



■ REVISTA

POLÍTICA HOJE

VOLUME 29
2020

Nº 1

■REVISTA

POLÍTICA HOJE

Equipe Editorial:

Professor Organizador

Dra. Cinthia Regina Campos
Dra. Ivette Tatiana Castilla Carrascal
Dra. Juliana Vitorino
Dr. Magno Klein

Editor Chefe

Ernani Carvalho (UFPE)

Editores Executiva

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo (UFPE)

Capa e Diagramação

Laís Marques Arcelino de Macedo

Conselho Editorial:

UNB, Brasil	André Borges	UFPE, Brasil	Marcelo Medeiros
UFRGS, Brasil	André Marengo	UFPE, Brasil	Marcus André Melo
IPESPE, Brasil	Antônio Lavareda	USP, Brasil	Marta Arretche
UFMG, Brasil	Carlos Ranulfo	USP, Brasil	Matthew Taylor
UFBA, Brasil	Celina Souza	UFPE, Brasil	Mauro Soares
FGV, Brasil	Cláudio Couto	UERJ, Brasil	Miriam Saraiva
IBGE, Brasil	Eduardo Leoni	UFRGS, Brasil	Paulo Peres
USP, Brasil	Eduardo Marques	USP, Brasil	Rafael Duarte Villa
UTDT, Argentina	Enrique Peruzzoti	UEL, Brasil	Raquel Kritsch
UFPE, Brasil	Flávio da Cunha Rezende	UFPE, Brasil	Ricardo Borges Gama Neto
FGV, Brasil	George Avelino	UFSCAR, Brasil	Simone Diniz
CIDE, México	Julio Ríos Figueroa	UERJ, Brasil	Thamy Pogrebinski
UDES, Argentina	Lucas Gonzalez	UNESP, Brasil	Tullo Vigevani
UNB, Brasil	Lúcio Rennó	USP, Brasil	Wagner Pralon Mancuso
UDES, Argentina	Marcelo Leiras		

POLÍTICA HOJE – Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Vol. 29, n.1, 2020.

13. Ciência Política-Periódicos

REVISTA

POLÍTICA HOJE

Universidade Federal de Pernambuco

Centro de Filosofia e Ciências Humanas – 14º andar. CEP: 50670-901

Tel/Fax: (81) 2126-8283 / 2126-8922

E-mail: revistapolitica hoje@gmail.com

periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje

ISSN 0104-7094

ÍNDICE

5

Editorial

DOSSIÊ

7

Sociedade Civil e Segurança Alimentar na CPLP: o papel da Rede da Sociedade civil para a Segurança Alimentar e Nutricional REDSAN-CPLP

Ivette Tatiana Castilla-Carrascal

26

Novas formas de pensar a Cooperação com a África: uma abordagem de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD)

Tássia Camila de Oliveira Carvalho

55

Dilemas de uma Potência do Sul Global: A política externa da África do Sul pós-apartheid na agenda internacional de direitos LGBTI

Magno Klein - Danielle Costa da Silva - Pablo Saturnino Braga

84

Cooperação Sul-Sul e transformações nas relações da dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau no sistema da Cooperação Internacional

Timóteo Saba M'bunde

102

Os limites da política externa dos pequenos Estados em desenvolvimento: A atuação de Cabo Verde na agenda das mudanças climáticas (2010-2019)

Magno Klein - Emanuel Semedo

129

POR QUE E PARA ONDE OS GUINEENSES ESTÃO MIGRANDO? Uma proposta de análise do estado da arte sobre estudos das migrações na Guiné-Bissau

Juliana Vitorino - Mamadu Cissé

154

Crises Internas e Integração Regional: O Caso da Guiné-Bissau na CEDEAO

Lázaro Uassena Una - Ivette Tatiana Castilla-Carrascal - Mamadu Seidi - Cinthia Regina Campos

177

NECROCAPITALISMO E ANGOLA: petróleo e corrupção sob a retórica corporativa

Mariana Yante Barreto Ferreira

ARTIGOS

- 197** **Impactos das Opiniões a Respeito da Democracia Brasileira sobre as Escolhas do Eleitor Terceira Via nas Eleições Presidenciais (2002-2014)**
Bruno Mello Souza
-

- 215** **Federalismo e Políticas Públicas. Um estudo sobre os determinantes dos gastos estaduais na política de assistência social no Brasil (2004-2014)**
José Geraldo Leandro
-

- 233** **Olha no Google! Usando o Google Trends para Analisar a PEB**
Felipe Ferreira de Oliveira Rocha
-

- 251** **Parlamento como agente de veto. Análise da política de vetos durante os mandatos de Dilma Rousseff**
Alex Dal Gobbo Abi - Lucas Massimo Tonial Antunes de Souza
-

METODOLOGIA

- 271** **Políticas Públicas: Uma Revisão Bibliométrica da Literatura**
Flávio da Cunha Rezende – Caio Gomes Brandão Rios
-

RESENHAS

- 286** **RESENHA GOIS, Chico de. O lado B dos candidatos. Chico de Gois, Simone Iglesias. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.**
Sandra Barbosa Parzianello

Dossiê Temático Revista Política Hoje

Novas Agendas de Pesquisa Sobre as Relações Internacionais Africanas

O atual sistema internacional passa por transformações profundas em direção a uma realidade mais multipolar e descentralizada. Cada vez menos ocidentocêntrico, vemos a emergência de novos atores e agendas de discussão na política internacional que não dependem ou não estão centralizados no Norte global. A pesquisa acadêmica contemporânea reflete esses fenômenos, e o contexto brasileiro não é diferente. É crescente o interesse pelo continente africano por parte dos pesquisadores brasileiros de relações internacionais, cada vez mais voltados para a compreensão de suas dinâmicas político-sociais, internas e externas.

Parte deste movimento recente se deve à inflexão da política externa brasileira durante o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) em direção à Cooperação Sul-Sul, no qual as iniciativas de estabelecer parcerias com países africanos foi incentivada tanto pela via bilateral quanto pela multilateral, se materializando em organismos como o Fórum IBAS, o Fórum dos BRICS e a CPLP.

A promoção da relação Brasil-África viveu nova efervescência estimulada por objetivos pragmáticos - por exemplo, em busca do apoio à internacionalização do capitalismo brasileiro e dos votos dos países africanos em organismos multilaterais -, mas também da defesa de uma identidade compartilhada entre os dois lados do Atlântico a partir da diáspora africana no país e da experiência colonial.

Fruto da convergência desses interesses, surgiu a UNILAB, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, da qual nós organizadores desse dossiê somos professores, com a missão de aproximar, por meio da cooperação em educação, a sociedade brasileira dos países africanos de língua portuguesa. O novo curso de bacharelado em Relações Internacionais da UNILAB materializa fortemente os objetivos da estratégia brasileira. Suas turmas são formadas em grande parte por alunos(as) africanos(as), o que se reflete em um currículo bastante peculiar para o contexto das graduações de Relações Internacionais no Brasil.

É nesse contexto de transformações sistêmicas e novas perspectivas institucionais que a UNILAB se estabelece como espaço privilegiado de promoção da pesquisa acadêmica das dinâmicas sociais, políticas, econômicas e culturais na África e das múltiplas formas de interação entre o continente e o Brasil. Nosso grupo de Pesquisa, o Espaço

Austral (sediado no *campus* da cidade baiana de São Francisco do Conde) busca promover essas novas agendas de pesquisa, em particular a partir da parceria e formação de pesquisadores africanos. Alguns dos resultados dos primeiros anos de atividade do grupo são apresentados no dossiê temático à revista *Política Hoje Novas Agendas de Pesquisa Sobre as Relações Internacionais Africanas*.

Já não é de hoje que a academia brasileira volta seus olhos às dinâmicas internacionais africanas, ao que lembramos os estudos históricos transatlânticos, às análises das dinâmicas coloniais e pós-coloniais e os estudos da diáspora. Com esse dossiê, buscamos contribuir nas novas frentes de pesquisa que analisam a inserção das nações africanas na nova ordem global, as novas dinâmicas regionais e globais em que se inserem e as influências políticas da sua complexa e dinâmica sociedade civil. Além disso, o conjunto dos artigos aqui apresentados reflete a crescente produção acadêmica de estudos internacionalistas sobre a África produzidos em parceria entre pesquisadores africanos e brasileiros e por africanos formados nas instituições brasileiras.

A contribuição deste dossiê se dá a partir de dois grandes eixos. Num primeiro conjunto, a agenda da cooperação Sul-Sul está refletida no artigo de Ivette Tatiana Castilla Carrascal sobre as redes da sociedade civil na agenda da promoção da segurança alimentar e nutricional no âmbito da CPLP, em particular na atuação da organização conhecida como Redsan. A cooperação para o desenvolvimento é também o foco da pesquisa de Tássia Camila de Oliveira Carvalho com sua análise sobre o conceito de coerência de políticas públicas e seus impactos na cooperação brasileira junto aos países africanos. Já a pesquisa de Timóteo Saba M'Bunde analisa a agenda da cooperação Sul-Sul, com o enfoque nas relações de poder em que se inserem Guiné-Bissau e Cabo Verde frente aos tradicionais e emergentes doadores de ajuda, com destaque para a atuação da China.

Outro eixo das pesquisas reunidas neste dossiê se detém nos casos específicos dos países africanos. É o caso do artigo de Magno Klein e Emanuel Semedo sobre a política externa de Cabo Verde na agenda das mudanças climáticas. Juliana Vitorino e Mamadu Cissé, em seu texto, fazem um apanhado dos estudos migratórios no contexto da Guiné-Bissau. Por sua vez, Lázaro Uassena Una, Ivette Tatiana Castilla Carrascal, Mamadu Seidi e Cinthia Regina Campos refletem sobre a política externa da Guiné-Bissau para seu entorno regional, em especial na relação com a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, a CEDEAO. Mariana Pereira faz uma análise que evidencia questões coloniais vigentes no cotidiano econômico-financeiro de Angola, em específico no setor petrolífero.

Com a publicação deste dossiê, o Grupo Espaço Austral/UNILAB pretende ampliar o debate, estimulando a pesquisa na área por meio do diálogo com pesquisadores de diversas instituições, visões e experiências sobre o continente africano.

Organizadores:

Dra. Cinthia Regina Campos

Dra. Ivette Tatiana Castilla Carrascal

Dra. Juliana Vitorino

Dr. Magno Klein

Sociedade Civil e Segurança Alimentar na CPLP: o papel da Rede da Sociedade civil para a Segurança Alimentar e Nutricional REDSAN-CPLP

Ivette Tatiana Castilla-Carrascal - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Resumo

O objetivo do artigo é refletir sobre o papel que a Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional (REDSAN) tem no estabelecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Para tal fim o artigo se divide em quatro partes. Na primeira se apresenta uma contextualização sobre a crise mundial de alimentos de 2008, suas causas e fatores para o aprofundamento da insegurança alimentar. Na segunda parte do artigo se descreve a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional ESAN da CPLP, seus objetivos e como ela tem sido estruturada. Na terceira parte, se apresentam algumas contribuições teóricas sobre a polissemia do conceito de sociedade civil e os entrecruzamentos com a sociedade civil vista como rede. Ao mesmo tempo se apresenta a REDSAN-CPLP, seu processo de construção, avanços e alguns limites e desafios do enfraquecimento da participação de um dos Estados-Membros como é o caso do Brasil. E uma quarta parte com as considerações finais. A metodologia foi qualitativa com a ajuda de métodos de coleta e análise de dados, como o Nvivo. Para a coleta de dados foi realizado um levantamento da produção acadêmica e não acadêmica produzida por atores relacionados às redes nacionais que compõem o REDSAN. Artigos, relatórios e outros materiais foram analisados para apresentar uma visão geral das principais ações, estratégias, articulações que a REDSAN e as redes nacionais realizaram. Essa análise ajudou a identificar os principais desafios da rede e a apresentar alguns impactos que as ações locais da rede trouxeram.

Palavras chaves: redes da sociedade civil, redes transnacionais da sociedade civil, segurança e soberania alimentar, REDSAN-CPLP.

Abstract

The purpose of the article is to bring forth a reflection on the role that the Civil Society Network for Food and Nutrition Security (REDSAN) has in establishing Food and Nutrition Security (SAN) of the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP). To this end, the article is divided into four parts. The first presents a contextualization about the world food crisis of 2008, its causes and factors for deepening food insecurity. The second part of the article describes the CPLP's ESAN Food and Nutrition Security Strategy, its objectives and how it has been structured. In the third part, some theoretical contributions about the polysemy of the concept of civil society and the intersections with civil society seen as a network are presented. At the same time, REDSAN-CPLP is presented, its construction process, advances and some limits and challenges of weakening the participation of one of the Member States, such as Brazil. And a fourth part with the final remarks. The methodology was qualitative with the help of data collection and analysis methods such as Nvivo. For data collection, a survey was made of academic and non-academic production by actors related to the national networks that make up REDSAN. Articles, reports, and other materials were analyzed to present an overview of the main actions, strategies and articulations that REDSAN and the national networks carried out. This analysis helped identify the main challenges of the network and present some impacts that the local actions of the network have brought.

Keywords: civil society networks, transnational networks, civil society, food security and sovereignty, REDSAN-CPLP.

1. Introdução

O conceito de segurança alimentar tem servido como ferramenta estrutural de programas e projetos na luta contra a fome desde os anos 70 quando foi cunhado pela primeira vez pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) na Primeira Conferência Mundial da Alimentação. No conceito de segurança alimentar estão implícitos três componentes, o primeiro é a disponibilidade dos alimentos, com quantidades suficientes; o segundo é o acesso a uma renda adequada (ou outros recursos para acessar aos alimentos); e o terceiro componente tem a ver com a ingestão e consumo adequado de alimentos e a capacidade de absorver e usar seus nutrientes. Com base nesses componentes se desenharam também indicadores para monitorar a segurança alimentar e nutricional ao redor do mundo.

Por outro lado, o conceito de soberania alimentar surge como complementar ao conceito de segurança alimentar. Ela é definida¹ como o direito de povos, países e regiões de definir suas próprias políticas alimentares e agrícolas, proteger e regular a produção agropecuária nacional e o comércio para alcançar metas de desenvolvimento sustentável, restringir o *dumping*² de produtos dos seus mercados e dar prioridade de uso e direitos sobre os recursos às comunidades que dependem deles. Segundo Bringel (2011) a soberania alimentar tem em conta a apropriação e gestão dos recursos, a terra, o território, o comércio local e internacional, o desenvolvimento sustentável, a ação coletiva e participação social, entre outros elementos decisivos. Este conceito foi introduzido pela *Via Campesina* na Cúpula contra a

Fome da FAO em 1996 e tem se atualizado e expandido nas agendas acadêmicas, políticas e sociais.

Existem duas principais diferenças entre a soberania e a segurança alimentar. A primeira é que o conceito de soberania alimentar parte da constatação da assimetria nos mercados e apela ao papel equilibrador que pode ter um Estado democrático. Por outro lado, o conceito de segurança alimentar não pressupõe essa concentração do poder econômico nos elos da cadeia alimentar nem no comércio internacional de alimentos, ou não a deixa explícita. A segunda diferença entre a soberania e a segurança alimentar é sobre como se produzem os alimentos. Na segurança alimentar, reconhecem-se diversas formas de produção: agricultura industrial, agricultura biológica e a agricultura orgânica. Já o conceito de soberania alimentar está orientado para a agricultura em pequena escala, não industrial, preferentemente orgânica, que se relaciona, sobretudo, com a concepção de agroecologia. O que se tem proposto recentemente é uma concepção de soberania alimentar que contemple a capacidade dos Estados para definir autonomamente suas políticas alimentares e que tenham como prioridade as políticas da agricultura em pequena escala, o direito à alimentação e o discurso dos direitos humanos e o conceito da FAO de segurança alimentar como ponto discursivo (FAO, 2013).

Partindo disso, o conceito de segurança alimentar tem ficado mais abrangente e incorporado algumas dimensões do conceito de soberania alimentar com o aumento da participação da sociedade civil em instâncias como o Comitê Mundial de Alimentos (CSA) da FAO. No entanto existem tensões, e a sociedade civil tem um grande papel em fazer pressão através das organizações sociais, movimentos sociais e redes. As políticas nacionais, regionais e internacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) têm sido construídas a partir de múltiplas instâncias. A partir da Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial em 1996, o termo

1 Definição atualizada em fevereiro de 2007 no Fórum para a Soberania Alimentar de Nyéléni (2007).

2 No comércio internacional o dumping ocorre em duas situações. A primeira, quando determinado setor recebe subsídios governamentais e, por isso, consegue exportar seus produtos abaixo do custo de produção. A segunda situação quando alguma empresa decide, como estratégia, arcar com o prejuízo das vendas a preços baixos para prejudicar, ou até mesmo eliminar, algum concorrente (Wolffenbüttel, 2006).

de Segurança Alimentar se popularizou e cada vez mais governos começaram a pensar em políticas nacionais próprias de SAN. Mas muito têm se aprofundado nas estratégias e ações dos governos para o fortalecimento da SAN, e o papel da sociedade civil tem sido secundário e precisa ser melhor estudado.

Assegurar a soberania e a segurança alimentar vêm sendo uma das mais importantes pautas dos atores da sociedade civil, principalmente movimentos agroalimentares, redes de organizações sociais, entre outros. No caso da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), onde tem se construído uma agenda política prioritária sobre segurança alimentar e nutricional (SAN), a sociedade civil tem tido a partir do ano 2011 uma maior participação. A CPLP é uma organização intergovernamental e multi-regional constituída em 1996 com o objetivo de servir de instrumento de concertação político-diplomática entre seus estados membros (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste). A CPLP realiza cooperação nas em diferentes áreas como educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, cultura, agricultura, entre outros; e trabalha com projetos de promoção e difusão da língua portuguesa, e tem desenvolvido projetos de cooperação na área de Segurança Alimentar.

Em 2011, a CPLP propôs uma estratégia específica de Segurança Alimentar para os países membros, a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional para a CPLP (ESAN). A formulação e aprovação da ESAN representou um processo cumulativo que resultou da combinação de diversos fatores entre eles, a mobilização da sociedade civil e compromisso pessoal de alguns setores com capital político nos Estados membros (DIAS, 2019).

A ESAN envolve quatro mecanismos de participação, o da sociedade civil, universidades, governos e iniciativa

privada. O mecanismo que interessa neste artigo é o da sociedade civil (MSC), que tem trabalhado em estratégias de *lobby* e *advocacy* no nível nacional e multi-regional para a consolidação de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN) da CPLP. As duas organizações que fazem parte da MSC-CONSAN são a Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (REDSAN-CPLP) e a Plataforma de Camponeses da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (PC-CPLP).

A REDSAN-CPLP é uma rede que reúne oito redes nacionais dos países membros da CPLP e será a rede que veremos com mais detalhe no texto. Desde 2007 desenvolve ações e estratégias ao redor das demandas das populações e em diálogo com instâncias governamentais, internacionais e em consonância com as Diretrizes do CSA da FAO. Organizações não governamentais internacionais, redes de movimentos sociais e outros arranjos que se caracterizam como redes, têm sido destaque no meio internacional, tanto pelo aumento dessas organizações quanto pela qualidade em que se articulam e se especializam em determinados temas. Na governança global de alimentos diversos atores da sociedade civil global exercem pressões e influenciam de certa maneira a formação das políticas agrícolas e de alimentos no nível nacional, regional e global (ALESSIO, 2014).

Tendo em conta o que foi dito antes, o objetivo do artigo é trazer uma reflexão sobre o papel que a REDSAN tem para o estabelecimento da Segurança Alimentar na CPLP. Para isso foi feito um levantamento da produção acadêmica e não acadêmica produzida por atores relacionados às redes nacionais que compõem o REDSAN. Artigos, relatórios e outros materiais foram analisados para apresentar uma visão geral das principais ações, estratégias, articulações que a REDSAN e as redes nacionais reali-

zaram. Essa análise ajudou a identificar os principais desafios da rede e a apresentar alguns impactos que as ações locais da rede trouxeram. A metodologia foi qualitativa com a ajuda de métodos de coleta e análise de dados, como o *Nvivo*.

