mais palpável para defender a premissa de que, apesar da anarquia do sistema e das diferentes capacidades e poderes dos atores, a cooperação era possível.

O contexto histórico de distensão entre as superpotências, bem como o reerguimento econômico da Europa entre as décadas de 1960 e 1970, deu fôlego ao argumento institucionalista. Como consta no Quadro 2, seus principais autores são Robert Keohane e Joseph Nye, que defrontados com tantas mudanças no cenário internacional, como a globalização, vislumbraram que o conceito de Interdependência Complexa ajudaria na compreensão daquela nova realidade.

> A interdependência, simplificadamente, quer dizer dependência mútua. Na política mundial, a interdependência diz respeito a situações caracterizadas pelos efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países. Estes efeitos frequentemente resultam de transações internacionais – fluxos de dinheiro, bens, pessoas e mensagens além das fronteiras internacionais. Estas transações cresceram de forma dramática desde a Segunda Guerra Mundial (KEOHANE; NYE, 1989, p. 8-9).

Os autores ponderam que a interdependência não implica igualdade de poder, recursos e capacidade, pois reconhecem que esses elementos estão distribuídos de forma desigual. Por isso, refinam a análise ao considerar dois âmbitos: a sensibilidade e a vulnerabilidade dos Estados. O primeiro está relacionado com o quão sensível é um país a mudanças externas. Eles entendem que

quanto maior for a interdependência entre os atores, maior será sua sensibilidade. O segundo é a vulnerabilidade, que é a incapacidade de um país apresentar respostas eficientes a um evento externo. Nesse caso, eles assumem que existem atores mais ou menos vulneráveis, com maior ou menor capacidade de impor agendas e regras no sistema internacional (KEOHANE; NYE, 1989).

Outro ponto importante ressaltado pelos institucionalistas é o fato de que o adensamento das relações transnacionais – que envolvem não somente Estados-Nação, mas uma pluralidade maior de atores – faz com que aumente a importância das organizações internacionais. Essas instituições organizam a formação de agendas e coalizões, auxiliando nos processos de cooperação internacional. É salutar destacar que as normativas, regras, valores, procedimentos e normas estabelecidos a partir destas relações transnacionais que visam um objetivo comum (aumentar o livre-comércio, por exemplo) são chamados de regimes (KRASNER, 2012, p. 93).

Vale notar que os regimes não necessariamente estão associados a uma instituição ou organização internacional, podendo ser mais flexíveis e menos tangíveis, a depender do tema em torno do qual os atores possuem interesses. Assim, o institucionalismo neoliberal, além de reconhecer a pluralidade de agentes nas relações internacionais, dá maior enfoque a questões vistas como menos importantes pelos realistas, como comércio, finanças, meio ambiente, direitos humanos, entre outros.

O contexto de crescente globalização e sua repercussão nos âmbitos econômico, financeiro, comercial, político, social e cultural serviu de embasamento empírico para a pluralidade de agendas apregoada pelas abordagens neoliberais. Embora não contestem a anarquia do sistema, acrescentam a ele a característica da interdependência diante da maior complexidade de relações, temas e atores. Já os neorrealistas precisaram adaptar seus pressupostos a

uma realidade notadamente em mutação, sobretudo em termos de relações e agentes transnacionais.

Desta forma, se os anos 1970 trouxeram acontecimentos históricos que reforçavam a esperança neoliberal de que a cooperação e, consequentemente, a integração entre os países poderia mudar a realidade internacional, a década seguinte serviria para reacender os argumentos realistas. A eleição de Ronald Reagan (1981-1989) à presidência norte-americana e a consequente reativação da rivalidade da Guerra Fria com a União Soviética, bem como os diversos conflitos bélicos que se desenrolaram neste ínterim (Afeganistão, Irã-Iraque, Malvinas, Líbano, entre outros) seriam a "prova" de que a guerra e o conflito prevaleceriam sobre a paz e a cooperação.

Tal premissa se baseia na reafirmação do caráter anárquico e, por isso, potencialmente belicoso do sistema internacional. Kenneth Waltz, um dos maiores expoentes neorrealistas, postula que é essa estrutura que condiciona o comportamento dos atores. Isso porque a própria natureza do sistema internacional induz os Estados a lutarem pela sua própria sobrevivência, dada a ausência de um "soberano" ou de um ente supranacional que regule essas relações (WALTZ, 2004).

A lógica da autoajuda apresentada por Waltz é baseada no estado de natureza dos contratualistas (como Hobbes e Rousseau) que, por sua vez, explicam a existência dos Estados a partir do contrato social estabelecido entre o soberano e seu povo. Tal pacto confere ao Estado a legitimidade do uso da força para que tenha a capacidade coercitiva necessária para fazer cumprir as regras, de forma a inibir que os atores recorram a meios próprios para garantir a própria sobrevivência.

> Em suma, os Estados são atores unitários e racionais que maximizam sua segurança. Operam em um ambiente estrutural anárquico, no qual não existe governo central com autoridade e poder que garanta o cumprimento dos acordos, a justiça ou impeça comportamentos violentos das demais unidades do sistema (CEPIK; SCHNEIDER, 2011, p. 99).

Seguindo essa lógica, se o objetivo prioritário dos Estados é a sua segurança, seria razoável que, eventualmente, eles possam buscar alianças cooperativas como mecanismo para a manutenção e/ou expansão de seu poder na arena internacional. Ainda segundo o pensamento de Waltz, a cooperação é entendida como um recurso arriscado, a ser usado em última instância, pois não se pode perder de vista que os Estados buscam defender e maximizar os seus próprios interesses, levando-os sempre a agir como em um "jogo de soma zero" em um ambiente no qual as capacidades e os ganhos são relativos. Isso significa que quando um Estado vence, o outro necessariamente perde, uma vez que o poder de um tem como referência o poder do outro (WALTZ, 2004).

Em outras palavras, o clima de incerteza gera desconfianças mútuas e faz com que a tendência do sistema internacional seja o conflito, enquanto que a cooperação só se explica quando analisados os interesses circunstanciais dos Estados. No caso de Estados fortes, alianças cooperativas podem ser interessantes se elas servirem para manter ou aumentar o seu poder. Da mesma forma, Waltz reconhece que os Estados mais fracos podem se utilizar da cooperação para benefício próprio, por meio de estratégias de *bandwagoning* ou *free rider*, em que um alinhamento com um Estado mais forte e, portanto, com mais recursos, pode trazer vantagens, ainda que isso implique em algum grau de subordinação (WALTZ, 2004).

Assim, para a perspectiva neorrealista, os processos de integração regional seriam tão somente o reflexo da lógica egoísta dos Estados, que buscam maximizar os seus ganhos ao aderirem a blocos. Os neorrealistas ressaltam, portanto, o caráter instrumental da cooperação em prol dos interesses máximos de cada Estado, de forma que a integração regional é entendida como mais uma ferramenta para que as hegemonias ampliem o seu poder. Desta forma, os blocos e arranjos são outras arenas nas quais os Estados mais fortes exercem o seu poder sobre os mais débeis, que, por sua vez, também podem obter vantagens ao se alinhar com uma potência. Ou seja, ainda que sirvam de margem de manobra para os Estados mais fracos, em última instância os blocos ou arranjos cooperativos tendem a refletir a distribuição de poder do sistema internacional.

Organizamos, sinteticamente, como cada abordagem avalia a cooperação no sistema internacional, bem como o papel que as instituições podem exercer.

Quadro 3 - A Cooperação e as Instituições no debate neo-neo

	NEOLIBERAL INSTITUCIONALISTA	**NEORREALISTA**
COOPERAÇÃO	Pode acontecer e gerar ganhos absolutos para os atores, quando os custos do processo cooperativo forem menores que os ganhos	Possível, mas como mecanismo para alcançar objetivos e interesses egoístas dos Estados, gerando ganhos relativos a depender das capacidades de cada um
PAPEL DAS INSTITUIÇÕES	Visão otimista: ajudam a promover a cooperação internacional	Visão cética: incapazes de superar a anarquia

Fonte: Elaboração própria.

Apresentaremos a seguir as teorias advindas da escola liberal que se debruçaram mais detidamente sobre os processos de

integração regional em curso para melhor compreendê-los. Tais perspectivas tiveram como principal fonte de inspiração o adensamento da integração na Europa Ocidental, que também serviu de referência para outros processos integrativos pelo globo.

AS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma, foi criada a Comunidade Econômica Europeia (CEE), formando a Europa dos Seis: França, Alemanha Ocidental, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo e Itália. Os mesmos países que foram palco das duas grandes guerras mundiais – causadas, em parte, pela concorrência econômica entre eles – estavam concebendo um bloco de cooperação e integração econômica. A CEE era, portanto, uma organização internacional que tinha como propósito se tornar um mercado comum europeu (utilizando a tipologia de Bela Balassa já apresentada na primeira seção).

A evolução das teorias de integração regional se deu em paralelo com o adensamento do processo europeu. Diante de uma nova realidade na Europa Ocidental, a escola funcionalista trouxe contribuições para pensar uma teoria de integração regional (PECEQUILO, 2016, p. 106). Um dos principais autores desta corrente é o romeno David Mitrany (1948), que se dedicou a pensar em formas de alcançar a paz no sistema internacional, com base em postulados científicos capazes de se contrapor aos argumentos realistas. Em sua visão, a cooperação internacional – mais até do que a integração regional – era o caminho para que a paz pudesse ser construída e mantida no longo prazo, de forma a gerar benefícios reais para os atores. Uma vez concretizados os benefícios da cooperação, e considerando a racionalidade dos Estados, eles se

dariam conta de que a paz é muito mais vantajosa economicamente do que a guerra.

> Mitrany acreditava ainda que o desdobramento positivo de um processo de cooperação abriria as portas para o surgimento de novos processos e instituições funcionais internacionais. Esse processo, chamado por ele de ramificação, amplia o papel e a importância dessas organizações internacionais que passam a formar uma rede de regimes e instituições internacionais garantidoras de um sistema internacional pacífico, cooperativo e técnico (OLIVEIRA; FAUSTINO, 2012, p. 118, grifo dos autores).

Para Mitrany, seriam três as formas em que essas organizações internacionais existiriam: clube de países, como havia sido a fracassada Liga das Nações; um sistema federativo, tal qual a formação dos Estados Unidos da América, o que, para ele, era inadequado para pensar a realidade europeia; e, finalmente, uma abordagem funcionalista, que significaria a criação de instituições internacionais em função de problemas comuns aos indivíduos (neste caso, os Estados). A abordagem funcionalista das instituições e organizações internacionais seria a mais bem-acabada, justamente pelo fato de criar mecanismos funcionais para problemas práticos e, portanto, trazer respostas assertivas a essas questões e, assim, fazer com que os seus membros compreendam a importância de se manter cooperando.

> Além disso, os arranjos funcionais têm a virtude da autodeterminação técnica, uma das principais razões que os torna mais prontamente aceitáveis. A natureza de cada função relativa a si mesma diz o escopo e os

> poderes necessários para seu desempenho efetivo. Todos esses elementos são capazes de realizar medições concretas e, ao contrário de arranjos políticos rígidos, são capazes de ajustes concretos, de acordo com as mudanças nas condições da função.
>
> [...]
>
> Essas características da abordagem funcional, portanto, ajudam a mitigar o obstinado problema da soberania igualitária. Nessa abordagem, não se trata de subjugar a soberania, mas meramente agrupar tanto dela quanto possa ser necessário para o desempenho conjunto da tarefa específica (MITRANY, 1948, p. 358).

Em resumo, Mitrany (1948) parte do pressuposto de dependência mútua entre os atores em questões específicas, que se torna ainda mais forte quando da constituição das organizações e instituições internacionais dedicadas a essa temática. Por fim, forma-se uma rede de suporte a um sistema internacional pacífico, por meio dessas organizações funcionais. Diante desse cenário, ele conclui que a cooperação internacional se torna uma função necessária para a paz duradoura tão desejada pelos liberais, mas que, até aquele momento, carecia de fundamentação na realidade.

Se a corrente funcionalista baseava suas análises nas vantagens econômicas da cooperação, o neofuncionalismo entendia que havia também benefícios sociais, culturais, políticos e comunicacionais advindos da cooperação e dos processos de integração, por meio das organizações.

> O neofuncionalismo surge na teoria das relações internacionais como um instrumento para entender a ideia das instituições internacionais que desempenham funções específicas dentro desse sistema. Dentro dessas organizações institucionais

> estão presentes vários interesses que podem ser sistematizados em duas categorias que determinam o tipo de organização que constituem (MARIANO, 1995, p. 6).

A primeira categoria diz respeito às instituições movidas por valores compartilhados por uma comunidade de atores, como é o caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em que um temor comum, a ameaça soviética, fez com que os países-membros institucionalizassem sua lealdade em termos de defesa. A segunda seria de instituições em que os interesses dos atores em questão competem entre si e, por isso mesmo, exigem que eles busquem, na sua diversidade, espaços de conciliação em prol da sociedade, como foi o caso da CEE e de outros tipos de integração econômica (MARIANO, 1995).

A vertente neofuncionalista foi útil para a compreensão do início do processo integrativo na Europa ao identificá-lo como capaz de criar uma nova institucionalidade que absorveria as expectativas sociais que originalmente recaíam sobre o Estado Nação.

> De acordo com a teoria neofuncionalista, os processos de integração seriam impulsionados a partir de um núcleo central – chamado funcional – formado pelos governos que dão início às negociações, por serem atores com capacidade e poder para assumir um compromisso desse tipo e fazer com que a sociedade o respeite. Em outras palavras, a integração é impulsionada pelo núcleo funcional constituído pelos governos e as burocracias especializadas para formular sua estratégia política. A capacidade decisória estaria concentrada nesses atores (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 55).

Dentro dessa corrente, Karl Deutsch (1957) foi um dos pensadores mais expoentes, movido por uma grande angústia intelectual: a abolição da guerra. Ele entendia que sendo uma instituição social, o fenômeno da guerra poderia ser mudado a partir da vontade conjunta dos atores do sistema internacional. Por este motivo, ele debruçou-se sobre as unidades políticas cooperativas, mais especificamente as chamadas comunidades de segurança. Para ele, ademais das vantagens econômicas de curto prazo, para que a integração possa se consolidar é preciso superar a percepção de ganhos imediatos e alcançar um nível em que, de fato, possa lograr a construção de uma paz duradoura, com base na convergência de interesses no seio de uma comunidade.

> Uma COMUNIDADE DE SEGURANÇA é um grupo de pessoas que se tornou "integrado".
>
> Por INTEGRAÇÃO queremos dizer a obtenção, dentro de um território, de um "senso de comunidade" e de instituições e práticas suficientemente fortes e disseminadas para assegurar, por um tempo "longo", expectativas confiáveis de "mudança pacífica" entre sua população.
>
> Por SENSO DE COMUNIDADE queremos dizer uma crença por parte dos indivíduos que compõem um grupo em chegar a um acordo acerca de, pelo menos, um ponto: os problemas sociais comuns devem e podem ser resolvidos por processos de "mudança pacífica".
>
> Por MUDANÇA PACÍFICA queremos dizer a resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem recorrer à força física em larga escala (DEUTSCH, 1957, p. 123-124).

Assim como David Mitrany defendia a existências de formas distintas de organizações internacionais, Deutsch partia do princípio de que haveria dois tipos comunidades de segurança: a amalgamada e a pluralista. A primeira corresponderia à união de partes em torno de um poder central, cujo principal modelo seria a constituição do Estado-Nação estadunidense. Já a segunda seria formada por diferentes Estados com interesses e expectativas sincronizados ao redor de uma estrutura cooperativa que, a depender do aprofundamento do processo, poderia gerar um poder e uma estrutura supranacionais sobre eles. Em termos de resultados, a comparação entre elas é que a comunidade amalgamada produziria uma paz doméstica, enquanto a pluralista, desde que em um ambiente de real integração, poderia levar à paz internacional (DEUTSCH, 1982).

Quanto à integração regional, este autor defendia que haveria uma série de condições que levariam à supranacionalidade, que seria o mais elevado nível de integração. Dentre elas estaria a capacidade de comunicação entre as sociedades que compõem o arranjo integrativo, bem como a percepção de que haveria, de fato, um senso de comunidade entre elas calcado na compatibilização de interesses, expectativas e ações conjuntas. Ainda que em um primeiro momento esse processo acabe sendo conduzido pelas elites políticas, a ideia é que a população incorpore os valores e identidades comuns de forma com que esteja realmente convencida dos ganhos absolutos da integração.

Ernest Haas, outra referência do neofuncionalismo, escreveu uma série de trabalhos sobre integração regional, especialmente o caso europeu. Haas (1956) argumentava que não bastava o impulso dos Estados para que a integração regional acontecesse, era preciso que esse processo "se derramasse", "transbordasse", gerasse um "efeito cascata" (em inglês esse fenômeno é chamado de *spill over*) para além do âmbito burocrático e tivesse repercussão nos grupos de

interesse que compõem a sociedade, a fim de ganhar sustentação real e atingisse outras áreas passíveis de cooperação. Ou seja, para que fosse efetiva, a integração regional requereria que as elites políticas e econômicas dos países entendessem que os benefícios do processo de integração fossem maiores que os seus custos e, desta forma, surgisse um incentivo para que a integração "transbordasse" para novas arenas de atuação.

Entendemos que o *spill over* é um aprofundamento do que Mitrany chamava de "ramificação" e funciona como um ciclo que mantém o processo de integração ativo e sustentável, ao mesmo tempo em que é abastecido pelos ganhos oriundos da integração regional. Outro ponto ressaltado por Haas é que uma das vantagens vislumbradas pelas elites dos países envolvidos é a divisão do ônus entre os membros (seja ele financeiro ou em termos de desgaste político), pois "soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas no conjunto do bloco econômico, apesar de exigir maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países" (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 56). Portanto, ao mesmo tempo em que se dividem os gastos, se faz necessária a construção de um aparato institucional supranacional para gerenciar a aplicação das políticas.

Para chegar a essa conclusão, Haas parte das contribuições de Deutsch para formular a noção de comunidade política, definida pela lealdade às instituições políticas centrais em detrimento da autoridade política. Tal comunidade abrigaria os governos nacionais, os partidos políticos e os grupos de interesse, sendo necessária a convergência entre eles em termos de interesses e expectativas para que a supranacionalidade realmente funcione. Contudo, diferentemente de Deutsch, este autor confere às instituições um peso analítico maior por considerá-las capazes de organizar as identidades e valores compartilhados e, desta forma, normatizar a ação supranacional (MEDEIROS, 2011, p. 276). Ademais, o

surgimento de uma burocracia dedicada à supranacionalidade vai ser um dos elementos explicativos do *spill over* para Haas, pois em conjunto com os grupos de interesse internos, ela será responsável pelo funcionamento do "transbordamento" do processo de integração regional e, portanto, da sua efetividade no longo prazo.

Após a proliferação de estudos sobre integração regional, que coincidiu com o progressivo aprofundamento do processo europeu entre os anos 1950 e 1970, surgiram pensadores mais contemporâneos, que passaram a contemplar o processo de globalização em suas análises. Na primeira seção, por exemplo, vimos a diferença entre os conceitos de Regionalismo e Regionalização, a partir das reflexões de Hurrell nos anos 1990. Para ele e Fawcett, o novo impulso dado pela globalização à integração regional demonstrou maior força em blocos econômicos regionais, não sendo necessariamente refletido no aumento de integração em termos políticos e sociais (FAWCETT; HURRELL, 1995). Além da incorporação da globalização às análises, a assinatura do Tratado de Maastrich em 1992, que concretizou a criação da União Europeia (UE), deu fôlego a abordagens mais atualizadas sobre a integração regional.

É o caso da obra de Andrew Moravcsik (1993), que utilizando o pressuposto neofuncionalista da importância dos atores com interesses econômicos na integração regional, apresenta o chamado liberalismo intergovernamental para explicar a evolução dos processos integrativos a partir dos anos 1990. Seu intuito era apurar e modernizar as teorias de integração regional, corroborando a premissa de comportamento racional dos Estados ao aprofundar a maneira como as preferências dos grupos políticos internos são analisadas. Desta forma, podemos dizer que o seu foco é como as relações entre a sociedade e o Estado influenciam nos processos de integração regional, isso porque são os indivíduos que dão origem

ao Estado Nacional que, por sua vez, incorpora as preferências da sociedade e as reflete em suas ações internacionais.

> Moravcsik analisa a relação entre as preferências do Estado e dos indivíduos ressaltando que o processo decisório deve favorecer procedimentos democráticos e transparentes. Nestes procedimentos, a participação dos indivíduos é essencial, ressaltando que as dinâmicas devem ser negociadas e apresentadas de baixo para cima, e não impostas. A imposição de decisões, a ausência de canais satisfatórios de participação popular e a distância entre as estruturas de poder e os cidadãos geram o déficit democrático e a ausência de valorização das decisões e processos a elas associados pelas sociedades (PECEQUILO, 2016, p. 132).

Em harmonia com o neofuncionalismo, o autor entende que se não houver uma convergência entre as preferências da população com os da elite governamental em termos da integração regional, os processos integrativos podem perder força por não serem mais vistos como capazes de responder às demandas sociais para os quais foram criados. Outro ponto importante ressaltado por Moravcsik tem a ver com a questão democrática, em que as pessoas passam a ser protagonistas, por meio de mecanismos como o Parlamento Europeu, por exemplo, da integração regional e, desta forma, percebem os benefícios de pertencer a um esquema supranacional. Assim, ele incorporou às teorias de integração regional discussões relevantes no contexto de globalização, a partir dos anos 1990, como democratização, grupos de interesse e *lobby*, sem deixar de se basear no pressuposto liberal da interdependência.

A discussão das teorias de integração regional, porém, não se esgotam nos autores e vertentes apresentados, uma vez que está

presente em outras obras importantes da área de relações internacionais. Entretanto, de maneira sintética, pudemos construir um panorama geral sobre as principais produções científicas sobre o assunto, a fim de passarmos para a próxima seção, na qual nos debruçaremos mais detidamente sobre os blocos econômicos regionais mais relevantes do mundo.

DIFERENTES CONTINENTES, DIFERENTES BLOCOS REGIONAIS: AMÉRICA, EUROPA, ÁSIA E ÁFRICA

Nesta seção não temos a intenção de esgotar as organizações regionais existentes nas diferentes partes do globo, mas abordar sua pluralidade de formatos, histórias e objetivos.

Europa

A União Europeia (UE) é o processo de integração regional mais conhecido do mundo, seja por sua história pioneira, ou pelo grau de aprofundamento alcançado. De fato, conforme abordamos na seção anterior, as teorias de integração regional estudadas nas Relações Internacionais se inspiraram ou buscaram compreender o processo europeu e seus desenvolvimentos, idealizando-o muitas vezes como um modelo a ser seguido por outras regiões do mundo.

No entanto, é preciso ter em mente que a construção da UE tal qual é conhecida na atualidade se tratou de um processo gradual baseado no compartilhamento de competências entre os Estados membros. Além disso, o bloco não representa a totalidade de instituições regionais do continente, conforme trabalharemos nesta seção.

Mencionamos anteriormente, no início do capítulo, que o ano de 1951 e a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) poderiam ser compreendidos como um marco referencial para a Integração Regional. Este marco também se aplica à UE, uma vez que a CECA se constituiu como um embrião para o posterior aprofundamento do relacionamento entre os vizinhos.

Conforme vimos na seção 2, os seis Estados-membros da CECA firmaram o Tratado de Roma em 1957, com o objetivo de estabelecer um mercado comum e promover a livre circulação de pessoas, bens e capitais, estabelecendo a Comunidade Econômica Europeia (CEE). A proposta de integrar economicamente os países deriva da ideia de que o crescimento da interdependência entre os mesmos serviria também para evitar conflitos como as severas guerras que assolaram o continente, presente nas discussões institucionalistas neoliberais.

Além da CECA e da CEE, coexistiu também a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), até que em 1965, as comunidades tiveram suas instituições executivas e judiciárias fundidas, estabelecendo as bases de alguns dos primeiros organismos que compõem a estrutura executiva atual da UE: como a Comissão Europeia, de caráter supranacional, e o Conselho da UE, que reúne os chefes de Estado e de governo dos países membros.

Ao longo de sua história, o bloco passou por diferentes momentos de alargamento em termos de membros e aprofundamentos de políticas. No que se refere ao último, é imperativo mencionar marcos normativos como o Acordo de Schengen de 1985, que iniciou a abertura das fronteiras entre os Estados do continente com dez países, tendo atingido 26 até o momento, revogando a necessidade de controle fronteiriço entre os Estados signatários; o Ato Único Europeu, de 1986, que reafirmava a integração econômica e estabelecia as etapas para a consolidação do Mercado Comum em 1992; o Tratado de Maastrich de 1992, que

estabelece a cidadania europeia, permitindo a livre circulação e estabelecimento dos cidadãos nos diferentes países da União, e decide pela criação de uma moeda comum a ser implementada em 2002, sob a tutela de um Banco Central, o Euro; o Tratado de Roma de 2004, que foi a primeira tentativa de se estabelecer uma Constituição Europeia, e falhou devido à não ratificação por parte dos Estados membros; e o Tratado de Lisboa, de 2007, que reformava as propostas dos Tratados anteriores, provendo a União com métodos mais eficientes de trabalho e instituições modernas.

Durante esses alargamentos normativos, além da construção institucional, a UE passou a inserir nas competências comunitárias temas como: investigação e desenvolvimento tecnológico; meio ambiente; política social; justiça; política exterior e segurança. Assim, a cooperação, que começou estritamente comercial, desde então evoluiu para abranger as mais diversas áreas e políticas públicas, finalmente ocasionando na mudança de nome de Comunidade Econômica Europeia para União Europeia, após o Tratado de Maastrich.

No que diz respeito ao alargamento de membros, aos seis Estados fundadores da CEE, Alemanha, Itália, França, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, se juntaram em 1973 Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; Grécia em 1981; Portugal e Espanha em 1986; Áustria, Finlândia e Suécia em 1995; em 2004, ocorreu o maior aceite de membros, com o ingresso de Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, República Tcheca, Hungria, Eslováquia, Eslovênia, Malta e Chipre; seguido em 2007 por Bulgária e Romênia e, mais recentemente, em 2013, a Croácia; que juntos compõem os 27 Estados-membros da UE, considerando a saída formal do Reino Unido em 2020.

São instituições da União Europeia (EUROPA, 2020):

1) Comissão Europeia
   A Comissão é o principal organismo executivo supranacional da UE, sendo responsável por implementar as decisões do Conselho da UE e do Parlamento; por representar a UE internacionalmente; propor novas leis; enforcar as leis comunitárias; administrar políticas e alocar recursos. Está composta por 28 comissários, um de cada Estado-membro do bloco.

2) Parlamento Europeu
   Com raízes na Assembleia Parlamentar da CECA de 1952 e estabelecido como Parlamento Europeu em 1962, teve suas primeiras eleições diretas em 1979. Com votações realizadas a cada 5 anos, trata-se de um órgão representativo com competências de supervisão, orçamentárias e legislativas. Conta com 751 parlamentares distribuídos de maneira proporcional de acordo com a população dos Estados-membros, sendo que nenhum país tem menos de 6 e nem mais de 96 eurodeputados.

3) Conselho da UE
   É composto por ministros nacionais dos Estados-membros, habilitados a assumir compromissos em nome de seus países em relação às medidas aprovadas nas reuniões. As votações no Conselho se dão por maioria qualificada e, assim como no caso do Parlamento, diferentes Estados possuem diferentes pesos de acordo com a sua população. Juntamente ao Parlamento, é o principal órgão decisório da UE e tem presidência rotativa.
   Não deve ser confundido com o Conselho Europeu, que se trata de reuniões quadrimestrais entre os líderes da UE, destinadas a decidirem sobre aspectos direcionadores da política regional; ou com o Conselho da Europa, que será abordado adiante.

4) Tribunal de Justiça
   Órgão judiciário da UE, o Tribunal tem como função velar pelo direito europeu, interpretando a lei comunitária e garantindo sua aplicação igualitária. Além disso, tem o poder de deliberar não apenas questões envolvendo os governos nacionais e a UE, mas, em certas circunstâncias, também casos envolvendo indivíduos e organizações que se sintam lesados por alguma das instituições da UE. O Tribunal está composto por juízes de todos os Estados membros.

5) Banco Central Europeu (BCE)
   Fundado em 1998, tem a função de estabelecer e aplicar a política monetária europeia, mantendo a economia do bloco estável. Além disso, o BCE administra a moeda comum, o Euro, utilizada por 19 dentre os 28 países da UE[6].

Desde o ano de 2016, a UE enfrenta uma crise política devido ao ineditismo de um de seus membros ter decidido deixar a organização. Trata-se do referendado processo de saída do Reino Unido, que ficou conhecido como "Brexit". As negociações dos termos do acordo tinham a previsão de serem concluídas até março de 2019, sendo que no dia 31 de janeiro de 2020 o país deixou formalmente o bloco.

Embora a UE, com suas diversas instituições, seja a maior e mais conhecida instituição regional no continente, a mesma não é a única, conforme mencionamos anteriormente. De maneira não exaustiva, podemos citar algumas instituições de cooperação

[6] Dos demais nove países, sete ainda estão em processo de adaptação às normas, a maioria tendo sido admitida à UE após a implementação da moeda e deverão aderir ao Euro no futuro; e dois, Dinamarca e Reino Unido, membros do bloco desde um momento anterior ao de criação da moeda comum, decidiram, com a proteção da legislação europeia, não implementá-la.

específicas como, por exemplo, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), que desde 1975 está voltada para a proteção da democracia e da economia no continente.

No que concerne à integração econômica, um bloco regional que se faz importe é a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, em seu acrônimo em inglês), fundada em 1960. Durante sua história, a Associação contou com diversos membros, até ser constituída, na atualidade, por quatro países que não são Estados-membros da UE: Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. Com exceção da Suíça, que possui regulações próprias, em 1994, os países da EFTA e da UE firmaram acordos para estabelecer o Espaço Econômico Europeu, ampliando o mercado livre comunitário no continente aos países parceiros.

Por fim, outra organização a ser mencionada no continente é o Conselho da Europa, que novamente não deve ser confundido com os mencionados Conselho Europeu ou o Conselho da UE, principalmente por não se tratar de um organismo da União Europeia. Criado em 1949, o bloco é a mais antiga instituição europeia em funcionamento, e congrega não apenas os países membros da UE, mas 47 Estados, visando à proteção dos direitos humanos e da democracia. Em seu âmbito está inserido o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

Américas

O cenário regional do continente americano está conformado por diferentes organizações que convivem compartilhando múltiplas afiliações, projetos e áreas de atuação. Segundo Hurrell (1995), duas seriam as principais vertentes que teriam guiado a construção desses blocos de maneira concorrente: o regionalismo impulsionado pelos Estados Unidos e a concepção de uma identidade americana, através

do pan-americanismo; e a ideia de uma América Latina unida e autônoma, com a concepção latino-americana. Assim, as instituições criadas respondem às concepções regionais que ditas vertentes propõem aos Estados.

Isso se reflete, por exemplo, na criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), o organismo regional mais abrangente e mais antigo das Américas, que engloba todos os 35 países do continente, além de cerca de 70 membros observadores. O ideal pan-americanista da Organização tem raízes nas Conferências dos Estados Americanos, iniciadas em 1889 e décadas de políticas americanas para a região. Fundada de fato em 1948, através da assinatura da Carta da OEA em Bogotá, Colômbia, e em vigor desde 1951, a Organização busca criar um sistema de normas e instituições regionais, com o objetivo de promover ações em torno de quatro pilares principais: democracia, direitos humanos, segurança e desenvolvimento.

A estrutura da Organização, que está sediada em Washington, D.C., está conformada pela Secretaria Geral, órgão central e permanente; a Assembleia Geral, realizada anualmente; os Conselhos Permanente e Interamericano de Desenvolvimento Integral; as Comissões Jurídica e de Direitos Humanos; as Conferências e Organismos especializados; além da Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores e outras entidades estabelecidas pela Assembleia Geral. É importante destacar que a OEA não constitui um mecanismo de integração regional, mas um instrumento para a cooperação entre os Estados.

Outro importante desdobramento da política estadunidense para a região é o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN ou NAFTA como ficou conhecido por seu acrônimo em inglês) firmado em 1992 com o México e o Canadá, em vigor desde 1994, e substituído desde o fim de 2018 pelo Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA). O acordo tem caráter liberal,

centrado nas negociações comerciais entre seus membros. Diferentemente de outras instituições regionais, não possui uma sede física, e seus assuntos são resolvidos por comitês nacionais. O texto do tratado é extenso, com o objetivo de cobrir os diversos aspectos que o amplo tratado trabalha para a liberalização do comércio e do investimento entre os países da América do Norte.

Ainda no que diz respeito às políticas dos EUA para a região, após o NAFTA, impulsionou-se ainda a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a partir de 1994. No entanto, nos anos 2000, os países da América Latina oficialmente rejeitam a proposta e se voltam para o subcontinente.

A segunda vertente de inspiração na criação de instituições, baseada no ideal latino-americanista, também produz efeitos no cenário regional. A corrente ideológica tem raízes no Congresso do Panamá organizado por Simón Bolívar em 1826, que visualizava a América Latina forte, independente e integrada. No que se refere às instituições, a primeira a se estabelecer foi a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), de 1960, que trazia consigo o modelo de integração a partir da industrialização e substituição de importações como forma de superar a dependência dos países da região.

Outras instituições são criadas contemporaneamente à ALALC, como o Mercado Comum Centro Americano (MCCA), estabelecido entre Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Panamá em 1961, parte do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), 1991; e o Pacto Andino, em 1969, que estabeleceu as raízes para a Comunidade Andina (CAN), relançada em 1996.

A exemplo do modelo europeu, este último, o Pacto Andino, estava centrado nos aspectos econômicos e comerciais e apresentava ainda em seus princípios uma preocupação com a institucionalização

de uma estrutura burocrática supranacional capaz de impulsionar o processo de integração, contando com relativa autonomia frente aos governos nacionais. O Acordo de Cartagena, que dá origem ao bloco, foi firmado entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, com posterior adesão da Venezuela entre 1973 e 2006 e a saída do Chile em 1976, e comprometia-se com a formação de um sistema de integração e cooperação para o desenvolvimento econômico. Neste Acordo, tem-se a formação estrutural do Pacto Andino através do chamado Sistema Andino de Integração, que conta com uma instância supranacional judiciária, o Tribunal Andino e ainda um organismo de representação parlamentar, o Parlandino.

Assim como a América Central através do MCCA e do SICA, o Caribe também desenvolveu iniciativas próprias, notadamente a Comunidade do Caribe (CARICOM), de 1973, composta por Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago. O bloco tem o objetivo de estimular a cooperação econômica na região.

Ao longo dos anos 1970 diversos processos latino-americanos passaram por um período de estagnação ou desapareceram diante de crises políticas e econômicas que atingiram a região. Contudo, nos anos 1980, os países retomaram o legado da ALALC, substituindo-o pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que se constituiu como um acordo marco, que promove a aproximação e a cooperação entre os membros, sob o qual diversos dos projetos sub-regionais estão inseridos.

É o caso do Mercado Comum do Sul, conhecido como Mercosul, estabelecido em 26 de março de 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com posterior adesão da Venezuela em 2012. No âmbito da ALADI, o Mercosul se configura como um acordo de complementação econômica, cujo objetivo é estabelecer a

livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através da eliminação de barreiras alfandegárias e a criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), buscando favorecer o desenvolvimento de uma política comercial internacional comum para os Estados-membros.

Apesar de seu relançamento nos anos 2000, com maior abertura para inclusão de novas agendas, predomina no Mercosul a ênfase inicial em questões comerciais e o favorecimento do intergovernamentalismo como forma de tomada de decisões no processo. Também apesar do nome, o bloco ainda se encontra em momento de concretizar a união aduaneira, não tendo ainda alcançado o mercado comum. Sua estrutura institucional está conformada por tipos de órgãos: os decisórios, regidos sob o controle dos governos nacionais e cujas decisões são tomadas por consenso; e os consultivos, cujas decisões não têm caráter normativo, mas nos quais participam representantes do Estado, do empresariado, dos trabalhadores e da sociedade civil. São instâncias decisórias: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio. No entanto, apesar do nome, o processo ainda se encontra em momento de concretizar a união aduaneira, não tendo ainda alcançado o mercado comum.

Ainda no tocante às propostas que refletem inspirações latino-americanistas para a região, dois blocos se destacaram nos anos 2000 por se distanciar da influência dos Estados Unidos e propor alternativas para a política regional. O primeiro, cuja criação se dá a partir do acordo firmado por Venezuela e Cuba em 2004 é a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), que viria ainda a incluir Antígua e Barbuda, Bolívia, Dominica, Nicarágua e São Vicente e Granadinas. O projeto da ALCA caracteriza-se pela rejeição ao modelo de integração baseado na liberalização econômica e pela proposta de uma integração que abrangesse as esferas política e social. A ALBA teve um período de

intensa atuação entre 2006 e 2012, mas com a morte do presidente Hugo Chávez em 2013 e o aprofundamento da crise político-econômica da Venezuela houve uma retração nesse processo.

O segundo projeto, que também se encontra em um momento de esvaziamento diante das crises na região é a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)[7]. Criada em 2008 a partir da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), o bloco buscava congregar os doze países da América do Sul, não apenas através do desenvolvimento do comércio e da economia, mas de maneira a fomentar um espaço político, social, econômico e de infraestrutura integrado, buscando fortalecer as capacidades de negociação e projeção internacional. Assim, diferentemente de mecanismos regionais como o Mercosul ou a CAN, a Unasul busca fomentar não a integração, mas a cooperação entre as nações vizinhas, introduzindo questões políticas e sociais regidas por conselhos setoriais específicos a nível ministerial em doze áreas, que compreendem desde temas como Infraestrutura e Planejamento, à Defesa, ou Saúde.

Os anos 2000 são também um momento de considerável expansão da cooperação entre os países latino-americanos. Este momento é descrito pela literatura especializada como de impulso do regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). A denominação se deve a uma diferenciação do modelo de cooperação estritamente comercial anteriormente proposto pelo liberalismo, mas que, ao mesmo tempo, reconhece a inexistência de um padrão hegemônico a ser seguido, compreendendo a convivência de mecanismos com diferentes objetivos.

Neste contexto, podemos agregar ainda duas outras instituições regionais ao cenário latino-americano. O primeiro, assim

[7] No ano de 2018, metade dos membros do bloco voluntariamente suspendeu sua participação na organização regional diante das dificuldades de consenso entre as nações.

como a Unasul e a ALBA, possui a característica de afastar a influência dos Estados Unidos, ao excluí-los, juntamente com o Canadá, e criar um espaço de concertação política e cooperação apenas entre os países latinos. Trata-se da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), fundada em 2010 e composta pelos trinta e três Estados da América do Sul, Central e Caribe. A CELAC é fruto das negociações no âmbito da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) e não possui uma estrutura institucional rígida, atuando principalmente através de suas cúpulas de chefes de Estado.