O artigo se dividirá em quatro partes. Na primeira parte é trazida uma contextualização sobre a crise mundial de alimentos de 2008, suas causas e as que ainda hoje tem se aprofundado. Também se apresentam alguns dados sobre a insegurança alimentar e a FAO como a organização central do sistema de governança global de alimentos. Na segunda parte do artigo se descreve a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional ESAN da CPLP, seus objetivos e como ela tem sido estruturada. Na terceira parte do artigo se apresentam algumas contribuições sobre a polissemia do conceito de sociedade civil e os entrecruzamentos com a sociedade civil vista como rede. Ao mesmo tempo se apresenta a REDSAN-PALOP, que depois foi ampliada para REDSAN-CPLP. Se descreve o processo de construção da rede, alguns desafios e avanços em matéria da agricultura familiar. Nesta parte se apontam alguns limites e desafios do enfraquecimento da participação de um dos Estados-Membros como é o caso do Brasil. Finalmente algumas considerações.

2. Crises e insegurança alimentar

O debate sobre soberania e segurança alimentar tem se intensificado especialmente nos últimos doze anos, desde a crise alimentar mundial de 2008. Entre 2006 e 2008 os preços dos alimentos subiram em média 83% segundo dados do Banco Mundial (Banco Mundial, 2008). Para Clapp e Cohen (2009) a subida repentina dos preços dos alimentos foi um problema em países

de baixa renda onde a população gasta de 60 a 80 por cento dos seus ingressos em comida. A crise trouxe graves consequências especialmente para os países importadores de alimentos, suas populações e para pequenos agricultores de países do sul global.

Diversas causas provocaram a crise, o declínio do investimento na agricultura, o aumento no preço do petróleo, a dependência em combustíveis fósseis, a especulação no mercado financeiro e recente financeirização³ da agricultura, o aumento da demanda por grãos - seja para biocombustíveis ou para o aumento da produção pecuária -, as mudanças climáticas, entre outros fatores.

Hoje as causas da crise continuam, a financeirização mais que nunca coloca a questão da insegurança alimentar no limite. Historicamente investimentos produtivos nos alimentos e na agricultura não eram a escolha preferida do setor financeiro, por causa dos riscos e incertezas associados ao clima, volatilidade de preços, entre outros fatores. E como consequência ativos financeiros vinham sendo investidos em imóveis, ações e títulos do governo e outros. No entanto algumas motivações explicam o novo fascínio do setor financeiro no setor agroalimentar. A primeira é a diminuição da disponibilidade *per capita* de terra, devido à degradação do solo, concentração de terra e urbanização; a segunda se relaciona com uso dado à terra. Terras que eram usadas para produzir alimentos para o consumo humano direto ou para grãos alimento de animais estão sendo usadas para fornecer biocombustíveis para substituir o petróleo. A terceira motivação é o crescimento da classe média em países como China, Índia e Indonésia e com mudanças nos hábitos alimentar. O consumo de carne tem aumentado e empresas que produzem carne (seja de vaca, porco ou frango) precisam de um fornecimento regular de grãos (soja, milho, entre outros). Uma quarta motivação para investir no setor agroalimentar são as

oportunidades que o câmbio climático está trazendo como por exemplo a compra de bonos de carbono para redução de gases de efeito estufa (LAWRENCE et al, 2015. p.312-313).

Depois da crise alimentar de 2008 tem-se um melhor entendimento sobre as formas nas quais investimentos financeiros especulativos podem exacerbar a volatilidade dos preços dos alimentos, mas ainda há muito por compreender sobre como a financeirização tem mudado as dinâmicas de influência dentro do sistema alimentar global e o os seus impactos. A financeirização do sistema agroalimentar traz maiores distâncias entre produtor e consumidor (não somente geográficas) e isso dá cada vez menor poder de agência tanto para um como para o outro. Vem daí o desconhecimento de onde e como são produzidos os alimentos e o aumento de cada vez mais atores nas etapas envolvidas nas cadeias globais de produtos alimentares. O resultado desse distanciamento, que está aumentando, é um enfraquecimento da influência de atores sobre os resultados do sistema alimentar (CLAPP, 2012).

No relatório anual da FAO, SOFI 2019, se estima que 820 milhões de pessoas em todo o mundo estejam sujeitas a fome e desnutrição⁴, enquanto dois bilhões estão sujeitas à insegurança alimentar. Segundo a escala de experiência de insegurança alimentar (FIES) está pode ir desde leve, que envolve a preocupação pela capacidade de obter alimentos, passando pela moderada, onde se põe em risco a qualidade e variedade dos alimentos, também se reduzem as quantidades e não se fazem toda a refeições, e a insegurança alimentar grave, onde se passa fome.

Segundo o mesmo relatório, em todos os continentes a prevalência da insegurança alimentar é mais alta para mulheres que para homens (numa medição de 2016 a 2018). A fome está aumentando em quase todas as sub-regiões africanas, tornando a África a região com a maior prevalência de desnutrição, em quase 20%. A fome também está aumentando lentamente na América Latina e no Caribe, embora sua prevalência ainda esteja abaixo de 7%. Na Ásia, a Ásia Ocidental mostra um aumento contínuo desde 2010, com mais de 12% de sua população desnutrida atualmente (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2019).

Segundo estudo da FAO junto à CPLP em 2013, a CPLP contava com uma população cerca de 250 milhões. Prevê-se que venha contar com cerca de 323 milhões em 2050, e o número de pessoas subnutridas ronda os 28 milhões, distribuídos em Angola (5,4 milhões); Cabo Verde (44,5 milhares); Moçambique (9,4 milhões); São Tomé e Príncipe (12,3 milhares); Guiné-Bissau (13 milhares); Timor-Leste (0,46 milhões); Brasil (13 milhões).

Diante deste quadro, a FAO, e em especial o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), ligado à FAO, tem desenvolvido e promovido políticas para o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (Dhana). O CSA foi criado em 1974 e é um órgão intergovernamental da FAO que procura servir como um fórum para a discussão e revisão de políticas de segurança alimentar. Tem uma forte participação de outras instituições além dos Estados, como as organizações da sociedade civil, organizações do setor privado e organizações internacionais relevantes na área da agricultura e alimentação. O CSA passou por uma reforma em 2009 depois da crise mundial de alimentos de 2008, e se fez uma instância mais participativa e próxima das redes internacionais de segurança alimentar. A partir da reforma, a FAO (e por consequência o CSA) é identificada como a organização central

4 A desnutrição varia de desnutrição crônica a excesso de peso e obesidade. A desnutrição pode ser um reflexo das deficiências de macro nutrientes (carboidratos, gorduras ou proteínas) ou micronutrientes (vitaminas e minerais). Por outro lado, uma ingestão excessiva de alimentos e calorias ou baixos resultados no consumo de energia se traduzem em um aumento no peso corporal e no acúmulo de gordura, o que pode levar a doenças não transmissíveis relacionadas à dieta e outros problemas de saúde (FAO, FIDA, OMS, PMA e UNICEF, 2017).

do sistema de governança global de alimentos.

Um sistema de governança tem como núcleo central um sistema de políticas que geralmente assume a forma de uma ou mais organizações internacionais e é constituído por diversos atores. Assim o sistema de políticas de governança global de alimentos expressa uma constelação específica de organizações coletivas, corporações e governos que interagem em busca de interesses diversos. A FAO é o epicentro de um sistema de políticas e nela se identifica a presença dos três vetores que constituem a governança global de alimentos. O primeiro vetor é o modelo corporativo onde instituições privadas se utilizam por vezes da própria representação estatal para estar presentes na defesa de seus interesses privados. O segundo vetor da governança global de alimentos são as visões alternativas, as quais buscam esclarecer a disputa existente entre o modelo de produção corporativo e o modelo comunitário. E o terceiro vetor trata do contexto institucional e organizacional que proporciona o espaço necessário para que os atores que participam do sistema político alimentar (não somente os Estados) discutam propostas e tenham seus discursos e vozes respeitados. Os três vetores apresentados aqui constituem a formação de um sistema de políticas da governança global de alimentos (ALESSIO, 2014).

No caso da governança alimentar dos países lusófonos, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) aprovou em 2011 a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional para a CPLP (ESAN). Com a aprovação da ESAN os países da CPLP têm dado passos importantes na construção de instâncias, orga-

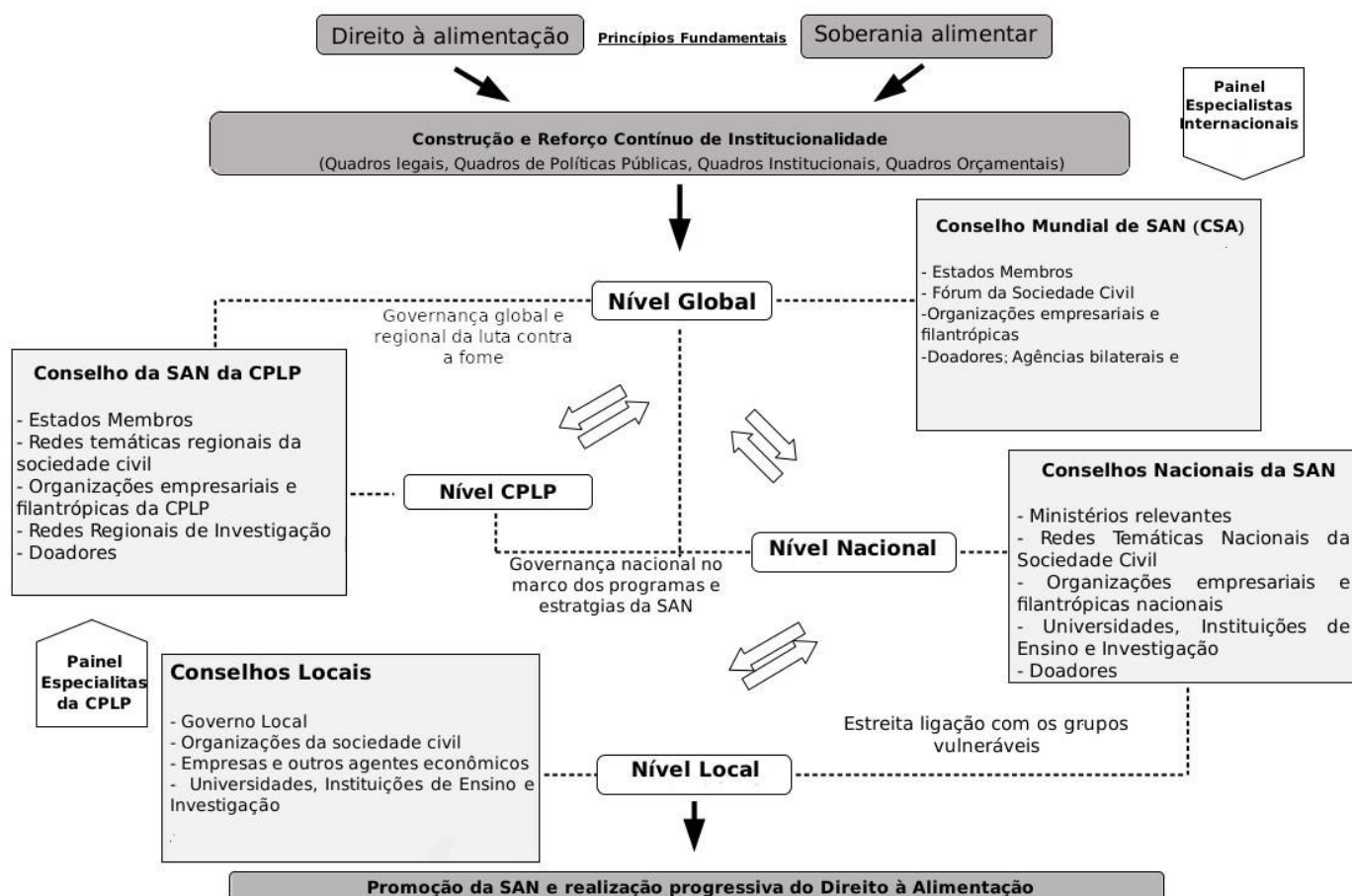
nizações e mecanismos para melhorar a governança do sistema alimentar. No entanto eles dependem da viabilização da estratégia a nível nacional, e das ações que as organizações governamentais e não governamentais realizam para efetivamente mudar o cenário.

3. Estratégia de Segurança Alimentar ESAN-CPLP

A ESAN-CPLP foi aprovada na XVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros CPLP, em Luanda em 22 julho de 2011. Está baseada numa abordagem do Dhana e alinhada com as discussões do CSA das Nações Unidas. Tem como objetivo facilitar a construção de políticas e programas para o fortalecimento da governança da segurança alimentar e nutricional; a promoção do acesso e utilização dos alimentos para melhoria dos modos de vida dos grupos mais vulneráveis e aumento da disponibilidade interna de alimentos com base na agricultura familiar e nos pequenos produtores (ACTUAR, 2018).

A ESAN-CPLP está organizada em diferentes níveis (local, nacional, regional, global). As estruturas de decisão da ESAN dialogam com um modelo que pretende assegurar condições institucionais para um debate, construção operacionalização e monitoramento de ações conjuntas (CPLP, 2015). A arquitetura da estratégia se apresenta a continuação:

Esquema 1. Modelo de Governança da Estratégia da CPLP



Fonte: (CPLP, 2015)

Para viabilizar a estratégia se cria um Secretariado Técnico Permanente e um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP). O CONSAN-CPLP é composto por membros (representantes dos governos CPLP) e participantes, que se manifestam a partir dos Mecanismos de Facilitação da Participação (Sociedade Civil-MSC, Iniciativa Privada-MIP, Universidades-MU e Parlamentares-MP). Como foi dito anteriormente, neste trabalho abordarei apenas o relacionado ao Mecanismo de participação da Sociedade Civil (MSC-CONSAN). Mediante este mecanismo se estabelece o diálogo entre atores da sociedade civil e o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-CPLP). Este mecanismo é quem facilita a participação coordenada das organizações da sociedade civil nas negociações, tomada de decisões e trabalho em

temas concretos junto do Secretariado Técnico de SAN da CPLP. O MSC-CONSAN está composto por duas redes regionais: a Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na Comunidade de Países da Língua Portuguesa (REDSAN-CPLP) e a PC-CPLP. Estas redes representam mais de 17 milhões de agricultores/as familiares e camponeses/as e cerca de 500 organizações da sociedade civil da CPLP (CPLP, 2011).

O MSC-CONSAN está alinhado e em diálogo constante com o Mecanismo da Sociedade Civil e Povos Indígenas (*CSM-Civil Society Mechanism*) do CSA. O *CSM* é uma plataforma global onde se articula a Sociedade Civil, se realiza troca de informações técnicas e experiências com o objetivo de influenciar as políticas nacionais e internacionais referentes a agricultura

e alimentação, em especial as relativas ao CSA. Desde a reforma do CSA, a participação de grupos da sociedade civil tradicionalmente excluídos da tomada de decisão em relação à alimentação e nutrição, conquistaram um importante espaço neste fórum de negociação e articulação (ACTUAR, 2018). Essa reforma do CSA, baseada numa abordagem de direitos humanos, inspirou a institucionalização do CONSAN-CPLP, especificamente no que diz respeito à participação da sociedade civil. A institucionalização dessas instâncias dentro do CONSAN foi possível graças ao papel de *advocacy* e *lobby* da sociedade civil, organizada em redes (REDSAN-CPLP e MSC-CONSAN), que lutam por políticas públicas de segurança alimentar e nutricional nos níveis nacional e regional, bem como apoio prestado pela FAO a nível da CPLP e do país (CSM, 2018).

4. Sociedade civil em rede: REDSAN-CPLP

O conceito de sociedade civil é polissêmico e diversos autores têm contribuído com a reflexão (Lechner 1994; Bobbio 2002; Nogueira 2003; Dagnino et. al. 2006). Numa definição ampla, as organizações da sociedade civil cobrem uma enorme variedade de entidades de diferentes tipos, tamanhos, finalidades e níveis de formalidades incluindo associações comunitárias ou de base, movimentos sociais, grupos de profissionais, ONGs de defesa e desenvolvimento, formalmente registradas, organizações sem fins lucrativos, empresas sociais e muitas outras formas. O conceito de sociedade civil está sendo continuamente remodelado e reinterpretado por novos atores em novos contextos. Dessa forma, variedades diferentes de sociedade civil serão criadas no futuro contendo formas organizacionais híbridas, normas que podem se afastar das noções tradicionais de cooperação e solidariedade, e espaços ocupados por uma ampla gama de parcerias e alianças (EDWARDS, 2011).

Segundo Dagnino *et. al.* (2006) no interior da sociedade civil coexistem os mais diversos atores, tipos de práticas e projetos, além de formas diversas da relação com o Estado. As diferentes culturas e tradições políticas estão presentes com diferentes pesos sobre os atores da sociedade civil e isto produz tensões. Empiricamente a sociedade civil está constituída de uma rede de movimentos sociais e associações diversas, cuja natureza depende do momento histórico em que estas surgem. De modo semelhante, Scherer-Warrem (2012) apresenta como uma dentre outras formas de organizações da sociedade civil, redes de movimentos sociais como um espaço onde se articulam vários atores ou organizações. A articulação pressupõe a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum. Tendem a ser o nível da sociedade civil mais complexo, mais politizado e impulsionado pelo desejo de transformar o status quo dos grupos sociais que se consideram em situações de exclusão, desigualdade ou discriminação, ou mesmo que lutam por mudanças sistêmicas. Além disso, essas redes de movimentos enfrentam desafios como organizar ações para incluir a multiplicidade de sujeitos e a diversidade cultural e social.

Nesse sentido, desde meados anos 90 houve uma quantidade exorbitante de atividades acadêmicas no campo das relações internacionais em torno à agenda de pesquisa transnacionalista, focado em redes transnacionais, sociedade civil global, movimentos sociais transnacionais. Apesar das suas diferenças essas diversas literaturas enfatizam que as relações transnacionais nas quais os atores não estatais desempenham um papel de destaque, são uma parte cada vez mais significativa das relações internacionais (SIKKINK, 2004). Uma das correntes de pesquisa em movimentos sociais tem identificado três importantes processos de transnacionalização. O primeiro é a difusão que é a propagação de ideias, práticas, de um país a outro. O segundo é a domesticação que é a internalização de conflitos externos nas políticas nacionais e o terceiro processo apon-

tado é a externalização que é o desafio de intervir em problemas domésticos desde as redes transnacionais (DELLA PORTA e TARROW, 2004).

Assim, reflexões da sociedade civil transgrediram as fronteiras entre o público e privado, considerando não apenas a prestação de serviços, mas também a defesa (*advocacy*) de diversas causas. Em particular a pesquisa sobre sociedade civil global analisou a cooperação entre uma ampla gama de organizações não governamentais nacionais e transnacionais em defesa de questões como direitos humano ou proteção ambiental (KECK E SIKKINK, 1998).

A Sociedade Civil Global é definida por Jordan (2011) como uma força de mudança democrática que está implicitamente reivindicando a cidadania global. Através de protestos e *advocacy* realizados além das fronteiras nacionais, ativistas da sociedade civil global estão assumindo direitos e responsabilidades dos cidadãos e eles e as redes, movimentos e organizações nas que operam se propõem a promover transparência na prestação de contas e participação nos acordos em evolução da governança global. Segundo Sikkink (2004) a categoria de sociedade civil global é vaga e nunca foi claramente conceitualizada. Tendia a se concentrar numa gama relativamente estreita de bons movimentos sociais institucionalizados e deixou pouco especificado à relação entre a sociedade civil global com os Estados e regimes e instituições internacionais.

Por outro lado, Della Porta (2020) aponta para a necessidade de unir dois campos de estudo que empiricamente já se entrecruzam, o dos movimentos sociais e a sociedade civil. Do ponto de vista teórico, enquanto as conceituações da sociedade civil se centram na autonomia, civilidade e associação, os estudos de movimentos sociais têm enfatizado conflitos, transgressões e redes. No entanto, as fronteiras teóricas têm sido diminuídas. Diante da austeridade e a

crises dos últimos anos, organizações progressistas de movimentos sociais têm se engajado em novas formas de mutualismo e voluntarismo na esfera social, como forma de ajudar a reconstruir laços sociais como um primeiro passo para a mobilização política. Ao mesmo tempo, a criminalização de formas de solidariedade transformou formas básicas de ajuda humanitária em atos de desobediência civil e, portanto, em atos de cidadania. À medida que as organizações da sociedade civil se tornaram alvo de repressão, a resistência desencadeou uma intensificação das redes organizacionais e uma politização do discurso político.

Nesse sentido, a rede que é objeto de estudo neste artigo (a REDSAN-CPLP) pode definir-se como uma rede movimentos sociais e organizações da sociedade civil que tem se reunido em torno ao *lobby* e *advocacy* de questões como segurança alimentar, soberania alimentar e o direito humano à alimentação adequada. As redes nacionais têm diversos tamanhos, estão compostas por organizações formais ou informais e uma confluência de atores que em maior ou menor medida se articulam para influenciar ações locais, incidir em políticas públicas e desenvolver atividades concretas de intercâmbios e trocas com outras organizações que também trabalham em rede. A REDSAN por sua vez faz parte de uma estratégia mais ampla de construção e reforço da institucionalidade e da governança da Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP, a ESAN-CPLP.

4.1 A construção da REDSAN-PALOP e REDSAN-CPLP

A REDSAN foi lançada formalmente durante a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Fortaleza, Brasil em junho de 2007. Foi lançada como a Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - PALOP (RED-

SAN-PALOP) (Moçambique, Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe). Segundo ACTUAR (2012) o processo inicial de criação e fortalecimento da REDSAN-PALOP recebeu apoio do projeto *International Food Security Network - IFSN* com recursos financeiros para atividades conjuntas e a ONG Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento - ACTUAR como Secretaria Técnica para dinamizar o processo de construção e fortalecimento da rede.

A REDSAN-PALOP se cria com o propósito de reforçar ações de troca de experiências entre os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa para aumentar o nível de informação sobre o tema de SAN, soberania alimentar e Dhana. Além disso para concertar esforços a nível nacional em cada país membro para articular organizações interessadas em trabalhar em rede nestes temas. Um terceiro objetivo é o de realizar incidência e advocacia política conjunta e de forma solidária nos respectivos espaços nacionais, procurando prioridade para as políticas de combate à fome e promoção da SAN e Dhana. A concertação de ações a nível regional e internacional, com particular atenção à CPLP, procura influenciar os programas e políticas numa ótica de abordagem conjunta do espaço lusófono.

No ano de 2011, com o estabelecimento da ESAN CPLP, se inicia uma ampliação gradual da rede REDSAN-PALOP para REDSAN-CPLP (para incluir a Brasil, Portugal e Timor Leste). Em duas reuniões em outubro e novembro do mesmo ano se ressalta a importância de que com essa ampliação a rede se fortalecesse e pudesse enfrentar alguns desafios. Segundo ACTUAR (2012) os processos de construção de redes são flexíveis, mas necessitam de investimento a vários níveis. A experiência da rede mostrou que sua construção e consolidação exigia tempo e recursos apropriados para facilitar minimamente as ações do secretariado, reuniões entre os membros, publicações, participação em eventos relevantes para a ação política, entre outros.

A ampliação da REDSAN-PALOP para REDSAN-CPLP com a inclusão das experiências de Brasil, Portugal e Timor Leste, daria mais força a o processo de fortalecimento da rede. A inclusão do Brasil na rede foi central, pela experiência considerável no campo das políticas de SAN como o Programa Fome Zero e mais de trinta programas complementares direcionados às diferentes dimensões da SAN. Foi no Brasil que a FAO e o Programa Especial para a Segurança Alimentar (PESA) encontraram elementos metodológicos e experiências que foram incorporadas nas suas práticas em outras regiões do mundo. Moçambique foi o primeiro país africano da CPLP onde se criou um ambiente institucional mais propício para a construção de um movimento semelhante ao Brasil em termos de SAN (ACTUAR, 2012).

A REDSAN-CPLP é um espaço de articulação onde convergem oito redes nacionais que envolvem mais de 150 organizações da sociedade civil. Entre elas associações e organizações de base comunitária, de agricultores, de pescadores, de mulheres, de jovens, de pessoas com HIV, de consumidores, de direitos humanos, entre outras. Trabalham na construção de parcerias, pesquisa, capacitação, ações de lobby e advocacia que contribuem a influencia a formulação, implementação e monitoria das políticas nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e marcos legais do Direito Humano à Alimentação nos países da CPLP (FAO/CPLP, 2013). Cada uma das redes nacionais tem uma história de articulação da sociedade civil a nível nacional, e é com a REDSAN que essas organizações se organizam para ter uma mobilização no nível multi-regional. A seguir um listado das redes nacionais, data de constituição e objetivos:

Quadro 1: Redes Nacionais da REDSAN-CPLP

Redes nacionais multitemáticas da sociedade civil para soberania e SAN nas redes na CPLP			
País	Rede Nacional	Data de criação	Objetivos
Cabo Verde	Grupo de Trabalho na PONG's – Plataforma das ONGs do Cabo Verde	1996	Plataforma que congrega mais de trezentas organizações de diferentes áreas temáticas. O grupo de trabalho de SAN tem como objetivo coordenar o processo de uma ação mais abrangente e uma maior intervenção da sociedade civil na retomada do um Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
Brasil	FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Site: https://fbssan.org.br/	1998	É uma articulação de entidades, indivíduos, movimentos sociais e instituições que se ocupam da questão da SAN. O FBSSAN insere temas de SAN na construção de agendas nacional e internacional. Trabalha com a promoção coletiva de espaços de reflexão e debate sobre propostas de políticas públicas e legislações. Fortalece e qualifica a participação da sociedade civil em espaços como o CONSEA, CIAN, PNAE, PAA e Grupo de Trabalho de Normas Sanitárias para a Produção Familiar e Artesanal.
Timor Leste	HASATIL – Rede de Agricultura Sustentável de Timor-Leste Site: http://hasatil.blogs.sapo.tl/	2001	Esta rede nasce para melhorar o sistema de agricultura sustentável do Timor. Suas atividades estão relacionadas à aspectos de advocacia, mobilização/ organização, produção e comercialização e também educação e pesquisa.
Moçambique	ROSA – Rede de Organizações pela Soberania Alimentar Site: https://rosa.org.mz/	2003	É uma coligação de organizações ao serviço de ações de advocacia na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Surge como uma iniciativa de articulação entre várias organizações da sociedade civil que atuam na área de segurança alimentar no país. Sua missão coloca o foco na soberania alimentar, troca de informação e experiências, promoção de ações de advocacia e diálogo político.
Angola	Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional	2007	Este grupo de trabalho tem participado no desenho dos planos municipais de SAN e desenvolvimento rural. Além disso representa Angola em conferências regionais e internacionais. O processo de construção desta rede tem sido impulsionado pela ADRA – Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente. Esta Ong tem um trabalho reconhecido no campo da agricultura, desenvolvimento comunitário e SAN.
Guiné-Bissau	RESSAN-GB – Rede para a Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional da Guiné-Bissau Site: http://www.ressan-gb.gw/	2008	Reúne diversas organizações da sociedade civil guineense, cujos objetivos são: Promover ações de sensibilização e de advocacia para o alcance da SAN e Dhana. Formular, implementar e monitorar políticas públicas. Facilitar disseminação de informação e partilha de experiências entre os membros da Rede e demais atores.
São Tomé e Príncipe	RESCSAN-STP – Rede da Sociedade Civil para Segurança Alimentar e Nutricional Site: https://rescsan.weebly.com/	2008	Composta por cerca de vinte organizações é uma estrutura informal de interligação de diversas organizações da sociedade civil. Seu objetivo principal é reforçar a capacidade de intervenção das organizações da sociedade civil em São Tomé e Príncipe para a formulação e implementação de políticas públicas de SAN.
Portugal	ReAlimentar – Rede Portuguesa pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Site: https://www.realimentar.org/	2012	Rede da Sociedade Civil que se constitui num espaço de diálogo, debate e articulação de esforços para influenciar processos de formulação e tomada de decisão sobre políticas públicas, nacionais e internacionais que digam respeito à SAN.

Fonte: Elaboração própria com base em ACTUAR, 2012.

No plano nacional, as redes são autônomas em termos organizativos e de definição das suas agendas e estratégias de intervenção. No plano regional convergem na REDSAN-CPLP para promover ações de intervenção coletiva (diálogo político, tomadas de posição, diagnóstico Dhana, troca de experiências, estudos e pesquisas e construção de capacidades). No plano global se articulam a outras redes como a Rede Global para o Direito Humano à Alimentação e Nutrição e a Rede IFSN (SARMIENTO e PINTO, 2015).

As redes nacionais têm desenvolvido diferentes tipos de iniciativas de lobby, advocacia e campanhas para o Dhana e Sarmiento e Pinto (2015) as classificam em oito tipos: a) o diálogo político mediante a participação das redes na agenda política e monitoramento das intervenções do Estado; b) as tomadas de posição com documentos que sintetizam posições da sociedade civil; c) os diagnósticos específicos sobre Dhana para perceber a evolução e identificar lacunas e propor recomendações; d) estudos e pesquisas para aprofundar os problemas e possíveis soluções; e) discussão pública em reuniões, workshops, seminários e palestras chamando à atenção para a SAN e Dhana e sensibilizando a opinião pública; f) campanhas e ações de rua para comunicar mensagens a diferentes atores, incluindo governos, doadores, opinião pública, mídia, entre outros; g) intercâmbios e trocas de experiências para partilha de informações e aprendizagem conjunto e h) construção de capacidades para reforçar competências das redes nacionais e aumentar a sua capacidade de lobby e monitoria para o Dhana.

Cada uma das redes tem tido desafios nas suas diferentes esferas de governança, tanto a nível local como regional. Mas algumas dificuldades comuns aparecem: dificuldade de acesso a recursos financeiros para as ações de *lobby* e monitoria de forma regular; ineficácia ou inexistência dos espaços de diálogo e participação em virtude da não implementação dos compromissos

assumidos pelos Governos nas estratégias nacionais; algumas redes têm uma limitada capacidade técnica; debilidade dos sistemas estatísticos na maioria dos países e instabilidades políticas e governativas que afetam diretamente a capacidade de trabalho das organizações da sociedade civil em matéria de SAN e Dhana (SARMIENTO e PINTO, 2015).

Tendo em conta os desafios comuns, os logros que as redes têm conseguido em matéria de fortalecimento da Agricultura Familiar são muito importantes. O *CSM Report* de 2018 mostra como a articulação da sociedade civil a partir do MSC-CONSAN e com o importante papel da REDSAN-CPLP conseguiu a aprovação das Diretrizes para o Apoio e Promoção da Agricultura Familiar nos Estados-Membros da CPLP⁵, com base em um processo de discussão e negociação com forte participação da sociedade civil.

Segundo o projeto de estudo realizado entre a CPLP e a FAO em 2013, os pequenos produtores agrícolas familiares eram responsáveis pela produção de uma média de 70% dos alimentos básicos consumidos e dependem desta produção mais de 45 milhões de pessoas nos países da Comunidade CPLP. A agricultura é o principal sector em termos de população ativa em Angola, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor Leste, entre 60% e 85% dos indivíduos em idade ativa se ocupam neste setor. Mas em contraposição, a organização dos agricultores nesses países é relativamente baixa assim como é escassa a sua participação atual na formulação de políticas públicas.

Por isso a importância da Definição de Diretrizes Regionais para Agricultura Familiar da CPLP, porque nelas são definidas um conjunto de prioridades e orientações comuns para apoiar os Estados-Membros da CPLP no desenvolvimento de uma agricultura sus-

5 Disponíveis em: <https://www.cplp.org/Admin/Public/Download.aspx?file=Files%2FFiler%2FCSAN%2FBooklet_pt_v10-diretrizes-agricultura-familiar.pdf>.

tentável e ao mesmo tempo oferece orientações sobre o reconhecimento e valorização de produtores e produtoras familiares, comunidades rurais, mediante políticas de democratização de acesso e do uso aos recursos naturais. Mas, como são diretrizes, a sua natureza e escopo e a sua aplicação se realiza de acordo com os limites dos sistemas jurídicos e enquadramentos institucionais e legais em vigor, sendo somente uma referência para processos de aperfeiçoamento, atualização e inovação institucional (CPLP, 2017).

E é aí onde encontra-se o limite das diretrizes, declarações, e orientações pensadas para a ESAN do CPLP, como apontado acima. A instabilidade política de alguns dos Estados-Membros pode vir a desestabilizar os processos e ir na contramão dos logros alcançados pelas redes e organizações da sociedade civil na última década. No caso do Brasil e segundo o Relatório do MSC-CONSAN para o Monitoramento Regional do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas na CPLP de 2018, parte dos avanços conquistados em termos de formulação e implementação de políticas públicas de SAN e Dhana deve-se ao protagonismo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Mas um ano depois do relatório, em 2019, o CONSEA foi extinto mediante a MP 870/2019 e isto suscitou grande preocupação dos demais Estados-Membros da CPLP.

Segundo o MSC-CONSAN (2018) até meados de 2016, no Brasil, foram alcançados resultados importantes como a política de erradicação da fome e reconhecimento pelas Nações Unidas de que o Brasil saíra do Mapa da Fome, a ampliação dos mercados da agricultura familiar (Programas como o Programa de Aquisição de Alimentos PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE) e avanços no campo da agroecologia. Estes avanços inspiraram não somente experiências como a do CONSAN-CPLP como também da própria reforma do CSA.

A partir de 2015, inicia-se um cenário de graves retrocessos em relação à democracia e aos direitos humanos no Brasil. E a partir das eleições de 2018 o autoritarismo é considerado um fator que agudiza os problemas relacionados à insegurança alimentar. Os atuais sistemas alimentares geram desigualdades e em muitos casos expulsam de suas terras milhões de pessoas em todo o mundo, que produzem alimentos diversificados para a própria subsistência ou para o mercado. Tornando assim nossa alimentação cada vez mais monótona e menos saudável, e tudo isso representa uma grave ameaça e lesões concretas ao direito humano à alimentação e nutrição adequadas (Dhana) (FIAN, 2019).

5. Considerações Finais

Diversos atores da sociedade civil viram na crise a oportunidade de atrair atenção do público para as questões da segurança alimentar, de exercer pressão para que os governos realizassem políticas destinadas à proteção social, de ampliar redes e ter novas parcerias e também, de desenvolver e disseminar suas visões sobre segurança e soberania alimentar (ALESSIO, 2014). Após a crise de 2008, muito tem se avançado em termos de soberania e segurança alimentar na CPLP com a criação da ESAN. No que cabe à sociedade civil, nas suas várias formas e objetivos, tem participado da construção de um marco na CPLP e em parte devido à experiência do Brasil com as políticas de SAN.

A realização de trocas e intercâmbios, de como se resolvem problemas ou como os desafios são enfrentados, contribuiu para a difusão de ideias e novas práticas entre os países membros. A definição de diretrizes da Agricultura Familiar assim como outros logros tem sido um longo processo de construção da sociedade civil e seu impacto na definição de políticas e diretrizes sejam nacionais ou internacionais. O papel da REDSAN no

estabelecimento da SAN na CPLP tem sido principalmente gerar esses espaços de troca e intercâmbios sobre práticas, políticas e fazer ingerência em políticas públicas que fortalecem o Dhana.

Mas a REDSAN enfrenta novos desafios para além da dificuldade de acesso a recursos financeiros para a mobilização das redes, ou a dificuldade dos espaços de diálogo com alguns governos nacionais, entre outras já assinaladas acima. A REDSAN encontra limites quando governos autoritários desencorajam e criminalizam movimentos sociais e redes da sociedade civil. É a atuação desses movimentos e redes locais, nacionais e transnacionais o que garante a inserção de algumas dimensões da soberania alimentar nos debates, como o acesso à terra e recursos naturais. Além disso a financeirização da agricultura não somente afasta cada vez mais produtores e consumidores, senão que despoja agricultores das suas terras, aumenta o problema da concentração de terra, ameaça líderes camponeses e afeta a agricultura familiar como um todo.

As redes nacionais, como é o caso do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) quem é representante da sociedade civil na REDSAN tem enfrentado inúmeros desafios relacionados ao desmantelamento das políticas públicas de SAN no país. E em momentos de crise se as organizações nacionais se ocupam primeiro do enfrentamento dos desafios locais e a participação na rede multi-regional pode se ver afetada. Isto não somente vale para o caso do Brasil senão por exemplo o caso da Guiné-Bissau em que a Rede para a Segurança e Soberania Alimentar na Guiné-Bissau (RESSAN-GB) ficou paralisada por alguns anos.

Segundo De Barros (2013) a intervenção da sociedade civil em prol da concretização da SAN deve basear-se na Agricultura Familiar Camponesa, ancorada na valorização das técnicas e saberes tradicionais como estratégia de autossuficiência alimentar, desenvolvimento

sustentável e no engajamento político das organizações. Assim, novas agendas de pesquisa apontam a um olhar sobre o impacto que redes da sociedade civil tem na segurança e soberania alimentar e como a agricultura familiar camponesa enfrenta os desafios da financeirização da agricultura e dos alimentos. Além disso de como a segurança e soberania alimentar podem ser mantidas e o papel da sociedade civil em tempos de crise.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTUAR. (2018). *Relatório da participação do MSC-CONSAN na Reunião de Alto Nível para a Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável na CPLP*. 5 a 7 de fevereiro de 2018, Lisboa. Disponível em: <<https://www.docdroid.net/8PQyLr0/relatorio-msc-consan-ranaf-com-anexos-2018compressed-pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2020.
- _____. (2012). *Mobilização Social para a Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência de trabalho em redes multi-temáticas da REDSAN-PALOP*. Coimbra: ACTUAR/REDSAN-PALOP. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/1501634-Associacao-para-a-cooperacao-e-o-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 05 abr. 2020.
- ALESSIO, Felipe. (2014). *A Sociedade Civil na Governança Global de Alimentos: o caso da reforma do Comitê de Segurança Alimentar Mundial*. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/128734>>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- BANCO MUNDIAL. (2008). *Rising food prices: policy options and World Bank response (English)*. Washington, DC: World Bank. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/990671468313502111/Rising-food-prices-policy-options-and-World-Bank-response>>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- BOBBIO, Norberto (2002). *Gramsci e o conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2ª edição.
- BRINGEL, Breno. 2011. “Soberanía alimentaria: la práctica de un concepto”. In: Osés, P. M. (Org.). *Las políticas globales importan*. Madrid: IEPALA, p. 95-102.
- CLAPP, Jeniffer. (2012). “The financialization of Food: who is Being Fed?” Paper for the *International Society for Ecological Economics Conference*, June 16-19, Rio de Janeiro, Brazil.
- CLAPP, Jeniffer; COHEN, M.J (eds) (2009). *The Global Food Crisis: Governance Challenges and Opportunities*. Waterloo, ON: Wilfrid Laurier University Press.
- CPLP. (2017). *Diretrizes para o apoio e promoção da Agricultura Familiar nos Estados-Membros da CPLP*. FAO e CPLP. Disponível em: <https://www.cplp.org/Admin/Public/Download.aspx?file=Files%2FFiler%2FCSAN%2FBooklet_pt_v10-diretrizes-agricultura-familiar.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2020.
- CPLP. (2015). *Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP. Enquadramento e Órgãos para Governança*. Disponível em: em: <https://www.cplp.org/Admin/Public/Download.aspx?file=Files%2FFiler%2Fcplp%2FGuiaESAN_v9.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020.
- _____. (2011) *Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional ESAN-CPLP. Parte I: Enquadramento*. Disponível em: em: <https://www.cplp.org/Admin/Public/Download.aspx?file=Files%2FFiler%2Fcplp%2FEstrategia%2FI-_Enquadramento_final.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2019.