Por fim, em contraposição à tendência dos projetos que priorizavam a cooperação política e social, rejeitando os princípios da liberalização econômica, a Aliança do Pacífico (AP) foi fundada em 2011, tendo como membros participantes: Chile, Colômbia, México e Peru. O bloco tem como objetivo o estabelecimento da livre-circulação de bens, serviços e capitais, favorecendo a integração econômica, e se abrindo através da liberalização à negociação internacional, com vistas especialmente à construção de relacionamentos comerciais com a região da Ásia-Pacífico. A AP não tem intenção de estabelecer uma institucionalidade regional com autonomia supranacional, mantendo a regulação de suas negociações através de uma estrutura estritamente intergovernamental.

África

As dinâmicas de integração regional no continente africano têm raízes históricas que remetem aos arranjos adotados pelas potências europeias durante o período colonial (BACH, 2016). Assim, o espaço geográfico africano começou a ser integrado por iniciativa e influência de suas antigas metrópoles, de modo a facilitar a administração dos territórios, e, após a independência, diversos acordos foram mantidos ou renovados devido à interdependência

criada entre as nações. O processo de integração econômico mais antigo do mundo, ainda em vigência, por exemplo, foi criado em 1910, conformando a União Aduaneira da África Austral, e renovado em 1969- a partir da independência de Botsuana, África do Sul, Suazilândia, Lesoto e Namíbia (agregada em 1990).

Alguns territórios, como os que pertenciam a África Ocidental Francesa e a África Equatorial Francesa chegaram, inclusive, a conformar federações com moeda própria, o que estabeleceu bases para a conformação, após a descolonização, de duas uniões monetárias independentes que têm o Franco CFA como moeda: a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), e a Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC).

Os exemplos citados não exaurem os processos regionais vigentes na África, mas servem para perceber a influência da colonização na aproximação entre as nações. Ainda, a presença das metrópoles não pode ser considerada como único fator de impulsão do regionalismo: em contrapartida a esses movimentos, no pós-Segunda Guerra, o ideal do "Pan-Africanismo" foi de essencial importância (HARTMANN, 2016), uma vez que pregava a construção de uma identidade continental em contraposição ao colonialismo.

É seguindo este impulso, de descolonização e independência, que se criou, em 1963, a Organização da Unidade Africana (OUA), um bloco continental com atuação política que afirmava a liberação dos Estados africanos e a solidariedade africana. Esse projeto foi renovado e relançado, nos anos 1990 e 2000, inovando ao propor a criação da Comunidade Econômica Africana (CEA) até 2028, que incentiva interações de blocos econômicos subregionais para a promoção do propósito continental; e a convergência entre a OUA e a CEA, que dá lugar à União Africana (UA) em 2002.

De modelo fortemente baseado na experiência europeia, com competências que se alargam para diversas esferas da política africana, a UA, a nova proposta pan-africana fortalecia a integração sub-regional gradual e a concertação entre blocos, encorajando a criação de novos mecanismos onde os mesmos não existissem, de modo que todas as subregiões estivessem representadas e integradas, estabelecendo as chamadas Comunidades Econômicas Regionais (CERs).

Contudo, diante da multiplicidade de instituições no continente, em julho de 2006, a Assembleia de Chefes de Estado e Governo da União Africana, reunida em sua sétima sessão ordinária, resolveu acatar a recomendação da primeira Conferência dos Ministros Africanos da Integração e racionalizar o número de CERs. A racionalização se refere ao reconhecimento por parte da União Africana dos blocos subregionais que fariam parte de sua estratégia para a consolidação da CEA, e cujas políticas deveriam ser trabalhadas de forma harmônica.

As CERs selecionadas passam a ser compreendidas como pilares para a UA e sua escolha se deu de maneira a abranger o maior número de Estados-membros e subregiões, evitando a excessiva repetição de afiliações, regiões e propósitos. A relação entre as CERs e a UA está regida pelo Tratado de Abuja, pelo Ato Constitutivo da UA e é guiada pelo Protocolo de Relações entre as CER e a UA, de 2008. Oito são as CERs oficialmente reconhecidas pela UA:

- Comunidade dos Estados Sahel-saarianos (CEN-SAD):
  Fundada em 1998 por Burkina Faso, Chade, Líbia, Mali, Níger e Sudão com posterior adesão de República Centro-Africana, Eritreia, Djibuti, Gâmbia, Senegal, Egito, Marrocos, Nigéria, Somália, Tunísia, Benim, Togo, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Libéria, Gana, Serra Leoa, Comores, Guiné,

Quênia, São Tomé e Príncipe, Mauritânia e Cabo Verde. O bloco tem a intenção de formar uma área de livre comércio no território africano, porém sua implementação é dificultada pela múltipla participação de diversos de seus membros em outros mecanismos regionais.

- Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA):
  Apesar do nome, trata-se de uma área de livre comércio fundada em 1994, como evolução de um acordo preferencial existente desde 1981. São membros: Burundi, Comores, República Democrática do Congo, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Quênia, Líbia, Madagascar, Malaui, Maurício, Ruanda, Somália, Sudão, Suazilândia, Seicheles, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

- Comunidade da África Oriental (EAC):
  Fundada em 1967, extinguida em 1977 e relançada em 2000, a EAC é composta por Burundi, Quênia, Ruanda, Sudão do Sul, Tanzânia e Uganda. O bloco lançou em 2010 a proposta de estabelecer um mercado comum.

- Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS):
  Estabelecida em 1983, tem o objetivo de conformar um mercado comum, tendo alcançado a formação de uma área de livre comércio em 2004. No entanto, parte de seus Estados membros estão integrados de maneira mais profunda, compondo uma união econômica e monetária, a CEMAC. Compõem o bloco: Angola, Burundi, Camarões, República Centro-Africana, Chade, República do Congo, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão, São Tomé e Príncipe e Ruanda, dentre os quais Camarões, República Centro-Africana, Chade, República do Congo, Guiné Equatorial e Gabão são membros da CEMAC.

- Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS):
  Criada em 1975, conta com a participação de Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. Assim como no caso da ECCAS, parte de seus membros estão organizados em uma união monetária, a UEMOA, composta por Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo. Além de suas competências econômicas, a ECOWAS também desempenha um importante papel para a manutenção da paz e segurança no oeste africano.

- Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD):
  Fundada em 1996 como relançamento de um bloco existente desde 1986 na região, as preocupações iniciais da IGAD estavam centradas em questões relacionadas ao meio ambiente, à seca e ao desenvolvimento. São membros: Djibuti, Etiópia, Somália, Eritreia, Sudão, Sudão do Sul, Quênia e Uganda.

- Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC):
  Formada em 1980 e relançada em 1992, tem o objetivo de aprofundar a integração no sul da África, tendo alcançado uma área de livre comércio em 2008. Participam do bloco: Angola, Botsuana, Comores, República Democrática do Congo, Suazilândia, Lesoto, Madagascar, Malaui, Maurício, Moçambique, Namíbia, Seicheles, África do Sul, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Cinco destes Estados (Botsuana, Lesoto, Namíbia, África do Sul e Suazilândia), estão também integrados na União Aduaneira da África Austral (SACU), o mais antigo processo regional ainda em vigência.

- União Árabe do Magrebe (AMU):
  Estabelecida em 1989, está composta por países do norte da África: Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia. Apesar de suas propostas econômicas, o bloco teve dificuldades de implementação nos últimos anos, devido à dificuldade de concertação entre Marrocos e Argélia, que compartilham diferentes visões acerca do conflito ocorrido no território do Saara Ocidental.

Ásia

O mais conhecido dentre os mecanismos criados na região foi a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), em 1967, ainda em um contexto de formação dos Estados nacionais. Originalmente, a preocupação que motivou Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia a se associarem estava relacionada em maior proporção à consciência de que, em meio a um cenário mundial polarizado pela Guerra Fria, falhas em conter conflitos significariam um convite à intervenção na região, o que, por sua vez, exacerbaria tensões intra-regionais (BEST; CHRISTIANSEN, 2011). Logo, o temor de que os conflitos que transcorriam nos vizinhos Vietnã, Laos, Camboja e Indochina pudessem ultrapassar fronteiras fizeram com que o mecanismo, em um primeiro momento, se atentasse às questões de segurança e defesa regionais (JETSCHKE; KATADA, 2016).

À diferença da iniciativa europeia e de outras regiões do mundo, o projeto do Sudeste Asiático não tinha perspectivas de criação de instituições supranacionais, trabalhando através do intergovernamentalismo, ou seja, da tomada de decisões concentrada entre os governos por consenso, para a construção de um espaço de paz e estabilidade na região. Esse modo distinto que estabelece a base normativa que guia o relacionamento dos países do bloco é conhecido como *ASEAN Way*, e trabalha a integração a partir da não

intervenção e de pequenos e voluntários passos (BEESON, 2009). Portanto, ao longo de seus 50 anos, a organização evoluiu e promoveu o aprofundamento da cooperação em ritmo próprio e gradual, culminando em 2007 na proposta de criação de uma Comunidade de Segurança, Comunidade Sociocultural, e uma Comunidade Econômica com estabelecimento previsto até o ano de 2020.

Um fator regional importante a ser considerado é a presença de economias fortes na região, como a Índia, a Coreia do Sul, e, principalmente, a China e o Japão, que se mostravam polarizados em sua atuação. Devido ao expansionismo nipônico ocorrido durante a Segunda Guerra Mundial, os países da região mostravam-se reticentes em participar de processos associativos regionais onde o Japão pudesse vir a ocupar uma posição de liderança (BACELETTE, 2012). Desta forma, com grandes inspirações no chamado modelo do regionalismo aberto, foi criada a Cooperação Econômica da Ásia Pacífico (APEC) em 1989, que não trazia o Japão como protagonista pois da mesma participavam também países exteriores à região, como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Coreia do Sul, além de países sul-americanos banhados pelo Oceano Pacífico.

Além das influências exercidas pelas potências econômicas, diante da extensa territorialidade da Ásia, os projetos regionais ali desenvolvidos buscam, em sua maioria, promover a cooperação e a integração a partir de sub-regiões que compartilham continuidade territorial ou características comuns. Assim como a ASEAN se tornou o principal mecanismo do sudeste asiático, podem-se destacar outras iniciativas que representam sub-regiões, como o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), de 1981, que propõe a integração econômica entre Omã, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Qatar, Bahrein e Kuwait; e a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC), de 1985, que possui uma importante tarefa ao viabilizar o diálogo e os acordos entre nações

tradicionalmente conflituosas como Índia e Paquistão. Também são membros da SAARC: Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Butão, Maldivas e Afeganistão (agregado em 2007).

Nos anos 2000, novas instituições regionais são criadas no continente asiático, e, conforme destaca Bacelette (2012), este rápido crescimento do número de acordos e instituições se dá por quatro razões fundamentais: a crise financeira asiática, em 1997; a ascensão chinesa nos anos 2000; o impasse nas negociações da Rodada Doha da OMC, em 2001; e a crise econômica de 2008. Assim, além dos blocos já mencionados, pode-se citar a criação da Iniciativa da Baía de Bengali para a Cooperação Técnica Multi-setorial e Econômica (BIMSTEC) entre Bangladesh, Índia, Myanmar, Sri Lanka, Tailândia, Nepal e Butão em 1997; a Organização de Shanghai de Cooperação (OSC), que está focada na cooperação em matéria de segurança e é composta por China, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tajiquistão e Uzbequistão em 2001, com posterior adesão de Índia e Paquistão; e a Cooperação de Mekong-Ganga (MGC), de 2009, direcionada para a cooperação em quatro áreas: turismo, cultura, educação e transporte. Índia, Tailândia, Myanmar, Camboja, Laos e Vietnã são os Estados signatários do acordo.

Deve-se reiterar a não exaustividade da lista de processos citados, especialmente ao se considerar que, devido à sua diversidade e extensão, o continente asiático conta com mecanismos de associação sub-regionais que congregam tanto a Eurásia, quanto a Oceania e o Pacífico, quanto dinâmicas próprias ocorrendo entre os países árabes no Oriente Médio. Por fim, a partir das instituições apresentadas, pode-se perceber que o regionalismo asiático possui uma característica muito específica na conformação de projetos de cooperação, mais que de integração, e os mesmos se estendem por diversas áreas.

Quadro 4 - Lista de Organizações Regionais por continente

Continente	Organizações Regionais
Américas	Aliança do Pacífico (AP) Organização dos Estados Americanos (OEA) Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA) Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) Comunidade Andina (CAN) Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) União de Nações Sul Americanas (UNASUL) Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) Comunidade o Caribe (CARICOM) Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)
África	União Africana (UA) Comunidade dos Estados Sahel-saarianos (CEN-SAD) Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) Comunidade da África Oriental (EAC) Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS) Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) União Árabe do Magreb (AMU) Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC) Comunidade Econômica dos Países dos Grandes Lagos (CEPGL) União Aduaneira da África Austral (SACU) União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC)
Ásia	Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (SAARC) Cooperação Econômica da Ásia Pacífico (APEC) Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) Iniciativa da Baía de Bengali para a Cooperação Técnica Multi-setorial e Econômica (BIMSTEC) Organização de Shanghai de Cooperação (OSC) Cooperação de Mekong-Ganga (MGC)
Europa	União Europeia (UE) Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo compreendemos que a Integração Regional é um fenômeno que historicamente se desenvolveu com maior vigor no pós-Segunda Guerra Mundial, no contexto de adensamento da globalização, em que países de determinadas regiões buscaram agrupar-se econômica, social e politicamente. Como consequência desse movimento, os novos arranjos regionais foram sendo capazes de responder às necessidades das sociedades nas quais estão inseridos, melhorando diversos aspectos das relações comerciais, políticas e sociais dos países. Por outro lado, no entanto, os benefícios advindos desse processo demandaram que os Estados abrissem mão de parte de sua soberania – conceito caro nas Relações Internacionais – além de representarem custos econômicos.

Vale notar que a Integração Regional, conceitualmente, é caracterizada pelo estreitamento de laços entre Estados de uma mesma região, que voluntariamente constroem um aparato amplo que passa a exercer funções que antes eram restritas à soberania de cada um, a fim de institucionalizar a cooperação entre eles. Trata-se, pois, de um processo contínuo de estabelecimento de regras, normas e procedimentos, sujeito aos interesses individuais e comuns aos membros do arranjo, por meio de um processo decisório conjunto. Isso só ocorreu porque o contexto mundial de democratização e descentralização do Sistema Internacional no pós-Guerra Fria proporcionou as condições necessárias para tal. Atualmente, a década de 2020 abre um novo patamar de leitura sobre esse processo, em que há críticas à globalização e um maior ceticismo perante o multilateralismo por parte de alguns chefes de Estado.

Vimos também os diferentes significados e inserções históricas dos conceitos de Regionalismo (precoce, velho, novo e comparado) e Regionalização (crescente interdependência entre os

Estados), bem como a tipologia e níveis de Integração Regional. Ainda que seja um modelo teórico que dificilmente ocorrerá na realidade de maneira fidedigna, os níveis econômicos dos blocos regionais desenhados por Bela Balassa nos ajudam a compreender a linha evolutiva dos processos de Integração Regional. De estruturas mais simples e bilaterais, como a Área de Preferência Tarifária e a Zona de Livre Comércio, podem surgir organismos multilaterais progressivamente mais amplos e complexos, como a União Aduaneira, o Mercado Comum e, finalmente, a União Econômica e Monetária.

De maneira paralela ao surgimento do bloco econômico europeu, surgiram correntes teóricas para melhor compreender esse fenômeno. À luz das teorias mais amplas da área de Relações Internacionais, em que o embate entre Realistas e Liberais dominava as discussões, vimos como autores ligados às perspectivas mais institucionalistas foram aperfeiçoando as teorias acerca da integração regional. Novamente o contexto histórico da distensão da Guerra Fria nos anos 1970 jogou um papel relevante, ao corroborar as bases do Institucionalismo Liberal, a saber: pluralidade de atores e de agendas, ressaltando a importância do comércio, das finanças, do meio ambiente, dentre outros aspectos, para além das questões geopolíticas e militares.

Resumidamente, percorremos o início da evolução histórica das teorias de integração regional, passando pelas escolas funcionalista e neofuncionalista, que de maneira contínua e progressiva examinaram os processos de cooperação e integração em função da sua capacidade de resolver problemas práticos dos países, a partir do pressuposto da interdependência entre eles. Indo além das vantagens meramente econômicas ressaltadas pelo Funcionalismo, o Neofuncionalismo destaca também as benesses em termos sociais, políticos e culturais. As suas vertentes coincidem na conclusão de que a institucionalização da integração regional geraria um ciclo

virtuoso que retroalimentaria o impulso inicial pela cooperação e, desta forma, geraria um ambiente cada vez mais propenso a uma paz duradoura.

Com a evolução histórica dos processos integrativos e o aprofundamento da globalização, a partir dos anos 1990, as teorias precisaram adequar-se à nova realidade. Partindo das bases constituídas pelo Neofuncionalismo, surgiu o Liberalismo Intergovernamental, que considerando a onda de democratização mundial, ressaltava a importância das relações entre a sociedade e o Estado no aprofundamento da integração regional. Dessa forma, para além do papel que as estruturas supranacionais possuem, as preferências e jogos de poder no seio da política doméstica são essenciais para compreender as dinâmicas dos blocos regionais.

Por fim, analisamos os principais processos de integração regional do mundo. O caso europeu apresenta um alto grau de institucionalidade e demonstra maior capacidade de ramificação ou *spill over*, no sentido de ter um alcance amplo em diversos aspectos, como na livre-circulação de pessoas, na defesa dos Direitos Humanos e na unificação do Banco Central. Apesar dessa estrutura, enfrentou desafios amplos e multidimensionais, a exemplo do Brexit, da crise do Euro e dos fluxos migratórios. Nas outras regiões apresentadas – Américas, África e Ásia – verificamos como a agenda comercial e econômica ainda prevalece sobre as demais, denotando o anseio da maioria desses países em melhorar seu desenvolvimento econômico através da integração regional.

Glossário

Cooperação internacional: Colaboração visando benefícios mútuos entre Estados Nacionais nos âmbitos político, cultural, econômico, comercial, financeiro, estratégico, tecnológico, militar e/ou humanitário.

Globalização: Ação à distância, compressão espaço-temporal, interdependência acelerada, integração global, mundo em constante encolhimento, reordenação das relações de poder interregionais, consciência da situação global, aumento dos laços e contatos entre diferentes pessoas de diferentes localidades.

Integração: Ligação voluntária, no campo econômico, entre dois ou mais Estados independentes com o intuito de aumentarem e abrirem suas economias para uma área mais ampla.

Integração regional: Tipologia mais complexa de cooperação internacional, pois é um processo de estabelecimento de regras comuns, regulamentos e políticas para determinada região, cujo aprofundamento pressupõe o compartilhamento de competências a nível regional.

Interdependência: Crescimento na reciprocidade entre países através de fluxos de dinheiro, informações, bens e pessoas.

Intergovernamental: Característica de um bloco regional no qual suas instituições são capitaneadas por chefes de Estado.

Regionalismo: Representa um novo padrão da política mundial caracterizada por ligações dentro e através das fronteiras nacionais ou o aumento dos processos de cooperação regional em virtude do fim da Guerra Fria.

Regionalização: Noção mais abrangente do que o Regionalismo denotando concepção de novas instituições e participação de outros atores acima dos Estados – âmbito supranacional – e abaixo deles – âmbito subnacional.

Spill-over: Processo de transbordamento, derramamento ou disseminação, também chamado de "efeito cascata", que é proveniente da integração regional, ao mesmo tempo em que a retroalimenta, gerando um círculo virtuoso de mais cooperação.

Supranacional: Característica de um bloco regional no qual existem instituições com poderes de mando que vão além das diretrizes impostas unicamente pelos Estados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. **Integração Regional**: uma introdução. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

BACELETTE, R. "Regionalismo na Ásia: da integração produtiva à institucionalização". **Boletim de Economia e Política Internacional**, vol. 11, 2012.

BACH, D. "New regionalism as an Alias: Regionalization through trans-state networks". *In*: GRANT, A.; SÖDERBAUM, F. (orgs.) **The new regionalism in Africa**. Farnham: Ashgate Publishing Company, 2003.

BACH, D. **Regionalism in Africa**: Genealogies, institutions and trans-state networks. New York: Routledge, 2016.

BALASSA, B. **Teoria da Integração Económica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora (LCE), 1961.

BEESON, M. **Institutions of Asia-Pacific**: ASEAN, APEC and beyond. New York: Routledge, 2009.

BEST, E.; CHRISTIANSEN, T. "Regionalism in International Affairs". *In*: BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P. (eds.). **The Globalization of World Politics**: An introduction to international relations. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BIANCULLI, A. "Latin America". *In*: BÖRZEL, T.; RISSE, T. (eds.). **The Oxford Hand- book of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BISWARO, J. M. **The quest for regional integration in Africa, Latin America and beyond in the twenty first century**: experience, progress and prospects. Rhetoric versus reality. A comparative study. Brasília: FUNAG, 2011.

CEPIK, M.; SCHNEIDER, L. "Kenneth Waltz". *In*: MEDEIROS, M. *et al.* (orgs.). **Clássicos das Relações Internacionais**. São Paulo: Hucitec Editora, 2011.

DEUTSCH, K. "Political Community and the North Atlantic Area". *In*: NELSEN, B.; STUBB, A. **The European Union**. Readings on the Theory and Practice of European Integration. London: Lynne RiennerPublishers, 1957.

DEUTSCH, K. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília: Editora da UNB, 1982.

EUROPA. "Instituições e outros organismos da EU". **Portal Eletrônico EUROPA** [20/05/2020]. Disponível em: <https://europa.eu>. Acesso em: 25/11/2020.

FAWCETT, L.; HURRELL, A. *et al*. **Regionalism in world politics**: regional organization and international order. New York: Oxford University Press, 1995.

GIDDENS, A. **Sociologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

HAAS, E. **Dynamics of International Relations**. Stanford: Stanford University Press, 1956.

HARTMANN, C. "Sub-Saharan Africa". *In*: BÖRZEL, T.; RISSE, T. (eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

HOCKING, B. “Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais”. *In*: VIGEVANI, T. et al. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Editora EDUC, 2004.

HURRELL, A. “O ressurgimento do regionalismo na política mundial”. **Contexto Internacional**, vol. 1, n. 17, 1995.

HURRELL, A. “Regionalism in the Americas”. *In*: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (eds.). **Regionalism in World Politics**: Regional Organization and International Order. Oxford: Oxford University Press, 1995.

JETSCHKE, A.; KATADA, S. “Asia”. *In*: BÖRZEL, T.; RISSE, T. (eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

KEOHANE, R.; NYE, J. “La interdependencia en la politica mundial”. *In*: TAMAYO, A. B. (ed.). **Interdependencia, cooperación y globalismo**: ensayos escogidos de Robert Keohane. Ciudad de Mexico: CIDE, 2005.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Interdependence**. Glenview: Scott Foresman & Company, 1989.

KRASNER, S. D. “Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes”. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 20, n. 42, junho, 2012.

MARIANO, K. L. P. “O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional”. **Caderno CEDEC**, vol. 50, 1995.

MARIANO, M.; MARIANO, K. P. "As teorias de integração regional e os Estados subnacionais". **Impulso**, vol. 13, n. 31, 2002.

MATTLI, W. **The Logic of Regional Integration**: Europe and beyond. Cambridge: University Press, 1999.

MEDEIROS, M. A. "Ernest B. Haas". *In*: MEDEIROS, M. *et al.* (orgs.). **Clássicos das Relações Internacionais**. São Paulo: Hucitec Editora, 2011.

MENEZES, A. M.; PENNA FILHO, P. **Integração Regional**: os blocos econômicos nas relações internacionais. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2006.

MITRANY, D. "The Functional Approach to World Organization. International Affairs". **Royal Institute of International Affairs**, vol. 24, n. 3, 1948.

MORAVCSIK, A. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". **Journal of Common Market Studies**, vol. 31, n. 4, 1993.

OLIVEIRA, M. A. G.; FAUSTINO, C. V. "David Mitrany: funcionalismo e integração internacional". *In*: LIMA, M. C. *et al.* (orgs.). **Teóricos das Relações Internacionais**. São Paulo: Hucitec Editora-Facep, 2012.

PECEQUILO, C. **Teoria das Relações Internacionais**: o mapa do caminho - estudo de prática. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2016.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). **The Rise of Post-hegemonic Regionalism**. The Case of Latin America. Dordrecht: Springer, 2012.

SÖDERBAUM, F. “Early, Old, New and Comparative Regionalism. The Scholarly Development of the Field”. **KFG Working Papers**, n. 64, out. 2015.

WALTZ, K. **O homem, o Estado e a Guerra**: uma análise teórica. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2004.

CAPÍTULO 4

Meio Ambiente e Relações Internacionais

MEIO AMBIENTE E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Tatiana de Souza Leite Garcia

Murilo Alves Zacareli

Ao final deste capítulo você terá aprendido:

- A importância dos temas ambientais para os estudos das Relações Internacionais.
- As principais Conferências Internacionais organizadas no âmbito da Organização das Nações Unidas sobre temas socioambientais e a promoção do desenvolvimento sustentável.
- O Brasil na agenda ambiental global.
- A governança ambiental global e a atuação dos atores estatais e não estatais.

Neste capítulo pretendemos fornecer ao leitor os principais temas, conceitos e abordagens teóricas relacionados ao meio ambiente que estão na agenda das Relações Internacionais. A agenda ambiental global é ampla, complexa e multidimensional, por isso, não será possível detalhá-la e esgotá-la. Apontaremos as principais questões, considerando suas causas e consequências, que mobilizam os atores estatais e não-estatais a discutirem nas arenas internacionais de negociação as possíveis soluções que podem influenciar no futuro da humanidade e na governança ambiental global, que ainda há muito para evoluir e ser efetivada.

O capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira introduziremos a questão ambiental a partir da importância dos recursos naturais para às sociedades humanas e porque as tecnologias desenvolvidas pelos humanos possibilitaram dominar e

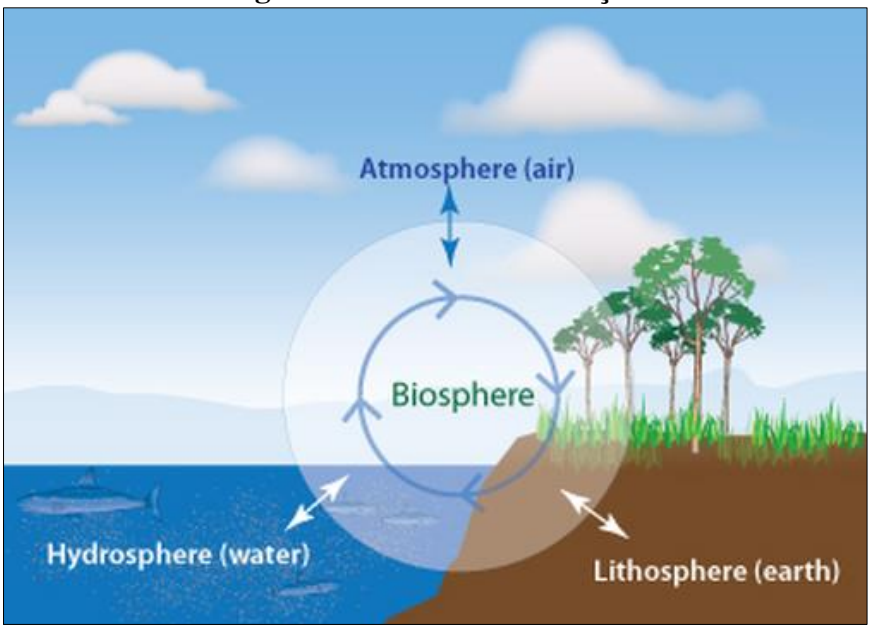
explorar a natureza, ao ponto de causar impactos negativos nos ecossistemas e na vida das pessoas. Na segunda parte faremos um panorama geral das principais Conferências celebradas no âmbito da Organização das Nações Unidas, cujos temas centrais versavam sobre as concepções relacionadas ao desenvolvimento sustentável, apontando os resultados que serviram de marcos para a agenda socioambiental global. Existem muitas conferências que tratam de temas específicos a respeito de Antártida, Biodiversidade, Mudanças Climáticas, dentre outras; para tanto, apresentaremos um Quadro Resumo. Na terceira parte teremos como ponto focal o Brasil e a agenda ambiental global, partindo de sua atuação nas Conferências Ambientais Internacionais e seus posicionamentos que orientaram a política externa brasileira. Na quarta parte apresentaremos como a governança ambiental global demanda o envolvimento de múltiplos atores, estatais e não estatais, para sua instrumentalização, porque os processos que causam impactos socioambientais devem ser considerados em múltiplas escalas geográficas e níveis de análise - do local ao global.

INTRODUÇÃO AOS TEMAS AMBIENTAIS PARA OS ESTUDOS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O planeta Terra tem, aproximadamente, 4,5 bilhões de anos, composto pelas Litosfera (camada rochosa), Hidrosfera (camada líquida) e Atmosfera (camada gasosa). Nessas camadas, ao longo de milhares de anos, substâncias orgânicas e inorgânicas foram combinadas e propiciaram a formação de inúmeros organismos vivos, como os microrganismos, as plantas e os animais. A Biosfera ou Ecosfera são as partes nas camadas supracitadas onde existem os seres vivos e constituem os ecossistemas. Os ecossistemas terrestres e aquáticos são resultantes das interações entre os elementos

abióticos (químicos e físicos) com os elementos bióticos (organismos vivos), através dos ciclos biogeoquímicos e das transferências de energias entre si e com o ambiente.

Figura 1 - Biosfera – interação



Fonte: <https://thecarboncycleandclimatechange-bb.weebly.com>.

Os biomas se caracterizam pelo conjunto de ecossistemas que interagem diretamente com as características do clima, da geomorfologia e da hidrografia na escala regional, refletindo na composição fisionômica e na diversidade da vegetação e da fauna adaptadas nestas áreas. Os biomas existentes na Terra demoraram milhares de anos para alcançarem tal nível de composição e equilíbrio.

Os biomas terrestres são classificados em florestas, savanas, desertos e campos, dentre outras classificações segundo as especificidades dos ecossistemas de cada região do mundo. Também existem os biomas aquáticos, sejam esses de águas doces, em lagos e rios, ou em águas salgadas, como os manguezais e corais.

O termo biodiversidade compreende as múltiplas e diferentes (diversidades) características genéticas, orgânicas e ecológicas encontradas em espécies de microrganismos, plantas e animais que existem nos ecossistemas, e são fundamentais para o equilíbrio de todas as camadas onde há vida no planeta Terra. Na gradativa evolução das espécies, existem algumas que só habitam lugares específicos do planeta e são classificadas como endêmicas; enquanto existem outras que conseguiram se dispersar e se adaptar em várias regiões do planeta. No entanto, há aquelas espécies que já desapareceram pela incapacidade de adaptação às mudanças do ambiente e outras tantas que foram extintas ou estão em vias de extinção devido às ações dos humanos.

A respeito da diversidade de biodiversidade na Terra, a Organização Não-Governamental *World Wild Fund – WWF* com a colaboração de especialistas de centros de pesquisas de diversos lugares do mundo, fizeram uma análise comparativa e classificaram as Ecorregiões Globais de Biodiversidade em todos os continentes e oceanos, cujos dados se encontram disponíveis em: http://wwf.panda.org/about_our_earth/ecoregions/ecoregion_list.

De acordo com Ross (2000), há registros de que os primeiros vegetais e animais da Terra já existiam na era pré-cambriana, aproximadamente um bilhão de anos atrás. Enquanto a espécie humana, originada dos hominídeos, surgiu no último milhão de anos, na era cenozóica, no período pleistoceno. Mas o humano só passou a se organizar socialmente entre seis a sete mil anos atrás. Nesse sentido, podemos concluir que o tempo geológico e social da espécie

humana é muito pequeno em relação à vida de outras espécies e da existência da Terra.

Na história da humanidade podemos perceber que a evolução dos grupos sociais ocorreu conforme o desenvolvimento de técnicas e tecnologias para atender às necessidades básicas de sobrevivência e reprodução – alimentação, moradia, aquecimento, refrigeração, deslocamento, escrita, ciências, entre outras – decorrentes de suas capacidades de organização coletiva e inovação.

No entanto, os humanos foram perdendo a percepção de sua ligação e dependência em relação à natureza, justamente, por conseguirem explorá-la, transformá-la e dominá-la, graças à criação de técnicas e tecnologias para tal finalidade. Além disso, cada vez mais, os grupos sociais passaram a residir em centros urbanos e a exercerem atividades desconectadas com o tempo da natureza e do convívio cotidiano e respeitoso com os ambientes naturais.

Outros importantes conceitos atrelados aos estudos ambientais referem-se aos recursos naturais não-renováveis, que são os elementos disponíveis na natureza em quantidade finita e após seu uso, não são passíveis de restaurar-se na natureza, como os minérios; e os recursos naturais renováveis, que são aqueles disponíveis na natureza com condições de se renovarem e/ou reproduzirem, como a água e as plantas, porém sua exploração desenfreada afeta sua disponibilidade. Nesse sentido, a resiliência é a capacidade dos ecossistemas naturais de recuperarem seu estado de equilíbrio após sofrerem perturbações ou de se adaptarem diante das mudanças, sejam essas motivadas por fenômenos naturais ou por ações humanas (antropogênicas).

Além disso, devemos considerar que os recursos naturais renováveis e não-renováveis não são distribuídos de forma homogênea pela superfície terrestre, condição que pode gerar

conflitos entre aqueles que necessitam para sua sobrevivência e/ou desenvolvimento econômico, no caso das sociedades humanas.

Um marco histórico de rompimento da relação humano-natureza pode ser datado a partir da Revolução Industrial, porque possibilitou a intensificação das ações antrópicas sobre a natureza, por iniciar o processo de mecanização do trabalho humano e potencializou a exploração dos recursos naturais e a geração de produtos e poluentes em escala.

Desde então, o progresso das sociedades passou a ser alicerçado na industrialização e no crescimento econômico, enquanto a exploração ilimitada dos recursos da natureza e do trabalho humano eram vistos como subsídios desses processos. As sociedades passaram a ser classificadas pelo seu nível de modernização, ligada à capacidade tecnológica e produtiva, sua inserção na divisão internacional do trabalho e no comércio internacional; e pouco se considerava o desenvolvimento social, baseado na igualdade de acesso, na equidade entre as pessoas e na conservação dos ecossistemas terrestres e aquáticos.

Nesta época, as teorias econômicas e expansionistas justificavam a perpetuação do *status quo* e as relações de dominação entre países, metrópoles, colônias, inclusive entre grupos socioeconomicamente favorecidos e aqueles desprovidos de bens materiais ou financeiros. Raffestin (1993) relaciona a perpetuação das relações de dependência e assimetria entre as nações e da degradação ambiental nos seguintes trechos:

> [...] o meio físico e humano não é levado em consideração, na medida em que os ganhos imediatos têm por corolário, na maioria das vezes, os custos a longo ou até mesmo em médio prazo. Essa atitude característica das fases de crescimento, tais como a Europa industrializada conheceu desde o século XIX,

> conduz a estratégias políticas brutais, ou seja, quando a exploração doméstica não é suficiente para cobrir o consumo, volta-se para o exterior, com o fim de completá-la. A época colonial foi fortemente marcada por esse comportamento exploracionista. As relações de produção e de propriedade dão origem a relações de poder muito dissimétricas, tanto com as coisas como com os homens. Se fizéssemos uma história das relações implicadas pela pesquisa dos recursos, descobriríamos que se trata de um episódio marcadamente dissimétrico da história humana. Aquilo que se chamou de luta ou de batalha pelas matérias-primas se inscreve perfeitamente na perspectiva exploracionista (RAFFESTIN, 1993, p. 235).
>
> [...] as antigas potências em parte conseguiram dar continuidade à sua antiga estratégia, adquirindo as matérias necessárias a baixo custo e vendendo seus recursos acabados a custos elevados. É o famoso problema da degradação dos termos de troca, característico dos países produtores de matérias-primas (RAFFESTIN, 1993, p. 242).

Durante todo século XX, ciclos tecnológicos propiciaram avanços nas mais diversas áreas: ciências, construção civil, sistemas produtivos, transportes e logísticas, telecomunicações, entre outras. Todavia, essas evoluções não foram germinadas e disponibilizadas em todas as regiões do mundo; de modo que propiciou o aumento dos abismos socioeconômicos e dos impactos sobre os ambientes naturais. Os avanços e as assimetrias aconteciam tanto no bloco capitalista, como no socialista, e ficaram ainda mais evidentes com o fim da Guerra Fria e as condições atreladas à globalização.

Outro ponto a destacar, reflexo dos séculos de distanciamento da relação humano-natureza, são as consequências da atual sociedade contemporânea e sua ideologia de produção e

consumo ilimitados, que instiga a alta produtividade de mercadorias para durarem cada vez menos. Para ilustrar a sociedade de consumo, que está associada a descartabilidade dos produtos e a obsolescência programada, poderíamos elencar uma enorme lista, como as diversas formas de poluição nos solos, nas águas e na atmosfera, que contaminam não somente nas localidades onde são emitidas, mas por não receberem a devida destinação e tratamento, geram impactos ambientais e sociais que ultrapassam os limites políticos e geográficos locais e nacionais, e podem se tornar transfronteiriços/globais.

Em períodos passados e na contemporaneidade, a humanidade vivenciou e vivencia crises ambientais, político-institucionais, de valores sociais-humanitários, econômicas e nos sistemas produtivos. Ao privilegiar o *status quo*, a competitividade, o lucro e o consumo, enquanto os atores políticos, econômicos e sociais (Estado, setores produtivos e consumidores) não assumem suas devidas responsabilidades a respeito dessa dinâmica de degradação do meio ambiente e de exploração da condição humana, geram-se as condições para as crises. No entanto, a atual crise socioambiental não terá condições de ser revertida, se não houver a ressignificação e mudanças de comportamentos que priorizem o equilíbrio e o respeito na relação humano-natureza e humano-humano (GARCIA, 2005).

Estudiosos da abordagem das fronteiras planetárias defendem que as ações antrópicas conseguiram afetar o equilíbrio do planeta, ao ponto de já estarmos em uma nova era geológica, chamada de Antropoceno, a Era dos Humanos (ROCKSTROM *et al.*, 2009; BIERMANN *et al.*, 2012; STEFFEN *et al.*, 2015).

De acordo com Viola e Franchini (2012), a abordagem das fronteiras planetárias apresenta-se como um instrumento analítico para avaliar os limites das ações antrópicas no sistema Terra e para refletirmos se a governança seria o caminho para uma mudança

civilizatória capaz de minimizar os níveis de degradação do planeta. Nesta perspectiva, a abordagem das fronteiras planetárias surge como uma nova forma de tratar a sustentabilidade, não pela visão ambiental clássica que propõe o desenvolvimento sustentável de forma isolada e localizada, com análises setoriais de limites ao crescimento e minimização de externalidades negativas; e sim, com visão sistêmica de pensar e agir local-global e buscar soluções efetivas.

A proposta do desenvolvimento sustentável e os âmbitos de aplicação da sustentabilidade são apresentados como os novos paradigmas do século XXI, porque sugerem que a promoção do desenvolvimento das sociedades deve estar pautada no seguinte tripé: viabilidade econômica, justiça social e conservação ambiental.