- CSM (2018). *Civil Society Report on the use and implementation of the right to food guidelines*. Disponível em: <<http://www.csm4cfs.org/civil-society-report-use-implementation-right-food-guidelines/>>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. 2006. “Introducción: Por outra lectura de la disputa por la construcción democrática en la América Latina”. In: Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J.; Panfichi, Aldo (Coords.) *La disputa por la construcción democrática en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, pp.15-102.
- DE BARROS, Miguel. (2013). “A Rede da Sociedade Civil para a Soberania e Segurança Alimentar na Guiné-Bissau”. Em: C. Carvalho e M. De Barros (Coords). *I Fórum Nacional de Soberania e Segurança Alimentar e nutricional da Sociedade Civil, Setembro 11 e 12*. IMVF-PDSA II e RESSAN-GB. Disponível em: <<https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2017/12/Cadernos-do-F%C3%B3rum.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2020.
- DELLA PORTA, Donatella. (2020). “Building Bridges: Social Movements and Civil Society in Times of Crisis”. In: *Voluntas*. <<https://doi.org/10.1007/s11266-020-00199-5>>.
- _____. e TARROW, Sidney. (2004). Transnational Processes and Social Activism: An Introduction. In: D. Della Porta e S. Tarrow (Editors). *Transnational Protest and Global Activism*. Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- DIAS, Iis del Mel Trindade. (2019). “Articulação Multiatores na Cooperação Brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional: avanços e desafios da REAF e da ESAN-CPLP” (Capítulo 16. P.359-). Em: M. Costa Lima e E. Oliveira (orgs). *Estrangeirização de Terras e Segurança Alimentar e nutricional. Brasil e China em perspectiva*. Recife: FASA 1era Edição.
- EPSTEIN, Gerald. (2005). “Introduction: financialization and the world economy”. In: G. Epstein (ed.), *Financialization and the World Economy*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edwards Elgar Publishing, pp. 3-16.
- EDWARD, Michael. (2011). Introduction: Civil Society and the Geometry of Human Relations. In B. Edwards (Ed.), *The Oxford handbook of civil society* (pp. 1–14). Oxford: Oxford University Press.
- FAO. (2013). *Food Security and Sovereignty (Base document for discussion)*. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Roma. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-ax736e.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2020.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2019). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Roma, FAO. Disponível em: <<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000106773/download/?ga=2.96674396.2127433041.1588732453-712998322.1585839526>>. Acesso em: 17 mar 2020
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2017). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*. 2017. Roma. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-I7695s.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

- FAO/CPLP (2013) *Situação da Governança da Segurança Alimentar e Nutricional: e o papel da Agricultura Familiar nos países da CPLP*. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Roma. Disponível em: <<http://www.cplp.org/files/filer/cplp/fao/estudo-cplp-mar-2013-verso-longa.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2020.
- FIAN. (2019). *Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome*/ SANTARELLI, Mariana; BURITY, Valéria et al. Brasília: FIAN Brasil. 102p.
- FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR. (2007). Declaration of Nyéléni – Declaration of the Forum for Food Sovereignty. Sélingué: 2007. Disponível em: <<http://nyeleni.org/spip.php?article290>>. Acesso em: 20 março. 2020.
- JORDAN, Lisa. (2011). “Global civil society”. In B. Edwards (Ed.), *The Oxford handbook of civil society* (pp. 93–107). Oxford: Oxford University Press.
- KECK, Margaret. E., SIKKINK, Kathryn. (1998). *Activists beyond borders*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- LAWRENCE, Geoffrey; SIPPEL, Sarah Ruth; BURCH, David. (2015). “The financialisation of food and farming”. In: Guy M. Robinson, Doris A. Carson. (editors). *Handbook on the Globalisation of Agriculture*. Publisher: Edward Elgar.
- LECHNER, Norberto. (1994). “La (problemática) invocación de la sociedad civil”. *Perfiles latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* N° 5, pp.131-144.
- MSC-CONSAN. (2018) *Monitoramento Regional do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas na CPLP: a implementação da ESAN-CPLP*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2018/copy5_of_maio/MonitoramentoESAN_CPLP_MSC.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2020.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio (2003). *Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial*. RBSC Vol.18 N° 52, junho. <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18072.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2020.
- PINTO, João N. (2008). *Sociedade Civil e Segurança Alimentar nos PALOP: Desafios da Articulação em Rede*. Rio de Janeiro: International Food Security Network. IFSN Working Paper N° 1. 49 pp.
- REDSAN-CPLP, (2013). VI Reunião da Rede Regional para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP. Relatório, Lisboa.
- SARMENTO, Francisco; PINTO, João. (2015). *Construção e Implementação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: histórico, balanço e perspectivas*. CERESAN: UFRRJ.
- SIKKINK, Kathryn (2004). “Governance and the insider outsider coalition”, in: D. Della Porta e S. Tarrow (Editors). *Transnational Protest and Global Activism*. Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- SHERER-WARREN, Ilse. (2012). *Redes emancipatórias nas lutas contra a exclusão e por direitos humanos*. Curitiba, Ed. Appris.

WOLFFENBUTTEL, Andrea. (2006). “O que é dumping”. 2006. IPEA, Desafios do Desenvolvimento. Ano 3. Edição 18 - 1/01/2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2090:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 21 abr. 2020.

Novas formas de pensar a Cooperação com a África: uma abordagem de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD)

Tássia Camila de Oliveira Carvalho – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Resumo

A Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) tornou-se sobretudo a partir dos anos 2000, um dos assuntos mais debatidos entre os países doadores tradicionais, sendo considerado, desde então, um conceito que fundamenta estratégias da cooperação internacional para promoção do desenvolvimento das nações beneficiárias da ajuda. Constituído ainda no início da década de 1990, o debate permaneceu marginal na estrutura da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ganhando verdadeiro impulso apenas em 2005 com a Conferência de Paris e, em 2007, com a criação da unidade de CPD. Tal agenda reflete, em grande medida, as transformações na arquitetura da ajuda frente a um contexto de perda de credibilidade e demandas por eficácia. As críticas produzidas pelos movimentos sociais e pelos intelectuais de países doadores e beneficiários, bem como a competitividade trazida pela cooperação Sul-Sul foram o motor dessas mudanças, forjando estratégias para uma cooperação menos imperialista. A partir de 2015 a CPD foi incorporada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) o que, supostamente, impõe a temática também para a Cooperação Sul-Sul. O objetivo do presente artigo é demonstrar os processos de constituição e densificação do conceito para, em seguida, defender a necessidade de apropriação da temática como agenda de pesquisa para pensar a cooperação do Brasil com a África. Refletir sobre a CPD é fundamental, portanto, para que as ferramentas e estratégias de eficácia da cooperação Internacional não sejam impostas de cima para baixo sem que tenhamos a capacidade de forjar conceitualmente uma percepção de coerência alinhada com o nosso lugar de fala.

Palavras-Chave: Coerência de Políticas para o Desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul; África; Eficácia da Ajuda.

Abstract

Policy Coherence for Development (PCD) has become, especially since the 2000s, one of the most debated issues among traditional donor countries and has since been considered a concept that underlies international cooperation strategies to promote the development of aid recipient nations. Established in the early 1990s, the debate remained marginal in the OECD structure, gaining real momentum only in 2005 with the Paris Conference and, in 2007, with the creation of the PCD unit. This agenda largely reflects the transformations of the aid architecture in a context of credibility loss and demands for aid effectiveness. The criticisms produced by the social movements and the intellectuals from donor and beneficiary countries, as well as the competitiveness brought about by South-South cooperation were the engine of these changes, forging strategies for a less imperialist cooperation. As of 2015, the PCD was incorporated into the Sustainable Development Goals (SDGs), which, supposedly, imposes the theme also for South-South Cooperation. The objective of this article is to demonstrate the processes of constitution and densification of the concept, and then to defend the need for appropriation of the theme as a research agenda to think about Brazil's cooperation with Africa. Reflecting on PCD is essential, therefore, so that the tools and strategies of international cooperation effectiveness are not imposed from the top down without having the capacity to conceptually forge a perception of coherence aligned with our place of speech.

1. Introdução

A Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) tornou-se sobretudo a partir dos anos 2000, um dos assuntos mais debatidos entre os países doadores tradicionais, sendo considerado, desde então, um conceito que fundamenta estratégias da cooperação internacional para promoção do desenvolvimento das nações beneficiárias da ajuda. O conceito foi constituído ainda no início da década de 1990, mas o debate permaneceu marginal na estrutura da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) ganhando verdadeiro impulso apenas em 2005 com a Conferência de Paris e, em 2007, com a criação da unidade de CPD. Inicialmente pensando em termos de coerência económica, foi aos poucos expandido para pensar estratégias de coerência entre as políticas em outras esferas. No seu debate mais atual, a CPD baseia-se no reconhecimento de que diversas políticas setoriais dos países ricos - como agrícolas, comerciais, de segurança e defesa, de mudanças climáticas, de migrações ou a própria política externa - exercem um profundo impacto nos objetivos de desenvolvimento dos países mais pobres¹. Nesta perspectiva, CPD também pode ser entendido como um compromisso global imperativo aos Estados na busca por soluções coordenadas e coerentes com o desenvolvimento². No âmbito da OCDE, a CPD é pensada em três dimensões: 1) *Coerência Vertical*: deve-se assegurar que os resultados das políticas sejam coerentes com as intenções; Isto é, eficácia da política entre o discurso e a prática 2) *Coerência Horizontal*: deve haver coerência dentro das instituições responsáveis pelas estruturas de cooperação e, fundamentalmente, entre as práticas dessa cooperação; e 3) *Coerência temporal*: deve-se assegurar que as políticas aplicadas no presente sejam eficazes a longo prazo. Para além destas

três dimensões principais, alguns teóricos têm aprofundado o escopo para pensar a coerência de forma mais profunda nesses três níveis ou até mesmo acrescentar outras formas de avaliar a coerência. É o caso, por exemplo, de Natália Milan (2014) que acrescenta a dimensão *cosmopolita* ou *transnacional* que, em linhas gerais, defende que o desenvolvimento humano é um compromisso de todos os países e que, portanto, deve haver uma ação coletiva e coordenada no enfrentamento da pobreza.

A agenda de CPD reflete, em grande medida, as necessidades de renovação institucional do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE frente a um contexto de perda de credibilidade e demandas por eficácia da ajuda. A mudança institucional pode ser percebida como um caminho natural de autopreservação das suas estruturas. Contudo, certamente a CPD é mais que isso: ela também reflete uma autocritica sobre o papel dos países desenvolvidos no processo de desenvolvimento dos mais pobres e o reconhecimento de que para permanecer credível, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), necessita olhar de forma mais atenta tanto para os interesses dos beneficiários da ajuda e quanto para as assimetrias do sistema internacional como um todo.

As críticas produzidas pelos movimentos sociais e pelos intelectuais de países doadores e beneficiários, bem como a competitividade trazida pela cooperação Sul-Sul foram motor de grandes transformações na “arquitetura da ajuda”. O reflexo dessas transformações pode ser percebido tanto discursivamente quanto nas estratégias para forjar uma cooperação mais cuidadosa, mais monitorável, menos impositiva e, em essência, mais coerente com os propósitos do desenvolvimento. Um longo caminho foi percorrido entre a autocritica dos países desenvolvidos e a constituição de estratégias para a promoção de uma cooperação comprometida com os objetivos de desenvolvimento

1 Ferreira, 2017

2 Millan, 2014.

dos seus beneficiários. Isso não significa, necessariamente, uma cooperação menos imperialista que no passado, mas, certamente, mais consciente de suas contradições. Em termos de responsabilização, o comprometimento dos países do Sul com os ODM nos traz a necessidade de olhar para o fenômeno. Seria a CDP adequada para a realidade dos países em desenvolvimento? Consistiria numa nova face do colonialismo ocidental? Não defendemos nem condenamos, a priori, a CPD. Dada a realidade, é um tema se impõe como agenda e precisamos, urgentemente, nos apropriar de um debate cuja literatura é hegemonicamente do Norte. Refletir sobre a CPD é fundamental, portanto, para que as ferramentas e estratégias de eficácia da CID não sejam impostas de cima para baixo sem que tenhamos a capacidade de forjar conceitualmente uma percepção de coerência alinhada com o nosso lugar de fala. As críticas que modelaram o conceito, contudo, são formuladas e pensadas desde os países doadores, o que nos faz refletir sobre a importância de olhar para tal agenda como uma agenda de pesquisa que deve ser apropriada também pelos atores sociais e intelectuais dos países em desenvolvimento.

O artigo está dividido em 6 seções. Além desta introdução (1), trataremos (2) do surgimento e da constituição da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID); em seguida (3), expomos o processo de crise vivenciado pela cooperação tradicional e da emergência da Cooperação Sul-Sul; No tópico (4), tratamos do desenvolvimento da agenda da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) como resposta às críticas em torno da credibilidade da CID. Na quinta seção (5) discutimos a contribuição da apropriação intelectual do tema para a evolução e adensamento do conceito e, por fim, nas considerações finais (6), tratamos das razões pelas quais defendemos que a CPD deve ser incorporada às agendas de pesquisa da CSS, especialmente no que se refere a sua relação com os países africanos.

2. Da colonização à colonialidade: surgimento e constituição da Cooperação internacional para o Desenvolvimento (CID)

A Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID), refere-se a um fenômeno historicamente datado do período pós Segunda Guerra, liderado pelos Estados Unidos, visando, inicialmente, a ajudar na reconstrução dos países devastados pela guerra (Plano Marshall) e, posteriormente, diante da ameaça do comunismo, a acelerar o desenvolvimento dos países menos industrializados³. Ela marca um processo de grandes transformações sistêmicas do mundo pós-guerra e da construção de estruturas multilaterais em torno da vontade de constituição de uma paz duradoura⁴.

Carlos Milani descreve a CID como “*um campo político cujas bases filosóficas (a crença no progresso, a esperança como tarefa política ou imperativo, o desenvolvimento como meta) alimentam contraditórias relações de hierarquia, de assimetrias e de dependência*” (Milani, 2018, p. 98). A percepção do “campo político” remete, portanto, às tensões, assimetrias, disputas e contradições em torno da cooperação internacional. Nessa linha argumentativa, para o autor, os instrumentos em torno da CID (as narrativas, as modalidades de ação, o processo decisório e o destino dos fluxos de ajuda) foram aos poucos forjando uma “arquitetura da ajuda” sem precedentes na história dos Estados Nacionais.⁵

Devemos pensar a CID como um fenômeno estrito e

3 Fonseca, 2008; Milani, 2008; Corrêa, 2010.

4 Em alegoria à paz perpétua kantiana e à conformação de uma governança global que declama tal objetivo em seu horizonte.

5 Podemos nominar: as prioridades de reconstrução do Plano Marshall, o avanço da descolonização na África, Ásia, Caribe e pacífico, pelo plano Colombo e a emergência dos modelos nacional-desenvolvimentistas, sobretudo na América Latina.

datado, de articulação política dos Estados e atores não governamentais em torno de um conjunto de normas difundidas (ou, em alguns casos, prescritas) por organizações internacionais⁶. Não se trata, contudo, de toda a cooperação internacional existente que, podemos afirmar, é mais antiga que os Estados nacionais⁷. Destacamos, por exemplo, a cooperação internacional durante o período colonial e sua consequente transferência de padrões ocidentais civilizacionais das metrópoles para suas colônias. Ou ainda, a cooperação da União Soviética durante a guerra fria como forma de manutenção de aliados políticos. Esse tipo de cooperação não faz parte do universo da CID.

A “arquitetura da ajuda”, que envolve a CID, permeia um conjunto de objetivos, consensos, agendas, regras e instituições voltadas para os países mais atrasados e fundamenta-se no discurso de que o desenvolvimento dos mais pobres é compromisso de todas as nações. O discurso compõe parte fundamental, mas não uníssona, da legitimação da CID tanto no âmbito interno dos países doadores, quanto junto à comunidade internacional. Quando confrontado, contudo, com as práticas reais e os seus respectivos impactos na vida dos indivíduos, fica evidente seu uso para manutenção de relações privilegiadas e assimétricas. Como bem destaca Carlos Milani (2018), ainda que seja notório que se trata de uma política estratégica, reconhecer que os Estados agem de acordo com seus interesses geopolíticos, não implica desconhecer “*a existência de valores solidários e princípios humanísticos gerais da ajuda ao desenvolvimento, nem algum grau de importância de seus projetos na promoção efetiva de melhoria da qualidade de vida de muitas populações dos países em desenvolvimento*” (MILANI, 2018. p. 65). Celebra o autor, nesse sentido, a existência, no universo da CID, de atores fundamentados em uma ética da convicção e movidos por interes-

ses coletivos e mútuos genuinamente solidários. Há a consciência de que “*no mundo das relações entre os Estados, porém, a política tem primazia sobre a moral, donde a necessidade de conceber a CID enquanto um campo político*”. (MILANI, 2018, p.98).

Com o processo de descolonização de países africanos e asiáticos, a partir da década de 1950, a CID serviu de instrumento para a manutenção de acordos e privilégios comerciais desenvolvidos durante todo o período colonial, ao mesmo tempo em que, discursivamente, era legitimada como forma de responsabilizar as metrópoles coloniais pelo subdesenvolvimento de suas antigas colônias⁸. O discurso da “retratação” que sustentou a investida dos países ricos, pode ser lido como uma sofisticação do antigo “compromisso moral” das nações mais desenvolvidas, por meio de seus modelos organizacionais, educacionais e culturais, em levar “civilização”. Casos emblemáticos como o “dever da França para com a humanidade”⁹ ou o “fardo do homem branco”¹⁰, demonstram a tônica comumente empregada.

Os esquemas de apoio econômico entre as metrópoles e as ex-colônias foram acompanhados por uma retórica que congregava a independência e, ao mesmo tempo, instituiu vínculos que implicariam uma nova etapa de subordinação e assimetria. Na etapa de independência das nações africanas e asiáticas os governos metropolitanos assumiram maiores responsabilidades na estruturação de máquinas administrativas estatais em seus antigos territórios. Tanto no caso da formação da comunidade francesa como da Commonwealth Britânica, se observa um sentido de continuidade

6 Milani, 2012.

7 Carol Lancaster (2007) remete, por exemplo ao Egito antigo 226 a.c como uma das primeiras formas de cooperação alimentar e assistência humanitária documentadas (nota de rodapé. p. 239).

8 Antonini e Hirst, 2009

9 “French aid is related to France’s identity and its desired role in the world. Those ideas include universal values inspired by the French revolution: liberty, equality and fraternity, and human rights. Additionally, as I have noted already, there is also a widely shared sense that the French language and the civilization it conveys is worthy of universal appreciation and use. (LANCASTER, 2007. p. 162).

10 Em alusão ao poema escrito pelo Britânico Rudyard Kipling em 1899. De acordo com Carlos Milani (2018, p. 32), “*Os defensores dos interesses metropolitanos interpretaram o seu poema como uma legitimação da empresa colonial. Segundo eles, colonizar era um dever da civilização ocidental. Seus opositores acusaram Kipling de ter produzido uma obra culturalmente racista e etnocêntrica, considerando-o um fomentador da fantasia colonial britânica do observador onisciente e de ideias que, na política, na vida econômica e nas relações sociais, contribuíram para a construção de um Estado colonial autoritário.*”

da missão civilizadora, sustentada pelas elites locais que aceitam a “retratação” do vínculo entre os antigos impérios e os novos Estados. A configuração de um padrão neocolonialista de interação, a partir das décadas 50-60. (ANTONINI; HIRST, 2009, p.14. *tradução própria*¹¹).

A cooperação também serviu ao propósito de substituição de uma relação colonial de duas faces ou estruturas parciais, mas interdependentes: de colonizador *versus* colonizado para desenvolvido *versus* subdesenvolvido. Na esteira do projeto neoliberal, as grandes inovações regulatórias e institucionais que seguiram nas décadas de 1970 e 1980 incluíam restrições à regulamentação estatal, novos direitos internacionais de propriedade para investidores estrangeiros e subordinação dos Estados nacionais a agências multilaterais (Banco Mundial, FMI, OMC, etc.)¹². Como nos lembra Boaventura de Sousa Santos (2008), se no período colonial o domínio territorial das nações colonizadas era essencial para a manutenção das potências nacionais, pós emancipação e sobretudo com o fim da guerra fria, a influência da colonização política na disputa Leste-Oeste é superada, mas mantém-se o domínio na esfera econômica e cultural: uma *relação de colonialidade*. Em resumo, a CID, exerceu papel fundamental na constituição da política externa dos países desenvolvidos como mecanismo de internacionalização de suas práticas de governança, projeção de seus modelos de capitalismo e, por conseguinte, de modelos de desenvolvimento e de gestão de políticas

públicas sustentadas, em última instância, em um programa mais amplo de modernidade ocidental¹³ que mesclava missão humanitária com interesses estratégicos dos doadores.

(...) os antecedentes anteriores à sua institucionalização no período pós-1945, confirma que as noções de “cooperação internacional” e “desenvolvimento” acompanham a própria história do sistema econômico capitalista, das relações coloniais, do projeto pretensamente universal da modernidade e, mais contemporaneamente, associam a CID ao liberalismo multilateral nas relações internacionais. Ambas as noções - cooperação internacional e desenvolvimento - dizem respeito ao ideal de progresso econômico e solidariedade social, bem como à necessidade de construção de amplos consensos políticos entre as nações (MILANI, 2018, p. 33).