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, os recursos naturais devem ser utilizados de forma eficiente e por longo prazo, para atender as gerações presentes, de todas as localidades do mundo, mas sem prejudicar as condições de usufruto das próximas gerações. Para tanto, é fundamental minimizar os efeitos das ações antrópicas.

Segundo Sachs (2002), para que a humanidade reduza as dívidas social e ecológica, as tecnologias devem ser usadas como instrumentos para a promoção da sustentabilidade em seus vários âmbitos/critérios: social, cultural, ecológica, ambiental, econômica, territorial e política (nacional e internacional), com visão interdisciplinar, planejamento e ética.

Garcia (2005) aponta que a proposta de desenvolvimento sustentável está além da harmonização entre economia/natureza/humano, notadamente por se tratar de uma condição estratégica para garantir a perpetuidade da humanidade e de todos os seres vivos no planeta Terra. Nesse contexto, poderia indagar se existem interesses políticos para a implementação ou não

dos critérios de sustentabilidade, dado que o desenvolvimento sustentável prima pela construção por todos os agentes políticos, econômicos e sociais de uma nova ética comportamental, que buscaria enraizar a consciência ecológica e humanitária, desde os indivíduos até os donos dos poderes políticos, produtivos e financeiros. Todos esses atores são complementares, pois são "peças-chaves" no processo de desenvolvimento das sociedades contemporâneas.

> Assim, o desenvolvimento sustentável seria a promoção de um desenvolvimento social, econômico e ambiental equilibrado, com melhores mecanismos de distribuição das riquezas geradas e com maior capacidade de racionalização no uso dos recursos naturais. Para tal conquista, é imprescindível a participação tanto dos governos que a administram, como de todos os agentes que interferem diretamente sobre a localidade, ou seja, a necessidade de cooperação entre os agentes que compõem o sistema internacional (GARCIA, 2005, p. 59).

Existem divergências entre os teóricos a respeito da viabilidade, da utopia e das contradições no conceito e na proposta do desenvolvimento sustentável e das dimensões da sustentabilidade. No entanto devemos ressaltar que, definitivamente, foi trazido para o campo teórico a inter-relação existente entre a degradação ambiental e a exclusão social, resultantes de sistemas econômicos-políticos que valorizam os comportamentos produtivista, consumista e competitivo e, portanto, a necessidade de se repensar essas ideologias e reinterpretar a relação humano/natureza, que atualmente é vista como de apropriação e exploração e deverá ser recuperada para a relação de interação, integração e cooperação.

Considerando a importância dessas questões elencadas, a Organização das Nações Unidas passou a organizar Conferências para tratar de temas socioambientais e correlatos à promoção do desenvolvimento sustentável, conforme abordaremos a seguir.

AS PRINCIPAIS CONFERÊNCIAS CELEBRADAS NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS A RESPEITO DE TEMAS SOCIOAMBIENTAIS E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A partir dos anos de 1960 diversos acontecimentos motivaram a realização de conferências para tratar de temas socioambientais globais e da relação entre desenvolvimento socioeconômico e meio ambiente. Dentre as motivações, podemos destacar: 1) O questionamento do insustentável modelo produtivista e predatório de desenvolvimento baseado no crescimento econômico pela modernização produtiva/tecnológica; 2) A preocupação de acadêmicos nesses temas supracitados e as propostas de revisão dos padrões de produção e consumo, através de publicação de livros e artigos, tornando-os obras clássicas, como *Silent Spring* (1962) de Rachel Carson e *The Tragedy of Commons* (1968) de Garrett Hardin; 3) Os movimentos da sociedade civil reivindicando direitos civis e de Organizações Não-Governamentais ambientalistas lutando pelo fim das consequências negativas da industrialização; 4) As catástrofes decorrentes de ações antrópicas que impactaram negativamente a natureza e as populações locais, como a intoxicação de mercúrio na baía de Minamata, no Japão, e a explosão da usina nuclear de Chernobyl, na Ucrânia; 5) As crises do petróleo que colocaram a sociedade internacional em alerta, a respeito da possibilidade de escassez de alguns recursos naturais, considerados essenciais para aquela época.

Para tratar de questões relativas à biodiversidade, instâncias da Organização das Nações Unidas organizaram a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para o Uso Racional e a Conservação dos Recursos da Biosfera, que ocorreu de 04 a 13 de setembro de 1968, na cidade de Paris, França, com o objetivo de abordar a importância da conservação e uso sustentável da Biosfera. Este evento foi promovido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em parceria com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), e contaram com o apoio de Organizações Não-Governamentais - a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e o Conselho Internacional de Ciência (CIC). Graças a realização da Conferência da Biosfera, as questões ambientais e o conceito de desenvolvimento sustentável começaram a entrar na agenda internacional (UNESCO, 2018).

Para dar continuidade aos temas discutidos e visando colocar em prática, criou-se o Programa Homem e Biosfera (MaB - *Man and Biosphere Programme*). O MaB foi iniciado em 1971, sob os auspícios da UNESCO, com o objetivo de estabelecer bases científicas para melhorar as relações entre as pessoas e a natureza. No *website* da UNESCO constam diversas informações a respeito do Programa MaB[8], e dentre seus resultados diretos, podemos citar o estabelecimento da Rede Mundial de Reservas de Biosfera com mais de 600 unidades de Reservas de Biosfera em 120 países, sendo que 20 dessas estão em áreas transfronteiriças.

As Reservas de Biosfera são áreas compostas por ecossistemas terrestres, marinhos e costeiros, que devido à importância ecológica e social são reconhecidos pelos governos nacionais e mantidas sob a jurisdição soberana dos Estados onde

[8] A respeito do Programa Homem e a Biosfera, informações detalhadas podem ser acessadas pelo website: <https://en.unesco.org/mab>.

estão territorialmente localizados, e buscam o apoio da UNESCO para o reconhecimento internacional dessas como áreas prioritárias para a pesquisa cooperativa, a conservação de Patrimônio Natural e Cultural e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Em 1969, na XXIII Assembleia Geral da ONU, o governo sueco propôs a realização de uma conferência internacional sobre meio ambiente humano. Mas somente após as contaminações do ecossistema marinho e da população local na baía de Minamata, no Japão, que então decidiram por aceitar a proposta sueca, oficializando durante a XXIV Sessão da Assembleia Geral, através da Resolução 2398.

Entre os dias 5 e 16 de junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (CNUMAH), com a participação de 113 países. A Conferência de Estocolmo foi um marco para a evolução do regime internacional relacionado às questões ambientais, ao instigar o comprometimento dos países, que passaram a incorporar o tema no plano doméstico através de legislações. Apesar das divergências entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, a problemática ambiental ganhou visibilidade e passou, gradativamente, a permear as questões políticas e econômicas.

As negociações da CNUMAH resultaram na Declaração sobre o Ambiente Humano com 26 princípios, na qual os Estados signatários declaram que a humanidade tem o direito de gozar de qualidade de vida e meio ambiente adequados, sendo que os recursos naturais (água, ar, solo, fauna e flora) devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras e, para isso, os países deveriam adotar um plano racional de desenvolvimento e medidas para racionalizar o seu uso; bem como, minimizar a poluição e as descargas de substâncias tóxicas nos ecossistemas e nos mares. Para atenuar o subdesenvolvimento, considerado pelos países desenvolvidos como uma das principais causas da degradação

ambiental e humana, estes deveriam facilitar a transferência de recursos financeiros e tecnológicos necessários para completar os esforços internos dos países em desenvolvimento. Além disso, os Estados deveriam incentivar o desenvolvimento científico e tecnológico para proteger o meio ambiente e se esforçarem para a eliminar armas nucleares.

O pioneirismo da CNUMAH não foi suficiente para conter as críticas, especialmente porque na Declaração não foram recomendadas normas mais rígidas e nem prazos. No entanto, vale mencionar que muitos dos princípios contidos nesta Declaração foram, posteriormente, utilizados como base para outros documentos internacionais relacionados aos temas tratados.

A Conferência de Estocolmo e as reuniões preparatórias que a antecederam contribuíram para que a sociedade internacional passasse a ter um novo entendimento das relações entre meio ambiente e desenvolvimento humano. Posterior a CNUMAH foram criados o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA-ONU), o Programa Observação da Terra (Earthwatch), que monitora as diversas formas de poluição, e a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). Em continuidade a esse processo, outras conferências foram celebradas e novos documentos internacionais foram produzidos (GARCIA, 2005).

A Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), criada em 1983, inicialmente, era composta por representantes de 21 países e presidida por Gro Harlem Brundtland, primeira-ministra da Noruega, naquela época. Durante anos, a CMMAD levantou dados e consultou os países sobre os níveis de degradação ambiental e a relação com as condições econômicas e de desenvolvimento social.

Em 1987, a CMMAD divulgou na Assembleia Geral, um relatório intitulado “Our Common Future”, em português, “Nosso Futuro Comum”, o qual apontava medidas para frear os impactos humanos sobre o meio ambiente e mecanismos de cooperação para a promoção do desenvolvimento sustentável. No entanto, críticas foram tecidas sobre esse relatório, acusando-o de destacar a pobreza endêmica como a principal causa dos problemas ambientais e sociais. O fato é que o Relatório Brundtland propiciou ampla divulgação da proposta de desenvolvimento sustentável, definido como o caminho pelo qual as gerações presentes, de todas as regiões do mundo, devem ter suas necessidades atendidas, mas sem comprometer a capacidade das gerações futuras de também terem as suas atendidas. Para tanto, seria fundamental a mudança nos padrões de produção e consumo, de modo a reverter o alto nível de exploração dos recursos e a importância da difusão das tecnologias apropriadas, com uma nova orientação dos investimentos e de retomada do crescimento, visando a qualidade do desenvolvimento, a fim de torná-lo menos intensivo no uso de matérias-primas e mais equitativo socialmente.

Após quase vinte anos da realização da CNUMAH, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou em 1988, emitida na Resolução 43/196, a realização de uma nova Conferência. O Brasil se ofereceu para sediar este encontro e foi aceito pela Resolução 44/228, aprovada na Assembleia Geral em 22 de dezembro de 1989. Para a realização desta nova Conferência foi necessário delimitar seus objetivos e os temas a serem tratados no evento, para tanto, foram realizadas reuniões prévias e preparatórias, nas quais contavam com um comitê constituído por todos os Estados-membros e organizações especializadas, convocada pela ONU.

O período para a realização da CNUMAD foi propício, pois a Guerra Fria não era mais o principal tema da ordem mundial e graças aos fenômenos relacionados à globalização, como o avanço

tecnológico dos meios de comunicação, as temáticas ambientais e sociais ganharam visibilidade na mídia e na opinião pública.

Entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, realizou-se na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em inglês, *United Nations Conference for Environment and Development* (UNCED), que também ficou conhecida como Cúpula da Terra, Eco-92 e Rio-92. Participaram desta conferência 172 delegações governamentais e as negociações geraram os seguintes documentos oficiais: Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Agenda 21, Convenção sobre Diversidade Biológica, Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas e Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas. Além desses, também estabeleceram as bases para futuras negociações da Convenção para o Combate da Desertificação e dos Efeitos da Seca, concluída em 1994. Paralelamente ao evento oficial das delegações governamentais, também ocorreram eventos com setores empresariais e a sociedade civil organizada, tratando de temas correlatos à agenda central. As Organizações Não Governamentais tiveram importante papel ao pressionarem os países para a assinatura dos documentos firmados na Conferência.

A CNUMAD e os documentos firmados são resultados de complexas negociações, desde as reuniões preparatórias até a conclusão dos documentos assinados, que refletem as lógicas divergentes dos interesses dos Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, mas que ao final conseguiram encontrar pontos em comum e criar convergências, representando um novo patamar de cooperação. Nesse sentido, podemos considerar que a Rio-92 significou um avanço no modelo de multilateralismo ambiental, ao incorporar a participação de grande número de Estados nas negociações, e permitir que outros atores não estatais também

fizessem suas considerações sobre os temas socioambientais nos eventos paralelos.

Dentre as principais contribuições da CNUMAD atribuímos a elevação da preocupação mundial com as questões socioambientais, a ampliação do escopo das discussões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, novas bases normativas para futuros Acordos sobre temas socioambientais, documentos-base para a construção de legislações nacionais, criação de conselhos, comissões, câmaras técnicas e grupos de trabalho na área ambiental e social.

Todavia, críticos apontaram que as decisões tomadas na CNUMAD ficaram comprometidas devido ao voluntarismo dos Estados-partes e à falta de metas e prazos, por exemplo, a não definição de meios concretos para a obtenção dos recursos necessários para o financiamento da implantação da Agenda 21, e a não garantia de ratificação e o cumprimento dos documentos assinados, que assegurariam os compromissos firmados a serem executados pelos Estados presentes.

Ao longo dos dez anos após a Rio-92, o mundo viveu um *boom* de crescimento econômico, sendo que o desenvolvimento esteve associado à implementação dos fenômenos ligados à globalização, com o aumento do consumo de produtos e serviços segundo os padrões ocidentais, a abertura de mercados e os investimentos em sistemas produtivos com mais tecnologias. Nesse período também ocorreram algumas catástrofes ambientais que acabaram por influenciar pela aprovação da Resolução 55/199 da Assembleia Geral das Nações Unidas para a realização de um novo encontro em 2002, com o objetivo de avaliar o progresso alcançado dos documentos resultantes da CNUMAD.

Às vésperas desta nova Cúpula, a percepção era de que a comunidade internacional não estava preocupada com o

desenvolvimento sustentável e dispunha de pouco orçamento para tal finalidade, com mandatos limitados, falta de autoridade legal e suporte político para as tratativas socioambientais. Além disso, após os ataques ao *World Trade Center* e ao Pentágono, em 11 de Setembro de 2011, os Estados Unidos influenciaram para o estabelecimento de uma nova ordem mundial cuja preocupação destinava-se à segurança e o terrorismo, que passaram a ser os temas prioritários da agenda global.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (*World Summit on Sustainable Development* - WSSD) ou Rio+10, ocorreu entre os dias 26 de agosto e 04 de setembro de 2002, na cidade de Joanesburgo, na África do Sul. Participaram mais de 100 chefes de Estado e de Governo, 86 organizações internacionais, com 7.200 delegados oficiais e cerca de 40 mil participantes que discutiram sobre a erradicação da pobreza, o desenvolvimento social e a proteção ambiental (LAGO, 2013).

Nesta Cúpula reafirmou-se a importância pela implementação da Agenda 21 e os compromissos contidos na Declaração do Rio, porém o foco foi em torno dos efeitos da globalização. Dentre os documentos oficiais produzidos estiveram o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável e a Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, sendo que os principais temas negociados versaram sobre:

> [...] a fixação ou reafirmação e metas para a erradicação da pobreza, água e saneamento, saúde, produtos químicos perigosos, pesca e biodiversidade; a inclusão de dois temas de difícil progresso em inúmeras negociações anteriores (energias renováveis e responsabilidade corporativa); a decisão política de criação de fundo mundial de solidariedade para a erradicação da pobreza; e o fortalecimento do

> conceito de parcerias entre diferentes atores sociais para dinamização e eficiência de projetos. [...] (LAGO, 2013, p. 152).

Passaram-se quase dez anos desde a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável (2002), o mundo estava vivendo os reflexos das crises econômica (2008) e do multilateralismo; mas uma nova conferência foi proposta para tratar de temas relacionados à economia de baixo carbono, erradicação da pobreza e a estrutura institucional de suporte para promoção do desenvolvimento sustentável. Novamente, o Brasil se prontificou a sediar o evento e foi aprovado.

Lago (2013) detalha que a nova Conferência também serviu para lidar com as lacunas de implementação dos compromissos acordados em Cúpulas anteriores e tratou de desafios novos e emergentes, como segurança alimentar, agricultura sustentável, água, energia, cidades, transportes, oceanos, saúde, emprego, biodiversidade, produção e consumo sustentáveis, questões de gênero e a criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também intitulada de Rio+20, ocorreu de 13 a 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil. Nos dias 13 a 15 de junho aconteceu a III Reunião do Comitê Preparatório, no qual se reuniram representantes dos governos para negociações dos documentos que seriam adotados ao final da Conferência. Entre os dias 16 e 19 de junho, foram programados debates com a sociedade civil para discutir os temas prioritários da agenda internacional para o desenvolvimento sustentável, por isso, recebeu o nome de "Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável". Nesse mesmo período, o Brasil realizou consultas que levaram à construção final do documento "O Futuro que Queremos". E nos dias 20 a 22 de junho aconteceram as reuniões de Alto Nível, com a presença de 193

representantes de Estados-membros das Nações Unidas. Além das reuniões prévias do Comitê Preparatório, chamadas de PrepComs, os países também realizaram encontros informais e abriram para suas sociedades a possibilidade de discutirem os temas da Conferência e propor possíveis soluções, que posteriormente, pudessem ser enviados por escrito para o Secretário da Conferência até o dia 01 de novembro de 2011, cujas contribuições serviram para o texto-base ("zero draft") da Rio+20. Ademais, também ocorreram eventos paralelos organizados pela sociedade civil, os quais receberam o nome de "Cúpula dos Povos", e os eventos com representantes dos setores produtivos (RIO+20, 2018).

A Rio+20 teve êxito ao evidenciar a importância de revitalizar o multilateralismo e a governança ambiental, a necessidade do estabelecimento de uma nova agenda global atualizada e imbuída das dimensões do desenvolvimento sustentável, a qual fora intitulada como "O Futuro que Queremos". Além disso, não se pode olvidar de mencionar o ativo papel dos negociadores, representantes dos Estados, e da sociedade civil nas discussões virtuais e presenciais, que resultaram no documento "Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável".

Um legado desta Conferência para o Brasil foi a criação do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável – Centro RIO+[9], na cidade do Rio de Janeiro, por meio de parceria entre o governo brasileiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, com o objetivo de influenciar políticas e práticas em prol do bem-estar humano e do desenvolvimento sustentável.

E para finalizar essa parte do capítulo a respeito das Conferências organizada por instâncias da ONU, cujo agenda versou

[9] *Website* Centro RIO+ disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencias/centro-riopnud/>.

sobre temas socioambientais globais e desenvolvimento sustentável, mencionamos a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, realizada de 25 a 27 de setembro de 2015, em Nova Iorque (EUA). Nesse encontro, os líderes de governo e de Estado aprovaram por consenso o documento "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", fruto de três anos de discussão entre *stakeholders* após a Rio+20 (PNUD, 2018).

A Agenda 2030 consiste em uma Declaração, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com 169 metas, uma seção sobre meios de implementação e parcerias globais e um arcabouço para acompanhamento e revisão. Pode-se considerar que Agenda 2030 é um plano de ação baseado nos 5 P's norteadores - Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias -, que norteará o engajamento voluntário e participação ativa dos Estados, sociedade civil, setor privado, academia, mídia e Nações Unidas (PNUD, 2018).

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram construídos a partir dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que vigoraram entre os anos de 2000 a 2015, em complemento reforçou os temas que já estavam em andamento e incorporou novos desafios, a serem implementados nas escalas global, regional, nacional e local, a respeito das seguintes questões: erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; promoção da saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; ação contra a mudança global do clima; vida na água; vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes; parcerias e meios para a implementação (Figura 2).

Figura 2 - Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030/ONU



Fonte: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/news/communications-material>.

Outras conferências, cúpulas e convenções foram organizadas por instâncias do Sistema das Nações Unidas e trataram a respeito de temas socioambientais específicos, como a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985), o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987) e o Protocolo de Quioto (1997), esses que são resultantes das negociações internacionais para lidar sobre as interferências humanas que geram desequilíbrios no sistema atmosférico, e passaram a compor o arcabouço normativo do regime internacional de mudanças climáticas.

Dada a limitação para discorrer em um único capítulo, sobre todas as conferências internacionais relacionadas às tratativas ambientais, apresentamos um quadro-resumo de algumas Convenções e Protocolos Internacionais (Quadro 1), para que

tenham conhecimento da amplitude de temas e a evolução das negociações ambientais internacionais.

Quadro 1 - Algumas Convenções e Protocolos Ambientais Internacionais

Tema	Documentos
Antártida	Tratado da Antártida (1959) Convenção para Conservação das Focas Antárticas (1972) Convenção para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica (1980) Protocolo de Proteção Ambiental do Tratado da Antártica (1998)
Baleias	Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia (1946) Protocolo Adicional à Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia (1956)
Biodiversidade	Convenção Ramsar sobre Zonas Úmidas (1971) Convenção sobre Diversidade Biológica (1992) Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (2000) Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Advindos de sua Utilização (2010)
Desertificação	Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (1994)
Florestas	Princípios sobre Florestas (1992) Instrumento Não-Vinculante Sobre Todos os Tipos de Florestas (NLBI) (2007)
Mudanças Climáticas	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1992) Protocolo de Quioto (1997) Acordo de Paris para Mudanças Climáticas (2015)
Resíduos	Convenção da Basiléia para Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1989)

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, abordaremos os posicionamentos do Brasil nas Conferências das Nações Unidas relacionadas à promoção do desenvolvimento sustentável e as orientações na política externa brasileira para a agenda ambiental global.

O BRASIL E A AGENDA AMBIENTAL GLOBAL

Durante a Guerra Fria, já haviam tentativas de diminuir o peso em questões relativas à segurança em detrimento da marginalização para aquelas correlatas aos direitos humanos, desenvolvimento e meio ambiente. Além daqueles movimentos da sociedade civil e acadêmicos citados na parte anterior deste capítulo, podemos mencionar também a Conferência de Bandung, realizada em abril de 1955, na qual reuniram-se 29 países africanos e asiáticos com o objetivo de reunir esforços e promover a cooperação diplomática, econômica e cultural afro-asiática, dando origem ao Movimento dos Não-Alinhados, que condenavam o colonialismo, o imperialismo e os preconceitos étnico-raciais do eurocentrismo e a influência econômica e militar dos blocos capitalista (liderado pelos Estados Unidos) e soviético (liderado pela União das Repúblicas Socialistas Soviética). Os países presentes em Bandung defenderam a importância do respeito aos direitos fundamentais, o reconhecimento da igualdade de raças e nações, o respeito à soberania e integridade territorial, a não intervenção e não-ingerência em assuntos internos, dentre outros. Discutiu-se alternativas à agenda do conflito bipolar e a complexidade dos assuntos que envolviam a dicotomia Norte-Sul, uma vez que os países do hemisfério Norte, desenvolvidos e industrializados, associavam a pobreza dos países do hemisfério Sul como a principal causa dos problemas mundiais, como a degradação ambiental; no entanto, os terceiro-mundistas acreditavam que o discurso ambiental

proveniente do Norte era usado para atrasar o crescimento econômico dos pobres e mantê-los dependentes.

Com as mudanças ocorridas entre os anos de 1989 e 1991, discussões envolvendo o futuro do sistema internacional e o estabelecimento da nova ordem mundial, apresentaram-se como um novo e importante objeto de pesquisas e reflexões sobre qual Estado tornar-se-ia a potência dominante e/ou hegemônica.

O término da Guerra Fria abriu espaço para que as questões ambientais se tornassem pauta importante diante da emergência de novos temas da agenda das relações internacionais; diferentemente da "excessiva militarização das políticas externas" e da "negligência de outras ameaças ao bem-estar nacional" presenciadas durante o período supracitado.

Vale lembrar que a excessiva securitização no período da Guerra Fria instigou para que as temáticas fossem classificadas como de alta ou baixa política. Diante da reorganização do sistema internacional, maior ênfase foi atribuída às questões relacionadas à globalização, à revolução técnico-científico-informacional, à formação ou consolidação de blocos econômicos, às questões ambientais e de direitos humanos, antes consideradas como baixa política.

Além disso, os efeitos da globalização fizeram com que a insegurança global para outras questões aumentasse, ao passo que novas contendas começaram a ganhar cada vez mais destaque, como as questões ambientais, políticas, econômicas e sociais, assim como os chamados "problemas sem passaporte" (tráfico internacional de drogas e pessoas, terrorismo, AIDS, dentre outros), o que fez com que o conceito de segurança humana fosse cada vez mais enfatizado, e gerou a necessidade de revisar e ampliar a tradicional segurança militar vigente até então (VESENTINI, 2004).

Lafer (2000) aponta que os novos temas nas relações internacionais desempenharam papel primordial no estabelecimento da nova ordem mundial, bem como influenciaram no comportamento daqueles Estados que almejavam maior visibilidade e a condição de potência, e, nesse sentido, caracterizou o empenho do Brasil para essa nova conjuntura nos seguintes termos:

> [...] investimentos no soft-power da credibilidade, realizados pelo país no correr da década de 90, ao tratar de maneira construtiva – pela participação e não pela distância – os temas globais que se inseriram, em novos termos, na agenda internacional pós-Guerra Fria. Entre eles destaco meio-ambiente, direitos humanos e não-proliferação nuclear, ponderando que no plano dos valores este trato construtivo e de articulação de consensos é compatível com o componente Ocidente da nossa identidade internacional, congruente com a visão grociana que permeia a nossa conduta diplomática e viável à luz da nossa inserção no mundo (LAFER, 2000, p. 264).

A globalização é um fenômeno que tornou as relações internacionais mais dinâmicas e complexas, uma vez que acentuou a interdependência existente entre os Estados e promoveu a 'porosidade' das fronteiras nacionais. Neste sentido, as questões ambientais passaram a ser consideradas preocupações locais-globais e suas influências transfronteiriças e, portanto, a busca de consenso e soluções demandava-se a promoção da governança global, através da articulação de atores estatais e não estatais em responsabilidades compartilhadas e diversas formas de cooperação.

A arena internacional é um espaço de concertação onde interesses semelhantes e divergentes coexistem e, portanto, quando os Estados e seus representantes participam de negociações

internacionais, demandas domésticas são consideradas e podem influenciar seu posicionamento e sua política externa. Neste sentido, apresentaremos um breve panorama sobre como o Brasil se posicionou nas Conferências Ambientais das Nações Unidas e sua política externa para o meio ambiente.

A Conferência de Estocolmo (1972) possibilitou que as discussões sobre o meio ambiente assumissem um caráter diplomático e destacou como a degradação dos ecossistemas afeta a qualidade de vida das populações, em todos os lugares do mundo. Assim, produziu-se o documento "Declaração sobre o Meio Ambiente", um dos marcos introdutórios da agenda sobre meio ambiente nas relações internacionais. No entanto, preocupado com o seu desenvolvimento, assim como outros países do Terceiro Mundo, o Brasil adotou um posicionamento realista ao defender o uso soberano dos seus recursos naturais territoriais em prol do crescimento, materializados com os Planos Nacionais de Desenvolvimento implementados durante os governos militares. Como consequência desta postura, Brasil e China foram alvos do ativismo político promovido pelas Organizações não Governamentais dos países ricos.

Na década de 1980, este modelo de desenvolvimento até então defendido pelo Brasil entrou em crise, acentuada pela queda no valor dos recursos naturais nos mercados internacionais, pela baixa qualidade da mão-de-obra nacional e pela crescente conscientização da importância da conservação ambiental. Sobre essa conjuntura, Pecequilo (2008, p. 137) afirma:

> Na América Latina, este processo foi conhecido como a "Década perdida". Mesmo o Brasil, que desenvolvera sua agenda autônoma e consolidara sua potência não escaparia deste destino: hiperinflação, estagnação, instabilidade, pressões da comunidade

> internacional nos "novos temas" meio ambiente, proliferação e direitos humanos. Frente a estes desafios internos e externos, a pergunta que surgia era como superar a crise e se reenquadrar. Tal pergunta gerou fissuras no debate doméstico sobre qual seria o caminho mais adequado a seguir: alguns argumentavam que era preciso retomar o eixo bilateral-hemisférico, devido à supremacia dos EUA, aderindo o país aos padrões sócio, políticos e econômicos do pós-Guerra Fria, enquanto isso, outros sugeriam a correção de rumos da postura global-multilateral (PECEQUILO, 2008, p. 137).

Apenas a título de exemplificação e para ilustrar a mudança positiva internamente do Brasil a respeito das questões ambientais nos anos de 1980 e 1990, uma série de legislações ambientais e instâncias governamentais foram criadas, como a Política Nacional de Meio Ambiente (1981) e o Instituto Brasileio do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA (1989).

Com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), o Brasil adotou uma postura diferente daquela adotada em Estocolmo: o conceito de desenvolvimento sustentável internacionalizou-se e passou a integrar de forma efetiva a política externa brasileira que seria baseada em "responsabilidades comuns, porém diferenciadas" (NASCIMENTO, 2011).

Essa mudança na postura negocial brasileira também pode ser interpretada como um reflexo da necessidade de melhor adaptar-se aos constrangimentos internacionais oriundos do processo de construção de uma nova ordem internacional, que passaria a valorizar, cada vez mais, a proteção ambiental. Neste sentido, a prática de um processo de cooperação internacional efetivo no que se refere à temática ambiental, demandaria um posicionamento à

altura de potência ambiental assumida pelo Brasil, dado que o país é considerado entre os mais biologicamente diversos do mundo, ou seja, seus biomas dispõem de grande variedade de biodiversidade e endemismo.

Foi durante a Rio 92 que as principais Convenções ambientais foram germinadas e, posteriormente, o Brasil assumiu papel fundamental no processo de implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB); demonstrando a tentativa de conciliar a dicotomia Norte-Sul através de sua Política Externa na agenda ambiental global.

Entretanto, durante a negociações para o Protocolo de Quioto (1997), o Brasil apresentou novamente um posicionamento nacionalista voltado para o desenvolvimento do país. Diferentemente da postura adotada em Estocolmo, a defesa brasileira pelo atual desenvolvimento estaria embasado na sustentabilidade do uso dos recursos naturais, em um contexto em que o país assumiria posição de liderança nacional e regional na solução dos problemas ambientais que reverberam globalmente.

Em Joanesburgo (2002) foi possível avaliar os avanços do que foi proposto pela Rio 92. Assim, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável teve como produto a "Declaração de Joanesburgo" que reafirmou os compromissos firmados há dez anos durante a Rio 92. Naquela ocasião, os países comprometeram-se a colaborar para que as pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza, ou seja, com menos de um dólar por dia, fossem retiradas dessa situação até 2015. Também haveria esforços para com aquelas pessoas que não possuíam acesso à água potável e saneamento básico e seria reduzido pela metade até 2015. O Brasil desempenhou papel importante no sentido de pressionar os países desenvolvidos a reafirmar a importância da Agenda 21 e seus compromissos (LAGO, 2013).

Em 2009, para tratar de Mudanças Climáticas na Conferência das Partes em Copenhague (Dinamarca), o Brasil, apesar de não concordar com a imposição de metas para a redução das emissões de gases de efeito estufa, concordou em diminuí-las, fato que foi considerado como uma postura pluralista nas relações internacionais (VIOLA, 2009).

A diplomacia brasileira passou a destacar-se nos diversos fóruns internacionais sobre os temas ambientais e tal assertividade contribuiu para a consolidar uma melhor posição e até liderança na agenda ambiental global. Enquanto isso, domesticamente, esforços foram envidados em prol da promoção do desenvolvimento sustentável, com o objetivo de articular os múltiplos setores e convergir interesses nacionais e internacionais.

Após sediar a CNUMAD em 1992, o Brasil recebeu em 2012, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS). Neste último evento, os atores não estatais, como o setor privado e a sociedade civil, as organizações internacionais e os governos subnacionais, de forma direta ou indireta, tiveram atuações importantes para a elaboração do documento final "O Futuro que Queremos" e, mais uma vez, o Brasil mostrou sua importância e capacidade de articulação na construção da governança ambiental global.

Em resumo, a condução da política externa brasileira em relação às questões ambientais sofreu mudanças significativas ao longo das últimas décadas. O fim dos governos militares marcou o fim da autonomia pelo distanciamento caracterizada pelo afastamento das grandes contendas internacionais, e a partir da década de 1990, assumiu caráter mais ativo através da autonomia pela participação. No entanto, não podemos descartar que princípios, conceitos, interesses e atores-chaves influenciam de forma relevante na política doméstica e externa. Mas, a conjuntura internacional e os

fatores externos também são elementos a serem considerados nos processos de tomada de decisão.

Para Barros-Platiau (2006), a defesa da soberania brasileira sobre os recursos naturais disponíveis em seu território pode ser considerada uma vitória, dada a hierarquia de poder internacional e as pressões exercidas pela comunidade internacional com o discurso de patrimônio mundial e gestão coletiva dos recursos naturais, como se observa nas discussões envolvendo a Amazônia.

Outro princípio que norteia a política externa ambiental do Brasil é a noção de "responsabilidades comuns, mas diferenciadas" que decorre do sétimo princípio da Declaração do Rio. Este princípio aponta que todos os países possuem responsabilidades comuns para com o meio ambiente. No entanto, dada as suas condições históricas, econômicas, tecnológicas e sociais, ou seja, suas diferentes capacidades, as responsabilidades também precisam ser atribuídas considerando essas condições e não com a mesma exigência esperada daqueles mais ou menos desenvolvidos. Contudo, vale ressaltar que países que se apresentam como Estados potências ambientais, como o Brasil, possuem maior responsabilidade em proteger seus recursos naturais e, ao mesmo tempo, meios para evitar a ingerência de outros países, preservando a noção de soberania e a gestão de seus recursos em seu território.

Hirst e Pinheiro (1995) apontam que no governo Itamar Franco houve maior engajamento internacional através do fortalecimento da ação diplomática em assuntos vitais para a condução da política externa brasileira, como no caso dos recursos naturais e preservação do meio ambiente. Recentemente, o multilateralismo tem sido o meio pelo qual o Brasil tem articulado seus interesses e buscado a formação de alianças e parcerias com o intuito de minimizar as assimetrias de poder dos atores envolvidos.

> Foi nos foros multilaterais, particularmente nas Nações Unidas, onde melhor percebeu-se uma atuação internacional do Brasil no sentido de reverter o quadro de passividade e, principalmente, de imprimir maior visibilidade ao país frente à comunidade internacional. A partir de então, este esforço esteve conjugado ao objetivo de assegurar voz e voto no processo de reforma institucional da ordem internacional (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11).

Outro princípio que também integra as discussões envolvendo as temáticas ambientais diz respeito ao direito ambiental internacional e os conceitos relacionados ao desenvolvimento sustentável, o interesse geral da humanidade, o direito das gerações futuras, a segurança em matéria ambiental e o patrimônio comum da humanidade. A política externa brasileira tem estado alerta para o uso tendencioso desses termos em relação aos recursos naturais do país, principalmente, a questão do patrimônio comum da humanidade.

> [...] existe uma forte (e infundada) pressão internacional/transnacional para transformar a Amazônia neste tipo de patrimônio. Contudo, o patrimônio comum da humanidade é um instrumento claro, criado para evitar a apropriação de espaços sem jurisdição, como a Lua, os fundos marinhos, e a Antártica. Logo, a Amazônia não poderia ser inserida nessa categoria jurídica, a menos que o Brasil cedesse parte de seu território (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 271).

Diante desses apontamentos, presume-se a estratégica relação existente entre proteção do território nacional e de seus

recursos naturais, condição que demanda ao Brasil o desenvolvimento de políticas internas e externa compatíveis com seus interesses e que não permita a intervenção de outros Estados, com a justificativa da promoção da governança ambiental global que, neste caso, estaria impregnada de interesses escusos do possível interventor. Concomitantemente, é necessário que o Brasil desenvolva uma atitude mais efetiva em prol do uso racional e conservação dos seus recursos naturais e, nesse sentido, também se inclui a vigilância de fronteiras para combater a exploração ilegal dos elementos vivos e não-vivos de seus biomas, especialmente da Amazônia.

Conforme fora apontado, o Brasil tem se posicionado de maneira assertiva no que se refere à agenda ambiental global, ao mesmo tempo em que reafirma a importância de se manterem os compromissos assumidos nas diversas Conferências ambientais, também defende o respeito à soberania e os direitos de acesso aos recursos ambientais para o desenvolvimento humano e o resguardo a condição de vida daqueles que vivem nas áreas naturais.

Contudo, não podemos nos olvidar de que o Brasil dispõe de importantes biomas, bacias hidrográficas e aquíferos, solos e jazidas minerais necessários à sua população e que também atendem a outras pessoas da região e do mundo. Por isso, o país tem grande responsabilidade para a construção e efetividade da governança ambiental global.

O protagonismo ambiental do Brasil apresentou períodos de avanços e retrocessos durante os últimos governos. Em 2003, sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil foi criticado por legalizar a plantação e a comercialização de produtos geneticamente modificados. Em seu segundo governo, Lula foi alvo de ativistas que apontavam a falta de uma estratégia clara para a agenda de mudanças climáticas, em um contexto em que o país se destaca como potência ambiental. No governo Dilma Rousseff houve duras críticas pelo

apoio às construções das usinas de Tapajós e Belo Monte, e por não ter vetado mudanças no Código Florestal. No curto governo de Michel Temer, a pressão ocorreu a partir de certos segmentos da sociedade e de lideranças internacionais, por causa da influência da bancada ruralista no Congresso, em assuntos circunscritos na relação terra, natureza, direitos humanos e impactos ambientais (GREENPEACE BRASIL, 2020).

O governo de Jair Bolsonaro adota de forma explícita medidas que ameaçam as políticas ambientais e as instituições fundamentais para a proteção do meio ambiente. A Amazônia e o Pantanal sofreram com incêndios florestais de grande intensidade e frequência desde 2019, quando comparado aos anos anteriores, ao mesmo tempo em que diferentes nações indígenas denunciam ameaças oriundas de grupos envolvidos com os grandes produtores agropecuários e mineradores. É também neste governo que o Brasil perde o protagonismo ambiental nas relações internacionais, por assumir posicionamento que enfatiza, de forma demasiada, a soberania nacional sobre os seus recursos naturais em detrimento do multilateralismo que há décadas era um dos princípios sustentadores da política externa brasileira, inclusive para a agenda ambiental global (ABESSA *et al.*, 2019).

Além disso, gostaríamos de mencionar a importância do Brasil servindo como como referência positiva e protagonista ambiental em arenas regionais de negociação, como no MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e no BRICs (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul); notadamente, pelas sensíveis condições na tentativa de conciliar os interesses geopolíticos e econômicos com os dilemas sociais e ambientais de países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico, tecnológico e humano.

Um assunto que merece destaque refere-se à disponibilidade de recursos naturais não renováveis destinados à produção de

energia, que demanda articulações entre os setores produtivos e Estados interessados (produção e consumo), os quais traçam objetivos geopolíticos específicos e utilizam da cooperação ou competição como mecanismos para atender seus interesses. A respeito do interesse geopolítico energético, a manutenção das atividades econômicas e a conciliação das questões ambientais, Pfeifer (2012) aponta como o agrupamento conhecido como BRICs deveria lidar:

> A questão da energia deve ser pensada de maneira coletiva nos BRICS não somente porque existe um imperativo moral de se controlar a deterioração do meio ambiente, ou se deseje não desatender normativas fixadas por regimes internacionais. A energia, entre os BRICS, é antes de tudo uma questão interna, porque volumosos fluxos intra-BRICS representam interesses estratégicos: China e Índia são grandes importadores de hidrocarbonetos, enquanto a Rússia e o Brasil do pré-sal são grandes exportadores. Uma matriz energética mais limpa deve otimizar as necessidades gerais desses países e do planeta, mas deve servir também aos interesses próprios dos membros dos BRICS. O consumo de petróleo continuará aquecido por pelo menos mais trinta anos. O uso mais eficiente do petróleo e de óleos com menor emissão é um interesse compartilhado dos BRICS. A partir de um tema concreto vital aos cinco países pode se chegar a uma solução parcial, por meio de pesquisas científicas e tecnológicas conjuntas e da cooperação entre as empresas de energia nacionais, sejam estatais ou privadas, para um tema que preocupa todo o mundo e é dotado de potencial de ser transferido a outras regiões (PFEIFER, 2012, p. 83-84).

A questão energética tem impacto direto sobre as mudanças climáticas e ao estabelecer estratégias para aumentar a participação dos BRICs na economia mundial, consequentemente, haverá proporcional aumento da produção de externalidades negativas originadas por suas economias. A China, um dos membros desse arranjo multiestatal, tornou-se o maior emissor de poluentes na atmosfera, apesar dos investimentos em tecnologia para minimizar os impactos sobre o meio ambiente, ultrapassando a liderança negativa que era exercida pelos EUA sobre esse problema. A Índia também está entre os maiores emissores de poluentes, em decorrência da expansão de sua economia, sem a devida atenção às questões socioambientais. O Brasil dispõe de matriz energética que prioriza as fontes de energia renováveis, como a hidrelétrica, que também causa impacto socioambiental, mas em menor grau se comparada com carvão, petróleo e gás. Este é um dos possíveis temas que abre portas ao Brasil para estabelecer mecanismos de cooperação em prol do desenvolvimento sustentável.

Um outro exemplo que gostaríamos de citar é a liderança ambiental brasileira no MERCOSUL, arranjo regional criado nos anos de 1990, composto pelos Estados fundadores Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e, desde então, as tratativas ambientais foram levadas para a arena sul-americana associadas às questões comerciais, objetivo central desse bloco. O Brasil demonstrou pioneirismo nas tratativas ambientais domésticas, na maior parte das vezes, e por outras, em conjunto com a Argentina, instigando os outros membros a também avançarem na criação de leis e instâncias que prezassem pela conservação ambiental em seus territórios. Além disso, a realização das Conferências Rio-92 e Rio+20, sediadas no Brasil, foram itens pautados nas reuniões técnicas do Subgrupo de Trabalho nº 6 Meio Ambiente do MERCOSUL, recebendo o apoio dos outros membros e reafirmando compromissos com os Acordos Ambientais Internacionais (GARCIA, 2019).

A seguir, abordaremos os processos de governança ambiental global pelo viés do papel dos atores estatais e não estatais e das questões que vão além das teorias e abordagens clássicas das Relações Internacionais. Esta seção contribui para que se entenda os mecanismos pelos quais as questões de cunho ambiental são tratadas em um contexto de dinamismo de processos e atores que ultrapassam as fronteiras nacionais.

A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL E OS ATORES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS

Uma parte da literatura de Relações Internacionais entende que o sistema internacional é caracterizado pela anarquia e pela existência de Estados soberanos que vivem uma intensa relação de cooperação e conflito; diferentemente da dimensão doméstica, onde há hierarquia entre instituições e uma autoridade formal reconhecida (WENDT, 1995). Outra parte significativa da literatura de Relações Internacionais flexibiliza o conceito de soberania para valorizar a cooperação através da governança entre atores estatais (governos e organizações internacionais – OIs), e entre esses e atores não estatais, o que remete à difusão da autoridade centralizada constituída em arenas transnacionais, diferentes do nível doméstico e da dimensão propriamente intergovernamental que caracteriza as Relações Internacionais entre Estados soberanos (ROSENAU, 1992; MAHLER, 2000; RUGGIE, 2004; HURRELL, 2007)..

Aplicada aos problemas ambientais globais, essa literatura utilizou o conceito de regime internacional para o meio ambiente nos anos de 1970 e 1980 e, nos anos de 1990, passou a empregar o conceito/teoria da governança global, utilizado para muitos temas que dependem da cooperação internacional, aplicado também a temas ambientais, como mudanças climáticas, desertificação,

biodiversidade, dentre outras (YOUNG, 1989; 1994; 1997; 1999; 2002).

Do ponto de vista analítico, ressalta-se que os regimes ambientais, e mesmo o conceito de governança global, não possuíam instrumentos de *enforcement* (MEDEIROS; STEINER, 2010), baseados em uma autoridade formalmente constituída. Essa literatura passou a questionar a sua efetividade, ou seja, a própria distribuição dos incentivos, e a projeção de seus efeitos sobre o cálculo dos atores envolvidos (YOUNG, 1999). Esse questionamento resultou em uma robusta agenda de pesquisa que fez uso de análise comparada para compreender a variabilidade nos resultados alcançados pelos regimes ambientais. O *enforcement* é entendido como os mecanismos pelos quais as normas, princípios e regras são aplicados, enquanto o *compliance* está relacionado à adesão às normas, princípios e regras pelos atores (HALL; BIERSTEKER, 2002; BÜTHE, 2004; DINGWERTH; PATTBERG, 2006). Como exemplo, a Convenção sobre a Diversidade Biológica estabelece uma série de normas, princípios e regras. O *enforcement* destes depende não somente da assinatura e ratificação da Convenção (*compliance*), mas também da criação de mecanismos domésticos pelos quais os Estados membros internalizam e cumprem tais normas, princípios e regras.

Os regimes ambientais e a governança ambiental tinham outro desafio à frente: lidar com o problema da escala, ou seja, como transferir e/ou projetar modelos e hipóteses para outro nível de análise em termos de espaço e tempo? O movimento de s*caling-down* envolve a aplicação de hipóteses e modelos do macro ao micro, isto é, das relações internacionais (incluindo as arenas transnacionais) para as dimensões nacionais, subnacionais e locais. Já o movimento de *scaling-up* questiona se modelos e inferências desenhadas para a obtenção de resultados em âmbito local poderiam

também ser aplicados no plano global (KEOHANE; OSTROM, 1995; YOUNG, 2002).

Neste contexto, o conceito de governança global é utilizado para definir a agenda de cooperação policêntrica, quando há a participação de múltiplos atores, em arenas sobrepostas (internacional, transnacional e nacional/subnacional), em novas agendas de pesquisa que demandam ferramentas analíticas para a análise de processos decisórios mais complexos (OSTROM, 2010).

Nos anos de 1990, algumas publicações são emblemáticas no que tange o entendimento e a aplicação da governança, como no livro *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (1992), o Relatório da Comissão sobre Governança Global - *Our Global Neighbourhood* (1995) e a inauguração do periódico *Global Governance* (1995) patrocinado pelas Nações Unidas. Estes são alguns exemplos que indicam a emergência e a complexidade do conceito que seria utilizado para a compreensão de novos temas emergentes de Relações Internacionais, como direitos humanos, corrupção, segurança alimentar, meio ambiente, entre outros.

A abrangência de temas e a dificuldade de aplicar o conceito de governança global com maior precisão acerca de seus resultados verificáveis, implicou tanto no redimensionamento dos níveis de análise (diferentes arenas) como também dos processos de tomada de decisão que se tornaram, consequentemente, mais difíceis de uma aproximação tradicional baseada, exclusivamente, na autoridade do Estado. Em parte, essa dificuldade diz respeito ao fato de o conceito de governança global incorporar o papel funcional dos atores não estatais que, por sua vez, possuem uma relação de complementaridade e/ou de competição em assuntos que, tradicionalmente, seriam de responsabilidade exclusiva dos Estados (ROSENAU, 1992).

Historicamente, a literatura de Ciência Política e de Relações Internacionais tem dificuldade em enxergar a participação de atores não estatais dividindo decisões em arenas estatais (DINGWERTH; PATTBERG, 2006). Ao mesmo tempo, a chamada política para além das fronteiras estatais, característica da globalização, é uma tendência inerente às relações internacionais contemporâneas e acompanha o movimento de revisão de teorias, desde as de abordagem racionalista (realismo e idealismo) até as de abordagem sociológica (construtivismo).

O próprio conceito de governança traz em seu bojo a dimensão transnacional da política internacional, aqui entendido como o 'transbordamento' da esfera nacional ou da dimensão doméstica. Apesar das primeiras formulações conceituais restringirem o movimento nacional/transacional à esfera da ação governamental (KEOHANE; MILNER, 1996; PUTNAM, 1988), logo foi deslocado para as arenas transnacionais híbridas (público-privadas) e até mesmo puramente privadas (BÜTHE, 2004).

A participação de atores não estatais em arenas transnacionais se justifica pelo protagonismo desses através da forte atuação de instituições da sociedade civil organizada, como organizações não-governamentais (ONGs), da comunidade epistêmica e do setor privado. Essa condição se tornou ainda mais evidente com a globalização, e pode-se apontar a existência de 'tipos' de governança, conforme apresentamos no quadro 2.

As tipologias apresentadas são flexíveis e adaptáveis em cada contexto a depender do objeto em análise. No caso da agenda ambiental, as discussões giram em torno da Governança sem Governo (I e II), da Governança Privada, das Redes de Governança e da Governança Multinível porque todas essas abarcam, de formas diferentes, a dimensão transnacional que o tema enseja.

Quadro 2 - Tipologias de Governança Global

Denominação	Atores	Características
Boa Governança	Banco Mundial e Organizações Internacionais	Desenvolvimento econômico (JANNING, 1997; WOODS, 2000)
Governança sem Governo I	Atores Estatais e/ou não Estatais	Governança sem hierarquia no sistema internacional (ROSENAU & CZEMPIEL, 1992)
Governança sem Governo II	Atores não-Estatais	Auto governança em arenas locais (sem o Estado) (OSTROM, 1990)
Governança Econômica	Incentivos de Mercado e Instituições (contratos, regras e hierarquias)	Economia Institucional (WILLIAMSON, 1981; NORTH, 1990)
Governança Privada	Setor Privado (empresas) e Terceiro Setor (ONGs)	Terceiro Setor e Empresas como *rule-setters* (BARTLEY, 2003; PATTBERG, 2007; BÜTHE & MATTLI, 2011)
Redes de Governança	Redes Transnacionais Estatais, Híbridas ou Privadas	Transnacional (Público ou Privado) (KECK & SIKKINK, 1998; SLAUGHTER, 2004)
Governança Multinível	Estatais e/ou não-Estatais	Articulação Multinível (HASENCLEVER, 1997; RUGGIE, 2004; ARMITAGE, 2007)

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Kersbergen; Waarden, 2004; Pattberg, 2007.

A denominação de ‘governança sem governo I’ questiona a hierarquia dura do sistema internacional. A ‘governança sem governo II’ diz respeito à auto-organização de grupos sociais locais, e sua capacidade em promover escolhas coletivas na forma de regras e normas, e implementá-las sem a necessidade do Estado, ou de incentivos de mercado. Esse conceito de Governança também é entendido como regras e arranjos institucionais (formais e informais) que são desenhados para regular o comportamento dos atores envolvidos (OLSON, 1965; OSTROM, 1986; NORTH, 1990). A articulação global-local realça a dimensão multinível do conceito de

governança, e a ausência de uma única autoridade central remete à governança policêntrica. Vários conceitos de governança também remetem à transferência de 'responsabilidades' do público para o privado (PATTBERG, 2007).

Há ainda uma relação entre os conceitos de governança e democracia. As instituições multilaterais são importantes espaços para aumentar a participação democrática de países, ao proverem incentivos para a cooperação entre diferentes 'partes interessadas'. Neste sentido, a falta de uma OI especializada em meio ambiente, contribui para um possível déficit democrático na agenda ambiental global. Assim, outros atores acabam por impulsionar as contendas relacionadas as tratativas ambientais, como as ONGs e o setor privado que, de forma indireta ou direta, contribuem no suprimento do déficit democrático através de iniciativas locais que, muitas vezes, não são contempladas pelos regimes internacionais por estarem inseridos nos níveis intergovernamentais (PATTBERG, 2007).

Vale mencionar que o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), criado em 1972, possui papel relevante na arena ambiental global, mas ainda carece de instrumentos institucionais efetivos de *enforcement* e monitoramento e autonomia financeira. Apesar da maioria dos Estados membros do Sistema ONU concordarem com a ideia de se criar uma organização internacional para o meio ambiente, ainda existem muitos dissensos entre os atores. Desta forma, cabe aos países estabelecer uma estrutura institucional que abarque e promova os princípios do desenvolvimento sustentável e da governança ambiental em seus territórios. Ademais, uma série de iniciativas provenientes de atores não estatais impulsiona a agenda ambiental para arenas transnacionais.

As críticas em relação aos regimes internacionais (STRANGE, 1982) remetem aos problemas de *compliance* e dos

mecanismos de *enforcement,* devido à falta de instrumentos efetivos de monitoramento e *accountability*, como acontece com as questões ligadas às mudanças climáticas, poluição atmosférica, oceanos, que são denominados de *Global Commons* (BUCK, 1998).

Além disso, alguns temas escapam das arenas intergovernamentais e são transferidos para as arenas transnacionais, que contam com a participação expressiva de atores não estatais para que os problemas com o *compliance* e *enforcement* possam ser minimizados. Nesse sentido, o *enforcement* acaba sendo transferido para os atores não estatais, como as ONGs e o setor privado que, muitas vezes, implementam as regras socioambientais em âmbito local, seja em arranjos institucionais formais, com regras institucionalizadas, ou em arranjos informais que ocorre com o estabelecimento de regras locais e princípios a partir do entendimento dos indivíduos daquela coletividade. Neste contexto, podemos considerar que as questões socioambientais se aproximam da governança sem a autoridade do Estado (OSTROM, 1990; ROSENAU, 1992).

Ao mesmo tempo, acredita-se que muitos atores não estatais atuam à "sombra da hierarquia", ou seja, estes acabam por levar em consideração a regulação intergovernamental existente porque, em última instância, serão objeto de aprovação por parte do Estado. Esse é o argumento para que essa abordagem questione a legitimidade e a efetividade da cooperação entre atores não estatais (BORZEL; RISSE, 2010).

Outro conceito que divide a literatura diz respeito à legitimidade. Esta possui papel importante na construção da autoridade de um ator, seja ele estatal ou não estatal. O fato é que o Estado já é reconhecido como um ator legítimo, o que faz com que os outros atores busquem outras formas para conquistar sua legitimidade. A autoridade pode ser construída a partir do mercado (*expertise* em um determinado tema/assunto, *know how*, ou seja, um

'saber fazer'). No que se refere à legitimidade das instituições internacionais, esta é conquistada com o compartilhamento da soberania dos membros e, se possível, quando contém mecanismos que garantem o *compliance* (a adesão às regras) e que punem com sanção aqueles que não cumprem as regras.

Uma terceira forma de a autoridade angariar legitimidade diz respeito à efetividade, ou seja, ela se estabelece através dos resultados alcançados pelos atores, estatais e não estatais. O grande desafio está em alcançar a efetividade em regras que não são obrigatórias por emanarem de atores não estatais, como os princípios, critérios e indicadores desenvolvidos por empresas e ONGs (denominado genericamente por padrões ou *Standards*), pelo fato de serem adesões voluntárias. Tal efetividade pode ser alcançada através das funções regulatórias que os princípios, critérios e indicadores na forma de *Standards* demandam e, muitas vezes, prevalecem diante de vácuos do poder estatal ou quando há a relação de complementaridade às políticas públicas existentes.

A esfera pública das relações internacionais, construída tradicionalmente pelos atores estatais em arenas intergovernamentais, está se desgastando gradativamente e, cada vez mais, o transnacionalismo se apresenta como o fenômeno que impulsiona as temáticas da governança global. Alguns autores ligados às teorias e abordagens racionalistas apontam que o transnacionalismo é uma ameaça para a democracia nos países, uma vez que o Estado perde o controle dos processos que atravessam as suas fronteiras, por conta da crescente autonomia de atores não estatais e de fluxos que são produtos da globalização (KAISER, 1971).

No entanto, defende-se que o transnacionalismo é uma forma pelo qual o público é remodelado ou reconstruído e afeta a provisão dos bens públicos globais (RUGGIE, 2004). Neste sentido, as ONGs e o setor privado, por meio da governança privada, procuram

compatibilizar os interesses corporativos com a provisão de bens públicos, a exemplo dos projetos e campanhas com apelo de preservação ambiental, equidade social e eliminação da pobreza, problemas considerados globais. Assim, a ação de empresas e ONGs acaba por ganhar um recorte *bottom-up*, emanado a partir do local que se articula à agenda global da governança ambiental.

Essas novas formas de governança e regulação são 'produzidas' por ONGs e pelo setor privado através de princípios, critérios e indicadores (padrões como S*tandards*) que desempenham papel fundamental para que a agenda ambiental possa evoluir e os resultados possam ser alcançados e mensurados, através de análises teóricas e empíricas, ou seja, instrumentos que possam garantir resultados efetivos. O fato é que a regulação promovida por ONGs e pelo setor privado (por meio de padrões na forma de *Standards*) produz incentivos à cooperação, pois cria arranjos institucionais que envolvem a participação de *stakeholders* estratégicos para as áreas em questão. Alguns exemplos que envolvem *Standards* são as certificações da FSC (*Forest Stewardship Council*) e da UEBT (*Union for Ethical BioTrade*), que legitimam a comercialização de madeiras e os usos do patrimônio biogenético, respectivamente[10], baseados nos princípios do desenvolvimento sustentável.

A crescente participação dos atores não estatais é um fato e está ligada às novas formas de governança, para além das estruturas hierárquicas dos Estados. A mudança dos assuntos ambientais de arenas intergovernamentais para arenas transnacionais público-privadas cria arranjos institucionais transnacionais que caracterizam

[10] O FSC (Forest Stewardship Council) é uma organização não governamental que procura apontar estratégias para que as florestas sejam ambientalmente, socialmente e economicamente manejadas. Através do seu selo, a organização reconhece a produção sustentável de produtos de origem madeireira. A UEBT (Union for Ethical BioTrade) é uma organização não governamental que estimula a adoção de práticas sustentáveis por parte dos membros no que se refere ao uso da biodiversidade, e que promovam o desenvolvimento do negócio, o desenvolvimento local e a conservação da biodiversidade.

o declínio da capacidade regulatória dos Estados (PATTBERG, 2007).

O *compliance* e o *enforcement* são transferidos para as ONGs e setor privado, seja na aplicação de *Standards* que emanam das OIs, seja na produção de seus próprios padrões ao atuarem como *rule-setters*. Os *Standards* podem ser classificados de acordo com a sua natureza: possuem orientação mercadológica, como no caso do FSC ou possuem orientação informativa, como no caso de indicadores de sustentabilidade da UEBT (BIERMANN; PATTBERG, 2008).

Podemos considerar que o público e o privado se complementam e não competem entre si, considerando que esses atores dispõem de diferentes capacidades, responsabilidades e legitimidade, ou seja, o privado pode desempenhar o papel de 'executor' do público e o público pode ser influenciado fortemente pela atuação do privado, como nos casos em que a atuação do setor privado é tão expressiva que acaba por influenciar a elaboração ou mesmo a adaptação de políticas públicas.

A literatura em Relações Internacionais ainda privilegia a centralidade do papel do Estado, mas reconhece que os atores não estatais possuem cada vez mais inserção em assuntos que o Estado não consegue lidar de forma completa (CHASEK *et al*., 2017). A respeito de acordos internacionais, estudos cada vez mais mostram que atores não estatais - sociedade civil organizada, OIs - possuem papel relevante para a implementação do que foi acordado (MITCHELL, 2009); sendo que em muitos casos existe o processo de delegação de funções (GREEN, 2010), como observado na questão da biodiversidade no que se refere à Convenção de Diversidade Biológica (1992) e ao Protocolo de Nagoya (2010) que versam sobre o acesso e a utilização do patrimônio genético da biodiversidade, sendo que este acesso e uso são feitos por empresas e grupos de pesquisadores em muitos casos e, em certa medida, regulados por atores transnacionais não estatais que ajudam no

processo de enforcement da Convenção e do Protocolo no âmbito doméstico dos países membros (ZACARELI, 2019).

No Brasil, este movimento acontece de forma evidente e a participação do país nos diversos fóruns internacionais para a agenda ambiental demonstra a tentativa de tratar o tema em âmbito intergovernamental; mas a crescente inclusão de atores não estatais aponta uma reorientação nos mecanismos de *enforcement*, que confirmam a necessidade de buscar soluções transnacionais em iniciativas que delegam o papel do Estado para a atuação das ONGs e do setor privado, os quais possuem capacidades de contribuir com a governança ambiental e criar regulações que são complementares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Biosfera é a camada na Terra onde existe a interação entre os recursos abióticos e os as diversas formas de vida, desde seres microscópicos até os grandes mamíferos. No entanto, os seres humanos, graças à sua racionalidade e capacidade de desenvolvimento de técnicas e tecnologias, conseguiram dominar a natureza para atender suas necessidades. Paralelamente, a relação humano-natureza e humano-humano tornou-se cada vez mais de apropriação e exploração, resultando em uma sociedade contemporânea que vive constantemente em crises.

Diante de tantas evidências, é inegável que as ações antrópicas afetam significativamente o equilíbrio do sistema Terra. Por isso, a necessidade de se repensar os comportamentos depredatório, produtivista e consumista, e assumir responsabilidades e ações para reverter as diversas formas de degradação sobre a natureza, conjuntamente com preocupação em promover o desenvolvimento humano em condições mais equitativas para todas as pessoas, de todas as regiões do mundo, mas com vistas a longo

prazo, para que as futuras gerações também possam ter condições dignas de vida. Esse desejo está imbuído naqueles que defendem genuinamente a adoção do desenvolvimento sustentável e as dimensões e práticas da sustentabilidade.

As Conferências celebradas no âmbito das Nações Unidas foram muito importantes por colocarem na agenda internacional a inter-relação entre meio ambiente e desenvolvimento humano, a necessidade de revisar os padrões de produção e consumo, as relações assimétricas entre os Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como entre suas respectivas populações, e porque os recursos naturais renováveis e não renováveis não podem ser considerados meros recursos econômicos. Os documentos resultantes dessas Conferências não são vinculantes e, sim, compromissos morais de que os Estados dedicar-se-iam para a promoção da viabilidade econômica, justiça social e conservação ambiental para atender as necessidades de todos os povos que vivem na Terra e suas gerações futuras.

Podemos reconhecer que houve avanço em muitos temas socioambientais, no entanto, a efetividade na promoção do desenvolvimento sustentável está, em sua maioria, atrelado à vontade política, a consciência ecológica que é influenciada pela cultura e educação de cada sociedade e as demandas de mercado (interno e internacional).

A Agenda 2030 e os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que iniciaram em 2015 e perdurarão até 2030, são e serão uma demonstração do comprometimento dos Estados, em parceria com os atores não estatais, na promoção do desenvolvimento sustentável em vários desafios e escalas geográficas.

Compreender o transbordamento da agenda ambiental é fundamental para que se possa entender a política externa dos países

e seus posicionamentos e atuação nas Conferências ambientais. Na seção sobre o Brasil na agenda ambiental global, foi possível notar como a atuação do país envolve elementos de interesse nacional e de projeção no sistema internacional que são justificados pela abundância de recursos naturais em seu território, o que coloca o país na lista dos países mais biologicamente diversos no planeta Terra, e a busca de garantir sua soberania para não sofrer com a ingerência dos países desenvolvidos. A tênue linha da geopolítica ambiental.

O Brasil se coloca como importante protagonista na promoção do desenvolvimento sustentável, uma vez que faz parte do grupo de países considerados em desenvolvimento e, cada vez mais, demanda recursos naturais para que possam atender as necessidades de suas populações e as demandas dos mercados globais nos quais participam, principalmente, com o fornecimento de *commodities.* Os países em desenvolvimento não podem adotar o antigo modelo de crescimento econômico baseado na industrialização e na urbanização, sem a preocupação com o desenvolvimento humano e a conservação ambiental. Não teremos tempo e nem recursos para reverter as mudanças que estamos causando nos limites planetários que possibilitam todas as formas de vida, inclusive a humana.

Transnacionalmente, a maior parte dos processos que envolvem a governança ambiental global precisam incorporar os atores não estatais. Vale reafirmar que não se buscou apresentar uma visão que favorece os discursos de declínio ou desaparecimento dos Estados, mas sim, demonstrar como os atores não estatais são cruciais para que os objetivos da agenda ambiental global sejam alcançados. Neste sentido, pode-se concluir que a governança ambiental global e o futuro da humanidade dependem da participação efetiva dos múltiplos atores - estatais e não estatais - considerando sua complementaridade e capacidade de impactar nas escalas local, subnacional, regional e global.

Glossário

Accountability: é o processo pelo qual atores estabelecem metas e compromissos e assumem a responsabilidade por um eventual não cumprimento, o que pode gerar sanções.

Ações antrópicas: ações humanas que impactam o meio ambiente.

Compliance: processo pelo qual os atores aderem às regras.

Desenvolvimento Sustentável: promoção do desenvolvimento humano em condições equânimes para as gerações atuais e futuras, baseado no tripé economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente ético/correto.

Enforcement: processo pelo qual os atores implementam as regras.

Global Commons: recursos que não estão sob a jurisdição de um Estado soberano.

Rule-setters: criadores de regras.

Standards: padrões.

DOCUMENTÁRIOS

1 – "A História das Coisas" (versão brasileira). 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7qFiGMSnNjw>.

2 – "Human". Produzido por Yann Arthus-Bertrand. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TnGEclg2hjg>.

3 – "Home". Produzido por Yann Arthus-Bertrand e Michael Pitiot. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9-ksLXXEsi4>.

4 – "Minimalismo: um documentário sobre as coisas importantes" 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gBaXUU8c-Mk>.

REFERÊNCIAS

ABESSA, D. *et. al*. "The systematic dismantling of Brazilian environmental laws risks losses on all fronts". **Nature Ecology and Evolution**, vol. 3, 2019.

ARTHUS-BERTRAND, Y. "Human". **Portal Eletrônico do Youtube** [2015]. Disponível em: <https://www.youtube.com>. Acesso em: 10/03/2021.

ARTHUS-BERTRAND, Y.; PITIOT, M. "Home". **Portal Eletrônico do Youtube** [2015]. Disponível em: <https://www.youtube.com>. Acesso em: 10/03/2021.

BARROS-PLATIAU, A. F. "A Política Externa Ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável". *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (orgs). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BIERMANN, F. *et al*. "Navigating the Anthropocene: improving earth system governance". **Science**, vol. 335, 2012.

BIERMANN, F.; PATTBERG, P. "Global environmental governance: Taking stock, moving forward". **Annual Review of Environment and Resources**, vol. 33, 2008.

BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. "Governance without a state: Can it work?". **Regulation & Governance**, vol. 4, n. 2, 2010.

BUCK, S. J. **The Global Commons**: an introduction. Washington: Island Press, 1998.

BÜTHE, T. “Governance through private authority? Non-state actors in world politics”. **Journal of International Affairs**, vol. 58, n. 1, 2004.

BÜTHE, T.; MATTLI, W. **The new global rulers**: The privatization of regulation in the world economy. Princeton: Princeton University Press, 2011.

CHASEK, P. S. *et al*. **Global Environmental Politics**. New York/: Routledge, 2017.

DINGWERTH, K.; PATTBERG, P. “Global governance as a perspective on world politics”. **Global Governance: a review of multilateralism and international organizations**, vol. 12, n. 2, 2006.

GARCIA, T. S. L. **Desafios para a Integração Sul-Americana**: as Políticas de Meio Ambiente e de Transportes no MERCOSUL (2009-2019) (Tese de Doutorado em Geografia Humana). São Paulo: USP, 2019.

GARCIA, T. S. L. **Desenvolvimento Sustentável e Cooperação Internacional**: financiamentos do PPG-7/PDA para o assentamento Riacho das Ostras - Prado (BA) (Dissertação de Mestrado em Geografia). Uberlândia: UFU, 2005.

GREEN, J. “Delegation and accountability in the Clean Development Mechanism: The new authority of non-state actors.” **Journal of International Law and International Relations**, vol. 4, n. 3, 2010.

GREENPEACE BRASIL. “Bolsonaro, Temer, Dilma, Lula… não importa. Presidente tem que proteger o meio ambiente”. **Portal**

Eletrônico Greenpeace Brasil [01/10/2020]. Disponível em: <https://www.greenpeace.org>. Acesso em: 17/12/2020.

HALL, R. B.; BIERSTEKER, T. J. **The Emergence of Private Authority in Global Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. "A Política Externa do Brasil em Dois Tempos". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 38, n. 1, 1995.

HURRELL, A. **On Global Order**: Power, Values and the Constitution of International Society. New York: Oxford University Press, 2007.

KAISER, K. "Transnational relations as a threat to the democratic process". **International Organization**, vol. 25, n. 03, 1971.

KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. (Eds.). **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KEOHANE, R. O.; OSTROM, E. **Local Commons and Global Interdependence**. London: SAGE Publications, 1995.

KERSBERGEN, K.; WAARDEN, F. "'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy". **European Journal of Political Research**, vol. 43, n. 2, 2004.

LAFER, C. "Brasil: dilemas e desafios da política externa". **Estudos Avançados**, vol. 14, n. 38, 2000.

LAGO, A. A. C. **Conferências de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2013.

LEONARD, A. "A História das Coisas". **Portal Eletrônico do Youtube** [2011]. Disponível em: <https://www.youtube.com>. Acesso em: 10/03/2021.

MAHLER, S. J. "Constructing international relations: The role of transnational migrants and other non-state actors". **Identities Global Studies in Culture and Power**, vol. 7, n. 2, 2000.

MEDEIROS, M. A.; STEINER, A. "Como saber se as convenções internacionais de meio ambiente realmente funcionam? Abordagens teórico-metodológicas sobre a eficácia dos regimes ambientais". **Contexto Internacional**, vol. 32, n. 2, 2010.

MINIMALISMO - "um documentário sobre as coisas importantes". **Portal Eletrônico do Youtube** [2016]. Disponível em: <https://www.youtube.com>. Acesso em: 10/03/2021.

MITCHELL, R. B. **International Politics and the Environment**. London: SAGE Publications, 2009.

NASCIMENTO, P. R. L. **O Meio Ambiente e os Fundamentos Orientadores da Política Externa Brasileira** (Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2011.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action**: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, E. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems". **The American Economic Review**, vol. 100, n. 3, 2010.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PATTBERG, P. H. **Private Institutions and Global Governance**: the new politics of environmental sustainability. Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2007.

PECEQUILO, C. S. "A Política Externa do Brasil no Século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, n. 2, 2008.

PFEIFER, A. "O Brasil, os BRICS e a agenda internacional". *In*: PIMENTEL, J. V. de S. (org.). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Editora FUNAG, 2012.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. "Objetivos de Desenvolvimento Sustentável". **Portal Eletrônico do PNUD** [2015]. Disponível em: <https://www.br.undp.org>. Acesso em: 15/11/2018.

PUTNAM, R. D. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". **International Organization**, vol. 42, n. 3, 1988.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RIBEIRO, W. C. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

RIO+20. "Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável". **Portal Eletrônico RIO+20** [2020]. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br>. Acesso em: 10/12/2018.

ROCKSTRÖM, J. et al. “Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity”. **Ecology and Society**, vol. 14, n. 2, 2009.

ROSENAU, J. N. *et al*. (eds.). **Governance without government**: order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ROSS, J. L. S. “A sociedade industrial e o ambiente”. *In*: ROSS, J. L. S. (org.). **Geografia do Brasil**. São Paulo: Editora da EDUSP, 2000.

RUGGIE, J. G. “Reconstituting the global public domain issues, actors, and practices”. **European Journal of International Relations**, vol. 10, n. 4, 2004.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002.

STEFFEN, W. et al. “Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet”. **Science**, vol. 347, n. 6223, 2015.

STRANGE, S. “Cave! hic dragones: a critique of regime analysis”. **International Organization**, vol. 36, n. 02, 1982.

UNESCO - The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. “Intergovernmental Conference of Experts on the Scientific Basis for Rational Use and Conservation of the Resources of the Biosphere”. **Portal Eletrônico da UNESCO** [2018]. Disponível em: <http://unesco.org>. Acesso em: 22/06/2018.

VESENTINI, W. J. **Novas Geopolíticas**. São Paulo: Editora Contexto, 2004.

VIOLA, E. “Impasses e Perspectivas da Negociação Climática Global e Mudanças na Posição Brasileira”. **Revista Breves Cindes**, n. 30, 2010.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. “Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários”. **Ambiente e Sociedade**, vol. 15, n. 3, 2012.

WENDT, A. “Constructing International Politics”. **International Security**, vol. 20, n. 1, 1995.

YOUNG, O. R. **Global Governance**: drawing insights from the environmental experience. Cambridge/London: MIT press, 1997.

YOUNG, O. R. **International Cooperation**: building regimes for natural resources and the environment. Cornell: Cornell University Press, 1989.

YOUNG, O. R. **International Governance**: protecting the environment in a stateless society. Cornell: Cornell University Press, 1994.

YOUNG, O. R. **The Effectiveness of International Environmental Regimes**: causal connections and behavioral mechanisms. Cambridge: MIT Press, 1999.

YOUNG, O. R. **The Institutional Dimensions of Environmental Change**: fit, interplay, and scale. Cambridge: MIT Press, 2002.

ZACARELI, M. A. **Atores não estatais e a governança ambiental transnacional-local**: o impacto da cooperação entre empresas, ONGs e governos (Tese de Doutorado em Relações Internacionais). São Paulo: USP, 2019.

CAPÍTULO 5

Energia e Relações Internacionais

ENERGIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Laís Forti Thomaz

Bruna Bosi Moreira

Ao final deste capítulo você terá aprendido:

- O conceito de segurança energética e soberania energética;
- As teorias de Relações Internacionais no contexto energético;
- Tipos de energia não-renováveis e renováveis;
- Relação entre energia e desenvolvimento.

Energia é um elemento extremamente importante para o desenvolvimento dos países. Alguns Estados têm muitos recursos energéticos, enquanto outros são altamente dependentes de recursos que vêm do exterior, mas em todos os casos a segurança energética aparece como um objetivo permanente. Existem fontes energéticas convencionais/tradicionais e alternativas. As energias alternativas podem substituir ou complementar as energias convencionais. Quando energias alternativas ganham escala comercial e vencem barreiras tecnológicas, podem vir a se tornar um tipo de energia convencional. As novas regras impostas por acordos ambientais têm resultado na busca por fontes energéticas que não prejudiquem o meio ambiente e que preservem os recursos naturais, o que vem modificando a maneira como os países se desenvolvem. Por isso, fontes de energia alternativas aos combustíveis fósseis têm sido opções adotadas por muitos países.

Dessa forma, neste capítulo iremos, primeiramente, traçar um panorama de como as Relações Internacionais tratam desse tema, ressaltando as principais fontes utilizadas e seu impacto no desenvolvimento e no comércio internacional. Na segunda parte do capítulo vamos apresentar a importância dos combustíveis não-renováveis: petróleo, carvão mineral, gás natural e energia nuclear. Daremos destaque aos conflitos derivados da busca pelo controle das reservas de petróleo. Na terceira parte, apresentamos as opções renováveis de geração de energia – energia hidráulica, solar, eólica, geotérmica, de mares e a energia gerada por biocombustíveis – e verificamos como as novas políticas energéticas também têm impactado o comércio internacional.

ENERGIA E DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

A premissa de que "para se ter desenvolvimento é preciso ter energia" é conhecida – ou, como diz François Houtart (2010, p. 21): "não existe desenvolvimento sem energia". Essa relação entre desenvolvimento e energia foi evidenciada principalmente a partir da Revolução Industrial no final do século XVIII, na qual o carvão mineral se tornou a principal fonte energética. No século XX, o petróleo assumiu este posto e, assim, possibilitou inúmeras transformações (MADUREIRA, 2010). A partir dos anos 1970, porém, houve um alerta sobre sua escassez e, por isso, os países passaram a investir em outras opções, como gás natural, energia nuclear, solar, eólica e os biocombustíveis. Entretanto, apesar de observarmos uma transição energética em curso, o petróleo ainda figura como uma das principais fontes de energia. Exploraremos, nesta seção, a conexão entre energia e desenvolvimento e verificaremos como essa relação é interpretada por algumas correntes teóricas das Relações Internacionais. Por fim,

analisaremos os imperativos que geraram mudanças no modelo de desenvolvimento e, consequentemente, no paradigma energético a partir dos anos 1970.

ASSIMETRIAS DO DESENVOLVIMENTO E RECURSOS ENERGÉTICOS

Uma das maneiras pelas quais se verifica a relação entre energia e desenvolvimento é de acordo com o consumo de energia comercial *per capita* (ou seja, por habitante de cada país). Segundo Goldemberg (1998), quando esse consumo está abaixo de uma Tonelada Equivalente de Petróleo por ano (1 TEP/ano), existe uma relação alta entre taxas de analfabetismo, mortalidade infantil e fertilidade, ao mesmo tempo em que a expectativa de vida é baixa. Vale dizer que quando um país é desenvolvido, o consumo per capita é maior, isto é, chega a valores acima de 2 TEP/ano, o que reflete melhores condições sociais.

A grande parte dos países que possuem as maiores reservas e são exportadores de petróleo estão localizados em regiões periféricas e/ou subdesenvolvidas; já os maiores consumidores, com exceção de China e Índia, são os países desenvolvidos. Esta situação, ainda que esteja sofrendo mudanças, gera um cenário de assimetria horizontal, caracterizado pelo eixo Norte-Sul. Essa dinâmica, por sua vez, resulta em uma relação entre consumidores e produtores que envolve tanto conflitos como cooperação.

Neste contexto, destacam-se dois conceitos: o de **segurança energética** e o de **soberania energética**. O conceito de **segurança energética** mais utilizado é a garantia de abastecimento abundante, ininterrupto e com preços acessíveis de recursos de energia. Esta, porém, é uma conceituação que parte do ponto de vista dos

consumidores. Por isso, ao longo dos anos, o conceito evoluiu para incluir também a ideia da segurança de demanda – uma vez que, do ponto de vista dos exportadores de energia, segurança significa a existência de demandantes. Tal evolução do entendimento acerca da segurança energética também passou a incluir outros fatores, como a questão ambiental, por exemplo. Por isso, esse conceito "se altera conforme se considerem as perspectivas de diferentes autores e distintos interesses e também de acordo com o contexto econômico, político e social de cada tempo" (FERREIRA; MOREIRA, 2018).

De modo geral, os países identificam essa questão como estratégica e de interesse nacional. Estados dotados de recursos energéticos buscam garantir que seus recursos não sejam dominados por empresas multinacionais, apesar de alguns dependerem de tecnologia estrangeira, utilizando-se de políticas nacionalistas para garantirem a sua **soberania** em relação a seus recursos energéticos. Para Lahoud (2005), a soberania energética pode ser entendida como a capacidade de determinada comunidade política exercer controle e autoridade e de regular racional, limitada e sustentavelmente a exploração dos recursos energéticos, porém com uma margem que possa minimizar custos provenientes de pressões externas de atores que disputam pela posse desses recursos.