Pouco a pouco, portanto, abandonou-se a lógica de ajuda pontual a nações em situação de emergência, intensificando processos de institucionalização e legitimação do multilateralismo e da cooperação para o desenvolvimento¹⁴. Em certo sentido, portanto, a CID serviu como auxiliar às aproximações mercadológicas vinculando ajuda à aquisição de equipamentos e serviços de seus próprios fornecedores, mobilização de seus especialistas, leituras verticais das necessidades locais, imposição de condicionalidades, reaquecimento da economia do país doador por meio de contratações de bens e serviços oriundos de suas economias e transferência de tecnologias defasadas¹⁵. Outro ponto de crítica é a verticalidade na definição de políticas públicas e das agendas da ajuda: em fóruns multilaterais, sem participação dos beneficiários e, em grande medida, previamente pautadas por interesses privados. Nesse complexo entrelaçamento entre ajuda e comércio há, por parte dos beneficiários, a percepção de uma relação de dependência que, dada a benesse que os projetos proporcionam, os incapa-

11 “Los esquemas de apoyo económico entre las ex metrópolis y las ex colonias fueron acompañados por una retórica que congraciaba la independencia y, al mismo tiempo, instituía vínculos que implicarían una nueva etapa de subordinación y asimetrías. En la etapa de independencia de las naciones africanas y asiáticas los gobiernos metropolitanos asumieran mayores responsabilidades en la estructuración de máquinas administrativas estatales en sus antiguas posesiones. Tanto en el caso de la formación de la comunidad francesa como del Commonwealth Británico, se observa un sentido de continuidad de la misión civilizadora, sustentada por las elites locales que abogaban por la “refacción” del vínculo entre los antiguos imperios y los nuevos Estados. La configuración de un patrón neo-colonialista de interacción, a partir de las décadas 50-60.”

12 Com seu conjunto de diretrizes: liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do déficit público, concentração do poder comercial/industrial nas grandes empresas multinacionais (fusões e megafusões) e concentração do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais (Carvalho, 2013).

13 Dupas, 2006; Milani, 2008 e 2018

14 Milani, 2012 e 2018

15 Fonseca, 2008; Corrêa, 2010

cita de negar ajuda. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que ajuda a combater a pobreza, também pode exercer um impacto importante no agravamento de iniquidades sociais em diversos níveis como, por exemplo, no beneficiamento de populações urbanas em detrimento das rurais ou de classes mais ricas em detrimento das mais pobres; ou ainda, instituição de políticas de crescimento que contribuíram para um rápido êxodo rural e empobrecimento nas cidades¹⁶.

É importante destacar que a cooperação promovida pelos países da OCDE durante décadas fora vista não só como desejável e necessária, mas também como natural, afinal, no imaginário coletivo em voga, as sociedades seguiriam um padrão linear de desenvolvimento passando por etapas até, finalmente, tornarem-se desenvolvidas¹⁷. A quem, senão às próprias nações desenvolvidas, caberia a função de guiar as nações mais jovens rumo ao desenvolvimento? A complexidade do tema está na interação entre solidariedade e interesse estratégico como partes aditivas de um mesmo quadro ao qual não é possível ter controle sobre todos os efeitos positivos e/ou negativos das políticas de cooperação. Para Carlos Milani (2018), mesmo que seja apresentada como dádiva, a manutenção de interesses estratégicos cria uma “*reciprocidade negativa*” na medida em que reproduz uma hierarquia social fundada em desigualdades materiais e dádiva sem reciprocidade. Dado tais elementos, podemos afirmar a existência de um traço perverso na cooperação na medida em que a reprodução de uma hierarquia social sistêmica não se dissolve, ao contrário, é reforçada. Pensando em termos de desenvolvimento, a lógica da perversidade também se faz presente, pois, sendo o desenvolvimento finalidade última da cooperação, quando faz parte de uma geopolítica internacional fundamentada em relações assimétricas, dificilmente os beneficiários da ajuda atingirão o mesmo patamar

dos seus doadores.

Como veremos no tópico seguinte, com o passar das décadas, a despeito dos grandes montantes de dinheiro anualmente empregados na CID, a promessa de desenvolvimento não se concretizou. Teria a “arquitetura da ajuda” portanto fracassado?

3. Fracasso da Arquitetura da Ajuda? Crise de eficácia e emergência da Cooperação Sul-Sul (CSS)

O processo de institucionalização da ajuda ao desenvolvimento, como demonstrado, está fortemente atrelado a uma conjuntura específica e a uma construção discursiva. As dinâmicas da ajuda, contudo, variam de acordo com a conjuntura internacional. O fim da Guerra Fria e as consequentes transformações sistêmicas vividas entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990 foram motor de profundas mudanças também para CID. Se no período da Guerra Fria a cooperação internacional estava voltada para as preocupações de segurança - e, consequentemente, na conformação geoestratégica de inimigos e aliados – findas as disputas sistêmicas, a ajuda internacional e suas justificativas para manutenção de cooperação necessitam ser recicladas¹⁸. Tal período, ademais, representou momento de crise em torno dos recursos da ajuda internacional, pois os custos não só foram reduzidos, como passaram também a ser redistribuídos a antigos aliados do Leste: “*A necessidade de obter mais com menos recursos pressiona os formuladores de políticas e agências de ajuda para melhorar a eficiência*” (FOSTER; STOKKE, 1999, p. 47. tradução própria¹⁹).

16 WALLE, 1995, p. 401

17 Hayter, 1971; Rist, 1996

18 Walle, 1995; Foster e Stokke, 1999; Bourguignon e sundenbergue; 2007; Verschaeve et ali, 2016.

19 “The need to achieve more with fewer resources puts pressure on policy makers and aid agencies to improve efficiency”

Nicolas Van de Walle (1995) destaca que os anos 1990 foram palco de uma profunda crise de reavaliação, por parte das elites políticas, do papel da ajuda como instrumento de política externa na medida em que as clássicas justificativas geopolíticas já não se mostravam consistentes. De acordo com o autor, a percepção negativa sobre a ineficácia da ajuda, sobretudo no continente africano, foi o motor que aqueceu o debate em torno de sua credibilidade constituindo dúvidas sobre a própria CID enquanto veículo apropriado para promoção de desenvolvimento econômico:

A imagem negativa da corrupção governamental e o fanatismo étnico encorajou esta ideia popular cada vez mais disseminada que os africanos não podem culpar a ninguém que não a eles mesmos por se encontrarem em uma situação difícil e que, por consequência, a ajuda não serve a ninguém (...). Esta época é, assim, propícia a uma avaliação econômica sobre a África. Dada a natureza deplorável do desenvolvimento econômico dos últimos 20 anos, é claro que essa ajuda não cumpriu as promessas antigas e presumivelmente ingênuas de rápido desenvolvimento econômico e a eliminação de pobreza (Walle, 1995, p. 382. *Tradução própria*²⁰).

Pela primeira vez em muitos anos, a ineficácia da ajuda ao desenvolvimento, comumente atribuída às nações beneficiárias, suas instituições e à corrupção e auto interesse de seus governantes²¹, passou a ser problematizada. Antes disso, críticas desse tipo, ocultavam, por exemplo, a suscetibilidade das políticas de ajuda às crises econômicas internacionais²².

20 L'image négative de la corruption gouvernementale et le fanatisme ethnique – a encouragé cette idée populaire de plus en plus répandue que les africains ne peuvent s'en prendre qu'à eux-mêmes s'ils se trouvent dans une situation difficile et que, par conséquent, l'aide ne sert à rien. (...) L'époque est donc, propice à une évaluation économique à l'Afrique. Étant donné le caractère déplorable de l'évolution économique des vingt dernières années, il est clair que cette aide ne s'est pas montrée à la hauteur des anciennes promesses, sans doute naïves, d'un développement économique rapide et de l'élimination de la pauvreté"

21 Foi o que ocorreu no contexto da crise dos anos 1970, marcada por turbulências econômicas e políticas que acabaram por intensificar incertezas quanto aos reais impactos e interesses da CID, bem como quanto à própria natureza dos modelos de desenvolvimento (Ayllón, 2013; Domingues, 2011, Milani, 2018).

22 Nesse contexto de relações Norte-Sul, alguns doadores passaram a responsabilizar diretamente os países em desenvolvimento pelas mudanças necessárias em suas economias nacionais: foi o caso do presidente Richard M.

O debate da eficácia surge à cena como reflexo da crescente autocrítica institucional e da busca por um novo sentido para o campo. Em termo de cooperação para o desenvolvimento, uma cooperação eficaz é aquela que, em última instância, atinge desenvolvimento. Sob tal ótica, toda cooperação até aqui empregada se mostrou ineficaz na medida em que os países beneficiários não atingiram o patamar de desenvolvidos. O ideal de "desenvolvimento", contudo, é mais complexo que um fim a ser perseguido. Nesse sentido, a percepção sobre a eficácia da CID variou de acordo com os interesses dos países doadores, o cenário mundial e os valores centrais defendidos. Uma instituição é eficaz quando consegue instituir, implementar e desenvolver seus projetos sendo eles capazes ou não de produzir desenvolvimento e, sob tal ponto de vista, não é contraditório dizer que a CID sempre foi eficaz na medida em que conseguiu implementar suas agendas e interesses.

A pressão por maior eficácia também foi responsável por limitar a ajuda não aos mais necessitados, mas àqueles mais capazes de produzir bons resultados. Segundo Matthew Winters (2010) uma série de pesquisas teriam demonstrado que a ajuda mais eficaz é aquela feita com países com "boas instituições" e que compartilham valores democráticos. A predileção pelos mais qualificados e preparados para receber ajuda internacional, nesse sentido, acaba por hierarquizar os países, criando verdadeiras ilhas de estímulo ao desenvolvimento em meio a grandes desertos de abandono. Dito isso, uma CID mais eficaz não necessariamente produz nos países beneficiários instituições mais eficazes. Nicolas Van de Walle (1995), analisando a ajuda ao continente africano, reflete sobre o paradoxo que a eficácia da ajuda não consegue superar:

A ajuda desempenhou um papel significativo na estabilidade política da região, mas não foi capaz

Nixon, que, na Conferência de Guam (no pacífico, em Julho de 1969), exaltou a necessidade de que os países do Sul assumissem maiores responsabilidades por sua própria segurança e progresso, pois "excessiva dependência de um protetor pode eventualmente comprometer sua dignidade" (MILANI, 2018, p. 48).

de estimular a construção de estados eficazes. O Estado mais fraco da região sobreviveu graças a esse apoio externo, sem alcançar uma institucionalização real. Em outras palavras, o apoio dos doadores criou certo tipo de relacionamento Estado-Sociedade que enfraquece a legitimidade do Estado. (WALLE, 1995, p. 403. *tradução própria* ²³).

É nesse ponto que podemos observar uma contradição no debate sobre a eficácia. Afinal, a CID deveria produzir bons resultados, independentemente da capacidade de absorção por parte de estruturas recipiendárias pré-existentes. Fica implícito, ironicamente, que para se desenvolver, se requer de um país que ele já tenha atingido um nível básico de desenvolvimento.

Em paralelo ao movimento da eficácia da ajuda, a partir de meados da década de 1990 e, mais intensamente nos anos 2000, outro fenômeno passa a incidir sobre a CID: países em desenvolvimento, especialmente potências médias, também começam a promover suas próprias políticas de cooperação com escala e impacto sem precedentes na história. Tal fenômeno, que ficou conhecido como Cooperação Sul-Sul (CSS), também influenciaria as grandes transformações na arquitetura da ajuda, advogando por uma relação menos assimétrica e com condições menos hierárquicas de poder. Atenderia a CSS, portanto, a uma dinâmica distinta? Olhando para a literatura é possível perceber que, embora o discurso comumente empregado pelos países doadores do Sul gire em torno da horizontalidade nas relações e ausência de um passado colonial entre doadores e beneficiários, não é possível defender que assimetria é um aspecto exclusivo dos doadores tradicionais. Relações assimétricas são facilmente percebidas na Cooperação Sul-Sul pois, na qualidade de Estados nacionais, os países do Norte e do Sul pensam a política externa pela

lógica da racionalidade²⁴. Isso não significa, contudo, que a CSS não conteste, a sua maneira, o campo da CID. Em primeiro lugar, ela ressignifica a cooperação ao possibilitar um leque mais amplo de opções aos beneficiários obrigando os doadores tradicionais a reestruturar sua cooperação para manterem-se competitivos diante das novas possibilidades.

Ao atuar em um campo de hegemonia dos países mais ricos, a CSS também desafia a ordem sistêmica vigente, competindo espaço político junto aos atores centrais. Logicamente, esse processo não é similar para todos os “novos doadores”, afinal, também eles são atores assimétricos entre si. Não é possível comparar o peso político, econômico ou bélico do Brasil com o da China, por exemplo. Não podemos confundir, ademais, a “contestação” que a CSS traz ao sistema com “ruptura” na medida em que grande parte das estruturas do poder global permanece ditando as formas de interação e interesses geopolíticos dos atores. Ainda assim, podemos atribuir à CSS um papel importante no sistema internacional de produtora de conhecimentos e estratégias de políticas públicas alternativas àquelas praticadas no ocidente.

É importante ressaltar que a CSS é, em grande medida, fruto (ou ao menos, uma continuidade) de um ativismo multilateral dos países em desenvolvimento de contestação das relações assimétricas entre os países centrais e periféricos do G77, do movimento dos não alinhados (MNA) ou do movimento por responsabilidades diferenciadas (questões climáticas). Isto é, a cooperação vai na esteira de manifestações no âmbito internacional que questionam a ordem vigente e buscam apresentar alternativas às assimetrias, ainda que seja incontestada a incapacidade de ruptura das estruturas. Dito isto, não podemos negligenciar, contudo, que a CSS não é

23 L'aide a joué un rôle significatif dans la stabilité politique de la région, sans toutefois être capable de stimuler la construction d'États efficaces. L'État le plus faible de la région, ont survécu grâce à ce soutien extérieur, sans parvenir à une véritable institutionnalisation. En d'autres termes, le soutien accordé par les donateurs a créé un certain type de relations entre l'État et la société qui, en fin de compte, mine la légitimité de l'État.

24 “(...) a cooperação bilateral é um dos instrumentos de política externa mais frequentemente mobilizados e postos em prática pelos Estados a fim de garantir a adesão de outros países a seus objetivos políticos, econômicos, estratégicos e culturais, mas igualmente para assegurar projeção e prestígio no cenário internacional” (MILANI, 2018, p. 197).

estruturada como a cooperação do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os atores nela envolvidos partem de lugares também bem distintos na geopolítica internacional. Fato é que, entre distinções e semelhanças, há algo discursivamente sendo criado em torno de uma “identidade de Sul” que em muitos aspectos se difere dos doadores tradicionais. Não foram metrópole de países africanos, defendem movimentos de autonomia e independência, apoiam políticas terceiro mundistas, não impõem condicionais políticas aos beneficiários da ajuda, etc. Ou seja, uma série de traços de semelhanças podem ser buscados ou artificialmente forjados numa identidade que não permeia apenas Brasil e China, mas todos os outros doadores do Sul ou, como eles gostam se ser chamados, parceiros de cooperação.

A presença da CSS pode ser entendida como um marco de grande relevância na “arquitetura da ajuda”, influenciando, inclusive, na autocrítica e expandido o campo da CID em duas formas: a tradicional,

praticado pelos países ricos, ficou conhecida como Cooperação Norte-Sul (CNS) e a nova, praticada por países em desenvolvimento. Essa bifurcação do campo também trouxe impactos nos debates sobre a eficácia da ajuda. Como demonstrado, tal processo de oxigenação da CID tencionou o campo produzindo, como reflexo, uma maior autocrítica das instituições arregimentadas na “arquitetura da ajuda”. O CAD da OCDE, que nasceu submetido a interesses estratégicos dos EUA, transmutou-se também, passando a competir, no cenário internacional, por um papel mais central e centralizador da ajuda.

A percepção da trajetória da eficácia nos leva a crer que embora tenha ganhado maior visibilidade na década de 1990, ela sempre esteve no espectro institucional como forma de manutenção do lugar privilegiado do CAD da OCDE na “arquitetura da ajuda”. Podemos, nesse sentido, classificar a evolução da eficácia da ajuda em pelo menos três fases principais, variando conforme também variava o contexto político e os interesses da CID.

QUADRO 1: Evolução da Eficácia da Ajuda junto ao CAD/OCDE

Eficácia da Ajuda	Período	Marco temporal	Cenário Mundial	Arranjo Institucional	Valores centrais
Estratégica	Anos 1960	Fim da II Guerra	Mundo bipolar Cooperação estratégica	Submetida aos interesses bilaterais	Segurança “Dever moral”
Multilateral Institucionalista	Anos 1990	Fim da Guerra Fria	Capitalismo Imperialista Ordem mundial centralizada que dividia o centro sobretudo EUA/EU da periferia	Busca por maior autonomia em relação aos interesses bilaterais Boa governança como elemento central Autocrítica institucional em torno da eficácia da ajuda Normatização e criação de condicionalidades políticas	valores liberais como democracia e Direitos Humanos
Regulatória descentralizada	Anos 2000	Declaração de Paris (2005)	Ascensão da China e dos BRICS com polo de poder; Diversificação e descentralização da Ajuda Internacional (CSS);	Foco na Harmonização das políticas de Ajuda e Apropriação, transparência e bom desempenho institucional Busca por um modelo comum de CID Busca por Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD);	Fim da pobreza: Poverty Reduction Strategy (PRS)

Fonte: elaboração própria.

Inicialmente, tem-se o contexto de surgimento da CID vinculada à ordem internacional pós Segunda Guerra Mundial na qual a eficácia da ajuda, embora não utilizasse tal nomenclatura, estaria voltada para manutenção de aliados estratégicos dos EUA e tinha como centro das políticas públicas de ajuda, a segurança geopolítica dos aliados. Chamaremos a eficácia da ajuda dessa fase de 1) *Estratégica*.

Se no período da Guerra Fria a definição dos beneficiários da ajuda estava condicionada às alianças geopolíticas, com o fim da bipolaridade a eficácia da ajuda voltar-se-ia à institucionalização de uma ajuda multilateralizada. Em linhas gerais, podemos considerar dois elementos centrais para a reestruturação

da CID e, como veremos, da pavimentação da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD): de um lado, a ajuda internacional deixa de se constituir como elemento de segurança geoestratégica para atuar em torno de valores como democracia, direitos humanos, boa governança, combate à pobreza. De outro lado, a crise de credibilidade das instituições da ajuda passa a impor, pela primeira vez, uma autocrítica institucional em torno da “arquitetura da ajuda” resultando em uma série de diretrizes, monitoramento e indicadores de avaliação para atingir maior eficácia. É tempo, ademais, das grandes conferências multilaterais capazes de mobilizar em torno de agendas temáticas – como a Rio 92 (1992), Viena (1993) e Copenhague (1995). Chamaremos a eficácia da ajuda

deste momento, portanto de 2) *Multilateral institutionalista*. Em tal fase, a CID evocaria a democracia e os direitos humanos condicionando politicamente a ajuda a tais princípios.

A partir dos anos 2000, uma série de transformações sistêmicas também passam a ditar novos debates no campo da CID. Nesse período é criado, por parte da ONU, objetivos globais como o Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecendo metas de superação de fome, pobreza, analfabetismo, etc. As preocupações com a eficácia da ajuda também se inserem em um novo contexto de grande diversificação dos atores²⁵, de desgaste por parte dos beneficiários em relação ao engessamento e à verticalidade das estruturas de Cooperação Norte-Sul (CNS) e, ao mesmo tempo, de emergência da Cooperação Sul-Sul (CSS). É um momento, portanto de diversificação e descentralização da CID que pode ser lido como de ameaça à hegemonia da OCDE. Chamaremos tal fase da eficácia da ajuda de 3) *Regulatória Descentralizada*, pois a eficácia está diretamente relacionada à tentativa de regulamentação do CAD em um contexto em que a cooperação bilateral ganha maior diversificação com a participação dos países do Sul. Como aprofundaremos na seção seguinte, tal movimento de busca por legitimação do CAD resultaria na ampliação e constituição de estratégias de monitoramento e aperfeiçoamento das práticas de CID que ficou conhecido como Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD). Embora não tenham origens comuns, eficácia da ajuda e CPD passam a constituir uma abordagem comum nessa nova fase da CID. Em tal momento, a ênfase da eficácia da ajuda estaria concentrada em pelo menos quatro aspectos fundamentais: a) *country ownership* (apropriação dos países) beneficiários na definição de estratégias de desenvolvimento²⁶; b) melhora do desempenho da ajuda, medida pela força

das políticas públicas dos países e pelos resultados monitoráveis (indicadores intermediários) e impactos finais; c) redução da pobreza como um valor a ser perseguido: *Poverty Reduction Strategy* (PRS); e d) defesa da “boa governança” enquanto garantia para uma política pública eficaz. Importante destacar que diferentemente da primeira fase na qual a culpa para a ineficácia da ajuda era atribuída aos beneficiários ou, da segunda fase, na qual os doadores passam a assumir maior responsabilidade pelos impactos positivos e/ou negativos da AOD, nesta fase há uma percepção relacional e compartilhada em torno das responsabilidades: “corresponsabilização”.