O conceito de soberania energética está intimamente relacionado ao de nacionalismo de recursos, que significa que os recursos pertencem a uma nação e não a empresas ou a indivíduos que possuem a área na qual estes recursos se encontrem. Em outras palavras, são considerados patrimônio nacional e, portanto, devem ser utilizados para o benefício da nação e não para fins privados (MARES, 2010).

PREMISSAS TEÓRICAS SOBRE AS QUESTÕES ENERGÉTICAS

Dentro da perspectiva de segurança e de soberania, podemos refletir como alguns paradigmas teóricos das Relações Internacionais dialogam com as questões energéticas. A teoria realista identifica os recursos naturais e geopolíticos como recursos de poder muitas vezes motivadores de guerras por sua posse ou ao menos pelo acesso a eles. Nessa corrente teórica, o peso das questões militares dialoga intimamente com a importância da segurança energética, uma vez que recursos energéticos, especialmente o petróleo, são fundamentais para abastecer o aparato militar dos Estados, fatores que garantem o poder principalmente quando se trata de grandes potências. Por focarem em questões como poder e sobrevivência, energia, nessa interpretação, seria uma questão de interesse nacional. Entretanto, o realismo tem limitações em gerar explicações em relação aos primeiros Choques do Petróleo[11], por exemplo: suas premissas não têm variáveis explicativas que justifiquem a maneira pela qual Estados menos poderosos, nos termos da teoria realista, como a Arábia Saudita e Irã, desafiaram uma superpotência como os Estados Unidos, em 1973 e 1979.

No caso do liberalismo, encontramos como expoente a teoria da Interdependência Complexa, de Keohane e Nye (2011), segundo a qual existem processos de interdependência simétrica (quando os países são igualmente afetados pelo comportamento do outro) e assimétrica (quando há diferentes capacidades entre os países). Este último tipo de interdependência ajuda a explicar acontecimentos como o citado Choque do Petróleo e pode ser melhor compreendido através dos conceitos de vulnerabilidade e de sensibilidade.

[11] Para informações sobre o Choque do Petróleo verificar item 2.2 deste capítulo.

A vulnerabilidade ocorre quando um ator permanece submetido a custos impostos por eventos externos, mesmo após ter desenvolvido uma política para evitar tais problemas. A vulnerabilidade é fundamental para se entender o novo padrão de Relações Internacionais, pois ela é capaz de explicar como alguns atores ficam mais ou menos sujeitos às regras do jogo: quanto maior a interdependência, maior será a vulnerabilidade. A vulnerabilidade, portanto, diz respeito aos custos de abandono do sistema ou da alteração das regras do jogo. Logo, ao pressupor uma mudança, o conceito possui uma dimensão estratégica. Um exemplo relacionado ao âmbito energético foi o que ocorreu durante a crise do petróleo na década de 1970:

> No caso do petróleo, por exemplo, o que importa não é apenas a proporção da necessidade de importação, mas as alternativas à energia importada e os custos de manter essas alternativas. Dois países, cada um importando 35% de petróleo, podem parecer igualmente sensíveis aos aumentos dos preços; mas se um deles puder mudar para fontes internas a um custo moderado, e o outro não ter essa alternativa, o segundo estado seria mais vulnerável do que o primeiro (KEOHANE; NYE, 2011, p. 11).

Dessa forma, vulnerabilidade seria medida em relação aos custos envolvidos em uma mudança na política energética dos países afetados pela crise. Assim, todos os importadores mostraram-se sensíveis aos efeitos do Choque, mas aqueles que importavam mais revelaram-se mais vulneráveis, ou seja, encontraram maior dificuldade em alterar sua política energética. A sensibilidade relaciona-se com interações dentro de uma estrutura sociopolítica, quando a ação de um ator é refletida em outro e, assim, diz respeito à rapidez com que os países solucionam um entrave. A crise do

Petróleo evidenciou a sensibilidade e vulnerabilidade dos países ocidentais, principalmente dos Estados Unidos e da Europa, que não podiam alterar suas políticas energéticas em tão curto prazo.

Dentro dos fundamentos do liberalismo, emerge a teoria dos Regimes Internacionais[12]. Além do Estado-nação, outros atores são considerados protagonistas no cenário internacional, como as Organizações Internacionais, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e as empresas multinacionais. Essas corporações desempenham um papel de grande relevância no cenário energético, principalmente relacionado ao desenvolvimento de novas tecnologias de extração, por exemplo.

Outro pressuposto da corrente liberal compreende que os efeitos da formulação de uma política internacional impactam o ambiente doméstico de formas diferentes:

> Quando existem vários temas da agenda, muitos dos quais ameaçam os interesses dos grupos domésticos, mas não ameaçam claramente a nação como um todo, os problemas de formulação de política externa coerente e consistente aumentam. Em 1975, a energia era um problema de política externa, mas soluções específicas, como imposto sobre a gasolina e automóveis, implicaram na oposição à legislação doméstica [nos EUA] por parte dos trabalhadores e empresas automobilísticas da mesma forma (KEOHANE; NYE JR., 2011, p. 22).

Além das tradicionais correntes realista e liberal, podemos encontrar aspectos relacionados com recursos energéticos nas teorias

[12] "Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores" (KRASNER, 2012, p. 93).

marxistas, que destacam a forma como o Norte capitalista explora os países periféricos "por meio da extração de suas matérias-primas baratas, da exploração da sua força de trabalho e de uma estrutura de comércio desigual" (FUSER, 2013, p. 18). Alguns autores marxistas buscam também questionar a incompatibilidade da acumulação capitalista sem limites com relação às limitações dos recursos naturais e por isso são conhecidos como eco marxistas ou eco socialistas (FUSER, 2013, p. 19).

Vale ressaltar que dentro dessa lógica, não apenas o Estado, mas também as grandes corporações influenciam essa relação e buscam se beneficiar dos recursos dos países explorados. Para Houtart (2010, p. 25), "a exploração dos recursos naturais nas periferias ampliou-se consideravelmente através das empresas coloniais, e as guerras intra-europeias e mundiais foram o resultado de ferrenhas competições, visando garantir o controle dessa exploração". Além das parcerias e da relevância e força das empresas multinacionais e seus lobbies dentro deste contexto, precisamos reconhecer que sendo este um setor estratégico, o Estado reforça sua importância e age em busca de soluções e regulações que garantam sua segurança energética.

NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO E AS MUDANÇAS NO PARADIGMA ENERGÉTICO

Diante dos problemas derivados da escassez e finitude dos recursos naturais e das fontes energéticas, bem como as consequências das mudanças climáticas, o modelo de desenvolvimento adotado no século XXI foi questionado inicialmente pelos intelectuais e empresários do chamado Clube de

Roma, entre o fim da década de 1960 e início dos anos 1970[13]. Em 1972, este grupo lançou a obra *Os Limites do* Crescimento (MEADOWS *et al.*, 1972), questionando os modelos de desenvolvimento adotados até então e alertando sobre os problemas ambientais. Nesse contexto, surgiu o termo sustentabilidade, que foi oficialmente adotado em 1983, no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (ONU), e teve como propósito aliar o desenvolvimento econômico à preservação do meio ambiente. Isso reforçou não somente a preocupação com o meio ambiente como também a necessidade de os países investirem em fontes de energia limpa.

A grande questão que emerge neste contexto é: Quem seria o culpado pelo aquecimento global? De um lado estavam os países desenvolvidos, e de outro os países em desenvolvimento. O argumento do primeiro grupo era que o modelo de desenvolvimento dos países emergentes, como China e Brasil, estaria causando os efeitos nocivos ao meio ambiente. Por outro lado, os países do segundo grupo defendiam que os países desenvolvidos deveriam arcar com maiores responsabilidades no sentido de diminuir a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), pois eles seriam os culpados. Esse debate foi se tornando cada vez mais intenso. Estados Unidos e China, os maiores poluentes mundiais, por muito tempo não admitiam ter que reduzir seu crescimento econômico em função de questões ambientais.

Em julho de 2001, quando foi aprovado o Terceiro Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), houve um novo alerta sobre a ocorrência de mudanças climáticas derivadas do aquecimento global. Quatro anos depois, em 2005, entrou em vigência o Protocolo de Kyoto, cujo conteúdo tratava da redução das emissões dos gases de efeito estufa. Os Estados Unidos

[13] Esta organização consiste em um grupo de intelectuais que se reúnem para discutir desafios globais como desenvolvimento e sustentabilidade.

não ratificaram esse protocolo, alegando mais uma vez que não poderiam comprometer sua economia.

Durante o Governo Obama, em 2014, houve uma mudança na postura dos Estados Unidos e da China, e estes dois países assinaram um acordo histórico para reduzir as emissões de gases do efeito estufa. Esse movimento ganhou peso com o acordo assinado durante a 21ª Conferência do Clima (COP21), realizada em Paris em 2015 (UNITED NATIONS, 2015), com o mesmo objetivo. Nele, cada país estabeleceu sua Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (*intended Nationally Determined Contribution* – iNDC, na sigla em inglês), isto é, estabeleceram metas e ações que tomariam individualmente para o cumprimento do objetivo do acordo.

O presidente dos EUA Donald Trump (2016-2020) teve uma postura contrária a essas iniciativas e, por isso, optou por retirar o seu país do Acordo de Paris. Ainda assim, muitos estados subnacionais, como a Califórnia, foram contrários a essa decisão e mantiveram seus compromissos O novo presidente eleito, Joe Biden, prometeu reverter a decisão do seu antecessor, sinalizando um maior compromisso de sua gestão com a questão climática. China e União Europeia são igualmente atores importantes para que o acordo de Paris consiga cumprir suas metas.

ENERGIAS NÃO-RENOVÁVEIS: DEPENDÊNCIA E CONFLITOS

O petróleo ainda figura como a principal fonte de energia utilizada no mundo. Em 2018, segundo dados da *International Energy Agency*, 67% do consumo de energia mundial correspondia a combustíveis fósseis, que incluem gás natural, carvão e o petróleo

(IEA, 2020, p. 34). A maioria dos cenários traçados até 2030 argumentam que essa tendência permanecerá. Apesar disso, o consumo de petróleo e de carvão deve diminuir, enquanto o uso de gás natural – considerado um recurso de transição entre um sistema predominado pelo petróleo e outro liderado pelas renováveis – deverá aumentar. De modo geral, o setor que mais utiliza energia é o industrial, seguido do setor de transporte, residências e setor comercial. Nesta seção abordaremos alguns aspectos relevantes da história do uso desses tipos de energia e como impactaram as relações entre os Estados.

Carvão Mineral

O carvão mineral substituiu a lenha (biomassa) e foi fundamental para as máquinas a vapor na Inglaterra durante a Revolução Industrial. Ele é extraído de minas localizadas em bacias sedimentares e é utilizado para geração de eletricidade, aquecimento e também é fonte de fertilizantes. Ao longo da história, alguns conflitos tiveram como interesses explícitos a busca por suas reservas (SMIL, 2017), como, por exemplo, a Guerra entre Japão e Rússia entre 1904-1905, na busca pelos territórios da Coreia e da Manchúria, a qual era bastante rica em carvão (OLIVEIRA, 2019). Apesar das vantagens em relação ao seu transporte e distribuição, é uma fonte energética altamente poluente, liberando altas taxas de gases de efeito estufa, além de ser responsável pelas chuvas ácidas. Porém, o carvão mineral permanece como o recurso energético mais abundante no mundo, sendo que as maiores reservas se encontram nos EUA, Rússia, China, Austrália, Índia e Alemanha (INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2016).

Segundo o relatório da *United States Energy Information Agency* (EIA), os três principais países consumidores de carvão são

China, Estados Unidos e Índia, que juntos representam mais de 70% do consumo mundial de carvão (UNITED STATES, 2016). Em 2012, a China foi responsável por 50% do consumo mundial de carvão. Este país, juntamente com a Índia foram significativamente responsáveis pelo incremento do consumo de carvão mineral no mundo de 2014 a 2019[14].

Petróleo

O petróleo pode ser extraído de reservas nas camadas geológicas continentais e marítimas. É a fonte energética mais utilizada, tendo como subprodutos a gasolina, o diesel, o gás, a nafta, o querosene, a parafina, os solventes e a borracha sintética, por exemplo. A particularidade e importância do petróleo é justamente ele não ser apenas fonte energética (para geração de energia elétrica e para uso nos transportes) mas também insumo, ou seja, está presente em praticamente tudo a nossa volta: no plástico, nos tecidos, nos fertilizantes, além de ser fundamental à indústria farmacêutica. Também apresenta facilidade de transporte e distribuição, mas, assim como o carvão mineral, contribui para o efeito estufa.

O marco revolucionário dentro do setor do petróleo ocorreu nos Estados Unidos nos anos 1870, com a criação da empresa Standard Oil por John D. Rockefeller, o qual compreendeu a importância do controle do refino e das redes de comércio dos produtos derivados desse combustível. Em um primeiro momento, Rockfeller aplicava preços abaixo dos custos de produção a fim de levar seus concorrentes à falência e, depois de adquirir essas empresas, elevava novamente o preço para recuperar o prejuízo

[14] Para uma melhor visualização sobre o aumento do consumo de carvão na Ásia ver: <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=4390>.

anterior. Foi a partir dessa estratégia que se tornou a maior empresa mundial em 1890. Apesar desse monopólio ter acabado, seu legado continua até hoje por meio de outras empresas como a Exxon e a Chevron (TARBELL, 2018; YERGIN, 1991).

Diferentemente dos Estados Unidos, que possuíam reservas de petróleo, além de serem o maior consumidor naquela época, os demais Estados industrializados precisavam de outros países para seu fornecimento. Na Europa, as primeiras atividades de exploração das reservas ocorreram na Rússia por empresas suecas e inglesas. A Holanda, por meio da empresa Royal Dutch-Shell, começou a explorar suas colônias no sudeste asiático. No início do século XX, franceses, ingleses e alemães já miravam o Oriente Médio. Não demorou muito para que empresas norte-americanas também se interessarem pelas reservas dessa região (YERGIN, 1991; FUSER, 2013; FERREIRA, 2013).

No final dos anos 1920, aumentou a exploração das reservas de petróleo no México e na Venezuela. O aumento da oferta e a diminuição dos preços prejudicava os planos das empresas exploradoras. Para contornar essa situação, o grupo formado pelas maiores empresas petrolíferas, conhecido como Sete Irmãs, optou por dividir as áreas de exploração em um sistema de cotas e estabeleceu que o aumento da oferta só deveria ocorrer se houvesse aumento da demanda (YERGIN, 1991).

Contudo, após a II Guerra Mundial, os países explorados começaram a reivindicar a revisão dos contratos com as multinacionais estrangeiras. A Venezuela foi a primeira, seguida dos países do Oriente Médio. As exigências pretendiam o estabelecimento da proporção de 50-50 no percentual destinado a cada uma das partes envolvidas, isto é, os Estados nacionais levariam metade dos lucros da exploração das empresas multinacionais. O governo norte-americano instruiu as empresas de seu país a aceitarem tais exigências dos países árabes para evitar que a União

Soviética obtivesse maior influência na região no contexto da Guerra Fria.

Porém, quando o governo e as empresas britânicos não atenderam às demandas do governo iraniano, Mohammed Mossadegh, primeiro-ministro do Irã, ordenou a nacionalização da indústria do petróleo. Como consequência, a British Petroleum iniciou um boicote internacional ao petróleo daquele país. Os Estados Unidos ficaram ao lado do Reino Unido e aderiram a este boicote, que culminou na queda do governo de Mossadegh e na instalação da ditadura exercida pelo xá Reza Pahlevi, em 1953. Assim, conseguiram naquele momento reverter a nacionalização (YERGIN, 1991).

Este episódio não impediu que os países explorados tomassem medidas para se fortalecer. Em 1960, eles se organizaram e criaram a Organização dos Países Produtores de Petróleo (Opep), cuja concepção impulsionou tendências nacionalistas nos países produtores, muitos dos quais estatizaram seus recursos petrolíferos nas décadas de 1960 e 1970 (YERGIN, 1991; FUSER, 2013).

A guerra de outubro entre, de um lado, Israel e, de outro, Egito, Síria e Iraque, fez com que os países da Opep estrategicamente resolvessem embargar o fornecimento de petróleo aos norte-americanos e aos europeus que estavam apoiando o governo israelense. Com isso ocorreu o Primeiro Choque do Petróleo, elevando o preço do barril em 70%.

> O Choque do Petróleo, em 1973, ressaltou a dimensão estratégica dos suprimentos de combustível, o que levou os países consumidores a adotarem políticas de segurança energética em que se complementam, de um lado, as medidas voltadas para o aumento da eficiência energética, a busca de fontes alternativas de energia e de fornecedores situados fora da

> Organização dos Países Produtores de Petróleo (Opep) e, do outro, uma maior presença militar da potência ocidental hegemônica, os Estados Unidos, no Oriente Médio e Norte da África, onde se localizam 60% das reservas conhecidas de petróleo (FUSER, 2013, p. 8).

Não demorou muito para que ocorresse outro Choque. Uma das medidas adotadas pelo governo iraniano, como resultado da Revolução Iraniana de 1979, foi a interrupção do fornecimento de petróleo. Desde então, ficou evidente a dependência e a vulnerabilidade dos países consumidores às oscilações do preço do petróleo.

Vários eventos nesse sentido acabaram por ter consequências diretas e indiretas no preço do petróleo. Vale ressaltar que a busca por controle de reservas petrolíferas e a dependência do combustível estrangeiro fizeram com que os Estados Unidos, de uma forma ou de outra, acabassem se envolvendo em conflitos no Oriente Médio, como ressalta Ferreira:

> Seria ingênuo desvincular a histórica interferência norte-americana na política doméstica e de energia de grandes produtores, como Irã e Iraque, sem vinculá-la aos interesses dos Estados Unidos e de seus aliados. Correlação semelhante é aplicável em situações no México, Venezuela, Líbia, Nigéria, Sudão, entre outros. Os atuais atritos entre nações do Sudeste Asiático no Mar do Sul da China, com envolvimento diplomático dos Estados Unidos, caracterizam-se por um imbróglio de disputas políticas e energéticas. Essa instrumentalização política do petróleo por países exportadores ou grandes consumidores como os Estados Unidos revelou-se mais factível do que no caso do gás, devido à maior mobilidade do primeiro.

> Por sua propriedade líquida, o petróleo transpõe barreiras terrestres e marítimas ao ser transportado em petroleiros a um custo relativamente competitivo. Entre outros fatores, a mobilidade permitiu que o petróleo se tornasse uma commodity e que se desenvolvesse um mercado internacional altamente integrado em torno do produto. Interrupções no fornecimento de petróleo, sejam elas por razões técnicas ou políticas, produzem imediatos efeitos globais (FERREIRA, 2013, p. 39).

Atualmente, os países com as maiores reservas de petróleo são Venezuela, Arábia Saudita e Canadá (BP, 2020). O Brasil tem tido uma relevância maior desde a descoberta do pré-sal[15]. Países com grande quantidade de reservas tendem a sustentar a sobrevivência econômica e garantir estabilidade financeira a partir da dependência econômica de um único recurso, porém essa estratégia é arriscada. Seus efeitos já foram sentidos quando os preços do petróleo despencaram no final da década de 1980 e início de 1990. A Venezuela é o exemplo mais simbólico de como devastador pode ser essa vinculação econômica, uma vez que preços muito baixos significam estagnação e crise, haja vista que os programas sociais venezuelanos são financiados através de sua companhia petrolífera estatal, Petróleos de Venezuela (PdVSA).

> A lógica rentista em vigor na Venezuela e nos principais exportadores do Oriente Médio e da África corresponde ao que muitos analistas chamam de "petroestado" – países que sustentam o progresso econômico de suas sociedades com base na renda petroleira. Nesses países, os governos se

[15] Para mais informações específicas sobre o papel do Brasil e combustíveis fósseis ver: PEYERL *et.al.*, 2018.

> autofinanciam com a renda obtida das exportações de hidrocarbonetos. Isso faz com que o setor público fique superdimensionado, ocupando espaços que em outras circunstâncias corresponderiam ao setor privado. Assim se configuram sociedades altamente dependentes do setor público, com marcos institucionais débeis, e muito vulneráveis à vontade de quem controla o governo (FUSER, 2013, p. 144).

Gás Natural

Dentre os combustíveis fósseis, o gás natural é o menos poluente. Pode ser utilizado para aquecimento, geração de eletricidade, nas caldeiras e fornos, nos veículos e como matéria-prima da indústria petroquímica. Este recurso também envolve questões geopolíticas, especialmente relacionadas aos gasodutos. A extração do gás natural é bastante custosa, apesar de não precisar de estrutura de refino como ocorre com o petróleo. Seu transporte geralmente é feito por meio de gasodutos, que também têm custos altos de instalação e demandam uma enorme extensão. Apesar de poder-se liquefazê-lo, sua forma natural ainda é a mais utilizada.

O abastecimento via gasodutos aumenta a vulnerabilidade tanto de produtores quanto de consumidores. O fato de apresentar mobilidade muito menor que a do petróleo, "faz com que sua instrumentalização política seja mais regionalizada, afetando um grupo reduzido de países envolvidos na operação de compra, venda e transporte" (FERREIRA, 2013, p. 39). Na Eurásia, a dinâmica da geopolítica dos gasodutos fica clara:

> [...] exemplo de reafirmação do poder nacional frente ao mercado foram os atritos, em 2006 e 2009, entre Ucrânia e Rússia sobre o preço do gás e de seu

> transporte. A falta de acordo entre as partes levou à interrupção do fluxo para a Europa, fato com implicações políticas e econômicas para o bloco. Posteriormente, o abastecimento se normalizou e os prolongados efeitos da crise econômica de 2008 reduziram a pressão da Rússia por aumento de preços (FERREIRA, 2013, p. 85).

Em novembro de 2013, o presidente ucraniano decidiu se alinhar à Rússia e abandonou um acordo de livre comércio com a União Europeia. Dentre as razões para este feito, estava a promessa de que os russos dariam um desconto atrativo de US$ 2 bilhões anuais no preço do gás. Porém, essa ação causou uma enorme comoção popular contrária aos interesses da Rússia, que culminou na queda do presidente ucraniano. Também houve conflitos na Criméia, república autônoma da Ucrânia que acabou anexada à Rússia. No final de 2014, como forma de sanção, a Rússia suspendeu novamente o fornecimento de gás à Ucrânia alegando uma dívida do governo ucraniano a estatal russa. A UE interveio e as partes chegaram a um acordo em outubro do mesmo ano. Apesar de impactos no preço no curto prazo, a União Europeia traçou novas estratégias para sua política energética, incluindo a diversificação das fontes, a maior integração entre os países europeus e o armazenamento.

No Brasil, a descoberta do pré-sal também abre perspectivas de aumentar o uso de gás natural na matriz, ainda que nos últimos 40 anos os investimentos nesse combustível não foram suficientes para criar uma cultura do uso de GN no país (SANTOS; PEYERL; NETTO, 2020).

O gás de xisto, extraído a partir do fraturamento hidráulico, surge como uma nova opção para diminuir a dependência dos países produtores de gás. Nos Estados Unidos, a produção de gás de xisto

foi, em grande medida, responsável pela independência energética do país. Sua exploração implica consequências também para a geopolítica da energia, pois geralmente esse recurso é encontrado fora da Opep – os países detentores das maiores reservas são EUA, Argentina, México, África do Sul e Austrália (FUSER, 2013, p. 129).

No entanto, a utilização do gás de xisto tem sido muito questionada. Sua extração pode gerar efeitos nocivos ao meio ambiente, como a contaminação dos lençóis freáticos e a eliminação de outros tipos de gases, ainda mais prejudiciais na atmosfera do que o gás carbônico, que podem escapar durante a perfuração.

Energia Nuclear

A energia nuclear é uma energia convencional advinda do urânio, geradora de eletricidade. As reservas de urânio no mundo se distribuem de maneira relativamente mais simétrica, sendo os países detentores das maiores reservas: Austrália, Cazaquistão, Rússia, Canadá e Níger (Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2016). Seu uso, entretanto, é concentrado nos países desenvolvidos, mas atualmente o crescimento do uso dessa energia tem sido responsabilidade de países fora da OCDE, enquanto estes têm diminuído sua utilização.

Essa opção energética, apesar de não renovável, ganha força dentro da lógica ambiental, pois é uma fonte de baixo carbono. O próprio Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) afirmou que a energia nuclear seria uma solução viável no combate ao aquecimento global. (CONINK *et al.*, 2018) Porém, dentro dessa opção energética ainda temos desafios, como o lixo tóxico:

> Atualmente, existem três formulas: a reciclagem do combustível usado, mas que deixa "lixos últimos" não queimados; estocagem no solo ou nos oceanos, o que transfere a questão para gerações futuras, pois se trata de uma matéria cuja perda de radioatividade leva milhares de anos e, finalmente, aguardar, o que não pode durar indefinidamente (HOUTART, 2010, p. 52).

Além disso, acidentes em usinas nucleares ganham uma repercussão enorme, como os episódios trágicos de Three Mile Island (1979), nos EUA, Chernobyl (1986), na Ucrânia e na usina de Fukushima (2011), no Japão. Em virtude do efeito do episódio japonês, a Alemanha optou por desativar suas 17 usinas até 2022. Apesar disso, alguns Estados ainda utilizam as termonucleares, como França, Rússia, República Tcheca, Romênia, Bulgária, Ucrânia, Finlândia, Reino Unido e também a China, que tem aumentado os investimentos nesse tipo de fonte energética.

Outra questão delicada diz respeito à capacidade de cumprimento do acordo do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) para o uso da tecnologia nuclear para fins pacíficos e conter ameaças provenientes da produção de bombas nucleares. Este acordo entrou em vigor em março de 1970 e foi ratificado por 189 países. A Coreia do Norte foi a única deserção em 1993. Vale ressaltar que Índia, Paquistão e Israel, além da Coreia do Norte, estão entre os países que têm adotado práticas clandestinas para este fim.

Existem muitas críticas quanto à possibilidade de o TPN engessar as potências nucleares, já que os países que já possuíam os armamentos nucleares, o chamado "Clube dos 5", constituído por Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido, permanece com essas ogivas. Além disso, apesar do apelo ao seu uso pacífico, essas usinas podem se tornar alvos de ataques terroristas.

ENERGIAS RENOVÁVEIS E O COMÉRCIO INTERNACIONAL

O consenso a respeito da necessidade de reduzir a emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa impulsionou a busca pela substituição dos combustíveis fósseis por outra matriz energética renovável e limpa. De acordo com a Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA, na sigla em inglês), são considerados renováveis os seguintes tipos de energia: bioenergia, hidráulica, geotérmica, dos oceanos, solar e eólica. Abordaremos nessa seção as principais e mais utilizadas, que são as energias hidráulica, eólica, solar e de biocombustíveis.

Energia Hidráulica

A energia hidráulica é gerada através das barragens dos rios. É um tipo de energia convencional, mas do tipo renovável. As principais usinas hidrelétricas são Três Gargantas, localizada na China, Itaipu, na fronteira entre Brasil e Paraguai, e Belo Monte, no norte do Brasil. Considerando-se a matriz elétrica brasileira, 64% advêm das hidrelétricas, segundo dados da Empresa de Pesquisa energética no Balanço Energético Nacional de 2016 (BRASIL, 2016a).

Também nesse tipo de energia existem conflitos de interesse como o emblemático contencioso entre Brasil e Paraguai[16] quando, em 2008, o governo paraguaio reivindicou a correção dos termos desiguais da parceria estratégica entre os dois países. Segundo o

[16] Para mais informações sobre o histórico das relações Brasil-Paraguai na construção de Itaipu, ver: NETO, 2012.

Tratado de Itaipu, de 1973, cada um dos países teria direito a 50% da energia gerada na usina, e a parte não utilizada deveria ser vendida ao outro país a preço de custo, não podendo revendê-la a um terceiro Estado. Porém, o Paraguai utiliza apenas 5% e vendia o restante ao Brasil a preços bem abaixo dos praticados no mercado, cerca de US$ 2,8 MWh. Em 2009 finalmente os países chegaram a um acordo que estabeleceu que o governo brasileiro pagaria o valor de US$ 8,4 MWh e que a partir de 2023 o Paraguai poderia vender seu excedente a outros países interessados (PAULA, 2014).

O caso recente mais polêmico está relacionado à construção da Usina de Belo Monte, inaugurada no dia 5 de maio de 2016 (BRASIL, 2016b). Os primeiros estudos sobre sua viabilidade foram feitos em 1970, entretanto, apenas em 2010 houve um leilão que permitiu sua construção e operação de fato. Durante a execução da obra, houve uma grande mobilização da sociedade civil, Organizações Não-governamentais e até mesmo da União Europeia em relação aos seus impactos socioambientais (FLEURY; ALMEIDA, 2013). O governo brasileiro alegou que o projeto original sofreu várias modificações para que fossem reduzidos os impactos ambientais da usina e que buscaram preservar as comunidades indígenas localizadas próximas à instalação. Apesar das críticas, as hidrelétricas figuram como uma opção que vai ao encontro do modelo de desenvolvimento limpo juntamente com outros tipos de energias que verificaremos a seguir.

Biocombustíveis

Para conciliar política agrícola e política energética na geração de combustíveis líquidos, surgem os biocombustíveis, como o etanol e o biodiesel e seus maiores produtores são Estados Unidos e Brasil. O desenvolvimento de alternativas ao petróleo tem sido

incentivado nos Estados Unidos desde os anos 1970, como forma de buscar a independência energética e o desenvolvimento de áreas rurais produtoras de milho. O Brasil, desde o advento do Pró-Álcool, programa criado durante o governo Geisel em 1975, após o Primeiro Choque do Petróleo, estimulou a produção de álcool com o objetivo de diminuir a dependência dos combustíveis derivados do petróleo. Com isso, incentivou a produção e o uso do etanol como energia renovável, proveniente da cultura de cana-de-açúcar, mas também foi desenvolvido o biodiesel, o qual pode ter diversas fontes como soja, mamona e até certos resíduos como óleo de cozinha. Segundo pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), em 2015, 76,5% do biodiesel no Brasil foi produzido com soja, 19,4% com gordura animal, 2% com algodão e mais 2,4% com outros tipos de matérias-primas, como óleo de cozinha usado, dendê, dentre outros. Essa pesquisa ressalta também que a nova aposta é o óleo do fruto da macaúba (OLIVEIRA, 2016).

Brasil e Estados Unidos se tornaram referências internacionais em biocombustíveis, possuindo competência técnica e competitividade econômica para produção e difusão global de energia. A parceria estratégica Brasil-Estados Unidos no âmbito dos biocombustíveis teve seu marco em 2007, quando foi assinado um memorando de cooperação técnica pelos presidentes George W. Bush e Luís Inácio Lula da Silva.

Porém, derivado dessa opção energética surgiu o debate "Alimentos versus Biocombustíveis" (*Fuel vs Food*), que trata da associação da alta das *commodities* ao desvio de plantações para cultivo de milho para produção de etanol, ou seja, parte da produção do milho não seria mais destinada à produção do alimento em si, mas sim do combustível. Muito se questionou a respeito do impacto da produção de etanol no preço do milho e de outros alimentos. Na época mais polêmica de 2007/2008, o Banco Mundial e o Fundo

Monetário Internacional (FMI) também demonstraram preocupação sobre o cenário (CHADE, 2009, p. 26).

Havia críticas também relacionadas ao desmatamento da Amazônia. Porém, foi comprovado através de metodologias desenvolvidas pelo governo brasileiro que o uso indireto da terra (iLUC) não teria causado tais efeitos. De todo modo, por questões polêmicas como estas, alguns ambientalistas questionam o termo biocombustíveis e preferem utilizar agrocombustíveis (HOUTART, 2010, p. 8), pois não consideram que estes sejam realmente "combustíveis verdes".

Nesse contexto, surgiram então as chamadas certificações como o *Scorecard* do BID para Sustentabilidade de Biocombustíveis em 2008, baseados na Mesa Redonda sobre Biocombustíveis Sustentáveis (*Roundtable on Sustainable Biomaterials* - RSB) que estabelecem critérios que os produtores de biocombustíveis devem atender para que o biocombustível seja considerado sustentável, incluindo 23 aspectos ambientais e sociais essenciais, como segurança alimentar, emissões de gases de efeito estufa, gestão hídrica, mudança do uso da terra, biodiversidade e redução da pobreza.

Os biocombustíveis, a financeirização das commodities e as políticas de comércio agrícola foram bastante discutidas no fórum do G20, porém o tema de segurança alimentar foi tratado de forma equivocada e inapropriada (CLAPP; MURPHY, 2013), pois a persistência dos subsídios dos países centrais gera consequências nos países de renda média e baixa, bem como consequências dentro do mercado de biocombustíveis. As perdas verificadas nos períodos de preços baixos praticados pelos Estados Unidos foram muito significativas, como no caso do desenvolvimento agrícola mexicano quando analisamos os efeitos da adesão do México ao Nafta. As políticas protecionistas adotadas dificultam a atuação em igualdade

de condições nos mercados de *commodities* (THOMAZ; CARVALHO, 2011).

De todo modo, como alternativa aos biocombustíveis de primeira geração, surgem os biocombustíveis de segunda geração. Esse novo modelo utiliza partes vegetais que não competem com alimentos, e é produzido através de processos bioquímicos que utilizam a celulose (UNCTAD, 2016). No entanto, o etanol celulósico nos Estados Unidos enfrentou dificuldades para se desenvolver após a crise de 2008, mesmo contando com incentivos específicos a este setor.

A forma atual mais difundida de incentivar o mercado dos biocombustíveis é a criação de mandados de consumo obrigatório. Nos EUA, o *Renewable Fuel Standard* (RFS) despontou como o principal programa de incentivo, o qual foi criado por meio do *Energy Policy Act* de 2005, e estipulou uma meta anual de consumo, em 2006, de quatro bilhões de galões de biocombustíveis, em sua maioria de etanol, e de 7,5 bilhões até 2012. Em 2007, este programa foi expandido para RFS2 por meio do *Energy and Independence Security Act* (EISA), e representou um marco dentro da política energética deste país ao estabelecer uma meta de consumo de 36 bilhões de galões de combustíveis renováveis até 2022, além de dividir as metas de acordo com cada categoria de biocombustível.

Assim como os Estados Unidos, a União Europeia também criou um programa de consumo compulsório. Esses programas têm efeitos sobre o comércio internacional de biocombustíveis e podem prejudicar produtores de países em desenvolvimento pelas exigências técnicas e certificações requeridas, as quais podem ser vistas como barreiras não-tarifárias (UNCTAD, 2016). Uma importante diferença entre mandados de consumo e outros tipos de subsídios é que nos programas de consumo obrigatório os custos são pagos diretamente pelos consumidores de combustíveis e não por

todos os contribuintes, como no caso de subsídios diretos. (MEIJL; SMEETS; ZILBERMAN, 2015, p. 700).

Além disso, se por um lado os mandados compulsórios incentivam o consumo, por outro apresentam uma série de exigências para que outros países possam fornecê-los. As várias certificações de sustentabilidade exigidas podem, muitas vezes, ser consideradas barreiras não-tarifárias, indo de encontro às regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). Como exemplo, a associação brasileira que representa o setor do etanol, União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), juntamente com o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE - atual AgroIcone), tiveram que atuar junto à *Environmental Protection Agency* (EPA), agência responsável pela implementação e fiscalização do RFS, a fim de comprovar que o etanol de cana-de-açúcar brasileiro se enquadra na categoria de "biocombustível avançado", isto é, que reduz a emissão de dióxido de carbono (CO_2) em 61% comparado à gasolina, contribuindo para diminuição das emissões de gases estufa.

O biogás é mais uma forma alternativa de biocombustível a partir de resíduos e tem um grande potencial de garantir a segurança energética em vários países. Este biogás, quando purificado, torna-se biometano e pode substituir o gás natural na geração de eletricidade, aquecimento e inclusive como combustível de carros. Essa é uma opção que pode solucionar vários problemas relacionados aos aterros sanitários, reduzindo as emissões de metano na atmosfera. Dentro desse contexto, a União Europeia, por meio da iniciativa *Low Carbon Business Action in Brazil*, tem buscado realizar parcerias de tecnologias europeias com pequenas e médias empresas brasileiras interessadas nesse novo mercado.

Mesmo quando o preço do petróleo é muito baixo, os especialistas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) afirmam que os biocombustíveis têm vantagens significativas e

continuam a expandir a sua participação na matriz energética global. Baseados no relatório da Agência Internacional de Energia (IEA, em inglês), os técnicos do BID argumentam que o etanol e o biodiesel atualmente são responsáveis por 3% do consumo global de energia no setor de transportes, e podem chegar a cerca de 6% em 2040, tal como projetado no novo cenário da IEA. Tal projeção se justifica no número crescente de países que estão adotando regulações para a mistura de biocombustíveis com gasolina e diesel, bem como o bioquerosene na aviação (CARVALHO; LEAL; NOGUEIRA, 2016). Ainda que haja o aumento do número de carros elétricos, nos países nos quais a matriz não é renovável, não haveria ganhos ambientais significativos. Existem, no entanto, tecnologias que combinam o etanol aos carros elétricos a partir da célula de combustível. Esse tipo de tecnologia representa sim um grande avanço em termos de ganhos ambientais (ABREU, 2021; VEDANA, 2018).

Energia Eólica e Solar

O uso de energia solar e eólica tem crescido significativamente em diversos países. Apesar de bastante defendidas pelos ambientalistas, inicialmente essas opções apresentavam custos extremamente elevados, não substituem a gasolina e dependem das chamadas "terras raras" (*rare earths*), que são um conjunto de 17 minerais necessários para a fabricação, por exemplo, de painéis solares e turbinas eólicas.

O desenvolvimento da energia eólica tem sido expressivo, especialmente a partir da década de 1970. Não obstante, esse tipo de energia precisa passar por linhas elétricas extensas, o que torna mais altos seus custos de transmissão. A questão do custo também é

empecilho para o desenvolvimento de tecnologias de armazenamento (FUSER, 2013, p. 175).

Por sua vez, a energia solar também tem crescido e hoje já apresenta competitividade em relação às fontes fósseis. Há dois métodos para a extração da energia proveniente do sol: o termossolar e os painéis fotovoltaicos. O primeiro utiliza espelhos que acompanham o movimento do sol e, com o calor, movimentam uma engrenagem interna que produz vapores d'água para movimentar uma turbina. Já o segundo converte a luz solar diretamente em eletricidade, através de semicondutores que, expostos à luz, geram corrente elétrica (FUSER, 2013, p. 177).

A China é atualmente o maior produtor mundial de painéis solares. Porém, em 2014, seu acesso ao mercado dos Estados Unidos foi retalhado com a imposição de tarifas adicionais de importação que variam de 18% a 35%. Essa medida já havia sido tomada em 2012 com a justificativa de que a China estava praticando preços abaixo do valor de mercado (Solar..., 2014). Em contrapartida, o governo norte-americano oferece incentivos à indústria solar por meio de créditos tributários dentro do Programa conhecido como *Energy Star* (UNITED STATES, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da evolução das fontes energéticas nos mostra que muitas foram as transformações e paradigmas adotados. É possível verificarmos momentos de cooperação e de conflito dentro do sistema internacional envolvendo tais fontes. Seja por meio de energias tradicionais ou por meio de energias alternativas, os Estados sempre estarão em busca de conquistar sua segurança energética de

modo a garantir seu desenvolvimento ou de manter sua soberania energética a fim de assegurar o controle sobre seus recursos naturais.

No que diz respeito aos argumentos teóricos que podem nos esclarecer esses fenômenos, vimos que o paradigma realista não era suficiente para explicar como países de capacidade de poder relativamente baixa pudessem desafiar os Estados Unidos. Já os liberais compreendem que pode existir uma assimetria de poder que torne compreensível o fato de um país como Arábia Saudita ou Iraque desafiar uma grande potência como os Estados Unidos. Além dessas perspectivas tradicionais, apresentamos os argumentos marxistas dentro do debate energético. Esta última corrente lança seu olhar sobre a relação de exploração existente entre países capitalistas do norte e periféricos do sul e também busca compreender os limites da acumulação capitalista frente à finitude característica dos recursos energéticos.

As energias convencionais derivadas dos combustíveis fósseis estiveram, e ainda estão, constantemente no centro dos conflitos. Os elementos históricos nos revelam como o petróleo ganhou relevância mundial. Ademais, tanto o aumento quanto as quedas drásticas no preço do produto geram consequências em todo sistema internacional.

Fato é que o modelo de desenvolvimento usado pelas atuais grandes potências, nos últimos anos, tem sido questionado e atualmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) promovidos pelas Nações Unidas tem incentivado o uso de energias limpas e renováveis. Ganham impulso, então, fontes como os biocombustíveis e as energias eólica e solar. Contudo, apesar de haver muita cooperação no âmbito dessas novas opções energéticas, existem muitas barreiras comerciais que ainda precisam ser superadas.

Glossário

Alternativas energéticas: conjunto de tecnologias de transformação, fontes e usos da energia que se caracterizam por serem não-tradicionais.

Biocombustíveis ou agrocombustíveis: combustível derivado de fonte orgânica e não fóssil. Exemplos: etanol, a biomassa ou o biodiesel.

Biomassa-massa: originada por matéria viva e que é utilizada como fonte de energia.

Bioenergia: Energia renovável obtida pela transformação química da biomassa.

Combustíveis fósseis: fonte de energia que é produzida a partir do processo de decomposição de seres vivos. Exemplos: carvão, petróleo.

Energia: Capacidade que tem um corpo para realizar um trabalho.

Energia nuclear: energia liberada quando ocorre a fissão dos átomos.

Eficiência energética: quantidade de energia despendida para cada unidade do Produto Interno Bruto (PIB).

Geotérmica: é a energia obtida a partir do calor existente no interior da terra. Este calor aproxima-se da superfície por movimentos da crosta terrestre, pelo avanço do magma e pela circulação de águas subterrâneas.

Sustentabilidade: desenvolver atividades que atendam às necessidades atuais dos seres humanos, sem comprometer o futuro das próximas gerações.

REFERÊNCIAS

ABREU, R. S. “Etanol: um dos elementos básicos da transição energética no Brasil”. **Revista Opiniões**, vol. 17 n. 66, novembro/janeiro, 2021.

BP – British Petrolium. "Oil". **Portal Eletrônico da BP** [2020]. Disponível em: <https://www.bp.com>. Acesso em: 23/12/2020.

BRASIL. "Dilma inaugura usina hidrelétrica de Belo Monte". **Portal Eletrônico do Planalto** [06/05/2016b]. Disponível em: <http://pac.gov.br/noticia/7be96908>. Acesso em: 28/12/2020.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. "Balanço Energético Nacional". **Portal Eletrônico do BEN e EPE** [2016a]. Disponível em: <https://ben.epe.gov.br>. Acesso em: 28/12/2020.

CARVALHO, A. V.; LEAL, M. R. L. V.; NOGUEIRA, L. A. H. "What are the Advantages of Modern Biofuels?". **Portal Eletrônico do BID** [2016]. Disponível em: <http://blogs.iadb.org>. Acesso em: 28/12/2020.

CHADE, J. **O mundo não é plano**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

CLAPP, J.; MURPHY, S. "The G20 and Food Security: a Mismatch in Global Governance?". **Gobal Policy**, vol. 4 n. 2, 2013.

CONINCK, H. *et al*. "Strengthening and Implementing the Global Response". *In*: MASSON- DELMOTTE, V. *et. al*. (eds.). **Global Warming of 1.5°C**. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. IPCC, 2018.

FERREIRA, S. R. **Grande estratégia e ordem regional**: a política de energia dos Estados Unidos na Ásia central e no Cáucaso (Tese de Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas). Campinas: UNICAMP, 2013.

FERREIRA, S. R.; MOREIRA, B. B. "Segurança Energética". *In*: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (orgs.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora da UNESP, 2018.

FLEURY, L. C.; ALMEIDA, J. "A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento". **Ambiente & Sociedade**, vol. 16, n. 4, 2013.

FUSER, I. **Energia e Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

GOLDEMBERG, J. "Energia e desenvolvimento". **Revista Estudos Avançados**, vol. 12, n. 33, 1998.

HOUTART, F. **A Agroenergia**: solução para o clima ou saída para o capital?. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

IEA - International Energy Agency. **Key World Energy Statistics 2020**. Paris: International Energy Agency, 2020.

IPRI - Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. **Estatísticas para o estudo das Relações Internacionais:** maio 2016. Brasília: FUNAG, 2016.

KEOHANE, R. O.; NYE JÚNIOR, J. S. **Power and Interdependence**. Pearson, 2011.

KRASNER, S. D. "Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes". **Revista de Sociologia e Política**, vol. 20, n. 42, 2012.

LAHOUD, G. O. **Una Aproximación Teórica a la Soberanía Energética e Integración Regional Sudamericana**. Buenos Aires: Universidad del Salvador, 2005.

MADUREIRA, N. L. "Oil in the age of steam". **Journal of Global History**, n. 5, 2010.

MARES, D. R. **Resource Nationalism and Energy Security in Latin America**: Implications for Global Oil Supplies. Houston: Rice University, 2010.

MEADOWS, D. H. *et al*. "The Limits of Growth". **Portal Eletrônico de Donella Meadows** [1972]. Disponível em: <http://www.donellameadows.org>. Acesso em: 28/12/2020.

MEIJL, H. V.; SMEETS, E.; ZILBERMAN, D. "Bioenergy Economics and policies". *In*: SOUZA, G. M.; VICTORIA, R.; JOLY, C.; VERDADE, L. (eds.). **Bioenergy & Sustainability**: Bridging the gaps. Paris: SCOPE, 2015.

NETO, T. E. **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979**: fronteira, energia e poder (Tese de Doutorado em Ciências Sociais). São Paulo: PUC-SP, 2012.

OLIVEIRA, A. C. G. **Entre o Sol, a Águia e o Dragão: Dinâmicas de Poder E Segurança Entre Japão, EUA e China No Leste Asiático e o Estudo de Caso das Ilhas Senkaku/Diaoyu No Século XXI** (Tese de Doutorado em Economia Política Internacional). Rio de Janeiro: UFRJ, 2019.

OLIVEIRA, M. "Óleo para biodiesel". **Revista Pesquisa FAPESP**, n. 245, julho, 2016.

PAULA, O. F. **O Paraguai na agenda externa brasileira e a temática de Itaipu**: 2003-2010 (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). São Paulo: UNESP, 2014.

PEYERL, D. *et al.* "Brazil and the Problem of Domestic Supply of Fossil Fuels". **Oil-Industry History**, vol. 19, n. 1, 2018.

SANTOS, E. M.; PEYERL, D.; NETTO, A. L. A. **Oportunidades e Desafios do Gás Natural e do Gás Natural Liquefeito no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2020.

SMIL, V. **Energy and civilization**: a history. Cambridge: The MIT Press, 2017.

SOLAR. “wars: US penalizes China by doubling tariffs in panels”. **Portal Eletrônico RT** [04/06/2014]. Disponível em: <https://www.rt.com>. Acesso em: 28/12/2020.

TARBELL, I. **The History of the Standard Oil Company**. Cleveland: First Belt Publishing, 2018.

THOMAZ, L. F.; CARVALHO, C. E. F. “A crise das tortillas no México (2007): alta das commodities, instabilidade financeira e segurança alimentar”. **Revista Tempo do Mundo**, vol. 3, 2011.

UNCTAD. “Second-generation biofuel markets: State of play, trade and developing country perspectives”. **Portal Eletrônico UNCTAD** [2016]. Disponível em: <http://unctad.org>. Acesso em: 28/12/2020.

UNITED NATIONS. “Adoption of the Paris agrément”. **Portal Eletrônico UNFCCC** [12/12/2015]. Disponível em: <https://unfccc.int>. Acesso em: 28/12/2020.

UNITED STATES. “Department of Energy”. **Portal Eletrônico Energy Star** [2020]. Disponível em: <https://www.energystar.gov>. Acesso em: 28/12/2020.

UNITED STATES. “Energy Information Agency (EIA)”. **Portal Eletrônico International Energy Outlook** [11/05/2016]. Disponível em: <https://www.eia.gov>. Acesso em: 28/12/2020.

VEDANA, J. C. “A realidade do carro a etanol e o puro elétrico”. **Portal Eletrônico Nova Cana** [30/07/2018]. Disponível em: <https://www.novacana.com>. Acesso em: 28/12/2020.

YERGIN, D. **The prize**: the epic quest for oil, money, and power. New York: Simon & Schuster, 1991.

CAPÍTULO 6

Segurança Humana

SEGURANÇA HUMANA

Raquel Maria de Almeida Rocha

Ao final deste capítulo você terá aprendido:

- O debate contemporâneo de ampliação do conceito de segurança;
- O que é a abordagem da segurança humana;
- A compreensão restrita e ampla da abordagem oriunda do Relatório de Desenvolvimento Humano;
- O que é Responsabilidade de Proteger.

Os estudos de segurança, como área acadêmica e profissional, se moldaram após a Segunda Guerra Mundial, concentrando-se em reflexões sobre mecanismos de uso da força, com forte vínculo à ideia de "segurança nacional". "Estudos de segurança nacional" era a expressão mais utilizada nos Estados Unidos neste período, enquanto no Reino Unido o termo mais usual era "estudos estratégicos", uma vez que mantinha um foco militar e estava preocupado em desenvolver uma agenda científica que preservasse o *status quo* e protegesse o Estado-Nação de ameaças tangíveis. Esta abordagem positivista – baseada no racionalismo – foi desafiada ao final da Guerra Fria, com a emergência de novas vozes dentro da disciplina.

O período de 1950-1965 é referido como "idade de ouro" ou "primeira onda" por grande parte dos analistas dos estudos de segurança[17], pois neste período surgiram teorias e metodologias de

[17] WALT, Stephen. "The Renaissance of Security Studies." *International Studies Quarterly,* 35, 1991, p. 211-239; BALDWIN, David. "Security Studies and the End of the Cold War."

grande impacto para as Relações Internacionais (RI), como a teoria da dissuasão, uma vez que acadêmicos eram aproveitados pela burocracia estatal. Na busca de maior rigor científico e banco de dados confiável, houve uma redução de conceitos multidisciplinares e foco em estudos empíricos, fazendo com que a inovação do período cessasse (BALDWIN, 1995; WILLIAMS, 2008).

No início de 1980, ocorreu o "renascimento" dos estudos de segurança, como denomina Walt (1991). Definir o que significa estar seguro, as causas de insegurança e a quem e o que o conceito de segurança deve ser aplicado torna-se tema de discórdia nos estudos de segurança por um longo período. É neste espaço de contestação e dúvida que surgem as abordagens críticas. Columba & Vaughan-Williams (2010) ressaltam que não existe definição única para o que significa ser crítico nesta área. Estudos críticos de segurança dizem mais sobre o posicionamento sendo contestado, pois existe uma variedade de perspectivas que se tornaram associadas ao termo. A grande questão do período é a ampliação e aprofundamento do conceito de segurança: um lado rejeita a primazia do Estado como referência primária e agente de segurança – principalmente teóricos de segurança britânicos e alguns da Europa continental; enquanto o outro lado, constituído por acadêmicos tradicionais da área, se recusa a redefinir segurança nos termos de ampliação/aprofundamento (BUZAN; HANSEN, 2009).

O argumento da resistência coloca em risco uma questão de referência intelectual da área, principalmente para teóricos norte-americanos, que partem da premissa de que o Estado é o único objeto de referência de segurança e se concentram em estudar o fenômeno da guerra (WALT, 1991). Há divergências também entre aqueles favoráveis a ampliação/aprofundamento, uma vez que cada acadêmico possui uma origem teórica distinta. De qualquer forma,

World Politics, Vol. 48, no 1, 1995, p. 125-141; WILLIAMS, Paul. *Security Studies: An introduction.* New York: Routledge, 2008.

quando falamos de estudos de segurança na contemporaneidade, existem algumas perguntas centrais: O que deve ser assegurado? Qual é o objeto da segurança? O que quer dizer estar seguro? Como a segurança é conquistada, ou seja, quais são os agentes de segurança? Dessa forma, é neste período que existe a ampliação da agenda de pesquisa da segurança para além do campo militar ao abarcar conflitos étnicos, terrorismo, conflitos civis, dentre outros, configurando a chamada "nova segurança" (WILLIAMS, 2008).

Esta nova realidade traz consigo a necessidade de compreensão das raízes dos conflitos e das ameaças oriundas deles, que passam a existir no nível doméstico. Com o aumento da incidência dos conflitos civis, por exemplo, fraquezas econômicas e possíveis falências estatais como consequências de tais conflitos se fazem evidentes, e compreendê-las se torna crucial. Embora essas ameaças já fossem presentes no período anterior, elas passam a receber nova atenção, pois, ao final da Guerra Fria, a realidade bipolar deixa de existir e o sistema multilateral passa a ser fortalecido. Este cenário impulsiona um alargamento da agenda de estudos de segurança, que começa a considerar, entre outros novos temas, a questão dos direitos humanos e o debate climático. Grande parte do debate sobre segurança desde o final da Guerra Fria gira em torno da definição de segurança e o final da bipolaridade dificulta a compreensão do que se constitui como inimigo. Além disso, a emergência de novos atores e agenda no cenário internacional, decorrente do período, expõe a falta de consenso em torno do conceito de segurança. A compreensão de segurança humana surge neste contexto.

A segurança humana possui suas raízes nos anos de 1980, em tentativas de desenvolver abordagens e concepções de segurança que transcendem aquelas tradicionais focadas no Estado e sua capacidade militar sobre a segurança para pensarmos em bem-estar, olhando necessidades e direitos dos indivíduos como componentes

vitais para uma segurança sustentável. Ao colocar as pessoas no centro das preocupações da segurança, esta abordagem demonstra a influência da filosofia política liberal. É no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994 que o termo é definido de maneira formal pela primeira vez, ressaltando principalmente sua universalidade, centralidade no indivíduo, independência e prevenção antecipada. Assim, é estabelecido um comprometimento solidarista e orientação cosmopolita pelos seus defensores, ao buscarem mudanças práticas em políticas internacionais e domésticas que possam melhorar a vida diária das pessoas.

No entanto, divergências sobre a definição da abordagem são constantes e esta falta de consenso entre os seus defensores, deixa espaço para leituras equivocadas sobre a segurança humana, conforme fazem autores como Foong Khong (2001) e Chandler (2008), que entendem segurança humana como securitização de questões. A fim de demonstrar que securitização e segurança humana são concepções distintas, mesmo que possam ser complementares, buscamos compará-las neste artigo. Floyd (2007) uma das poucas autoras que realiza essa comparação e argumenta que comparar a agenda de segurança humana com a abordagem da securitização da Escola de Copenhague pode parecer sem sentido, pois a primeira é focada na prática e em políticas, enquanto a última é uma ferramenta de análise de políticas de segurança. Este é um ponto de partida útil para nossa análise, uma vez que ressalta o potencial normativo e analítico de nossos objetos de estudo e deixa claro que existem limitações, de aplicabilidade tanto prática quanto teórica, em ambos os conceitos, ainda assim, acreditamos que através da comparação será possível avaliar as formas pelas quais eles podem trabalhar de forma conjunta.

O presente capítulo busca apresentar a segurança humana e para tal o texto está dividido em três partes, além da conclusão. A

primeira parte busca apresentar a complexidade de colocar o indivíduo como referência da segurança e as etapas que ocorreram na construção do discurso que compõe a abordagem. A segunda aborda o RDH do PNUD, primeiro documento a definir segurança humana oficialmente, e as definições amplas e restritas. Enquanto a terceira parte apresenta a noção de Responsabilidade de Proteger, um desdobramento da compreensão da segurança humana cunhado pelo governo canadense. E por fim, apresentamos as principais críticas com o intuito de elucidar o leitor sobre o debate acadêmico realizado acerca da segurança humana.

O INDIVÍDUO E SUAS NECESSIDADES COMO REFERÊNCIA DA SEGURANÇA: A SEGURANÇA HUMANA

A segurança humana nasce como uma tentativa de conceito abrangente dentro da discussão sobre o desenvolvimento humano e da nova conjuntura criada no pós-Guerra Fria. Neste cenário, novos tipos de ameaça – como falta de itens básicos, epidemias, fluxo de refugiados, repressão violenta, dentre outros que possam ser causa de insegurança de indivíduos – são levados em consideração com relação ao indivíduo como objeto de referência da segurança, na qual não somente a sua integridade física é foco, mas também suas necessidades básicas. Mesmo que a segurança humana tenha sido absorvida pelo léxico da política internacional, o conceito é visto como controverso e as diferentes abordagens divergem sobre de quais ameaças o indivíduo deve ser protegido, bem como através de quais meios esta proteção deve ser garantida.

Vinte e quatro anos se passaram desde a primeira menção do termo "segurança humana" no RDH do PNUD, que o definiu inicialmente, em 1994. Desde então, a abordagem foi utilizada por

Estados, organizações não-governamentais, organizações internacionais e regionais, além de ser acolhida e criticada pela literatura dos estudos de segurança. Inúmeras questões foram levantadas em termos da relação da ideia da segurança humana com desenvolvimento, direitos humanos e segurança; sua suposta falta de rigor analítico e definição ampla; sua relevância política; as implicações políticas geradas pelo questionamento do papel tradicional do Estado soberano como único provedor de segurança; sua cooptação pelos Estados - uma vez que os próprios são eventualmente violadores ou desestabilizadores das proteções destes indivíduos, dentre outras. Algumas dessas questões serão discutidas no presente capítulo.

A segurança humana surge dentro do debate da redefinição do conceito de segurança e é construída a partir das ligações entre o indivíduo e a segurança global na nova ordem global pós-Guerra Fria, na qual uma ameaça ao indivíduo é vista como uma ameaça à segurança internacional, o que gera implicações para estratégias de segurança e de empoderamento do indivíduo. É importante ressaltar que não existe definição única ou consensual de segurança humana, em comum as abordagens de segurança humana assumem o indivíduo como referência analítica - Fen Osler Hampson (2002) e Amitav Acharya (2001) são um dos poucos a chamá-la de paradigma. Teóricos divergem sobre de quais ameaças o indivíduo deve ser protegido, bem como sobre quais meios esta proteção deve ser garantida.

De qualquer forma, foi incorporado por Estados, Organizações Internacionais, Regionais e Não Governamentais. O debate em relação a sua relevância, significado e definição é constante, mas já está incorporado nos círculos acadêmicos e

políticos[18]. Os valores e ideais embutidos nele estão presentes na carta constitutiva das Nações Unidas de 1945 e nos demais instrumentos do direito internacional que se preocupam com uma concepção da segurança mais focada nas pessoas. Como a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e convenções associadas de 1966, Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio de 1948, Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, dentre outros.

No entanto, a expressão "segurança humana" surge apenas no início dos anos 1990 como um dispositivo intelectual e instrumento de *advocacy* nas relações internacionais para unir distintas preocupações sobre proteção, direitos e bem-estar individual. O termo é definido no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994 pela primeira vez, como segurança com foco no indivíduo e suas liberdades, de modo que esse documento é considerado como o marco na emergência de tal abordagem. Embora a expressão seja mencionada anteriormente por Boutros Boutros-Ghali no relatório Uma Agenda para a Paz em 1992 e posteriormente seja citada cinco vezes no Relatório de 1993 para expressar o "desenvolvimento centrado nas pessoas", é somente no RDH de 1994 que ele vai ser formalmente definido. A definição conta com a contribuição de diversos órgãos e agências internas, seus Estados-

[18] Ver, e.g, PARIS, Roland. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?, vol. 26, n.2, 2001, " *International Security*, 2001, p. 87-102; MCRAE; HUBERT. *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace.* Montreal: McGill-Queen´s University Press, 2001; HAMPSON, 2002; BUZAN, Barry. "A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value." *Security Dialogue*, 2004, p. 369-370; MACFARLANE; KHONG. *Human Security and the UN A Critical History.* Bloomington: Indiana University Press, 2006; OWEN, Taylor. "The Critique That Doesn't Bite: A Response to David Chandler's `Human." *Security Dialogue*, 2008, p. 445; KRAUSE. "The key to a powerful agenda, if properly defined." *Security Dialogue*, 2004, p. 367-368; MARTIN; OWEN. The Routledge Handbook of Human Security. Taylor & Francis, 2015.

Membros e também de algumas figuras políticas e acadêmicas na liderança e modelagem da discussão. Devido à amplitude da definição formulada no PNUD, cada organização e Estado acabou por fazer a sua interpretação ou definição própria do que entende por segurança humana.

Tadjbakhsh & Chenoy (2007) fazem uma divisão cronológica de três grandes estágios para a construção da segurança humana[19], que será útil também para a apresentação da abordagem dentro deste capítulo. Primeiramente, foi utilizada no RDH do PNUD, conforme afirmado acima, no qual foi descrita como liberdade do medo (*freedom from fear*) e liberdade de necessidades (*freedom from want*). O Relatório tentou aproveitar as reflexões do pós-Guerra Fria, juntamente com a emergência de novos temas e atores que emergiam do período. É necessário lembrar que neste período os temas de segurança eram restritos e enquadrados em um debate Leste-Oeste. Enquanto a questão do desenvolvimento era Norte-Sul.

Nef (1999) ressalta que neste período a segurança e o desenvolvimento não mais eram vistas através de perspectivas de soma zero, mas sim como ganho e perda quando colocados em conjunto, principalmente quando pensamos nas ameaças transfronteiriças como pobreza ou epidemias, por exemplo. Logo, altos níveis de segurança levam ao desenvolvimento, que promove segurança e altos níveis de desenvolvimento geram segurança, que promovem desenvolvimento. A segurança humana é fundamentada no desenvolvimento humano. Porém, o RDH foi recebido com ceticismo pelo G77 pois os Estados temiam se o conceito levaria a violações da soberania estatal, o que fez com que a segurança humana não fosse adotada durante a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social de Copenhague em 1995.

[19] Martin; Owen (2010) falam em duas gerações, pois unificam os dois primeiros "estágios".

Mesmo assim, a Rede de Segurança Humana (RSH), liderada pelo Canadá, foi capaz de unir esforços para campanhas de *advocacy* e levaram à assinatura da Convenção de Ottawa para banir minas terrestres em 1997 e do Estatuto de Roma, gerador do Tribunal Penal Internacional (TPI). A RSH era formada por uma coalizão de 13 países - Áustria, Canadá, Chile, Costa Rica, Grécia, Irlanda, Jordânia, Mali, Holanda, Noruega, Suíça, Eslovênia e Tailândia, além da África do Sul como observador. O Japão foi convidado para participar desde o início da rede, mas declinou em duas ocasiões devido a ênfase na intervenção humanitária e a reserva fundamental japonesa em usar a força sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU (TAKASU, 2015). A Rede se organiza inicialmente em torno da temática da Convenção de Ottawa, mas se formaliza em 1999. Além disso, liderou encontros ministeriais que discutiam questões como direitos humanos, prevenção de conflitos, HIV/AIDS, dentre outros.

Em 2000, foi criado o Fundo das Nações Unidas para a Segurança Humana (FNUSH) a fim de concretizar e operacionalizar o conceito ao financiar projetos relacionados à construção da paz, à restauração pós-conflito, a abordagens da pobreza persistente e crônica, à redução de risco de desastre, ao tráfico humano e à segurança alimentar, buscando traduzir segurança humana em atividades operacionais que proporcionem benefícios sustentáveis às pessoas e comunidades que tenham sua sobrevivência, dignidade e sustento ameaçados por algum motivo; além de empoderar os indivíduos para aumentar sua resiliência. O Fundo tem sido financiado primariamente pelo governo japonês. Eslovênia e Tailândia passaram a contribuir a partir de 2007. Possui gerenciamento compartilhado com o PNUD, UNESCO, ACNUR e WHO (HSU, 2009). Sendo um período de aplicação prática.

O segundo estágio ocorreu entre 2001 e 2003. O conceito é recuperado no debate sobre a ‘Responsabilidade de Proteger’ dentro

do Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (CIISE), liderada e patrocinada pelo governo canadense, e também nas discussões sobre a 'responsabilidade por desenvolvimento' iniciada pelo governo japonês na Comissão de Segurança Humana (CSH). Aqui o conceito aparece embebido de preocupações da agenda estatal e da agenda da segurança tradicional, principalmente da leitura realizada pelo governo canadense do que seria a segurança humana – focada largamente na segurança física das pessoas. O CIISE conta com a participação de acadêmicos e Estados patrocinadores. Já o terceiro estágio vai dos anos de 2004 a 2005, quando a segurança humana passa a ser o tema de agendas de reforma no sistema das Nações Unidas e em organismos regionais como a União Europeia.

Podemos afirmar que todas as abordagens dialogam, de alguma forma, com desenho inicial estabelecido no RDH do PNUD, que possui o desenvolvimento humano como tema central. Segurança humana é definida pela primeira vez no RDH de 1994, embora a expressão seja mencionada por Boutros Boutros-Ghali no relatório Uma Agenda para a Paz em 1992 e posteriormente seja citada cinco vezes no Relatório de 1993 para expressar o "desenvolvimento centrado nas pessoas". O relatório faz referência às preocupações da segurança humana como segurança de ameaças crônicas, que dificultam a realização pessoal (*freedom from want*) e a proteção física do indivíduo de ameaças (*freedom from fear*). Posteriormente, o debate sobre segurança humana vai se dividir entre aqueles que adotam uma definição ampla (que inclui *freedom from want* e *freedom from fear*) ou restrita (que privilegia *freedom from fear*) dentro da comunidade acadêmica e onde está concentrada a

maior parte dos debates e publicações da "agenda de segurança humana"[20].

Floyd (2007) afirma que a segurança humana nasce do "mundo do *policymaking*" como forma de demonstrar, ou mesmo justificar, a falta de capacidade analítica do termo, devido a sua definição inicial no RDH de 1994 e do uso do termo por potências médias como Japão, Canadá e Noruega. Contudo, é necessário notar que a elaboração do Relatório é um trabalho que envolve também a comunidade acadêmica, com liberdade editorial garantida pela própria Assembleia Geral e autonomia do Escritório do Relatório de Desenvolvimento Humano com relação ao PNUD, que o abriga. Sua autonomia editorial é garantida através de uma resolução especial da AGNU - A/RES/57/264 - que reconhece o RDH como um exercício intelectual independente e uma importante ferramenta para trazer atenção sobre desenvolvimento humano ao redor do globo.

A abordagem ampla, baseada no RDH de 1994, considera uma variedade de ameaças à integridade humana, incluindo – e algumas vezes, especialmente – subdesenvolvimento, pobreza e privação, evidenciando o quanto a agenda de desenvolvimento é crucial para a emergência do pensamento da segurança humana. O Relatório afirma que segurança humana concebe, em primeiro lugar, segurança de ameaças crônicas como fome, doenças e repressão, ou seja, estar livre de ameaças que prejudicam direitos, segurança e a vida das pessoas, estabelecendo a necessidade de o indivíduo ser livre do medo da violência de crimes e guerras (*freedom from fear*). E, em segundo lugar, proteção de rupturas repentinas e dolorosas nos padrões do dia a dia – seja em casa, no emprego ou nas comunidades

[20] Em 2004, a *Security Dialogue* publicou uma edição especial com a pergunta "O que é segurança humana?" para marcar os dez anos da segurança humana e reuniu os 21 acadêmicos que mais haviam expressado sua opinião sobre o termo, o que até hoje facilita a localização dos teóricos no debate entre amplo e restrito. Contudo, os 21 não estão representados na presente pesquisa.

–, ou seja, liberdade para o indivíduo ter acesso à saúde, bens econômicos e ambiente estável, que o relatório chama de estar livre de necessidades, vontades ou vulnerabilidades (*freedom from want*). Esta concepção ampla e orientada em questões de desenvolvimento foi muito bem recebida pelos círculos políticos, particularmente pela Comissão de Segurança Humana, dentro do sistema ONU, patrocinada pelo Japão. A Comissão de Segurança Humana - com Sadako Ogata e Amartya Sen como co-presidentes - foi estabelecida visando mobilizar apoio e promover maior compreensão da segurança humana; desenvolver mais a fundo o conceito como uma ferramenta operacional; e desenhar um plano de ação concreto para sua implementação. Para isso, publicaram o relatório "Segurança Humana Agora" em 2003 (UN, 2003).

O documento evidencia ainda que: a segurança humana deve ser uma preocupação universal; seus componentes são interdependentes; a forma mais fácil de garanti-la é através da prevenção; e ela é centrada nas pessoas. Além disso, o Relatório define sete aspectos como basilares para a abordagem: segurança econômica, alimentar, saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política. Portanto, o termo resulta em uma ampliação significativa das ameaças existentes e dos setores aos quais o conceito de segurança poderia ser aplicado: alimentação, saúde, meio ambiente, crescimento populacional, disparidade em oportunidades econômicas, migração, tráfico de drogas e terrorismo (UNDP, 1994). Dentre os defensores da definição ampla estão: King & Murray (2001), Hampson (2002), Alkire (2003), Thakur (2004), Tadjbakhsh & Chenoy (2007) e Kaldor (2007).

Thakur (2003, p. 347) afirma que segurança humana se preocupa com a proteção de pessoas de perigos que ameaçam a vida delas, independente se estas ameaças são enraizadas em atividades antropogênicas ou eventos naturais, se elas estão dentro ou fora do Estado, e se elas são diretas ou estruturais. O autor até reconhece

certa perda de rigor analítico dentro desta definição, mas acredita que o valor de ser inclusivo ao definir as ameaças seja mais importante. A crítica a esta compreensão ampla é que ela sacrifica a precisão analítica em favor de um convencimento sobre sua capacidade de normatizar amplas ameaças, o que pode ser um projeto normativo útil, mas deixa um número de variáveis/ameaças difíceis de operacionalizar (NEWMAN, 2004; KRAUSE, 2004; FLOYD, 2007; NEWMAN, 2010).

Já a abordagem mais restrita foca nas consequências humanas do conflito armado e nos perigos que eles apresentam aos civis por governos repressivos e por situações de falência estatal (*freedom from fear*). Possui maior influência da agenda de segurança e foca nas ameaças à integridade física ao invés de incorporar questões de desenvolvimento humano e empoderamento, como a abordagem anterior. Conflitos modernos refletem um alto nível de guerras civis e colapso estatal que resultam em um alto índice de vitimização e deslocamento de civis, especialmente mulheres e crianças. Dentre seus defensores estão Axworthy (2004) (ex-Ministro das Relações Exteriores canadense de 1995-2000 e figura central para a criação do programa de segurança humana do país), Evans (2004), Krause (2004) e MacFarlane & Khong (2006).

Krause (2004), que é a favor da definição onde o indivíduo deve estar livre do medo (*freedom from fear*), justifica a sua escolha em torno dos seguintes argumentos: (a) a definição ampla é simplesmente uma lista de desejos e (b) não existe ganhos claros entre ligar segurança e desenvolvimento. Para o autor, a definição mais restrita permite opções de ações políticas claras para combater ameaças diretas ao indivíduo, como, por exemplo, violência organizada. Por outro lado, para Mack (2004), se "insegurança" abarca quase todas as formas de dano ao(s) indivíduo(s), desde ameaças a dignidade até genocídio – crítica apontada por Paris (2001) –, perde qualquer poder descritivo. Mesmo que o autor

critique a definição ampla em termos das ameaças, acredita ser positivo ampliar o referencial da segurança para além do Estado. Se é o Estado que ameaça os cidadãos, como podemos protegê-los? Assim, a maior parte dos autores desse bloco acaba tendo um argumento favorável à intervenção externa como forma de resolução do conflito ou estabilidade das ameaças identificadas, ao invés de prevenção, políticas de desenvolvimento e empoderamento propostos na definição mais ampla. Segurança humana dentro deste bloco indica um compartilhamento de valores morais e políticos dentre um grupo diverso de atores.

Ainda existem autores como Thomas (2000), que buscam teorizar sobre a abordagem através da definição mais ampla. Ela afirma que segurança humana é um conceito integrativo que permite abrir caminho e estabelecer conexões das ameaças de setores específicos às pessoas no sistema internacional, ao invés dos Estados. Para a autora, segurança humana quer dizer a provisão de necessidades materiais básicas e a realização da dignidade humana, incluindo emancipação das estruturas de poder opressoras, de escopo e origem globais, nacionais ou locais. Assim, o conceito provê a linguagem e o raciocínio necessários para levantar as preocupações da maioria da humanidade e, para que exista a aplicação prática, é necessária participação *bottom up*.

Ademais, Thomas (2000) ressalta que o conceito de segurança humana difere fundamentalmente das noções de "segurança individual" na acepção liberal. Para a autora, segurança humana é distante de elementos liberais de competição e possessão individualista – ou seja, a extensão do poder privado, baseado no direito da propriedade e de escolha no mercado. Ao contrário, segurança humana descreve a condição da existência em que necessidades materiais básicas são atingidas e na qual a dignidade humana, incluindo participação significativa na vida da comunidade, pode ser realizada. Tal segurança humana é indivisível, não pode ser

buscada por ou para um grupo à custa de outro. Assim, enquanto a suficiência material se encontra no núcleo do conceito, ele também engloba dimensões não materiais na busca de formar um todo qualitativo. Em outras palavras, suficiência material é condição necessária, mas não é suficiente, uma vez que segurança humana vai além da sobrevivência física. A autora ainda afirma que, para simplificar, é possível considerar diferentes aspectos pensando em termos da distinção entre quantitativo e qualitativo, em que o primeiro se refere à pobreza de renda e a segunda à pobreza humana; o primeiro envolve poder de compra e o segundo poder de valores e ideais.

A contribuição da segurança humana para os estudos de segurança é designar o(s) indivíduo(s) ao invés do Estado como o objeto referência da segurança, focar em prevenção e não somente em respostas para crises, além de buscar condições para que o indivíduo esteja livre de ameaças e empoderado para buscar e usufruir das suas próprias liberdades. Contudo, isso não exime o Estado de suas funções, que pode e deve proteger os seus indivíduos, deixando-os livres de ameaças. Mas a comunidade, a nação e outros grupos também passam a ser referências da segurança. Segurança humana promete um foco nas pessoas, mas, de forma mais ampla, em valores e em objetivos como dignidade, equidade e solidariedade. Para isso é necessário que o indivíduo mude de *status*, não sendo mais subordinado ao Estado, mas um ator de peso relevante, ou mesmo igual, perante o sistema internacional. Como Graham & Poku (2000) estabelecem, os indivíduos devem ser pessoas ao invés de cidadãos, ou seja, a ideia de que o indivíduo alcançou o *status* de "todo" nele mesmo. Com a segurança humana, ele/ela se torna o último ator a ser levado em consideração, ao qual todos os outros instrumentos e atores periféricos são subordinados. Elevar a pessoa dessa forma é possível ao definir o novo ator em termos das suas vulnerabilidades em busca da mudança.

Podemos argumentar, ainda, que esta abordagem busca influenciar a construção de uma nova perspectiva para a segurança internacional que não somente seja mais ampla e inclusiva em termos de seu referencial analítico e de compreensão das ameaças, mas que exerça também influência na construção de uma sociedade global ao enfatizar valores comuns em detrimento do interesse nacional, bem como ao empoderar o indivíduo para que ele julgue suas necessidades e possa buscá-las. Por mais que existam diferentes compreensões do que consiste a segurança humana, conforme apresentado acima, buscaremos realizar a análise proposta no presente artigo na definição mais ampla da Escola, pois tal visão acaba por abarcar a visão mais restrita também.

O RELATÓRIO DA COMISSÃO INTERNACIONAL SOBRE INTERVENÇÃO E SOBERANIA ESTATAL (CIISE) E A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

Como afirmamos anteriormente, a Rede de Segurança Humana foi criada para promover o conceito de segurança humana como instrumento político e seu objetivo era influenciar a agenda de segurança internacional em 1999. Tal iniciativa partiu dos governos do Canadá e da Noruega (MACFARLANE; KHONG, 2006), sendo composta por ministros das relações exteriores de 13 países que, com encontros anuais, concordaram em buscar iniciativas coordenadas, formais e informais. No primeiro encontro, em Lysøen, o foco da visão da segurança humana era tanto sobre o indivíduo livre do medo (*freedom from fear*) quanto sobre o indivíduo livre de necessidades (*freedom from want*), mas os encontros subsequentes ampliaram ou desdobraram a lista de políticas ou objetivos programáticos focalizados na compreensão da segurança humana somente como liberdade do medo (*freedom from fear*), tratando das seguintes

temáticas: armas leves, crianças em conflitos armados, minas terrestres, grupos armados não estatais e segurança pública. Também assuntos como o impacto da pandemia de HIV/AIDS, educação sobre direitos humanos, mudança climática e a ligação entre segurança e desenvolvimento estavam em pauta.

É possível notar que a RSH funciona como uma facilitadora. Krause (2014) afirma que esta rede é uma formadora de agenda na área de proliferação e mal-uso de armas leves, bens de conflito e crianças soldado, sendo vista como uma extensão do grupo informal dos Estados que haviam trabalhado juntos com sucesso no processo de Ottawa sobre minas terrestres antipessoais (2014). Desta forma, a RSH abriu espaço para outras iniciativas em termos de formação de rede entre Estados dispostos a defender uma agenda específica, principalmente para a CIISE. Mesmo que não exista uma relação institucional entre ambas, o protagonismo do governo canadense nas duas iniciativas com a sua leitura restrita do que era segurança humana é clara. Assim, o governo canadense cunha a Responsabilidade de Proteger em 2001, através da discussão da relação entre soberania estatal, intervenção e direito internacional. A Comissão possui como objetivo final produzir um Relatório que busca responder, "(...) se e quando é apropriado para estados tomarem ações coercitivas – e particularmente militares – contra outro estado pelo propósito de proteger pessoas em risco nesse outro estado" (ICISS, 2001).