John Mubazi (2016) reflete que, em um contexto de crise global financeira e econômica, doadores e beneficiários da ajuda são cada vez mais pressionados a produzir resultados eficazes nas políticas de cooperação internacional. Além disso, a eficácia da ajuda passa a ser pensada para além da dimensão econômica, olhando para os impactos também em outros níveis como: os efeitos sociológicos, políticos e econômicos de doadores e beneficiários; se promovem estabilidade; se geram desigualdades na distribuição da ajuda; que tipo de indivíduos são beneficiados; se atingem os objetivos projetados; se produzem benefícios a curto, médio ou longo prazo; em que escala produzem efeitos; e, em última instância, se são capazes de atingir desenvolvimento. Enfim, o leque de possibilidades de análises sobre a eficácia da ajuda é extremamente vasto, mas abre possibilidades para pensar, para bem ou para o mal, na multidimensionalidade dos impactos das políticas de cooperação.

Dada a fluidez e polissemia do conceito, a eficácia pode ser apropriada para diversos usos. Vimos que na fase *estratégica*, uma política eficaz era aquela que conseguia ampliar o número de aliados geopolíticos dos EUA. Era por isso uma boa política de ajuda ao desenvolvimento? Na fase *multilateral institu-*

25 Estados, ONGs, atores privados, organismos multilaterais, atores privados, etc. (Olivie; Sorroza, 2006).

26 Bourguignon; Sundberg (2007).

cionalista, uma política eficaz era aquela que levava em consideração valores democráticos e de direitos humanos. Era por isso eficaz na promoção de desenvolvimento? A evolução no debate da eficácia da ajuda levou, portanto, os atores políticos a buscar formas mais concretas para avançar suas agendas de CID em um contexto geopolítico extremamente dinâmico, sempre em transformação. A preservação das instituições que fazem parte da “arquitetura da ajuda”, nesse sentido, passa, em grande medida pela credibilidade que elas imprimem junto à sociedade internacional. De tal modo, o debate da eficácia se tornou fundamental para a CID. Como buscaremos demonstrar na próxima seção, a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) pode ser lida como uma tentativa de solidificação da eficácia dessa cooperação. Em linhas gerais, podemos intuir que a CPD reflete a evolução do debate da eficácia da ajuda e se constitui como estratégia de renovação institucional do modelo de cooperação do CAD da OCDE em um contexto de perda de hegemonia e diversificação do campo da CID, bem como de perda de credibilidade quanto à capacidade de proporcionar desenvolvimento aos seus beneficiários.

4. Aprendizados e novas abordagem para uma cooperação menos imperialista? A emergência da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD)

Identificar traços de imperialismo não é apenas um exercício retórico. As críticas produzidas pelos movimentos sociais e pelos intelectuais de países doadores e beneficiários, bem como a competitividade trazida pela cooperação Sul-Sul produziram grandes transformações na “arquitetura da ajuda”. O reflexo dessas transformações

pode ser percebido tanto discursivamente quanto nas estratégias para forjar uma cooperação mais cuidadosa, mais monitorável, menos impositiva e, em essência, mais coerente com os propósitos do desenvolvimento. Como pretendemos demonstrar nesta seção, um longo caminho foi percorrido entre a autocrítica dos países desenvolvidos e a constituição de estratégias para a promoção de uma cooperação comprometida com os objetivos de desenvolvimento dos seus beneficiários. Isso não significa, necessariamente, uma cooperação menos imperialista que no passado, mas, certamente, mais consciente de suas contraditoriedades.

A primeira vez que o conceito de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) surge, conectado à CID, é em dezembro de 1991, na reunião anual de alto nível do CAD/OCDE onde foram determinadas quatro prioridades-chave: 1) estabelecer uma definição de CPD; 2) desenvolver uma metodologia para acessar os custos de incoerência política; 3) identificar melhores práticas (*best practices*) na promoção de CPD e 4) promover horizontalidade no trabalho junto à OCDE. Apesar disso, pouco esforço foi, de fato, empenhado para implementar tal agenda. Ao contrário, nos anos seguintes, o enfoque esteve voltado para a boa governança, eficácia da ajuda e desenvolvimento participativo²⁷.

A eficácia da ajuda, como vimos, ocupou a centralidade nos debates da CID durante toda a década de 1990, instituindo formas de atuação e mecanismos de controle e harmonização da cooperação, mantendo-se, em última instância, como um valor a ser perseguido pelas instituições, sem, contudo, operacionalizar formas eficazes de promoção da cooperação. Jacques Foster e Olav Stokke (1999), revelam que a principal preocupação era de que as práticas de ajuda de cada país não fossem conflitantes entre si. A dificuldade, contudo, centrava-se no fato de que a cooperação não opera num vácuo político; isto é,

as práticas condicionam-se aos interesses e estratégia de seus doadores. A CPD, portanto, seria o instrumento para criação de normas de não conflitualidade:

Segue-se que a obtenção da coerência das políticas será afetada por fatores sistêmicos, como, em particular, um sistema coerente de normas, procedimentos para a implementação dessas normas que incluam negociação, mediação e resolução de conflitos, e instituições responsáveis pela tomada de decisões políticas, monitoramento e aplicação dessas normas estabelecidas (FOSTER; STOKKE, 1999, p. 18. *Tradução própria*²⁸).

Dado o contexto de transformações globais, sobretudo em termos de integração de mercados, o objetivo era criar uma estrutura comum de atuação no campo da ajuda enquanto fórmula para obter maior eficácia. Trata-se sobretudo de um modelo de *rational choice* no qual se formulariam a) objetivos em termos de harmonização, que conseguissem ser internacionalmente consistentes; b) criação de estratégias e mecanismos que não fossem conflitantes; e c) os resultados deveriam corresponder com intenções e objetivos ou, no mínimo, que não houvesse conflito entre eles²⁹. O principal desafio seria, portanto, a harmonização de interesses e atuações entre sistemas cujos arranjos institucionais operariam conforme suas próprias lógicas³⁰.

Apenas em 2007 a CPD assumiu, de fato, centralidade na agenda política da OCDE³¹. Antes disso, contudo, o tema, apesar de tangencial, manteve-se presente, sendo reafirmado em diversas ocasiões, normalmente à margem de outras discussões de maior destaque como, por

exemplo, o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Ainda em 2000, uma coalizão de países (Bélgica, Canadá, Países Baixos e Reino Unido) tentou defender a centralidade do tema, mas não logrou sucesso. Em 2002, o mesmo grupo mais uma vez pressionou o conselho ministerial da OCDE a adotar uma agenda comum de desenvolvimento

Em 2002, os mesmos países pressionaram o Conselho Ministerial da OCDE a adotar a “ação da OCDE para uma agenda de desenvolvimento compartilhada”, que apelava para “aumentar a compreensão da dimensão do desenvolvimento das políticas dos países membros e seu impacto nos países em desenvolvimento” (OCDE, 2002). No entanto, e à semelhança do início dos anos 1990, poucos esforços foram realizados para implementar essa agenda. Na verdade, a única conquista importante foi a inclusão de um capítulo de CPD nas revisões por pares [*Peer Review*] do CAD de 2002 em diante (CAD, 2002). Consequentemente, os doadores do CAD foram forçados - pelo menos até certo ponto - a prestar atenção à coerência das políticas em suas políticas vis-à-vis o mundo em desenvolvimento. (VERSCHAEVE ET ALI, 2016. *Tradução própria*³²).

Ainda que uma tímida vitória, a inserção da CPD no *Peer Review* foi de grande importância para os defensores do tema. O *Guia de Referência de Revisão por Pares* do CAD pode ser considerado um parâmetro, acordado entre pares, de referência, com documentos e diretrizes de boas práticas, critérios para admissão de novos membros e de compromissos firmados. O “guia” apresenta as definições acordadas como melhores práticas, cabendo às suas partes adaptar aos seus contextos específicos. A despeito disso, não fora forjado, de fato, um conceito claro de CPD, nem formas eficazes de mensurá-lo, concentrando o conteúdo exclusiva-

28 It follows that attainment of policy coherence will be affected by systemic factors such as, in particular, a coherent norm system, procedures for the implementation of these norms, including negotiation, mediation and conflict resolution, and institutions responsible for policy decision-making, monitoring and enforcement of these norms set.

29 Foster; Stokke, 1999.

30 Policy formulation and implementation at an international or national level involve many systems which may relate to each other both horizontally and vertically. Which each system, a predominant “world view” prevails based on overall objectives pursued and ever-shifting balance between the values and interests of major stakeholders. These systems are themselves part of wider system. what is considered a rational choice will be system-specific and may, accordingly, vary from one system to another (FOSTER; STOKKE, 1999, p. 25).

31 Joren Verschaeve et ali (2016).

32 “In 2002, the same countries pushed the OECD’s Ministerial Council to adopt the ‘OECD action for a shared development agenda’, which called upon the Organization to ‘enhance the understanding of the development dimension of member country policies and their impact on developing countries’ (OECD, 2002). However, and similar to the early 1990s, few efforts were undertaken to implement this agenda. In fact, the only important achievement was the inclusion of a PCD chapter in the DAC’s peer reviews from 2002 onwards (OECD/DAC, 2002). Consequently, DAC donors were forced – at least to some extent – to pay attention to policy coherence in their policies vis-à-vis the developing world”.

mente na tentativa de alcançar o CPD a nível institucional (isto é, evitar incoerência). Apesar disso, tornou-se, por parte dos países doadores da OCDE, uma noção seminal de que a CPD consiste numa estratégia importante para atingir um desenvolvimento transformador³³. Em 2007 a OCDE criou a chamada unidade de CPD para estimular debates e atuações em torno da temática, além de uma rede informal de pontos focais para reforçar o diálogo sobre tal questão. Desde então, apenas em maio de 2011 o conselho ministerial da organização decidiu elaborar a primeira estratégia abrangente sobre desenvolvimento, levando, no ano seguinte, à adoção da “Estratégia da OCDE para o Desenvolvimento”, que tinha como objetivo um conjunto claro de prioridades como (1) desenvolver análises sistemáticas sobre os cursos e benefícios de políticas incoerentes; (2) estabelecer indicadores para monitorar o progresso em CPD; (3) focar em questões-chave como segurança alimentar, fluxos financeiros ilícitos; crescimento verde; etc.; e (4) promover o diálogo sobre CPD dentro da organização e com atores (stakeholders) do desenvolvimento³⁴.

Os esforços no contexto das discussões, a partir deste ponto, seriam em torno de trazer o debate para o topo da agenda internacional e constituir formas eficazes de promover CPD. Embora ainda incipiente, este foi o momento de maior destaque da CPD, em todos os níveis de políticas.

Percorrido esse longo trajeto de desenvolvimento da temática no seio do CAD da OCDE, cabe destacar as razões estruturais de tal movimento. Retomando a discussão da “eficácia da ajuda” da seção anterior, podemos associar o momento de incorporação da CPD a uma forte mudança institucional na “arquitetura da ajuda” frente a um ambiente de grandes transformações. Assim, os anos 2000 foram desafiadores

para as instituições tradicionais da arquitetura da ajuda em dois sentidos: tanto pela ampliação das insatisfações dos beneficiários da ajuda com as rígidas e hierárquicas estruturas de ajuda ao desenvolvimento, quanto pelo crescimento da Cooperação Sul-Sul que passaria, então, a se apresentar como alternativa competitiva para o campo da CID.

A mudança da aceitabilidade da CPD como nova estratégia dos doadores ocidentais a partir da segunda metade dos anos 2000, explicita a necessidade de renovação institucional do CAD frente a um ambiente diversificado em que era preciso sustentar a viabilidade e credibilidade da CID. A mudança institucional pode ser percebida como um caminho natural de autopreservação das suas estruturas. Contudo, certamente a CPD é mais que isso: ela também reflete uma autocritica sobre o papel dos países desenvolvidos no processo de desenvolvimento dos demais e da percepção de que a ajuda internacional para permanecer credível, necessitava estar mais atenta aos interesses dos países beneficiários da ajuda, não apenas no que se refere à cooperação internacional, mas às assimetrias do sistema internacional como um todo e seus impactos no desenvolvimento dos mais pobres. Não devemos esquecer, como demonstrado, que nesse período havia, no âmbito internacional, uma crise de legitimidade da cooperação. A CPD também se apresentou, nesse sentido, como tentativa de lidar com esse contexto:

Este período mostra o surgimento de um forte discurso anti-ajuda. É impressionante que o surgimento da CPD coincida com o ressurgimento de um feroz debate sobre a natureza da cooperação internacional para o desenvolvimento, estimulado pela publicação de uma série de obras influentes, como Jeffrey Sachs, *The end of pobreza* (2006), William Easterly ‘*The White Man’s Burden*’ (2006) ou Dambisa Moyo’s ‘*Dead Aid*’ (2009) 12. O contexto ideacional é aquele em que as práticas de ajuda de doadores ocidentais são severamente questionadas. Em um nível mais fundamental, a priorização da CPD pode, portanto, ser vista como

33 VERSCHAEVE ET ALI, 2016

34 OECD, 2012, apud VERSCHAEVE ET ALI, 2016.

uma resposta de doadores ocidentais que percebem que seu modelo de ajuda externa está cada vez mais sob pressão (Deutscher, 2010; OCDE, 2009; entrevistas 5,9,13). Indiscutivelmente, essa crescente conscientização que permitiu a adoção de normas de CPD foi ainda mais fortalecida pela mudança no cenário, caracterizada, entre outros, pela ascensão do BRICS. (VERSCHAEVE E ALI, 2016. pp.11-12 Tradução *própria*³⁵).

Retornando a seção anterior, experimenta-se, nesse período, portanto, a fase *Regulatória Descentralizada* da eficácia da ajuda na qual, em um contexto de perda de credibilidade, a OCDE busca a harmonização das políticas de ajuda ao desenvolvimento - inclusive abrangendo a Cooperação Sul-Sul - como tentativa de preservar sua hegemonia ameaçada de principal ator do campo. Não podemos deixar de destacar que a centralização da CPD reflete, em grande medida, o peso político da União Europeia (UE) na OCDE e no CAD³⁶ e sua capacidade de influenciar as decisões. Verschaeve et al (2016) reforçam a existência da UE como fator de unificação de estruturas e padrões de política que facilitou o comprometimento com a CPD como princípio. Em similaridade, Göran Hydén (1999) afirma a predominância de uma tendência a nível nacional e intergovernamental da Europa de concentrar e coordenar programas e iniciativas, sob a premissa de que possuíam maior capacidade de produzir programas eficientes e eficazes e, acrescentamos, fundados na ideia de que possuem as melhores instituições em termos dos valores liberais. É importante salientar que num contexto de globalização que implica uma distinção cada vez mais diluída entre diferentes níveis

políticos (por exemplo, nacionais, europeus, globais), bem como diferentes áreas políticas (por exemplo, desenvolvimento, comércio, ambiente) o cenário tornou-se crescentemente favorável à difusão do conceito de CPD.

É irrevogável o fato de que as relações entre os atores internacionais são assimétricas tanto no nível da ajuda como no nível das negociações internacionais. Por tal razão a coerência de políticas é, em si, limitada. A tentativa, portanto, de harmonização entre políticas, temas e áreas de atuação, mesmo sob o amparo de uma estrutura comum, não pode ser pensada fora desta ótica. Sob tal ponto de vista, a imposição de modelos institucionais comuns (como democracia, direitos humanos, transparência institucional) são instrumentos que podem equalizar as formas de mensurar eficácia e coerência, também de forma limitada.

É importante, ademais, levar em consideração que a harmonização sob tais princípios implica unificar visões de mundo que foram forjadas no centro de um poder assimétrico. Olhando para o sistema financeiro, a harmonização das práticas e a eficácia do sistema, podemos argumentar que há coerência entre as transações comerciais, pois elas não contradizem com o formato assimétrico de divisão de capital.

Em 2015, líderes mundiais reuniram-se na sede da ONU em Nova York para desenvolver um plano de ação substituto dos Objetivos dos Milênio (ODM): a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no qual foram estabelecidos 17 objetivos e 169 metas em busca de um compromisso de cooperação e uma parceria global ampla reforçando o papel sobretudo da CSS e triangular, da transferência de tecnologia, do intercâmbio de dados e capital humano, bem como da assistência oficial ao desenvolvimento. O 17º objetivo, de “*fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para*

35 This period shows the emergence of a strong anti-aid discourse. It is striking that the rise of PCD coincides with the reemergence of a fierce debate on the nature of international development cooperation, spurred by the publication of a number of influential works such as Jeffrey Sachs' 'The end of poverty' (2006), William Easterly's 'The White Man's Burden' (2006) or Dambisa Moyo's 'Dead Aid' (2009)¹². The ideational context is one in which Western donors' aid practices are severely questioned. At a more fundamental level, the prioritization of PCD can thus be seen as an answer from Western donors who come to realize that their foreign aid model is increasingly under pressure (Deutscher, 2010; OECD, 2009; interviews 5,9,13). Arguably, this growing awareness that enabled the embracement of the PCD norm, was further strengthened by the changing landscape, characterized amongst others by the rise of the BRICS.

36 Enquanto no caso da OCDE, os estados membros da UE representam 21 dos 34 membros, no CAD eles representam 20 dos 29 membros.

o desenvolvimento sustentável” versa, em linhas gerais, sobre o fortalecimento da CID, reforçando a meta de 0,7% do PIB dos países desenvolvidos e de 0,15% a 0,20% para o que o documento definiu como “países de menor desenvolvimento relativo”. O documento também reforça a ampliação de financiamento a tais países para “melhorar a cooperação regional e internacional Norte-Sul, Sul-Sul e triangular”. bem como “aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de uma melhor coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no nível das Nações Unidas” criando mecanismos globais para tal.

O aspecto mais interessante do documento para os fins aqui propostos são as metas 14 e 15 do objetivo 17 pois, pela primeira vez, vinculam a coerência de políticas a um nível global: meta 14, *Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável* e, meta 15, *Aumentar a estabilidade macroeconômica global, inclusive por meio da coordenação e da coerência de políticas*. As metas ademais, tocam nas temáticas da eficácia, monitoramento e prestação de contas, bem como de parcerias para unificação de dados.

Como podemos constatar pelos ODS, o debate em torno da CPD a partir de 2015, ganha um escopo muito mais amplo, passando agora a compor uma agenda de desenvolvimento que incorpora a CSS e eleva a temática um patamar global. Pela primeira vez, os países em desenvolvimento se comprometeram a trazer para suas arenas domésticas objetivos e metas comuns de cooperação³⁷, o que indica uma tendência de integração entre a Cooperação Norte Sul e a Cooperação Sul-Sul. A implementação dos ODS à luz do princípio de CPD demanda imensa complexidade na medida em que se busca coerência tanto entre os 17 ODS, quanto entre seus meios de implementação e as prioridades do desenvolvimento das nações em nível

governamental³⁸. O sucesso ou fracasso da agenda irão depender, em grande medida, da capacidade de ação concreta em torno do conceito. Um grande esforço prático tem sido empregado nesse sentido, ainda que seja um processo constitutivo contínuo. Sob tal ponto de vista, a CPD não seria nada mais que uma nova etapa de um processo constante de readequação da institucionalidade da OCDE em relação às transformações na arena internacional.