Enquanto na temática do desenvolvimento temos o RDH como marco inicial para definir a abordagem, é possível argumentar que o marco inicial da agenda de segurança é o Relatório da CIISE. O próprio documento afirma ser a resposta ao então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, que na 54ª Sessão da AGNU de setembro de 1999 solicitou aos Estados Membros que buscassem um terreno comum nos princípios da Carta das Nações Unidas e atuassem na defesa da nossa humanidade compartilhada. Adicionalmente, a

Comissão é a resposta da comunidade internacional para as falhas e inações dos anos 1990 em termos de intervenções humanitárias, ou seja, é a agenda de segurança focando na liberdade do medo (*freedom from fear*) e buscando compreender – através da cooperação de atores estatais e não-estatais – de que forma podemos falar do foco no indivíduo em termos de segurança sem ferir a soberania do Estado e compreender qual é a responsabilidade da comunidade internacional para com esses indivíduos, uma vez que os próprios Estados-Nação não estão sendo capazes de suprir suas necessidades básicas e muitas vezes violando direitos.

Contudo, o Relatório olha para segurança humana através de uma percepção restrita, a da segurança do indivíduo de ameaças físicas somente, e esta é a primeira "definição" ou "contraproposta" que a agenda de segurança faz à definição do RDH. É possível argumentar que a própria conjuntura histórica dos anos 1990 aliada com a liderança canadense induziu a discussão focada nas questões da soberania e intervenção humanitária, não permitindo que questões como desenvolvimento, saneamento básico ou empoderamento fossem incorporadas na compreensão de segurança do Relatório. A CIISE é criada em setembro de 2000, pelo primeiro-ministro canadense do período, Jean Chrétien, com um mandato para construir uma compreensão mais ampla do problema de reconciliar intervenção com fins de proteção humana e soberania (ICISS, 2001), focando no desenvolvimento de políticas que buscassem tirar o sistema internacional, principalmente a ONU, da paralisia, inação e erros dos anos 90 a ser comunicado na 56ª sessão da AGNU. A Comissão contava também com o apoio de fundações dos EUA (MACFARLANE; KHONG, 2006).

Chefiada por Gareth Evans e Mohamed Sahnoun, a CIISE foi composta por outros 10 acadêmicos, diplomatas e políticos de

diversas nacionalidades[21]. Estes redigiram o Relatório de forma unânime, ou seja, o documento não enfatiza nenhuma preferência apontada pelos membros da Comissão. Cabe notar que a própria publicação ressalta que alguns membros gostariam de ter criado critérios mais amplos, enquanto outros mais específicos e com maior ou menor flexibilidade para intervenção militar fora do escopo do Conselho de Segurança. Para tal foram constituídos um Conselho Consultivo, um Time de Suporte e um Time de Pesquisa. Além da composição da Comissão, para detalhar a elaboração do Relatório, existe, inclusive, um volume suplementar chamado "Pesquisa, Bibliografia e *Background*" (ICISS, 2001b), no qual 114 páginas detalham a bibliografia utilizada como base para o Relatório como um todo, que contou com o auxílio do professor Neil MacFarlane da Universidade de Oxford, mais uma vez evidenciando que este é um esforço majoritariamente acadêmico, mas neste caso, ao contrário do RDH, com financiamento e suporte estatal. Este possuiu financiamento de organizações internacionais como *Carnegie Corporation of New York*, *William and Flora Hewlett Foundation* e a *Simons Foundation,* além do governo canadense que doou um milhão de dólares e também recebeu contribuições dos governos do Reino Unido e Suíça.

O Conselho Consultivo, presidido pelo Ministro canadense Lloyd Axworthy, foi desenhado e composto por personalidades políticas, acadêmicas e diplomatas de diversas nacionalidades[22]. Ele

[21] Mohamed Sahnoun (diplomata algeriano) e Gareth Evans (acadêmico e político australiano) são co-presidentes, acompanhados de: Gisèle Côté-Harper (advogada e acadêmica canadense), Lee Hamilton (político norte-americano), Michael Ignatieff (acadêmico e político canadense), Vladimir Lukin (ativista político russo), Klaus Naumann (ex- militar alemão), Cyril Ramaphosa (político, empresário e ativista sul africano), Fidel Ramos (ex-presidente filipino), Cornelio Sommaruga (diplomata e advogado suíço), Eduardo Stein (diplomata e político guatemalteco) e Ramesh Thakur (acadêmico indiano).
[22] Lloyd Axworthy (político e acadêmico canadense), Maria Soledad Avelar (diplomata chilena), Dr. Hanan Ashrawi (político palestino), Robin Cook (diplomata britânico),

tinha a função de auxiliar a Comissão a embasar o Relatório em realidades políticas correntes e assistir na constituição de engajamento político e público necessário para dar seguimento às recomendações do mesmo. O Conselho encontrou-se pessoalmente com a Comissão em junho de 2001, enquanto a Comissão realizou cinco encontros entre 2000 e 2001 (Ottawa em novembro de 2000; Maputo em março de 2001; Nova Deli em junho de 2001; Wakefield em agosto de 2001; Bruxelas em setembro de 2001). Também existiu um encontro informal da Comissão em Genebra em fevereiro de 2001 contando com membros presentes e via *conference call,* além de múltiplos encontros em pequenos grupos dos membros da Comissão, mesas redondas e consultas (ICISS, 2001).

Na primeira reunião da Comissão foi considerada uma série de questões centrais, identificadas as mais relevantes e definida a abordagem geral para que então se elaborasse e circulasse um rascunho da publicação. Este esboço foi considerado no encontro de Genebra no início de fevereiro e foi expandido em Maputo, a partir do qual uma versão mais robusta foi produzida em maio e circulou entre os membros da Comissão para consideração e comentários iniciais no encontro em Nova Deli, onde alterações significativas foram realizadas. Assim, uma nova versão do esboço foi produzida e circulada no início de julho, com os devidos comentários dos membros da Comissão por escrito. Por fim, os co-presidentes se encontraram em Bruxelas para produzir um rascunho ainda mais extenso, com novos *inputs*. O esboço dos copresidentes foi distribuído para os membros uma semana antes do encontro de

Jonathan Fanton (acadêmico norte-americano), Professor Bronislaw Geremek (acadêmico e político polonês), Rosario Green Macías (diplomata mexicana), Dr. Vartan Gregorian (acadêmico iraniano/norte americano), Dr. Ivan Head (acadêmico canadense), Patrick Leahy (político norte americano), Amre Moussa (diplomata egípcio), George Papandreou (diplomata grego), Dr. Surin Pitsuwan (diplomata tailandês), Dr. Mamphela Ramphele (médica, política e acadêmica sul africana), Adalberto Rodríguez Giavarini (diplomata argentino).

Wakefield a fim de que fosse discutido, em detalhe, durante quatro dias; somente então os termos do Relatório foram acordados por unanimidade. Um outro encontro da Comissão ainda ocorreu em Bruxelas no final de setembro para considerar as implicações dos ataques do 11 de setembro de 2001 para o documento, o que resultou em diversos ajustes no texto final (ICISS, 2001).

Buscando tanto enriquecer o conteúdo que deveria compor o Relatório quanto garantir que a Comissão ouvisse uma ampla variedade de visões ao longo de seu mandato, aconteceram onze mesas redondas regionais e consultas nacionais ao redor do mundo, conduzidas entre janeiro e julho de 2001. Pelo menos um dos presidentes da Comissão estava sempre presente nestas consultas. Outros membros da Comissão incluíam atores governamentais, não-governamentais e sociedade civil; universidades, instituições de pesquisa e *think tanks*. Antes de cada consulta, compartilhou-se entre estes participantes um documento com as principais questões sob a perspectiva da Comissão para estimular o debate e participantes específicos foram convidados a preparar contribuições e apresentá-las para que a Comissão pudesse utilizar a *posteriori* esse novo material produzido. Outro participante em cada uma das mesas redondas foi selecionado para produzir um relatório resumido dos procedimentos e resultados de cada mesa.

A mesa redonda de Santiago, por exemplo, foi presidida por Francisco Rojas Aravena da *Faculdad Latinamericana de Ciencias Sociales do Chile*[23] e na fala inicial feita pela Ministra das Relações

[23] também contou com a participação de: María Soledad Alvear, Ministra das Relações Exteriores do Chile; Rodrigo Atria, Ministério da Defesa do Chile; Carmen Avila, Ministério das Relações Exteriores do Panamá; Mario José Avila Romero, Ministério das Relações Exteriores da Nicarágua; Enrique Bernales, Comissão Andina de Juristas; Luis Bitencourt, Programa Latino Americano do Centro Woodrow Wilson; Lara Blanco, Arias Foundation da Costa Rica; Arturo Cabrera, Ministro das Relações Exteriores do Equador; Roberto Cajina, Chefe do Projeto sobre Relações Civil-Militares da Nicarágua; Policarpo

Exteriores do Chile, Maria Soledad Alvear, se referiu a intervenções como questões de vida ou morte e questões estas que as organizações internacionais não estavam sendo capazes de responder de forma apropriada, uma vez que violações e massacres continuavam ocorrendo. Ela enfatizou, ainda, que a história da América Latina e do Caribe possui uma estrutura doutrinal que se opõe a intervenções unilaterais e favorece o respeito à soberania dos Estados. Por mais que a região confie na Carta da ONU, as decisões do CSNU podem

---

Callejas Bonilla, Ministério das Relações Exteriores de Honduras; Fernando Cepeda, Universidade dos Andes da Colômbia; Juan de Dios Parra, Associación Latinoamericana de Derechos Humanos do Ecuador; Paul Durand, Embaixada Canadense no Chile; Juan Eduardo Eguiguren, Ministério das Relações Exteriores do Chile; Rodrigo Espinosa, Ministério das Relações Exteriores do Chile; Dra Berta Feder, Ministério das Relações Exteriores do Uruguai; Clemencia Forero Ucrós, Ministério das Relações Exteriores da Colômbia; Andelfo García, acadêmico chileno; Paulina García Donoso de Larrea, Ministério das Relações Exteriores do Equador; Jorge Luis Gómez, Ministério das Relações Exteriores da Argentina; Juan Manuel Gómez-Robledo Verduzco, Ministério das Relações Exteriores do México; Antonio González, Ministério das Relações Exteriores da Colômbia; Gerard Granado, Conferência Caribenha de Igrejas de Barbados; Ivelaw Griffith, Universidade Internacional da Flórida, EUA; Jorge Heine, Fundação Chile XXI, Chile; Maria Teresa Infante, Ministério das Relações Exteriores do Chile; Jeannete Irigoin, Instituto de Estudos Internacionais, Chile; Gustavo Iruegas, Ministério das Relações Exteriores do México; Javier Jiménez, Ministério das Relações Exteriores da Bolívia; Oscar Llanes Torres, Academia Diplomática do Paraguai; Salomón Lerner Ghitis, Transparência, Peru; Ernesto Lopez, Univesidade Quilmes, Argentina; Delma Miralles, Ministério das Relações Exteriores da Venezuela; Wagner Obando, Ministério das Relações Exteriores da Costa Rica; Elda Paz, Ministério das Relações Exteriores do México; Helí Peláez Castro, Ministério das Relações Exteriores do Peru; Bernardo Pericás, Ministério das Relações Exteriores do Brasil; Miguel Pichardo, Ministério das Relações Exteriores da República Dominicana; Rodrigo Qintana, Ministério das Relações Exteriores do Chile; Juan José Quintana, Ministério das Relações Exteriores da Colômbia; Augusto Saá Corriere, Ministério das Relações Exteriores do Equador; Guillermo Saenz de Tejada, Ministério das Relações Exteriores de Guatemala; Andrea Sanhueza, Corporação Participa, Chile; Elizabeth Spehar, Secretariado da Organização dos Estados Americanos, EUA; Gabriel Szekèly, Aliança dos Cidadãos, México; Carlos Portales, Ministério das Relações Exteriores do Chile; Claudio Troncoso, Ministério das Relações Exteriores do Chile; Juan Gabriel Valdes, Missão Permanente do Chile para a ONU; Alberto Van Klaveren, Ministério das Relações Exteriores, Chile; Edmundo Vargas, Ministério das Relações Exteriores do Chile; José Miguel Vivanco, Human Rights Watch, EUA; e Luís Winter, Ministério das Relações Exteriores do Chile. ICISS, 2001b.

ser bloqueadas pelos interesses de seus membros e assim não responder com a rapidez necessária às situações que demandam intervenção internacional e então ela sugeriu que "como salvar vidas deve sempre ser o interesse maior, devemos ser capazes de criar mecanismos novos e originais" (ICISS, 2001). O documento inicial propunha a ideia de "multilateralismo cooperativo" como base para construir consenso e processo decisório nas questões centrais do sistema internacional, incluindo intervenção humanitária. Esta abordagem seria positiva, prática e baseada em ideais como paz e prosperidade, além de adotar um conceito de segurança mais holístico.

Esta proposta foi bem aceita pelos presentes, que concordaram na necessidade da revisão do conceito de segurança. Porém, não houve consenso sobre qual conceito deveria ser utilizado. O próprio suplemento do Relatório afirma: "devido à falta de ferramentas teóricas compreensivas para explicar os fenômenos mais recentes dentro da arena internacional, novos nomes, como "segurança ambiental", "segurança cidadã", e "segurança humana", têm aparecido." (ICISS, 2001, p. 370) Além disso, sugeriu-se que a própria globalização tornara o conceito de soberania obsoleto, uma vez que as ameaças atuais, novas ou antigas, são de natureza transnacional e, desta forma, ignoram fronteiras territoriais. Outros pontos discutidos na mesa redonda foram: (i) quando intervenção militar externa deve ser considerada e por que, inclusive considerando as prioridades e limiares; (ii) quando não intervir e por quê; (iii) o impacto de intervenções militares externas da perspectiva política, econômica e social; e (iv) intervenção "para democracia".

Briefings regulares também eram realizados nas capitais governamentais bem como nas missões diplomáticas em Ottawa, Genebra e Nova Iorque em junho de 2001, nas quais representantes da Comissão se encontravam com representantes de diversas Missões Permanentes bem como com o Secretário Geral Kofi Annan

e os principais membros do secretariado da ONU. Consultas também ocorreram em Genebra em janeiro com os chefes ou representantes seniores das principais organizações internacionais: Escritório da ONU em Genebra, Comissão de Direitos Humanos, Alto Comissariado da ONU para Refugiados, Organização Mundial da Saúde, Organização Internacional da Migração, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Escritório para Coordenação de Assuntos Humanitários (ICISS, 2001).

Paralelamente às consultas, montou-se um programa de pesquisa extensivo para sustentar o trabalho da Comissão e complementar os esforços também das mesas redondas e das discussões que ocorreram na ONU, em níveis regionais e em demais fóruns. Assim, foi criado um time de pesquisa internacional, chefiado pelo americano Thomas Weiss (professor da *City University of New York* e também codiretor do Projeto de História Intelectual da ONU) e o zimbabuense Stanlake Samkange (advogado e ex-redator de discursos do Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali) (ICISS, 2001). Weiss e seu consultor de pesquisa canadense, Don Hubert, assumiram a responsabilidade primária de produzir artigos de pesquisa para o volume suplementar, enquanto Samkange era o *rapporteur* e assistiu a Comissão na redação dos esboços do seu relatório. O objetivo por trás desta iniciativa foi disseminar o conceito criado pelo Relatório.

A Responsabilidade de Proteger é o conceito criado pelo Relatório ao comparar intervenção humanitária com segurança humana, mas sua ênfase reside na primeira. Ele consiste basicamente na noção de que o Estado possui a responsabilidade de proteger a sua própria população de riscos de conflitos e repressão estatal ou colapso, enquanto a comunidade internacional possui a responsabilidade de intervir quando Estados são incapazes ou não querem assegurar seus nacionais e assegurar a liberdade do medo (*freedom from fear*) (ICISS, 2001).

O conceito vem da mesma linha de pensamento da segurança humana ao referir-se aos direitos fundamentais do ser humano. Em gerenciamento de conflito, estes dois conceitos enfatizam a necessidade de focar novamente no indivíduo quando compreendemos segurança internacional e suas ameaças pela comunidade internacional. É importante mencionar que a Comissão, ao longo do Relatório, afirma, repetidamente, que acredita que intervenções devem ocorrer, mas somente em caso de violações massivas de direitos humanos, que sejam derivadas de conflitos internos, insurgência, repressão ou fraqueza do Estado ou quando o Estado é incapaz ou relutante por algum motivo em solucionar o problema. Contudo, a Responsabilidade de Proteger não abarca somente intervenção, uma vez que a Comissão estabelece que a responsabilidade da comunidade internacional frente às questões humanitárias está dividida em três etapas: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir (ICISS, 2001).

A compreensão da responsabilidade de prevenir é um desdobramento de algo que já vinha ocorrendo dentro das próprias Nações Unidas, cujas resoluções já tomavam uma posição de prevenção de conflitos. O Relatório, então, enfatiza que para uma base sólida para prevenção de conflitos é necessário um forte comprometimento estatal a fim de assegurar o bem-estar dos cidadãos e boa governança. Os avisos antecipados dos governos nacionais à ONU são tidos como soluções pelo documento, buscando deixar clara a situação do país.

De todo modo, a própria publicação já previa dificuldades uma vez que o próprio Estado poderia não ser claro com estes dados, levantando uma questão de credibilidade. Ainda dependemos de organizações não governamentais como Anistia Internacional, *Human Rights Watch*, agências especializadas da ONU e outras que têm presença em campo para divulgação de dados de violações de

direitos humanos para trabalhar na prevenção e aviso antecipado. Em convergência com a segurança humana, o Relatório faz menção à perda de vidas de forma direta e arraigada. Perdas de vida de forma direta seriam por questões envolvendo liberdade do medo (*freedom from fear*) e as arraigadas envolvendo questões referentes à liberdade de necessidades (*freedom from want*), tais como pobreza, distribuição desigual de recursos e repressão política. A prevenção pode ser realizada através de fortalecimento institucional, podendo envolver inclusive o Secretário Geral na busca de maior estabilidade econômica por meio da mediação de escritórios internacionais, por exemplo.

Já a responsabilidade de reagir entra em ação quando a prevenção falha e o Estado não é capaz ou se ausenta, pelos motivos mais variados, a acabar com as violações massivas aos direitos humanos. As medidas de reação, intervenção ou coerção podem ser econômicas, políticas ou jurídicas e como último recurso ou casos extremos a ação militar é considerada. Assim, o próprio Relatório afirma que a intervenção militar a favor dos direitos humanos é uma medida extraordinária e excepcional e, sendo assim, ela deve respeitar os seguintes requisitos: causa justa, intenção correta, último recurso, medidas proporcionais e perspectivas razoáveis (ICISS, 2001). Vale ressaltar que causa justa é definida no relatório como quando existe intenção ou perda de vida em grande escala, seja com intenções genocidas ou não, podendo partir do Estado como ação deliberada ou não, ou de sua incapacidade, negligência ou fragilidade; ou quando existe intenção ou "limpeza étnica" em larga escala através de expulsão forçada, assassinato, atos de terror ou estupro (ICISS, 2001, p. 32).

O Relatório também discute os desdobramentos que vão além da prevenção e reação propriamente ditas, trazendo a questão da responsabilidade de reconstruir. Então, se ocorrer intervenção militar e houver incapacidade do Estado em prover mínima proteção

aos seus nacionais, é necessário que exista um comprometimento da comunidade internacional na reconstrução das estruturas, incluindo meios de promover uma paz duradoura a partir da boa governança e do desenvolvimento sustentável (ICISS, 2001). Isso retoma a lógica da liberdade de necessidades (*freedom from want*) da segurança humana, uma vez que aqui a preocupação não é somente a segurança física do cidadão, mas seu bem-estar como um todo. O documento reconhece que, historicamente, a questão da responsabilidade da reconstrução não recebia o devido foco e era mal administrado uma vez que a saída das forças que intervinham não era planejada e sim descompromissada. Além disso, existe um componente importante na construção da paz que consiste em colocar antigos oponentes, lado a lado, para trabalhar na construção da paz e reconstruir seu país, buscando criar emprego, moradia e novas condições de vida, o que muitas vezes depende de um mediador internacional. Em suma, o Relatório enfatiza três áreas onde a reconstrução deve focar: (i) segurança, (ii) justiça e (iii) desenvolvimento econômico.

Na elaboração deste relatório, também é possível observar uma participação significativa de pesquisadores e debate acadêmico na construção do que seria a segurança humana ou mesmo da forma pela qual a intervenção humanitária seria "reinterpretada" aos olhos da segurança humana, o que resultou na Responsabilidade de Proteger. A participação e envolvimento dos Estados, Organizações Internacionais e atores da sociedade civil acontece de maneira mais contundente, em uma verdadeira tentativa de construir uma rede de *advocacy* transnacional. Mesmo assim, é possível notar que a interpretação do governo canadense do que é segurança humana, restrita e focada na ausência de ameaças física (*freedom from fear*), acaba por influenciar o conteúdo final do mesmo de forma latente – por mais que exista um notável esforço na composição da variedade de nacionalidades entre os especialistas envolvidos no processo.

A primeira 'contraproposta' da agenda da segurança ao conceito de segurança humana surge então ainda influenciada de forma significativa pela segurança tradicional, com foco no Estado como provedor de segurança e nas ameaças físicas somente, praticamente ignorando a ampliação dos temas de segurança que vinha ocorrendo desde o final da Guerra Fria. Como consequência, discutem somente quando e como atores internacionais devem intervir para proteger indivíduos em casos nos quais seus governos são incapazes de oferecer proteção ou são os próprios violadores de direitos. É possível argumentar que o segundo estágio da segurança humana perde o foco do conceito e retorna para a concepção tradicional da segurança.

CRÍTICAS À SEGURANÇA HUMANA

É necessário lembrar que a falta de consenso da agenda de segurança humana acaba abrindo espaço para críticas. Uma das acusações é de ser um conceito vago e Roland Paris (2001) é uma das principais vozes neste sentido, quando escreve:

> [s]egurança humana é como "desenvolvimento sustentável" – todo mundo é a favor, mas poucos têm uma ideia clara do que quer dizer. Definições existentes de segurança humana tendem a ser extraordinariamente expansivas e vagas, incluindo tudo desde segurança física até bem-estar psicológico, o que provê aos *policymakers* pouquíssima orientação na priorização de objetivos de política rivais e aos acadêmicos pouco senso do que, exatamente, deve ser estudado (PARIS, 2001, p. 88).

Krause (2004) ainda afirma que é uma "lista de desejos" enquanto Chandler (2008) critica a não priorização das ameaças. Tadjbakhsh & Chenoy (2007, p. 38) afirmam que "fazer um conceito aplicável à realidade significa permitir a priorização e distribuição de recursos; em uma palavra, moldar a agenda política". A ideia é que nenhuma definição de segurança deva priorizar uma ameaça em detrimento da outra, as definições devem tratar ameaças aos indivíduos de forma objetiva e, ao desenhar uma política, serem capazes de avaliar a gravidade de cada uma. Owen (2008) ainda afirma que existe liberdade analítica para estudar segurança humana, podendo ela ser estudada como variável dependente ou independente, porque insegurança pode ser tanto causa quanto consequência de violência.

Floyld (2007) ainda aponta que uma das grandes dificuldades conceituais não é a vasta lista de ameaças, mas a forma em que se dá a provisão da segurança humana. Para a autora, o indivíduo por si não está na posição de prover a sua própria segurança e seu direito de sobrevivência e, portanto, a provisão deve ser garantida por uma entidade maior, seja a sociedade, o Estado ou alguma instituição. Por mais que alguns autores afirmem que a segurança humana desafia o papel do Estado como o único provedor de segurança isso não é verdade, afinal, um Estado não é o único ator político e pode na verdade ameaçar a sua própria população ao invés de assegurar a sua segurança (MACK, 2004). Segurança humana como conceito leva à democratização da segurança e das relações internacionais. As pessoas se tornam *stakeholders* em uma segurança comum e o Estado apoia o seu empoderamento (HAMPSON, 2002; EVANS, 2004).

Ambrosetti (2008) em sua resposta às críticas de Chandler (2008) afirma que enquanto é verdade que a estrutura da segurança humana aparenta servir aos interesses do poder, não podemos depreciar as possibilidades teóricas da segurança humana de forma

apressada. Para o autor, o discurso da segurança humana toma agência própria e então é necessário examinar empiricamente de que forma a segurança humana altera o conteúdo e a prática das relações de poder. A segurança humana possui o potencial de alterar as "regras do jogo", práticas políticas e identidades dos atores e somente mensurações empíricas serão capazes de demonstrar se segurança humana serviu a necessidade da emancipação ou a interesses de poder.

A segurança humana busca desafiar atitudes e instituições que privilegiam *high politics* sobre experiências pessoais de privação e insegurança. Contudo, isso não significa que a segurança humana colide com a segurança do Estado, pois o Estado permanece como provedor principal de segurança em situações ideais. É possível argumentar que seriam funções complementares, mas estamos falando de situações ideais, onde o Estado está cumprindo com as suas funções. Neste cenário ideal, o indivíduo pode sim contribuir para ser o provedor da sua própria segurança, pois ele pode garantir alguns dos aspectos basilares estabelecidos no RDH – segurança econômica, alimentar, de saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política. Mesmo que dependa de alguma infraestrutura e estabilidade do Estado, o indivíduo consegue evoluir de forma independente na segurança alimentar, pessoal, comunitária e política principalmente. Desta forma, os indivíduos podem vir a ser *qua* pessoas ao invés de *qua* cidadãos, onde o indivíduo alcança o status de "todo" nele mesmo como Graham e Poku (2000, p. 17) argumentam, o patamar de ator com *status* igualitário ao do Estado.

Buzan (2004) argumenta que a concepção agrega pouco ou nenhum valor analítico, afinal ao empregar a segurança humana, somos conduzidos a uma compreensão reducionista da segurança e reforça-se que existe uma tendência errônea de idealizar a segurança individual como o objetivo final desejado. Por outro lado, Nef (1999) afirma que o sistema internacional é tão forte quanto o seu elo mais

fraco: a segurança de seus indivíduos, ou seja, uma ameaça aos indivíduos é uma ameaça à segurança internacional. Assim, a ordem internacional não depende somente da soberania e viabilidade dos Estados, mas também dos indivíduos bem como dos seus sensos de segurança (HAMPSON, 2002). Mack (2004) ainda ressalta que muitos analistas falham ao levar em consideração as causas de conflitos civis, ou seja, ao analisar o nível doméstico, o nível do indivíduo; o autor evidencia o quanto a Escola de Copenhague não valoriza o foco no indivíduo e ainda prioriza o Estado como referência da segurança, deixando de observar, por exemplo, que a pobreza extrema pode levar a maiores índices de crimes ou migração ou mesmo redes atuando com tráfico de drogas, armas e pessoas.

Como afirma Hubert (2004), existe uma questão moral de legitimidade da intervenção internacional ou ação militar contra atrocidades como genocídio, por exemplo. Apesar disso, possui relevância e impacto político pela sua influência em Ottawa e no TPI. A própria securitização é mais embutida da noção da necessidade de força militar ou ação militar como forma de solução da ameaça e já sabemos que essa não é uma garantia de bem-estar para o indivíduo; pelo contrário, ela costuma trazer um volume alto de danos colaterais. Esse tipo de ação é considerado como solução pelos adeptos da definição restrita, ou seja, aquela baseada na segurança física que então permite opções de ações políticas claras para combater ameaças diretas ao indivíduo. Enquanto a definição mais ampla da segurança humana trata de questões que estão fora do escopo das questões que seriam securitizadas, por exemplo falta de saneamento básico e incidência de tráfico humano.

Buzan (2004) ainda argumenta que se o objeto de referência da segurança humana é a coletividade, então a segurança societal da Escola de Copenhague é um conceito melhor. Já se o objeto de referência é o indivíduo ou a raça humana como um todo, pouco ou nada de sua agenda difere da agenda de direitos humanos e, dessa

forma, o autor ainda questiona a inclusão de “segurança” no que defende ser, majoritariamente, uma agenda de direitos humanos. Segurança societal, para Buzan (1991), é "(...) a manutenção de condições cabíveis para a evolução de padrões tradicionais de linguagem, cultura, identidade étnica e religiosa e costumes". As ameaças societais podem ser compreendidas como migração, onde os fluxos de pessoas poderiam alterar as práticas e os costumes locais; competição horizontal, ou seja, influência de comunidades próximas; competições verticais, como a criação de uma identidade europeia; e a *depopulation*, a extinção de uma identidade em decorrência de processos de eliminação como guerra, doenças e genocídio.

O objeto de referência da segurança humana é de fato o indivíduo ou a coletividade deles e sua abordagem difere da agenda de direitos humanos uma vez que não se propõe a definir os direitos universais aos quais as pessoas podem buscar e clamar, mas sim alterar a referência da segurança, trazer as questões do nível doméstico para o debate de segurança internacional, prover novas ferramentas de ação e prevenção que busquem o bem-estar das pessoas no longo prazo. Ademais, ela auxilia na identificação de quais direitos estão em questão, mas não os define, como faz os direitos humanos. Já com relação à segurança societal, ela difere da segurança humana na medida em que a segunda não se ocupa de identidades, por mais que ambas tenham o indivíduo como objeto de referência e algumas ameaças inclusive coincidam, como a migração e o genocídio, por exemplo. Ao olhar para tais ameaças, a preocupação da segurança humana é o bem-estar do indivíduo; não só a sua integridade física, mas suas capacidades de exercer seus direitos em liberdade além de suas atividades econômicas. Os conceitos podem ser complementares, contudo, para algumas pessoas o risco da perda ou enfraquecimento da identidade, cultura e costumes pode ser uma ameaça à sua segurança. Abaixo, apresentamos um quadro comparativo da segurança humana e da

ideia de segurança no sentido mais tradicional para facilitar a compreensão do leitor sobre a abordagem que foi explanada acima.

Quadro 1 - Segurança humana *versus* segurança tradicional

	Segurança Humana	***Segurança***
***Objeto de referência:* segurança para quem/ o que?**	Indivíduo(s), pessoas, comunidades e Estado	Estado e sistema internacional
***Percepção de ameaça:* segurança de que?**	Violações de direitos (por atores estatais e não estatais), degradação ambiental, pobreza, violência, crise econômica, desastre natural, fluxos migratórios	Invasão de território, mobilizações de forças armadas, guerra
***Os meios de proteção:* segurança por quais meios?**	Empoderamento do indivíduo, desenvolvimento humano, parcerias com atores estatais e não estatais, diplomacia, poder militar, garantia de direitos humanos	Poder militar, diplomacia, negociação, dissuasão, alianças, segurança coletiva
***Valores:* segurança de que valores?**	Direitos humanos, desenvolvimento humano, dignidade, segurança e proteção de indivíduos, democracia	Sobrevivência

Fonte: ROCHA, 2017.

É possível afirmar então que um dos maiores problemas da segurança humana é o fato de suas forças serem também suas fraquezas. Por um lado, sua abrangência conceitual é importante; por outro, contudo, essa imprecisão pode ser utilizada por governos de médio poder para conduzir sua política externa ou mesmo como

ferramenta de discurso para potências sem que mudem verdadeiramente o seu comportamento. Enquanto isso, no campo acadêmico, a falta de uma definição consensual da segurança humana é citada como uma barreira para o trabalho nessa área, uma vez que muitos pesquisadores têm de lidar com a complicada ambiguidade desse conceito e com a falta de concordância nos debates travados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da grande diferença temporal e da falta de debate entre a primeira definição de segurança humana no RDH do PNUD e a definição proposta pelos acadêmicos e Estados patrocinadores do Relatório CIISE, houve uma divisão da agenda do conceito de segurança humana em duas vertentes: (1) uma visão mais ampla de segurança e desenvolvimento e (2) uma visão vinculada à proteção de civis em conflitos armados. Essa dicotomia, inclusive, fica clara na apropriação feita pelos Estados quando aplicam a segurança humana: enquanto o Japão tem a sua visão de segurança humana focada na primeira vertente, o Canadá tem a sua focada na segunda. Assim, na dimensão ou agenda de desenvolvimento temos o RDH como marco inicial para definir a abordagem, porém o marco inicial da agenda ou dimensão de segurança em termos de proposta ou resposta ao primeiro Relatório que define segurança formalmente pela primeira vez, é o CIISE. A partir desses elementos, podemos constatar que há uma baixa convergência entre ambos os relatórios com relação à construção da segurança humana o que acaba comprometendo sua aplicabilidade prática.

É relevante notar que ambos são resultados de esforços de atores governamentais e não governamentais, mas que contam também com uma significativa participação de pesquisas

acadêmicas e que a estrutura de confecção desses documentos possui funcionamento, objetivo e desenho bastante semelhantes às pesquisas acadêmicas, mesmo que tenham estruturas alocadas dentro de organismos internacionais. Os dois documentos são exemplos do esforço em aproximar a teoria da prática para que seja possível responder às oscilações constantes da dinâmica política internacional de forma razoavelmente contundente e embasada. Também é relevante notar que a segurança humana nasce da prática, do *policymaking*, uma vez que é definido inicialmente em um Relatório da ONU e sai ideia é altamente utilizada como instrumento de política externa por potências médias como Japão, Canadá e Noruega.

A segurança humana possui o indivíduo como referência das ameaças, carrega valores e ideais universais, sendo capaz de recomendar melhorias para a vida das pessoas na prática, além de permitir que o próprio indivíduo identifique o que lhe ameaça. Se preocupa então com o sentimento de bem-estar do indivíduo dentro de padrões universais pré-estabelecidos. Vale ressaltar que a abordagem sofre críticas dentro do debate normativo das RI que cresceu na virada pós-positivista da disciplina, uma vez que foi reconhecido que estruturas sociais não são estáticas, mas estão em constante mudança. Surgiram questões normativas sobre a moralidade das práticas das RI bem como da responsabilidade social de seus teóricos. Então, perguntas sobre "como o mundo deveria ser" também influenciaram os estudos de segurança, impulsionando a virada. As principais críticas com relação à segurança humana são: (1) é uma abordagem atraente, mas que não possui rigor analítico uma vez que é largamente focada na prática e (2) é uma ferramenta útil para compreender desafios contemporâneos do bem-estar e dignidade das pessoas, mas é limitada a uma definição de uma lista de ameaças.

Glossário

Advocacy: refere-se a atividades realizadas com a intenção de mobilizar a consciência pública dentre tomadores de decisão e o público em geral sobre uma questão ou grupo minoritário ou em desvantagem, buscando realizar mudanças nas políticas que melhorem sua situação.

Desenvolvimento humano: o processo de aumentar as liberdades e oportunidades das pessoas comuns para que elas possam decidir quem elas querem ser, o que querem fazer e como querem viver, para assim melhorar seu bem-estar.

Direitos humanos: mecanismos do direito internacional público que promovem e protegem tais direitos e assistem países na execução de suas responsabilidades. Podem ser divididos em cinco direitos básicos: direito à igualdade, liberdade de discriminação, direito à vida, liberdade e segurança pessoal, liberdade da escravidão e liberdade da tortura e tratamento degradante.

Estudos de segurança internacional: área de estudo das Relações Internacionais que examina fontes, conduta e terminações de conflitos. Processo decisório, estratégia, gerenciamento de crise, segurança regional, inteligência e novas questões de segurança que possam emergir na guerra e paz. Contempla a interpretação do passado, ou seja, como diferentes grupos pensavam e praticavam segurança e do presente, ao mesmo tempo que buscam influenciar o futuro.

Norma Cosmopolita: a essência da sociedade internacional é definida em termos das conexões sociais das pessoas, comunidades e sociedades. Ou seja, o indivíduo molda a sociedade internacional e suas relações.

Norma solidarista: alteração de comportamento da sociedade internacional com relação à proteção e garantia dos direitos humanos, principalmente pós-anos 1990, quando podemos perceber uma crescente alteração no número de intervenções humanitárias e na preocupação com a soberania individual.

Organização das Nações Unidas: Organização Internacional criada em 1945 para aumentar e promover a cooperação entre os Países Membros (atualmente 193 países) na resolução pacífica de questões de cunho político e econômico, além de contribuir com a ordem internacional.

Segurança humana: abordagem para segurança nacional e internacional que tem o indivíduo como objeto de referência, bem como suas interações econômicas e sociais, ou seja, se preocupa com o bem-estar da pessoa, suas necessidades e como lidar com fontes de ameaças ao invés da proteção do Estado, suas necessidades e fontes de ameaças. As principais ameaças são oriundas de sete dimensões, segundo a ONU: segurança econômica (eg. desemprego, desigualdade de renda, inflação, etc), alimentar (eg. dificuldades físicas e econômicas no acesso à comida), saúde (eg. acesso inadequado à serviços de assistência médica), meio ambiente (eg. degradação do ecossistema, poluição do solo, etc), pessoal (eg. violência física, guerra, discriminação, abuso, etc), comunitária (eg. tensões étnicas) e política (eg. repressão do Estado, violação de Direitos Humanos, etc).

Segurança internacional: medidas tomadas por Estados e atores internacionais para garantir proteção, segurança e sobrevivência do Estado. Segurança está sempre associado com a mitigação de ameaças, aquelas que se deixadas não respondidas irão comprometer a sobrevivência no futuro próximo.

Segurança nacional: refere-se à proteção/defesa da nação, focada na soberania territorial, de ataques e ameaças através do uso das relações exteriores, forças armadas e serviço secreto.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. "Human Security: East versus West". **International Journal**, vol. 56, n. 3, 2001.

ALKIRE, S. "A Conceptual Framework for Human Security". **CRISE Working Paper**, n. 2, 2003.

AMBROSETTI, D. "Human Security as Political Resource: A Response to David Chandler´s Human Security: The Dog That Didn´t Bark". **Security Dialogue**, vol. 39, n. 4, 2008.

AXWORTHY. L. "Human Security: An Opening for UN Reform". *In*: PRICE, R.; ZACKER, M. **The United Nations and Global Security**. New York: Springer, 2004.

BALDWIN, D. "Security Studies and the End of the Cold War". **World Politics**, vol. 48, n. 1, 1995.

BUZAN, B. "A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value". **Security Dialogue**, vol. 35, n. 3, 2004.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CHANDLER, D. "Human Security: The dog that didn´t bark". **Security Dialogue**, vol. 39, n. 4, 2008.

COLUMBA, P.; VAUGHAN-WILLIAMS, N. **Critical Security Studies:** An Introduction. New York: Routledge, 2010.

EVANS, P. "Human Security and East Asia". **Journal of East Asian Studies**, vol. 4, n. 2, 2004.

FLOYD, R. “Human Security and the Copenhagen School´s Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move”. **Human Security Journal**, vol. 5, n. 42, 2007.

FOONG KHONG, Y. “Human Security: A shotgun approach to alleviating human misery?”. **Global Governance**, vol. 7, n. 3, 2001.

GRAHAM, D. T.; POKU, N. K. **Migration, Globalization and Human Security**. London: Routledge, 2000.

HAMPSON, F. O. **Madness in the multitude**: Human Security and World Disorder. Oxford: Oxford University Press, 2002.

HSU. “HS Handbook”. **Portal Eletrônico HS Handbook** [2009]. Disponível em: <http://www.un.org>. Acesso em: 20/05/2018.

HUBERT, D. “An Idea that Works in Practice”. **Security Dialogue**, vol. 25, n. 3, 2004.

IDRC - International Development Research Centre. **The Responsability to Protect** - Research, Bibliography, Background. Ottawa: IDRC, 2001b.

IDRC - International Development Research Centre. **The Responsibility to Protect**. Ottawa: IDRC, 2001a.

KALDOR, M. **Human Security**. Cambridge: Polity, 2007.

KING, G.; MURRAY, C. J. L. “Rethinking Human Security”. **Political Science Quarterly**, vol. 116, n. 4, 2001.

KRAUSE, K. “The key to a powerful agenda, if properly defined”. **Security Dialogue**, vol. 35, n. 3, 2004.

MACFARLANE, N. S.; KHONG, Y. F. **Human Security and the UN A Critical History**. Bloomington: Indiana University Press, 2006.

MACK, A. "A Signifier of Shared Values". **Security Dialogue**, vol. 35, n. 3, 2004.

MARTIN, M.; OWEN, T. **The Routledge Handbook of Human Security**. London: Taylor & Francis, 2015.

MCRAE, R. G.; HUBERT, D. **Human Security and the New Diplomacy**: Protecting People, Promoting Peace. Montreal: McGill-Queen´s University Press, 2001.

NEF, J. **Human Security and Mutual Vulnerability**: The Global Economy of Development and Underdevelopment. Ottawa: IDRC, 1999.

NEWMAN, E. "A Normatively Attractive but Analytically Weak Concept". **Security Dialogue**, vol. 35, n. 3, 2004.

NEWMAN, E. "Critical Human Security Studies". **Review of International Studies**, vol. 36, n. 1, 2010.

OWEN, T. "The Critique That Doesn't Bite: A Response to David Chandler's `Human". **Security Dialogue**, vol. 39, n. 4, 2008.

PARIS, R. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?". **International Security**, vol. 26, n. 2, 2001.

ROCHA, R. M. A. **Segurança Humana**: histórico, conceito e utilização (Tese de Doutorado em Relações Internacionais). São Paulo: USP, 2017.

TADJBAKHSH, S.; CHENOY, A. **Human Security Concepts and Implications**. Oxford: Routledge, 2007.

TAKASU, Y. "Japan and Networked Human Security". *In*: OWEN, T. MARTIN, M. **Routledge Handbook of Human Security**. Oxford: Routledge, 2015.

THAKUR, R. "A Political Worldview". **Security Dialogue**, vol. 35, n. 3, 2004.

THOMAS, C. **Global Governance, Development, and Human Security**: The Challenge of Poverty and Inequality. London: Pluto Press, 2000.

UNOCHA - United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. **Portal Eletrônico UNOCHA** [2003]. <http://www.unocha.org>. Acesso em: 20/04/2018.

UNDP - Human Development Report. "An Agenda for the Social Summit". **Portal Eletrônico UNDP** [1994]. Disponível em: <http://hdr.undp.org>. Acesso em: 20/04/2018.

WALT, S. "The Renaissance of Security Studies". **International Studies Quarterly**, vol. 35, n. 2, 1991.

WILLIAMS, P. **Security Studies**: An introduction. New York: Routledge, 2008.

CAPÍTULO 7

Segurança Cibernética

SEGURANÇA CIBERNÉTICA

Rodolpho Bernabel

Ao final deste capítulo você terá aprendido:

- O que é segurança cibernética;
- Quais elementos constituem o problema;
- Porque essa é uma nova temática nas relações internacionais;
- Que ações podemos tomar para prevenir e mitigar os riscos.

A segurança cibernética é uma área de crescente importância e que, por ser mais recente em relação aos outros campos de risco, ainda suscita menos preocupação e, portanto, menos dados e análises são feitos nessa linha. Essa falta de atenção não pode e não deve continuar, sob pena de termos graves incidentes disruptivos na economia e mesmo na segurança física global. As novidades trazidas pelos riscos cibernéticos são tantas que fica até mesmo difícil classificá-los numa ou noutra área de análise.

Neste capítulo investigaremos os impactos dos ataques cibernéticos nas políticas doméstica e internacional. O objetivo principal é mostrar como novas tecnologias trazem, junto com novas oportunidades, novos riscos políticos também. Os diversos tipos de ataques cibernéticos são analisados, com relação aos atores envolvidos, seus interesses e as restrições institucionais que cada situação traz. Abordaremos também os caminhos regulatórios e estratégicos que podem ser tomados para prevenir e mitigar os riscos analisados.

Em maio de 2017, tivemos o famoso caso do *WannaCry*, um *ransomware* (programa que sequestra um dispositivo e exige uma recompensa financeira) que afetou centenas de milhares de computadores no mundo inteiro, exigindo um resgate em moedas criptografadas e colocando em risco o funcionamento de bancos e hospitais, por exemplo; o ataque teria partido da Coreia do Norte. Nas eleições presidenciais americanas em 2016 houve a suspeita de que agentes russos teriam tentado influenciar eleitores americanos por meio de perfis falsos em redes sociais. No início de 2018, aventou-se a possibilidade de que os Estados Unidos usassem ataques cibernéticos contra o governo da Coreia do Norte.

Ataques cibernéticos, vírus de computador e falhas em sistemas de segurança não são exatamente novos, mas seu uso em escala global e também como estratégia militar são as novidades nessa área. E o mais alarmante é que muito pouco sabemos sobre a origem, o alcance e o sucesso desses ataques.

Os ataques feitos por hackers podem partir de governos, de empresas ou de indivíduos que agem independentemente de qualquer apoio institucional. Além disso, os ataques podem ter a intenção de atingir a imagem de algum líder político, de obter recursos monetários ou mesmo de se chamar a atenção para alguma causa. Por fim, os ataques podem partir de um centro ou serem descentralizados na origem, e podem almejar um único alvo ou diversos alvos.

Essa complexidade de objetivos, meios e estratégias faz com que não se possa classificar todos os ataques cibernéticos como políticos ou econômicos, como estatais ou não estatais, ou como centralizados ou descentralizados. A segurança cibernética, portanto, é uma área que exige um olhar holístico para as causas e consequências dos diversos tipos de ataques, bem como para suas interrelações. Um estado soberano pode ser alvo de um ataque perpetrado por um outro estado ou pode ser alvo de um hacker

agindo individualmente. E esse hacker pode, num momento tentar, com seus ataques, conseguir apoio para uma causa ou simplesmente roubar dinheiro da conta bancária de outros indivíduos.

A falta de dados mais consolidados sobre segurança cibernética é um problema para os analistas de risco, pois não se sabe ainda, de maneira robusta, a quantidade de ataques que ocorrem no mundo num determinado período, de onde eles partem e para onde eles vão, quais os seus objetivos e qual a sua taxa de sucesso. A melhor prática de análise, no momento, é manter um monitoramento dos ataques, buscar padrões entre eles e coletar informações das mais variadas fontes. Com relação à prevenção de riscos cibernéticos, recomenda-se que as boas práticas de segurança já bem estabelecidas estejam sempre presentes, quais sejam, o uso de bons sistemas antivírus, senhas que sejam difíceis de serem descobertas, a não navegação por sites suspeitos, ter o mínimo de informação sensível em meio eletrônico conectado à internet e que essas informações estejam em sistemas separados, se possível. Quanto à mitigação de riscos, é importante ter sempre os dados mais importantes salvos em backups e a contratação de seguros que prevejam a possibilidade de roubo de informações e recursos do segurado.

Como veremos a seguir, há uma miríade de diferentes atores envolvidos, sejam eles indivíduos, estados nacionais, empresas privadas e assim por diante. Essa diversidade de atores e interesses envolvidos resulta numa fenomenal complexidade de relações e possibilidades de atuações que, geralmente, promovem o desenvolvimento da humanidade; mas que também trazem oportunidades para comportamentos abusivos e criminosos. Assim, temos que nos precaver o máximo possível para que tenhamos uma segurança cibernética compatível com os objetivos de desenvolvimento que almejamos. Para isso abordaremos as estratégias de prevenção e mitigação de riscos cibernéticos. Finalmente, na terceira parte, analisaremos a dimensão sistêmica do

problema da segurança cibernética, observando como esse problema se trata de uma nova questão nas relações internacionais; e notaremos que as estratégias de segurança cibernética ainda são nacionais, ou no máximo regionais, e que isso mostra o quanto ainda temos que caminhar para prover um ambiente cibernético internacional que seja seguro sem que isso impeça o progresso.

OS ELEMENTOS DO PROBLEMA

Atores

Uma preocupação contemporânea em segurança internacional é a possibilidade de armamentos caírem em mãos de grupos terroristas subnacionais, que então podem usar estes armamentos contra populações civis ou alvos militares estatais. Ou seja, a questão da guerra transitou entre os níveis de análise, do nacional para o subnacional. No caso dos ataques cibernéticos, houve o caminho contrário; primeiramente tínhamos indivíduos (hackers) que agiam por conta própria, almejando outras pessoas ou instituições, por vezes com motivação financeira e por vezes por satisfação pessoal. Como defesa, empresas passaram a desenvolver tecnologias de segurança cibernética como proteção para si mesmas e como produtos a serem comercializados. Apenas mais recentemente forças de segurança estatais passaram a olhar para a questão cibernética como uma possibilidade dentro de sua esfera de interesse. Dessa forma, há diversas combinações de atores em conflito no que tange a segurança cibernética. Podemos ter interações entre indivíduos e organizações, indivíduos e estados, indivíduos e indivíduos; organizações e estados, organizações e organizações; e, por fim, entre estados e estados, sendo que em todas

essas instâncias os atores podem ser tanto os perpetradores como as vítimas dos ataques.

Restrições Institucionais

Por se tratar de um tipo de ameaça relativamente novo, há poucas restrições institucionais efetivas à ocorrência de ataques cibernéticos. Por exemplo, não impedimos institucionalmente a conexão entre um computador no Paquistão e outro no Brasil. Do ponto de vista tecnológico esse tipo de barreira é até concebível, como no caso do grande *firewall* da China, que limita severamente as buscas feitas pelos usuários do Google no país. Ademais, o exemplo chinês nos mostra que pode ser melhor não haver uma barreira institucional desse tipo, pois quanto mais um país busca segurança, mais provável é que a liberdade dos cidadãos será restringida.

Tipos de Ataques (Econômicos, Políticos E Militares)

Podemos descrever três principais tipos de ataques cibernéticos: os ataques econômicos, que visam a obtenção de recursos financeiros, os ataques políticos, que visam desmoralizar um partido ou liderança política, por exemplo, e os ataques militares, que visam inviabilizar equipamentos e armamentos das forças armadas de países.

Os ataques econômicos são os mais comuns atualmente, sendo exemplificados desde os já comuns vírus de computador até os mais sofisticados *ransomwares* que causaram alerta num passado recente.

Os ataques políticos têm sido cada vez mais frequentes, mas geralmente são mais isolados no tempo, sendo reações de grupos de hackers a ações governamentais às quais eles se opõem.

Provavelmente, os ataques cibernéticos de cunho militar sejam até agora o tipo de menor frequência até agora. Primeiramente porque é mais difícil de se inviabilizar equipamentos primordialmente analógicos e apenas secundariamente digitais. E, em segundo lugar, porque um ataque cibernético de um país a outro pode ser considerado um ato de guerra, o que por si só já é um fator de dissuasão.

Riscos

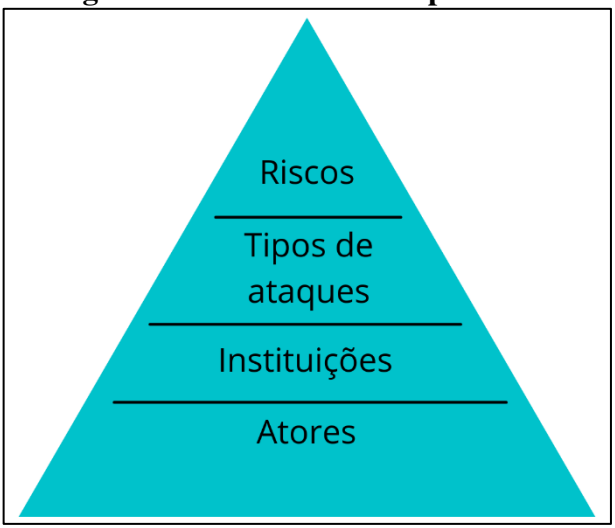
Precisamos agora analisar os possíveis riscos dos ataques cibernéticos mencionados até aqui. Os riscos podem ser isolados, como no caso da captura de um computador pessoal por um vírus simples, ou generalizados, tais como uma guerra entre dois ou mais países.

O modelo canônico na área de análise de risco iguala-se à multiplicação do impacto de um acontecimento pela sua probabilidade de ocorrer. Para fazermos uma análise, portanto, devemos olhar para dois fatores, a probabilidade de um ataque e seu impacto esperado. Obviamente, mesmo dentro de cada tipo de ataque, os riscos podem variar, pois a frequência e extensão desses ataques também varia.

Vamos considerar, primeiramente, os riscos econômicos. A grande frequência dos ataques cibernéticos com fins lucrativos contribui para aumentar seu risco. Porém, o isolamento dos impactos atenua os riscos. Imagine o caso de uma infeção de um computador de uma pessoa por um vírus. Isso é algo bastante frequente, mas

cujos impactos são extremamente localizados. Se nossa perspectiva for a da segurança do sistema internacional, mesmo com a grande frequência desses ataques, o risco acaba sendo pequeno, dada a insignificância dos impactos. Essa análise muda quando consideramos os grandes ataques de *ransomwares*, que infectam milhões de computadores dispersos no mundo inteiro. Tais ataques têm impacto não desprezível, tornando seus riscos medianos, até mesmo porque, embora inicialmente de cunho econômico, essas atividades acabam sendo disruptivas de aeroportos, hospitais e outros centros civis de grande trânsito de pessoas.

Figura 1 - Os elementos do problema



Fonte: Elaboração própria.

Com relação aos riscos políticos, eles podem ser consideráveis para a operação de sites e serviços governamentais, por exemplo. Contudo, os ataques mais comuns desse tipo procuram

dificultar mais a vida dos governantes do que dos cidadãos, sendo que os sites atacados geralmente não prestam serviços essenciais aos cidadãos, sendo mais páginas de divulgação das ações de representantes eleitos. Novamente, precisamos relativizar essa conclusão, pois um ataque bem coordenado pode até mesmo influenciar uma eleição, como suspeitou-se nas eleições gerais dos Estados Unidos em 2016.

ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO E MITIGAÇÃO DE RISCOS (NACIONAIS E INTERNACIONAIS)

A prevenção e mitigação de riscos de ataques cibernéticos no nível individual é mais fácil do que no nível estatal. Devemos tentar prevenir esses ataques em nossos computadores pessoais tomando medidas simples que são, sobretudo, de comportamento. A instalação de programas antivírus é um elemento básico na segurança cibernética, para podermos ter uma navegação mais segura nas redes de computadores. Os programas antivírus monitoram constantemente os sites em que entramos, arquivos que abrimos e programas que instalamos em nossos computadores para verificar se estes trazem alguma ameaça. Caso o antivírus suspeite de alguma coisa, ele nos avisa disso e nos pede uma ação, que pode ser a saída do site, a exclusão do arquivo ou a não instalação do programa.

Porém, há uma eterna luta entre a indústria dos vírus e a indústria dos antivírus. Todos os dias novos vírus são lançados na tentativa de infectarem computadores desprevenidos. E a indústria de antivírus corre atrás, tentando atualizar seus programas frente às novas ameaças. Essa disputa constante pode fazer com que, em determinados momentos, existam novos tipos de vírus para os quais

os antivírus não estejam preparados, acarretando a infecção de computadores.

Dessa forma, ainda que façamos uso de programas antivírus, é fundamental que tomemos medidas adicionais de segurança; e é aqui que entra a questão comportamental. Para entender melhor essa questão, precisamos lembrar que qualquer vírus precisa de uma porta de entrada, e é o nosso comportamento que fornece essa porta. Uma vez que os vírus precisam de uma ação do usuário para infectar seu computador, o usuário pode se prevenir tomando medidas comportamentais de segurança cibernética.

Um comportamento nosso que devemos policiar é a visita a sites suspeitos, que podem servir de plataforma de lançamento para que vírus afetem nossos computadores. Ao entramos nesses sites, nosso computador pessoal já é identificado através do seu *internet protocol* (protocolo de internet), que é basicamente seu endereço na rede. Se, além disso, abrirmos links, baixarmos arquivos ou digitarmos senhas nesses sites, colaboraremos voluntariamente para que eles tenham diversas portas de acesso aos nossos computadores. Assim, a melhor coisa a fazer é evitar a navegação em sites que buscam tirar proveito de um comportamento desprevenido.

Um problema semelhante ocorre quando estamos acostumados com um tipo de site e entramos em simulacros desses sites, ou seja, sites que se fazem passar por aqueles que conhecemos, e confiamos, de maneira a se aproveitar de nossa falta de atenção. Isso é muito comum em sites bancários, em que uma cópia do site de um banco é feita para tentar roubar dados bancários dos usuários, que inserirão o número de sua conta corrente e agência, senha e número do cartão de crédito. Por isso, é importantíssimo ficar atento a qualquer elemento estranho na aparência desses sites, seja na disposição dos elementos visuais e textuais, seja nos processos de verificação de identidade para o acesso às nossas contas. Mas, sobretudo, devemos sempre olhar para a barra de endereço, pois os

sites falsos geralmente se hospedam em outros países, e isso pode ser verificado na extensão do nome na barra de endereço.

Outro problema muito comum, e que se deve ao nosso comportamento, ocorre quando abrimos anexos de e-mails. Podemos ser atraídos pelo conteúdo anunciado na mensagem, ou mesmo agir automaticamente, sem pensar nos riscos. Quando fazemos isso estamos convidando uma ameaça a entrar em nosso espaço.

Mas o problema talvez mais frequente quando se fala de ataques cibernéticos pessoais é a situação em que recebemos um e-mail pedindo para alterar alguma senha, sem que tenhamos solicitado essa alteração. Ao entrarmos os dados para essas alterações, que podem ser de conta bancária ou da própria conta de e-mail, por exemplo, estamos dando acesso à essas contas aos criminosos.

Por isso nosso comportamento online é, na verdade, a principal porta de entrada para os ataques cibernéticos. Ao corrigirmos e monitorarmos nosso comportamento minimizaremos as chances de sermos vítimas desses ataques.

A principal estratégia de mitigação quando falamos de segurança cibernética para pessoas são os *backups* (armazenamento de informações importantes em mais de um dispositivo). Uma vez bem-sucedido o ataque, resta-nos recuperar o que é possível, por isso é importante termos o *backup* como um hábito, para complementarmos nossas estratégias de minimização de riscos.

O problema se torna muito mais complexo no nível estatal. Aqui temos que pensar como um país pode se prevenir de ataques cibernéticos e, na eventualidade deles, como pode mitigar seus efeitos. Um ataque cibernético com motivações geopolíticas procura, por sua própria natureza, causar danos muito maiores do que os ataques a indivíduos. Esses ataques podem, por exemplo, ser direcionados a alvos estatais estratégicos, sejam eles militares ou

administrativos, de forma que, se bem-sucedidos, causarão grandes disrupções no país vitimado. Nessa modalidade de ataque, bases militares, usinas nucleares, rede elétrica, entre outros, são os alvos de interesse. Mas ataques cibernéticos a países também podem adotar uma estratégia de alvos descentralizados, em que muitos cidadãos comuns do país em questão são as vítimas. Essa estratégia, que pode ser chamada de terrorismo cibernético, visa atingir o poder político de um país de maneira indireta, ao atingir sua população.

Nos dois casos considerados, ataques a países ou a indivíduos visando os países, as estratégias de prevenção e mitigação de riscos são mais difíceis do que no nível individual. Primeiramente porque no caso do terrorismo cibernético é preciso uma ação coletiva de prevenção, o que nos faz cair no problema anterior, dos comportamentos individuais, mas com o agravante de que agora toda a população deve cooperar. Já no caso de alvos estratégicos, o caso o problema é que as tentativas de ataques são mais sofisticadas, pois se trata de um ato de guerra, e, para isso, os adversários procuram seus especialistas mais bem preparados para o serviço. Obviamente, do outro lado estão também as pessoas mais bem capacitadas para evitar os ataques, e também os possíveis alvos já passam a ser desenhados de maneira a serem protegidos e robustecidos para não sofrerem com as possíveis tentativas de violação.

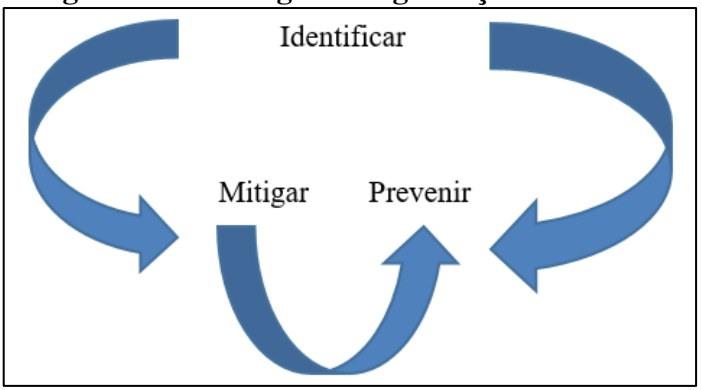
Essa contra estratégia é mais comum em potenciais alvos militares, que podem ser, via de regra, operados analogicamente ou, ao menos, desconectados da rede mundial de computadores. Os alvos administrativos, contudo, especialmente sites governamentais, não podem ser isolados da rede, já que perderiam sua própria razão de existir. Assim, é muito mais comum, por enquanto, observarmos ataques derrubando sites de governos do que ataques anulando ou destruindo equipamentos militares.

A prevenção de ataques no nível estatal, portanto, deve partir das mesmas medidas de prevenção no nível individual e ir além. É

preciso a coordenação e cooperação da população em fazer sua própria prevenção, mas é preciso também que alvos estratégicos sejam desenhados para evitar tais ataques. Alvos militares podem ser construídos com sistemas de apoio que operem analogicamente, por exemplo. Já no caso dos alvos administrativos, como sites governamentais, é preciso que o estado-da-arte em desenvolvimento de páginas robustas seja aplicado, além, é claro, de que os funcionários que operam tais sites sejam treinados e capacitados para não fornecer as portas de entradas que os terroristas procuram.

Assim como no plano individual, os backups são fundamentais nas estratégias de minimização de riscos de ataques cibernéticos no plano estatal. Mas, agora, essas estratégias podem ir além. Um país pode e deve prever que alguns ataques infringirão danos, e que será preciso mitigar tais prejuízos. Por isso é preciso que, por exemplo, serviços governamentais que são comumente prestados online possam ser rapidamente colocados em prática offline, ou seja, que na eventualidade da queda de um site ou sistema governamental, a interrupção dos serviços possa ser curta, com a execução da prestação dos serviços através de localidades físicas.

Figura 2 - Estratégia de segurança cibernética



Fonte: Elaboração própria.

SEGURANÇA CIBERNÉTICA NO NÍVEL SISTÊMICO

Num nível ainda mais sistêmico, temos que considerar a prevenção e mitigação de ataques cibernéticos através de ações coletivas supranacionais.

A União Europeia é pioneira enquanto instituição supranacional em muitos aspectos, inclusive com relação à segurança cibernética. Em 2016 a União Europeia aprovou a Regulamentação Geral de Proteção de Dados (General Data Protection Regulation - GDPR), que veio a entrar em vigor em 2018. Essa legislação é a mais abrangente regulamentação supranacional no que tange a segurança cibernética. A GDPR visa proteger os usuários que têm seus dados coletados online, exigindo uma transparência muito maior nessa coleta do que era praticado anteriormente. Não apenas as empresas precisarão informar detalhadamente que tipo de informação estão gravando, como também como e com quem elas compartilharão tais dados; e isso tudo antes do usuário dar seu consentimento à coleta. As multas para as empresas que infringirem a legislação podem chegar a 4% do faturamento global, ou 20 milhões de dólares, o que for maior. Embora a regulamentação seja europeia, a natureza mundial da internet faz com que a GDPR acabe afetando as companhias mesmo fora da Europa, pois é cada vez mais difícil delimitar geograficamente os serviços prestados online. Além disso, escândalos de vazamento de dados têm um custo de reputação cada vez maior para as empresas, portanto, uma nova legislação pode ter efeitos materiais regionais e imateriais no mundo inteiro.

Por fim, a esfera militar de cooperação internacional para segurança cibernética é ainda bastante incipiente. Há, sem dúvida, ações bilaterais para a prevenção de ataques cibernéticos, mas há pouca discussão pública sobre parcerias estratégicas mais

duradouras ou mesmo tratados internacionais de segurança cibernética. Obviamente as ações de segurança internacional são menos divulgadas do que acordos comerciais, por exemplo, e, portanto, é provável que haja mais tentativas de cooperação nesta área do que nossa intuição sugere. Mas é preciso que, em algum momento, esse debate seja trazido de maneira mais aberta e intensa para o público geral, dado que todos somos direta ou indiretamente afetados pelos problemas em tela.

Um dos casos mais polêmicos envolvendo segurança cibernética foi o da empresa britânica Cambridge Analytica. A suspeita é de que essa firma de coleta e análise de dados tenha influenciado as eleições gerais dos Estados Unidos em 2016. Os dados foram adquiridos junto ao Facebook e usados para a exibição de conteúdo político de maneira direcionada. Nessa questão há alguns problemas envolvidos.

O primeiro problema é o fato de alguns (provavelmente a maioria) dos usuários do Facebook não saberem ou sequer imaginarem que seus dados pudessem ser usados com finalidades políticas. O segundo problema, e essa seria a novidade nesse caso, é a possibilidade de propaganda política direcionada alterar o resultado de eleições. Numa eleição muito apertada, é plausível que pequenas causas tenham grandes consequências. A eleição presidencial americana de 2016 foi mais polêmica do que apertada; dada a maneira como o presidente lá é escolhido, via colégio eleitoral, a margem de vitória de Donald Trump contra Hillary Clinton não está nem entre as 10 menores já registradas. Porém, dada a publicidade que a eleição atingiu, o caso da Cambridge Analytica ganhou muita atenção. Além do atenuante do resultado da eleição, há também toda uma literatura acadêmica em ciência política mostrando que os efeitos de propaganda eleitoral nos Estados Unidos são insignificantes, ou seja, de efeito muito pequeno e temporários. Mas o caso em tela nos chama a atenção para um

terceiro problema, provavelmente mais grave e duradouro, qual seja, a cultura contemporânea de fornecermos despreocupadamente uma miríade de informações pessoais. Fornecemos essas informações o tempo inteiro, praticamente toda vez que fazemos um cadastro online ou baixamos um aplicativo. Ao concordarmos com os termos de uso, damos nosso aceite para que empresas coletem nossos dados cadastrais e de navegação, além de, muitas vezes, permitirmos que tais empresas vendam essas informações para terceiros. Isso é um problema grave de segurança cibernética porque é uma questão cultural, o que é difícil de mudar. É precisamente nesse tipo de questão que a GDPR visa melhorar, mas a regulamentação não pode fazer nada se os usuários fornecerem informações pessoais sensíveis e a empresa agir dentro da lei.

Dois outros casos que envolvem, de alguma maneira, a privacidade cibernética dos usuários foram os dos ataques terroristas de San Bernardino na Califórnia, em 2015, e de Londres, em 2017.

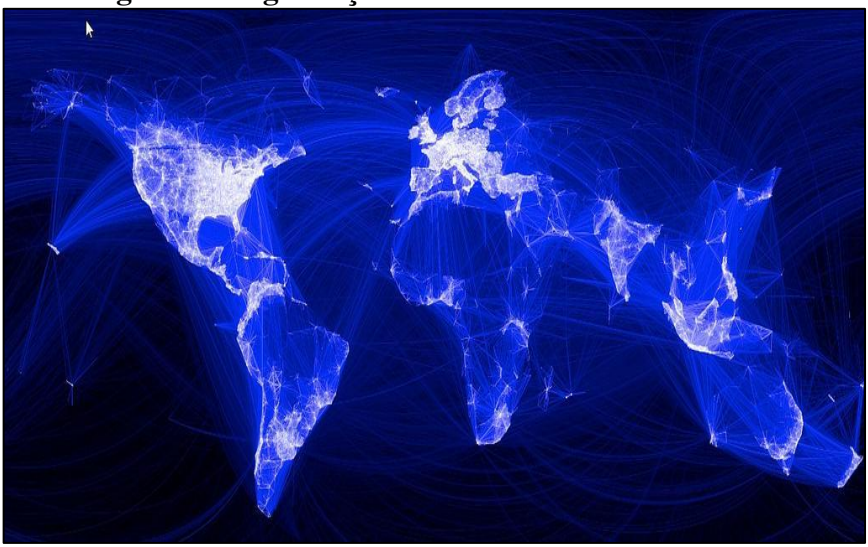
O caso de San Bernardino envolveu uma disputa posterior entre o Federal Bureau of Investigation, órgão federal americano de investigação, e a Apple, fabricante do iPhone. Ocorre que o FBI requisitou à Apple que desbloqueasse o iPhone do terrorista para a busca de informações durante a investigação. A Apple se recusou a proceder como requisitado alegando que esse ato abriria uma brecha muito grande na privacidade de todos os usuários de iPhone. Já o caso londrino envolveu o WhatsApp, numa questão semelhante, a investigação britânica pediu para que o Facebook, proprietário do WhatsApp, abrisse as mensagens trocadas pelo terrorista. A empresa alegou que isso era impossível, uma vez que tais mensagens usam criptografia *end-to-end* (ponta-a-ponta), ou seja, não ficam registradas em um servidor, apenas nos dispositivos dos usuários.

Esses dois casos mostram como há uma troca entre segurança e privacidade no mundo contemporâneo. A maioria de nós queremos essas duas coisas, mas há momentos em que não é possível tê-las

simultaneamente em sua plenitude. Quanto mais privacidade temos no uso de novas tecnologias cibernéticas, maior é a probabilidade de que tal privacidade venha a ser usada por indivíduos que queiram promover ações deletérias para a segurança, como no caso dos ataques terroristas.

Outros casos relevantes de ataques cibernéticos foram os supostamente perpetrados por hackers russos contra usinas de energia americanas, sites governamentais ucranianos e bancos brasileiros. Segundo as autoridades americanas, os hackers não chegaram a causar nenhum dano, mas estavam em condições de fazê-lo. Já no caso da Ucrânia a suspeita é que hackers russos tenham sido, de fato, os responsáveis pela quebra de sites governamentais. Com relação ao Brasil, investigações apontaram que hackers russos enviaram dados de correntistas brasileiros para uma quadrilha no Brasil.

Figura 3 - Segurança cibernética no nível sistêmico



O CASO BRASILEIRO (LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS)

Em 14 de agosto de 2018 foi sancionada no Brasil a lei nº13.709, conhecida como lei geral de proteção de dados pessoais. A lei brasileira vem no mesmo espírito da legislação europeia, visando preservar a privacidade dos indivíduos no que tange suas informações controladas por entidades privadas e órgão públicos. Tanto a lei europeia quanto a brasileira têm uma preocupação com a esfera internacional no uso de dados pessoais. O texto da lei brasileira é extenso, detalhando quem são os agentes interessados e quais as hipóteses para o uso e distribuição de dados pessoais, além de criar duas burocracias federais para a fiscalização da aplicação da lei.

Os órgãos de fiscalização criados para gerir a lei foram a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (CNPDPP), sendo a ANPD o órgão fiscalizador direto dos atores interessados e o CNPDPP o órgão propositor de políticas públicas e ações a serem implementadas pela ANPD. Embora os membros do conselho diretor da ANPD sejam escolhidos pelo presidente da república, foi dada autonomia técnica à agência para que esta atue de maneira imparcial, seguindo a lei e não uma ideologia ou uma política partidária.

A real efetividade da lei dependerá de estudos futuros, quando já tivermos tido tempo de a lei ser aplicada diversas vezes e testada com relação ao seus efeitos. O caso europeu vem chamando atenção pelo fato de que são as gigantes cibernéticas que estão recebendo as maiores multas, por não terem adequado suas práticas para cumprimento da legislação. Um dos pontos cada vez mais preocupantes no Brasil é a extrapolação de poderes que o Poder

Judiciário atribui a si mesmo. Por um misto de fatores culturais e políticos, os Poderes Legislativo e Executivo vêm cedendo muito espaço para a atuação do Poder Judiciário, que atualmente, além de julgar as pessoas e as leis, quando decide sobre a constitucionalidade delas, também está legislando e ordenando a execução das leis. Dessa forma, temos observado um risco político para as empresas de tecnologia, que ficam sob a vontade discricionária do Poder Judiciário. O que é pior, já tivemos a experiência de um juiz ordenar a paralisação do uso de um aplicativo de mensagens no país inteiro, por conta de um caso absolutamente isolado. A medida extremada parece ter tido como base o marco civil da internet, uma legislação de 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, a maioria dos ataques cibernéticos usa o comportamento humano como porta de entrada, não falhas na programação de softwares ou na construção de hardwares. O comportamento humano é fácil e barato de ser manipulado. A maioria dos ataques se dá por e-mail, pedindo para que pessoas atualizem suas senhas ou paguem uma conta falsa.

É preciso tornar a segurança cibernética numa área centrada no comportamento humano, não na tecnologia. A disputa entre hackers que promovem ataques cibernéticos e os governos e empresas que buscam criar defesas continuará indefinidamente. Porém, é a cultura dos usuários que precisa mudar para tornar os ataques cada vez menos eficazes. Com os cuidados básicos de segurança cibernética conseguimos evitar a grande maioria dos ataques, mas muitas vezes não nos precavemos nem minimamente.

Por fim, a natureza global da internet faz com que os ataques cibernéticos sejam cada vez mais lançados a partir de países diferentes daqueles no qual as vítimas se encontram. Além disso, como vimos, os ataques cibernéticos estão ganhando uma natureza militar e até mesmo geopolítica. Portanto, a segurança cibernética precisa ser encarada como um problema internacional, que exige a cooperação de países e instituições supranacionais. Necessitamos tanto de legislações quanto de estratégias conjuntas de prevenção e mitigação dos riscos trazidos por essas novas formas de ataque.

Glossário

Análise de risco: É a investigação dos elementos que compõem um risco. Geralmente, uma análise de risco envolve a identificação, prevenção e mitigação de riscos.

Ataque cibernético: Uma ação feita a partir de um computador que visa algum ganho, seja ele econômico, político ou militar.

General Data Protection Regulation: A legislação adotada pela União Europeia para prevenir e mitigar riscos cibernéticos.

Identificação de riscos: É a etapa inicial na análise de risco, em que nos perguntamos quais são as ameaças, qual a sua frequência e qual o seu impacto.

Mitigação de riscos: É um plano de ação, elaborado preferencialmente de maneira antecipara, a ser colocado em prática no caso de um ataque cibernético bem-sucedido, de maneira que os danos sejam os menores possíveis.

Nível sistêmico: A interação estratégica dos países entre si.

Prevenção de riscos: É a segunda etapa da análise de risco, em que procuramos uma estratégia para evitar que os riscos identificados na etapa inicial não se realizem.

Ransomware: Um vírus de computador que exige um pagamento para não causar maiores danos.

Riscos: A combinação dos impactos de um ataque com sua probabilidade de ocorrência.

Segurança cibernética: A área de estudo que investiga os ataques cibernéticos. Pode ser também o conjunto de práticas usadas para prevenir os riscos cibernéticos.

REFERÊNCIAS

ENGESBRETSON, P. **Introdução ao Hacking e aos Testes de Invasão** – Facilitando o hacking ético e os testes de invasão. São Paulo: Editora Novatec, 2014.

SCUDERE, L. **Risco Digital na WEB 3.0**. São Paulo: Editora Campus, 2015.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

Bruna Bosi Moreira é graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com período de formação na University of Birmingham. Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (Unesp/Unicamp/PUC-SP). Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e em Ciência Política pela Universität Duisburg-Essen. E-mail para contato: bmoreira.bruna@gmail.com

Cairo Gabriel Borges Junqueira é graduado em Relações Internacionais. Mestre em Relações Internacionais, com ênfase em Política Internacional e Comparada pela Universidade de Brasília (UnB) e doutor em pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (Unesp/ Unicamp/ PUC-SP). Atua como docente do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: cairogbj@academico.ufs.br

Carolina Silva Pedroso é graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestra e doutora pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (Unesp/ Unicamp/ PUC-SP). Atua como docente do Departamento de Relações Internacionais da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). E-mail para contato: carolina.pedroso@unifesp.br

SOBRE OS AUTORES

Clarissa Correa Neto Ribeiro é graduada em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre e doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (Unesp/ Unicamp/ PUC-SP). Atua como pesquisadora de pós-doutorado. É membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Observatório do Regionalismo (ODR). E-mail para contato: clarissa.ribeiro@unesp.br

Laís Forti Thomaz é graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre e doutora pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (Unesp/ Unicamp/ PUC-SP). Post-doc na Universidade de Brasília (UnB) e na Universidade Estadual Paulista (UNESP). Atua como docente adjunta da Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail para contato: laisthomaz@ufg.br

Murilo Alves Zacareli é graduado em Relações Internacionais e Comércio Exterior pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Mestre e Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). Doutorando em Environment & Resources, e pesquisador em temáticas ambientais no Center for Culture, History, and Environment (CHE) na University of Wisconsin-Madison, Estados Unidos. E-mail para contato: murilo.alveszacareli@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Raphael Almeida Videira é graduado em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre e doutorando em Economia de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). Atua como docente da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e como coordenador do Centro de Estudos em Economia e Mercado (CEEC-ESPM). E-mail para contato: raphael.almeida@espm.br

Raquel Maria de Almeida Rocha é graduada em Relações Internacionais. Mestre em Estudos Internacionais pela Universidade de Birmingham, Reino Unido. Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). Atuou como docente da Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Compõe o quadro do Governo do Estado de São Paulo. E-mail: raquel.maria.rocha@gmail.com

Rodolpho Talaisys Bernabel é graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Politics and Government pela New York University e em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-doutor em Ciência Política pela New York University. Docente da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Email para contato: rodolpho.bernabel@espm.br

SOBRE OS AUTORES

Rodrigo Gallo é graduado em Ciências Sociais. Especialista em Gestão Pública. Mestre em História Social. Mestre e doutorando em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Docente de graduação na Universidade São Judas Tadeu (USJT) e no Instituto Mauá de Tecnologia (IMT). Leciona, ainda, nos cursos de pós-graduação de Ciência Política e de Política e Relações Internacionais da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). E-mail: rodrigo.gallo@hotmail.com

Tatiana de Souza Leite Garcia é graduada em Relações Internacionais, bem como em Geografia. Especialista em Ecoturismo pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Docente na Universidade de São Paulo (USP) e na Universidade Anhembi Morumbi (UAM). E-mail para contato: tatiga@gmail.com

Thiago Felix Mattioli é graduado em bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Fundação Santo André (FSA), especialista em Filosofia Contemporânea e História pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), doutor em Ciências Humanas e Sociais na Universidade Federal do ABC (UFABC). Atua como docente no curso de Relações Internacionais do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). E-mail para contato: thiagofelixmattiol@gmail.com

NORMAS DE PUBLICAÇÃO

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2021

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2021