5. Evolução do conceito de CPD: uma construção pela crítica intelectual

Apesar de pensada especialmente para as políticas de cooperação, a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) não necessariamente se restringe ao campo internacional. Antes, ela compreende que tais políticas possuem uma dimensão nacional, podendo ou não se tornarem objeto de cooperação. Nesse sentido, trata da transversalidade entre as políticas de cooperação e as políticas setoriais domésticas. Em outras palavras, busca garantir determinado grau de harmonização das diretrizes e interesses tanto das políticas de cooperação quanto das políticas públicas em seus diversos setores (comércio, agricultura, meio ambiente, defesa, etc.). Reconhecendo essa natureza complexa das políticas públicas, o objetivo da CPD é desenvolver estratégias e ferramentas para harmonização e coerência entre as políticas em seus vários níveis. Importante chamar atenção ao fato de que coerência e incoerência são conceitos elásticos e relacionais, afinal, uma mesma política pode ser considerada coerente na perspectiva da promoção do desenvolvimento e incoerente na perspectiva dos interesses comerciais³⁹. Buscar coerência nas políticas públicas, nesse sentido, é

37 Nações Unidas, 2015; Fourie, 2018

38 FOURIE, 2018

39 FOSTER; STOKKE, 1999.

um exercício constante de identificação de possíveis incoerências para, ao cabo, solucioná-las.

Em sua formulação mais antiga, a OCDE (2003) considerou a CPD como ter em conta, no processo de formulação das políticas, tanto as necessidades e interesses dos países em desenvolvimento quanto a evolução da economia global. Nesta perspectiva, qualquer política que ameaçasse o crescimento econômico dos países beneficiários, deveria ser evitada. Desde então, outras dimensões além da econômica foram incorporadas à CPD, imputando maior densidade ao conceito. Creditamos esse fato à apropriação da agenda por acadêmicos e membros da sociedade civil. O entendimento de fundo é de que as políticas formuladas no Norte afetam os países em desenvolvimento tanto nível das relações internacionais (como o comércio, migração, investimento estrangeiro, venda de equipamentos militares, direitos humanos, etc.) quanto, de forma mais indireta, no nível das políticas domésticas⁴⁰. A percepção dos impactos das políticas nos processos de desenvolvimento se conecta, ademais, com a compreensão de que a política ocorre em níveis diferentes nas hierarquias organizacionais, sendo mais provável alcançar coerência dentro de um escopo político mais restrito - na medida em que mobiliza menos instrumentos e objetivos - do que em um escopo mais amplo e com mais atores envolvidos.⁴¹ A busca por coerência na CID, nesse sentido, é muito mais uma tentativa de reduzir as incoerência das políticas conforme elas vão sendo identificadas.

Pode ser importante reconhecer que alguns problemas de incoerência são estruturais, enquanto outros são causados pelos atores envolvidos. Em muitos casos, quando a coerência das políticas está sendo buscada, a saída de arranjos institucionais é tal que, por mais que os atores políticos sejam bem-intencionados, suas intenções são sabotadas por regras e regulamentos sobre os quais os atores

não têm controle. Por exemplo, a coerência das políticas no campo da cooperação para o desenvolvimento geralmente fica aquém das expectativas, porque envolve a coordenação entre instituições em dois estados soberanos separados. Mesmo quando as condicionalidades são aplicadas, a dificuldade permanece (HYDÉN, 1999, p. 60. *Tradução própria*)⁴².

O campo pode envolver infinitas formas de pensar coerências e incoerências das políticas, o que varia é o grau de compromisso que os países estão dispostos a assumir. No caso da OCDE, se inicialmente a CPD foi pensada prioritariamente na sua dimensão econômica, a partir de 2015 com o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), podemos observar uma formulação mais ampliada. Os principais objetivos da CPD na agenda pós-2015 são: 1) explorar o potencial de sinergias positivas nas políticas de apoio ao desenvolvimento, buscando situações em que todos saem ganhando e benefícios mútuos; 2) aumentar a capacidade dos governos de equilibrar objetivos políticos divergentes e ajudá-los a reconciliar os objetivos das políticas domésticas com os objetivos internacionais ou globais mais amplos; e 3) evitar ou minimizar os efeitos colaterais e impactos negativos das políticas sobre o desenvolvimento. Para atingir tais objetivos, a OCDE propõe que os doadores busquem garantir a) que as interações entre as várias políticas nos domínios econômico, social, ambiental, jurídico e político consigam dar suporte para o desenvolvimento dos países beneficiários; b) implementação de mecanismos institucionais para produzir políticas efetivas, eficientes, sustentáveis e coerentes em todos os setores; c) desenvolvimento de análises confiáveis para uma

40 Idem.

41 Göran Hydén (1999)

42 "It may be worth recognising that some problems of incoherence are structural, while others are caused by the actors involved. In many instances when policy coherence is being pursued, existing institutional arrangements are such that however well-intentioned individual policy actors are, their intentions are sabotaged by rules and regulation over which individuals' actors have no control. For example, policy coherence in the field of development co-operation often falls short of expectation because it involves coordination between institutions in two separate sovereign states. Even when conditionalities are applied, the difficulty remains."

tomada de decisão mais fundamentada; d) fomentar o diálogo entre as partes para identificar possíveis barreiras e catalisadores de mudança.

A evolução da pauta para uma agenda mais propositiva é um forte indicativo da renovação institucional da OCDE em resposta a um contexto de forte crítica aos interesses comerciais da CID e ao fraco compromisso com os objetivos de desenvolvimento dos seus beneficiários. A tentativa, portanto, de harmonização entre políticas, temas e áreas de atuação, sob o amparo de uma estrutura comum, não pode ser pensada fora desse contexto de reconhecimento das relações assimétricas tanto no nível da ajuda quanto no nível das negociações internacionais, mas não apenas: trata-se, antes disso, do interesse de manutenção do protagonismo dos doadores tradicionais, especialmente do CAD da OCDE. A imposição de modelos institucionais comuns (como democracia, direitos humanos, transparência institucional) são instrumentos que podem equalizar, ainda que de forma limitada, as assimetrias, mas é importante destacar que a harmonização de tais práticas e princípios implica unificar visões de mundo majoritariamente forjadas nos países do Norte.

De forma sintética, localizaremos as críticas forjadas, ao longo da evolução da agenda, à CPD. Reconhecendo os níveis aos quais operam as críticas é possível perceber o impacto que elas exerceram sobre a agenda. Elas foram pensadas e formuladas desde os países doadores, o que nos faz refletir sobre a importância de reconhecimento e apropriação do tema também pelos países em desenvolvimento. Após uma varredura dos principais autores⁴³ que discutiram e influenciaram as agendas de CPD⁴⁴ classificamos as críticas em cinco níveis: 1) críticas conceituais; 2) críticas procedimen-

tais de eficácia; 3) críticas de sustentabilidade; 4) críticas transeitoriais de complementaridade e harmonização das políticas; e, por fim, 5) críticas globalistas ou cosmopolitas. Os autores transitam com maior ou menor intensidade entre esses cinco níveis de críticas, mas não se limitam de forma rígida a tais categorias. Destacadamente, elas estão voltadas para situações às quais as incoerências surgem. Não é de questionamento da literatura aqui analisada, por exemplo, se os países devem ou não promover CPD. Portanto, intuimos que as críticas, mesmo as mais densas, assumem uma posição otimista. Isto é, não questionam a legitimidade da cooperação, nem da universalização de instrumentos e práticas. Em linhas gerais, portanto, entendemos que é traço comum da literatura a crença da CPD como método apropriado para a promoção da cooperação internacional.

1) Crítica conceitual

A noção de coerência ou incoerência precisa ser pensada relativamente a algo, pois a tônica comum dos autores acessados é de que incoerências são difíceis de serem evitadas e esse sempre será um trabalho contínuo de identificação dos níveis em que elas ocorrem para tentar solucioná-las. A percepção de incoerência acaba sendo substituída pela noção de “*que pelo menos os objetivos não sejam conflitantes*” (Foster e Stoke, 1999. P. 23)⁴⁵. As críticas em torno do conceito, portanto, reconhecem essa inconsistência, mas a relativizam para viabilizar o conceito. A maioria, dos autores portanto, passa pela inconsistência conceitual de forma superficial. Goran Hydén (1999), foi o único dentre a literatura consultada que buscou olhar de forma mais aprofundada para a inconsistência conceitual. O próprio autor reconhece que

43 Fundamentado pelos autores e textos mais citados entre si e também citados nos documentos oficiais da OCDE.

44 Dado o escopo reduzido do artigo, o argumento se apresenta aqui em sua forma sintetizada. O artigo é parte da minha pesquisa de doutorado (em andamento), o conteúdo é mais bem aprofundado na tese.

45 Pierre-Antoine (2003) fala em: políticas que estejam coordenadas e sejam complementares ou pelo menos não sejam contraditórias entre si. Foster e Stokke (1999) definem como uma política coerente aquela que estejam de acordo com os objetivos internos formulados de forma clara ou que pelo menos não sejam contraditórios. Essa concepção também está na formulação da CPD da OCDE e não tem sido questionada pela literatura.

incoerências tendem a ser normalizadas: “*What policy actors typically do is to reduce the levels of potential policy incoherence rather than pursue some form of optimal or perfect policy coherence*” (HYDEN, G., 1999, p. 60). Na visão do autor, a CPD refere-se à consistência entre a intenção e resultado da política. Atingir consistência é difícil porque as políticas ocorrem em diferentes níveis das hierarquias organizacionais. Quanto menos objetivos ou instrumentos mobilizar, mais fácil será atingi-la. Quanto mais atores envolvidos, ou dimensões ou ainda interesses múltiplos, maiores serão as dificuldades para tal. O risco de incoerência será maior à medida em que mais fatores estiverem envoltos nas políticas de cooperação. Reconhece, portanto, que alguns problemas de incoerência são estruturais enquanto outros são causados pelos atores envolvidos.

2) *Críticas procedimentais e de eficácia*

Algumas críticas desenvolvidas pela literatura estão mais interessadas em identificar as falhas procedimentais para tentar tornar as políticas de desenvolvimento implementáveis. De um certo modo, esse é um nível de crítica que perpassa toda a literatura na medida em que discutir CPD é pensar em sua eficácia e o uso do procedimentalismo para evitar incoerências. Para Picciotto (2005), algumas incoerências seriam involuntárias e outras intencionais. Olivie e Sorrosa (2006) chamam atenção para as deficiências na hora de estabelecer prioridades de governo, estrutura de coordenação de políticas inadequada, carências no processamento e análise da informação e cultura administrativa pouco flexível. As autoras também reconhecem que à medida em que a política para o desenvolvimento foi incorporando diversos acordos, estratégias e diretrizes a nível nacional e internacional, a dimensão institucional começou a adquirir um maior peso em sua consecução. As autoras enfatizam, portanto, o papel das instituições na constituição de

consensos e defendem a criação de um marco institucional para o cumprimento dos compromissos. Em direção semelhante, Guido Ashoff (1999; 2005) alerta para a questão da governança e associa a incoerência a 3 aspectos: 1) ineficácia (se os objetivos não forem alcançados); 2) ineficiência (se os escassos recursos forem desperdiçados) e, como consequência das anteriores, 3) perda de credibilidade das políticas públicas por limitações institucionais e burocráticas. A credibilidade também é tema de preocupação de Foster e Stokke (1999), Hydén (1999), Pierre-Antoine (2003) e Picciotto (2005). Ademais, num cenário de escasseamento de recursos, pensam a eficácia como elemento central. Transparência, comunicação e coordenação são outros elementos advogados pelos autores.

3) *Críticas de Sustentabilidade*

As críticas de sustentabilidade referem-se às preocupações com a temporalidade das políticas. Isto é, uma vez implementadas qual a responsabilidade dos seus efeitos a longo prazo? Como garantir que os seus benefícios consigam ser estendidos quando a ajuda acabar? As críticas de sustentabilidade, portanto, tratam essencialmente, da dimensão *coerência temporal*, que se relaciona com a consistência que uma política pública deve assumir a longo prazo se pretende alcançar verdadeiros resultados em qualquer nível de ação⁴⁶.

4) *Críticas transsetoriais de complementaridade e de harmonização das políticas;*

Há um nível de crítica da CPD que aprofunda o olhar das incoerências para o aspecto da harmonização das políticas em seus diversos níveis. Poderíamos dizer que são mais profundas que as críticas procedimentais porque olham para as políticas de um modo mais global e apontam que é preciso ir além da cooperação internacional para compreender se, de fato, as polí-

ticas são coerentes em seu conjunto, se determinada política está integrada às demais, se os objetivos são semelhantes e dialogam entre si. De um modo geral, elas olham para a multidimensionalidade da CPD. Refere-se, portanto, à necessidade de convergência e integração entre atores e agendas que compõem uma política pública de modo a garantir que todas as instâncias do desenho, implementação e avaliação das políticas respondam aos compromissos que ela se propõe a perseguir. José Alonso (2015), fala que a CPD deve assegurar que os objetivos perseguidos sejam coerentes com as ações de âmbito político olhando para os valores e compromissos assumidos com a cidadania. Natália Millan (2012) fala na necessidade de convergência entre os compromissos, os discursos, a comunicação pública e as ações desses atores devem estar submetidas à ótica da CPD. A literatura refere-se à convergência entre várias políticas públicas como *Coerência Horizontal*. A cooperação, segundo esta visão, deve estar em sinergia ou, pelo menos, não entrar em contradição com os objetivos das demais políticas. Trata de assegurar que os objetivos e resultados da política não sejam prejudicadas por outras políticas que impactem negativamente sobre o progresso dos países mais pobres (OCDE, 2005). Autores como Pascal Gautier (2004), Kiichiro Fukasaku e Silvia Hirata (2005) e Robert Picciotto (2005; 2010) falam da necessidade de promover “sinergias” entre as políticas na promoção do desenvolvimento. Para

os autores que desenvolvem suas críticas nesse nível, promover CPD implica constituir mecanismos que possibilitem às distintas instituições, harmonizar suas políticas em torno de eixos comuns por meio da divisão e coordenação de funções.

5) *Críticas sistêmicas ou cosmopolitas*

Por fim, o quinto nível de críticas de CPD versa sobre as questões de espectro mais sistêmico, olhando não apenas para a cooperação em sua relacionalidade entre as políticas e no âmbito institucional, mas também para os impactos dessas políticas nos países beneficiários, e pela defesa de uma preocupação concreta com as questões de desenvolvimento. Nesse nível de crítica, a preocupação recai, principalmente, na capacidade de as políticas atingirem os objetivos de desenvolvimento - que deve ser objeto de todas as políticas, não apenas da cooperação. Ademais, deve-se garantir que as políticas de cooperação não sejam “anuladas” por outras políticas que possam obstaculizar, em alguma medida, o desenvolvimento dos países ajudados. A principal voz crítica deste debate é a autora espanhola Natália Millan. Outros autores que também compactuam dessa responsabilidade em torno do desenvolvimento são Maurizio Carbone, José Alonso, Patricia Ferreira, Goran Hyden, Foster e Stokke. Trata-se de olhar para a CPD sem desconsiderar que mais que uma questão técnica é uma questão de vontade política.

Quadro 2: tipos de críticas à CPD

Tipo de Crítica		Nível da crítica	Autores
1	Conceitual	O problema já parte de uma questão conceitual dada a impossibilidade de obter coerência na medida em que as políticas passam a envolver atores e dimensões múltiplas.	Goran Hydén
2	Procedimental	A principal dificuldade da CPD é no controle das variáveis burocráticas e no estabelecimento de políticas eficazes.	Goran Hydén; Jacques Foster Olav Stokke; Robert Picciotto; Guido Ashoff; Ilana Olivié Alicia Sorroza Paul Hoebink Pascal Gauttier.
3	Sustentabilidade	Não é possível haver CPD sem levar em consideração que as políticas precisam garantir sua sustentabilidade no tempo	Natalia Millan; Jacques Foster; Olav Stokke;
4	Transetorial	A principal dificuldade da CPD é garantir as sinergias entre interesses de setores e políticas públicas divergentes.	Natália Millan Pascal Gauttier, Kiichiro Fukasaku Silvia Hirata Robert Picciotto
5	Cosmopolita	A CPD deve estar afinada com os objetivos de desenvolvimento do país doador e nos impactos das políticas nos países beneficiários.	José Antônio Alonso; Maurizzio Carbone Natalia Millan; Patricia Ferreira; Guido Aschoff

Fonte: Elaboração própria

Sem se propor exaustivo, o quadro acima faz um esforço sintético de localizar em que tipo de crítica os principais autores tendem a enfatizar. O esforço de síntese tem dois objetivos: o primeiro é demonstrar que o debate está hegemonicamente concentrado nos países europeus. Além de citados entre si, tais autores também são citados nos relatórios da OCDE e da União Europeia, o que prova que o tema adquiriu grande capilaridade junto à sociedade, influenciando as agendas institucionais, inclusive. O segundo objetivo é o de

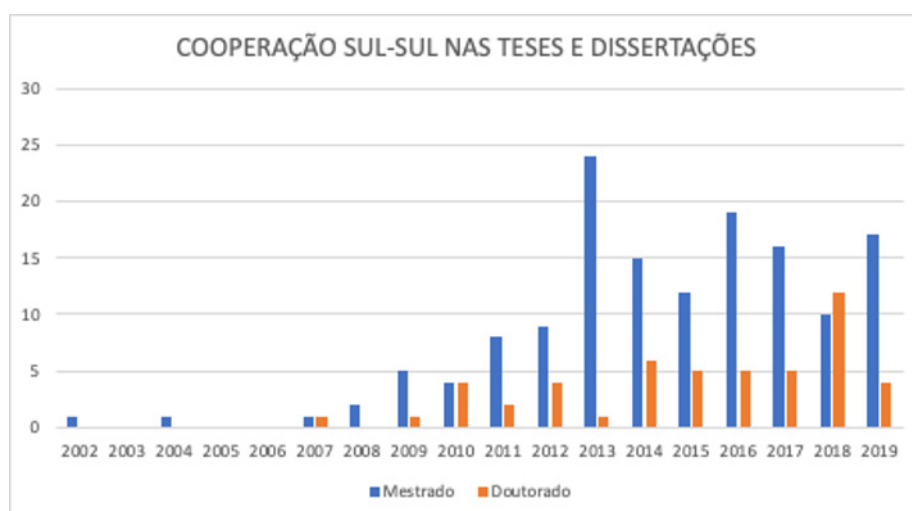
traçar um ponto de partida básico da literatura para a constituição do tema como nova agenda de pesquisa. Dada a realidade, o tema se impõe como agenda e precisamos, urgentemente, nos apropriar de um debate cuja literatura é hegemonicamente do Norte. Refletir sobre a CPD é fundamental, portanto, para que as ferramentas e estratégias de eficácia da CID não sejam impostas de cima para baixo sem que tenhamos a capacidade de forjar conceitualmente, estratégias e perspectivas que estejam alinhadas ao nosso lugar de fala.

6 ■ Considerações finais: A CPD como uma nova agenda de pesquisa para a cooperação em África

Como demonstrado, a participação da crítica intelectual contribuiu para ampliação e densificação da CPD. É importante, contudo, destacar que os avanços da pauta fazem referência a uma “arquitetura da ajuda estruturada e com instituições bem desenhadas e que em nada se assemelha com os caminhos traçados indi-

vidualmente pelos países que promovem CSS. A incorporação da temática aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e sua agenda 2030 impõem respostas aos dilemas de incoerência da cooperação como um todo, tornando-se um desafio para novas agendas de pesquisa. Não nos faltam razões para pensar sobre a coerência das políticas no contexto da CSS brasileira. Ao longo dos anos, as agendas de cooperação do Brasil têm despertado crescente interesse tanto intelectual quanto acadêmico. O gráfico abaixo é representativo do impulso que o tema adquire especialmente a partir de 2007 no desenvolvimento de teses e dissertações sobre Cooperação Sul-Sul:

Gráfico 1



Fonte: Capes. Elaboração própria⁴⁷.

A CSS ganhou corpo no debate acadêmico e junto à sociedade civil. O aprofundamento da temática tem sido essencial para desvelar as suas limitações e contradições e, desse modo, advogar por maior transparência das práticas de cooperação. Uma série de desafios, portanto, são impostos à agenda da cooperação brasileira na medida em que se reconhece a fraca estrutura que a sustenta: a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), principal órgão de coordenação da coopera-

ção, apesar de existir há mais de 30 anos⁴⁸, não passou por uma reestruturação para abarcar a CSS. A agência é subordinada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), não possui autonomia orçamentária, quadro próprio de funcionários, ou mesmo exclusividade nas práticas de cooperação⁴⁹:

A cooperação técnica brasileira não tem uma lei de prioridade da ABC. Mas existe a prioridade. Qualquer Ministério pode fazer cooperação direta a qualquer país, inclusive sem comunicar. Contudo, para utilizar o aparato do Itamaraty (emba-

⁴⁸ Inicialmente como agência para receber cooperação
⁴⁹ Carvalho, 2013.

xadas brasileiras, consulados, recursos humanos, expertise de articulação diplomática e até recursos financeiros.) ele terá que comunicar. (CARDO-SO, Armando (2012). Entrevista concedida. Apud CARVALHO, 2013).

Carlos Milani (2018) fala em três desafios principais para a cooperação brasileira: 1) estabelecimento de objetivos das políticas de CSS definindo, estatisticamente, com que conceito de cooperação pretende-se trabalhar. Ou seja, uma metodologia comum e integrada capaz de coordenar e consolidar todas as atividades de cooperação, inclusive aquelas praticadas por entidades subnacionais, com produção de um relatório nacional de CSS e um planejamento integrado tanto de orçamento quanto dos objetivos da cooperação; 2) modernização institucional e definição clara e precisa das tarefas dos atores institucionais e da governança interna das instituições, elaborando estratégias em torno dos impactos das políticas nos países parceiros e em diálogo com a sociedade civil; e 3) maior transparência das suas dinâmicas, constituindo um marco regulatório que defina critérios, regras, orçamentos e responsabilidades. O autor ressalta as dificuldades encontradas pelo governo brasileiro no sentido de organização e coleta de dados e reforça a necessidade de se desenvolver um sistema de monitoramento e avaliação:

(...) uma política de transparência é fundamental para que se desenvolva um sistema de monitoramento e avaliação que permita aos mais diversos atores interessados sistematizar práticas e ser a memória, compartilha percepções, divulgadas e, portanto, participar de um processo mais amplo de construção coletiva de conhecimento sobre as práticas brasileiras de CSS (...) A arquitetura institucional da cooperação requer uma burocracia profissional ponto improvisar é um risco. Relacionados à falta de capacidade de estado, ausência de um quadro regulatório adequado veicula financiamento insuficiente, cortes orçamentários constantes e pouca experiência de avaliação de resultados (MILANI, 2018. p.299)

A necessidade de regulamentação, harmonização das estruturas, transparência e monitoramento das práticas faz-se fundamental não apenas para prestar contas internamente, junto à sociedade, mas, fundamentalmente, pelas mesmas razões que fizeram a CID ter sua credibilidade posta à prova: é preciso garantir que os interesses de mercado e geoestratégicos não se sobreponham aos propósitos de desenvolvimento dos países beneficiários. Isso é especialmente importante na cooperação brasileira com países africanos tanto pela grande quantidade de projetos de cooperação, quanto pela exponencial expansão dos mercados brasileiros no continente. A prioridade da cooperação com os países africanos, especialmente como aqueles que compõem os Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs⁵⁰) faz parte também da estratégia de internacionalização de empresas brasileiras, especialmente mineração, infraestrutura e agronegócio, iniciada e aprofundada nos governos Lula (2003 - 2010), especialmente nas áreas de agricultura, educação e saúde.

Natália Beghin (2014) chama atenção para os rastros de violações de direitos humanos e de degradação ambiental resultantes do estímulo brasileiro à internacionalização de empresas brasileiras nos países africanos. Na mesma direção, Ana Garcia e Karina Kato (2016) indicam que a cooperação brasileira com o continente africano serviu de eixo auxiliar para um complexo processo de internacionalização de empresas brasileiras. De acordo com as autoras, entre os anos 2002 e 2012, as relações comerciais com a África aumentou em seis vezes passando de US\$ 4,9 para US\$ 26,5 bilhões. as autoras questionam a legitimidade de uma cooperação promovida em meio a um entrelaçamento complexo entre Estado, políticas públicas e empresas.

É relevante aclarar que a cooperação para o desenvolvimento e o investimento externo brasileiro partem de lógicas distintas nos discursos oficiais.

50 Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial e São Tomé e Príncipe.

A cooperação é apresentada como forma de “diplomacia solidária”, des- vinculada de interesses comerciais, pautada na “horizontalidade” das relações e operada apenas quando demandada pelo governo receptor (IPEA e ABC, 2010; MRE, 2010). O discurso oficial enfatiza as lições aprendidas no plano doméstico em temas como inclusão social, desenvolvimento agrícola e sustentabilidade (IPEA e Banco Mundial, 2011; Giugale, 2012). (...) Os investimentos, por sua vez, seguem a lógica empresarial que busca a expansão dos negócios, a redução de custos e o aumento de lucros. A viabilidade econômica dos projetos e a garantia de lucros não passam pela noção de “solidariedade” ou “horizontalidade”. Projetos de responsabilidade empresarial, nessa perspectiva, são mais bem compreendidos como ações de legitimação da atuação empresarial nos territórios e (ou) de criação de vantagens competitivas. (GARCIA; A. KATO, C.; 2016. p. 70).

De acordo com Enara Echart e Tássia Carvalho (2017), no campo da agricultura, climas semelhantes, raízes históricas e culturais e status político são alguns dos elementos advogados para justificar o Brasil como um parceiro natural dos países africanos e criando uma boa receptividade à cooperação brasileira que, pelo seu lado, vê o continente como um lugar muito atrativo economicamente, especialmente para o agronegócio. Para as autoras, é necessário questionar sobre o tipo de oportunidades que estão sendo geradas e a quem estão beneficiando em um continente que enfrenta grandes desafios de desenvolvimento humano e insegurança alimentar, daí a necessidade de regulação e monitoramento das práticas de cooperação do Brasil:

Se a CSS não tiver em conta essas relações de poder, terminará fortalecendo essas práticas de acumulação econômica em detrimento das populações, incrementando, com isso, os sistemas de desigualdade e de dominação interna. Olhar para o complexo Estado/mercado/ sociedade e as disputas estabelecidas entre eles em torno do desenvolvimento ajuda a visibilizar o papel crescente das associações público -privadas nesse cenário e a exclusão dos atores sociais que questionam o modelo de desenvolvimento dominante. (ECHAT; CARVALHO, 2016. p.34)

As percepções das incoerências da cooperação Brasil-África são muitas e o tema tem adquirido forte capilaridade no debate intelectual demonstrando as contradições e tensões entre os interesses públicos e privados no seio da cooperação. Nos governos mais recentes essa onda expansionista retraiu bastante, especialmente por uma conjuntura econômica (retração mundial) e política (impactos da operação lava-jato). Os impactos tanto da expansão quanto da retração dos investimentos devem também ser questionados (quais as consequências para a entrada e para a saída de uma empresa como a Odebrecht, por exemplo?) A falta de transparência, os interesses de mercado, as estratégias de investimento e o discurso da ajuda ao desenvolvimento precisam ser problematizados. A despeito de um discurso da similaridade histórica e desafios comuns de desenvolvimento, fica evidente a existência de interesses estratégicos que podem pôr em risco o único propósito justificável para a cooperação: a ajuda para o desenvolvimento e para a superação da pobreza desses países.

Nesse sentido, devemos pensar a CPD como um convite que deve ser apropriado e transformado de forma mais palatável à realidade dos países do Sul, mas não pode ser simplesmente ignorado. As críticas que modelaram o conceito, foram formuladas e pensadas desde os países doadores, o que nos faz refletir sobre a importância de olhar para tal agenda como uma agenda de pesquisa que deve ser apropriada também pelos países em desenvolvimento. Seja para refutar ou para ressignificar, a CPD se apresenta como uma realidade e levanta questões fundamentais para repensar o campo da CID como um todo e da CSS em particular. Refletir sobre o problema, nesse sentido, é fundamental para exercer influência sobre uma agenda que ameaça ser imposta de cima para baixo sem que tenhamos a chance de forjar conceitualmente, estratégias e perspectivas que estejam alinhadas ao nosso lugar de fala.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, José A. (2003). Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español. In: J. A. Alonso & F. Valpy (Eds.). *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes* (pp. 235- 266). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- _____. (2015). “La Agenda 2030 para el desarrollo: ¿es una agenda transformadora?”. *International Leadership Association*.
- ANTONINI, B.; HIRST, Mônica. (2009). “Pasado y Presente de la Cooperación Norte-Sul para el desarrollo”. *Documentos de Trabajo de la Cooperación Sur-Sur*, Buenos Aires: Ministerio de las Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto, 2009, p. 9-72.
- ASHOFF, Guido (2002): *Improving Coherence between Development Policy and Other Policies: The Case of Germany*, German Development Institute, Briefing Paper 1/2002, Bonn.
- _____. (2005). *Enhancing policy coherence for development: Justification, recognition and approaches to achievement*. DIE Studies 11. Bonn: Dt. Institut für Entwicklungspolitik. Disponível em: <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/19358>
- BEGHIN, Nathalie. (2014). *A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos?* Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Brasília (DF), agosto de 2014.
- BOURGUIGNON, F.; SUNDBERG, M. (2007). “Aid Effectiveness – Opening the Black Box.” *American Economic Review*, 97 (2): 316-321.
- CARBONE, M. (2009). *Policy Coherence and EU Development Policy*. London: Routledge.
- _____. (2008). “Mission impossible: The European Union and Policy Coherence for Development”. *Journal of European Integration*, 30(3), 323-342. <http://dx.doi.org/10.1080/07036330802144992>
- _____. (2013). “Between EU actorness and aid effectiveness: The logics of EU aid to Sub-Saharan Africa”. *International Relations*, 27(3), 341-355. <http://ire.sagepub.com/content/27/3/341.short>
- CARVALHO, Tássia C.O. (2013). *A agenda ambiental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: discutindo conflitos entre o Estado e a sociedade civil na Cooperação Sul-Sul oficial Brasileira*. 162 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Disponível em: http://labmundo.org/2014/wp-content/uploads/2014/06/Carvalho_Tassia_2013.pdf.
- CARVALHO, Patrícia N. (2015). *Dos antecedentes históricos à primeira reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE): conflitos, convergências e repercussões internacionais de uma das paradigmáticas e controversas políticas comunitárias*. (Tese Doutorado).
- CORRÊA, Marcio López. (2010). *Prática Comentada da Cooperação Internacional: entre a hegemonia e a busca de Brasília*, Edição do Autor.

DUPAS, Gilberto. (2006). *O Mito do Progresso*. São Paulo: Editora UNESP.

ECHART Muñoz; Enara; CARVALHO, Tássia C. O. “A Cooperação Sul-Sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?”. *Cad. CRH* [online]. 2016, vol.29, n.76 pp.33-52.

FERREIRA, Patrícia M. (2011). *Cabo Verde, pescas e migrações. A outra face da moeda: O impacto das políticas da União Europeia em Cabo Verde*. Instituto Marquês de Valle Flôr. Disponível em: https://issuu.com/imvf/docs/estudo_cabo_verde/1

_____. (2017). Policy Coherence for Development: A pro-development instrument? *Cadernos de Estudos Africanos*, Lisboa, n. 34, p. 31-63.

FORSTER, Jacques; STOKKE, Olav. (1999a). “Coherence of policies towards developing countries: approaching the problematique”. In J. Forster, O. Stokke (Eds.), *Policy Coherence in Development Cooperation*. Abingdon: Frank Cass Publishers.

_____. (1999b) “Policy Coherence in Development Co-operation. Abingdon, UK: Frank Cass.

FOURIE, Willem. 2018. Aligning South Africa’s National Development Plan with the 2030 Agenda’s Sustainable Development Goals: Guidelines from the Policy Coherence for Development movement”. *Sustainable Development*, 2018: 1-7 (Wiley Online Library), <https://doi.org/10.1002/sd.1745>.

FUKASAKU, K.; HIRATA, A. (1995). “The OCDE and ASEAN: Changing economic linkages and the challenge of policy coherence”. In: J.L.H. Tan, M.G. Plummer y K. Fukasaku (Eds.), *OECD and ASEAN Economies. The Challenge of Policy Coherence, Development Centre Documents*. Capítulo1, Paris: ISEAS/OECD.

FUKASAKU, K. (1999): “Development Co-operation in the New Global Economy: The Challenge of Policy Coherence”. In: J. Forster; O. Stokke, *Policy Coherence in Development Cooperation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres, cap. 13, pp. 389-407.

GARCIA, Ana; KATO, Karina. (2016) “Políticas Públicas e Interesses Privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique”. *Cad. CRH*, Salvador, v. 29, n. 76, p. 69-86.

GAUTTIER, Pascal. (2004): “Horizontal Coherence and the External Competencies of the European Union”. *European Law Journal*, 10, pp. 23-41.

HOEBINK, P. (1999). “Coherence and development policy: The case of the EU”. In: J. Forster and O. Stokke (eds.) *Policy Coherence in Development Co-operation*. Abingdon, UK: Frank Cass Publishers.

_____. (2003): “La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desa-rrollo”. In: Alonso, J.A. y Fitzgerald, V. (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Madrid, Los Libros de la Catarata, pp.181-211.

_____. (2011): *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*, Amsterdam University Press, EADI, Amsterdam.

- HYDÉN, Goran. (1999). "The Shifting Ground of Policy coherence in development cooperation". In: Jacques Forster y Oliver Stokke (ed.). *Policy coherence in Development Cooperation*, EADI Books, Londres. Pp.16-57.
- LANCASTER, Carol. (2007). *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- MILANI, Carlos R. S. (2008). "Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, v. 22, p. 161-182, 2008.
- _____. (2012a) "Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul". *Cad. CRH*, Ago 2012, vol.25, no.65, p.211-231. ISSN 0103-4979.
- _____. (2012b). "South-South Cooperation and Foreign Policy Agendas: a comparative framework". *International Political Science Association (IPSA), XXII World Congress of Political Science*, Madrid, 2012.
- _____. (2018). *Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Appris.
- MILLÁN ACEVEDO, N. (2012), *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/20057/1/T34324.pdf>
- _____. (2014a) "Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones". *Papeles 205 y mas*. n. 17, Madrid, 2014.
- _____. (2014b), "Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo". *Política y Sociedad*. Vol. 51, n. 3 pp. 671-692.
- MUBAZI, John Kigongo E. "Interdependency of Aid Effectiveness and Good Governance." *Consilience*, no. 15, 2016, pp. 119–133. JSTOR, www.jstor.org/stable/26188761. Accessed 5 May 2020.
- OECD. (2003). *Policy coherence: Vital for global development*. Policy Briefs, July. Paris: OECD.
- _____. *Policy framework for Policy Coherence for Development*. Working Paper 1, 2012. OECD Office of the Secretary-General Unit for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/pcd/50461952.pdf>
- _____. (2014). "Key issues for Policy Coherence for Development: Agriculture". Public Folder: DCD/DCD Peer Policy Coherence. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/development/pcd/25507214.pdf>
- _____. (2015). "Policy coherence for inclusive and sustainable development". In: OECD *post-2015 paper*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/gov/pcsd/POST-2015%20PCD.pdf>
- OLIVIÉ, Iliana; SORROZA, Alicia. "Coherencia de políticas para el desarrollo: aspectos conceptuales". In: OLIVIÉ, I. & SORROZA, A. (orgs.). *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Ariel. pp. 17-46.

PICCIOTTO, R. (2003): *Giving Weight to the CGD Rankings: A Comment on the Commitment to Development Index*. London, Global Policy Project.

_____. (2005): "Policy Coherence and Development Evaluation: Issues and Possible Approaches", In: OCDE, *Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*, The Development Dimension Serie, OCDE, cap. 5, pp. 133-153.

SOUSA SANTOS, Boaventura. *A Gramática do tempo: por uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez editora, 2008.

STOKKE, Olav. (2003): "Coherencia política en la cooperación al desarrollo: compromiso, obstáculos y oportunidades", en J. A. Alonso, y V. FitzGerald, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Catarata, Madrid, pp. 181-211.

VERSCHAEVE, J.; DELPUTTE, S.; ORBIE, J. (2016). "The Rise of Policy Coherence for Development: A Multi-Causal Approach". *Eur J Dev Res* 28, pp 44 -61 <https://doi.org/10.1057/ejdr.2015.74>

WALLE, Nicholas Van. (1995). "L'économie politique de l'efficace de l'aide". In: Stephen Ellis. *L'Afrique maintenant*. Editions Karthala. Hommes et sociétés. pp: 381-411.

WINTERS, Matthew S. (2010). "Accountability, Participation and Foreign Aid Effectiveness". In: *International Studies Review*, vol. 12, no. 2, 2010, pp. 218-243. JSTOR, www.jstor.org/stable/40730728

Dilemas de uma Potência do Sul Global: A política externa da África do Sul pós-apartheid na agenda internacional direitos LGBTI

Magno Klein - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Danielle Costa da Silva - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Pablo Saturnino Braga - Ibmecc - RJ

Resumo

This paper analyzes South Africa's post-apartheid foreign policy on the international LGBTI rights agenda, emphasizing the dilemmas faced by a Global South power when promoting human rights internationally. In the South African case, these dilemmas are mainly expressed in the search for recognition as a regional power. The article explores the nuances of the North-South divide in the construction of the intellectual and political field of the international human rights agenda. Based on this philosophical and epistemological discussion, the case study of South Africa's foreign policy on the LGBTI agenda lights up the challenges of Southern powers to assume normative entrepreneurship positions in the international system. The country has adopted progressive positions in favor of greater recognition of the rights of the LGBTI population, but at other times South Africa has shown regressive actions in the field in order to not displease regional allies.

Palavras-chave: Regime Internacional de Direitos Humanos; Política Externa da África do Sul; Direitos LGBTI; Sul Global

Abstract

This paper analyzes South Africa's post-apartheid foreign policy on the international LGBTI rights agenda, emphasizing the dilemmas faced by a Global South power when promoting human rights internationally. In the South African case, these dilemmas are mainly expressed in the search for recognition as a regional power. The article explores the nuances of the North-South divide in the construction of the intellectual and political field of the international human rights agenda. Based on this philosophical and epistemological discussion, the case study of South Africa's foreign policy on the LGBTI agenda lights up the challenges of Southern powers to assume normative entrepreneurship positions in the international system. The country has adopted progressive positions in favor of greater recognition of the rights of the LGBTI population, but at other times South Africa has shown regressive actions in the field in order to not displease regional allies.

Keywords: Human Rights International Regime; South-African Foreign Policy; LGBTI Rights; Global South

1. Introdução

Anualmente, a Associação Internacional de Gays e Lésbicas (também conhecida pela sigla em inglês ILGA), em seu relatório *State-Sponsored Homophobia*, avalia o estado da garantia de direitos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero pelo mundo¹. A edição de novembro de 2019 do documento enumera avanços alcançados até aqui, por exemplo com o número crescente de países que reconhecem o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, mas aponta os riscos a que a população LGBTI ainda está exposta, como nos 68 países que criminalizam relações sexuais consensuais entre adultos do mesmo sexo, e nos seis onde sua punição pode chegar à pena de morte. Violações de direitos em certos casos podem ainda assumir vias indiretas, como nos 41 países apontados pela ILGA que dificultam ou impedem o registro de organizações da sociedade civil que atuam em temas relacionados à orientação sexual.

Segundo a organização, apenas 11 Estados expressamente interditam a discriminação por orientação sexual em suas legislações, entre eles está a África do Sul. O caso da África do Sul impressiona positivamente com uma legislação progressista no que se refere à garantia de direitos LGBTI que a qualifica como um dos países mais progressistas do mundo e como uma exceção no contexto africano (é o único país do continente a permitir adoção por casais homoafetivos, por exemplo).

A luta por direitos sexuais e LGBTI em geral ganhou visibilidade mais tarde do que outras agendas (como as lutas feministas e antirracistas). Essa trajetória é marcada pela opção das redes de ativistas, movimentos sociais e Estados-nacionais por, a partir dos anos

1990, ocupar organismos internacionais multilaterais de direitos humanos como mais um espaço de atuação política. Desde então, esses grupos têm buscado, por meio da mobilização internacional, fazer pressão em negociações de tratados internacionais, registrar denúncias em cortes e comitês de monitoramento de tratados, participar em grandes conferências e outros meios multilaterais como estratégia de promover direitos LGBTI. É por esse movimento também que entidades da sociedade civil como a ILGA se tornaram organizações globalmente relevantes e com capacidade de influência nos principais foros internacionais.

A promoção dos direitos LGBTI também contou com a atuação pioneira dos Estados como promotores normativos. A África do Sul é um exemplo de país que assumiu a promoção de direitos LGBTI em sua política externa como extensão da sua agenda política doméstica. Nesse artigo, analisaremos a trajetória dessa conduta a partir do questionamento a respeito dos dilemas enfrentados pelo governo sul-africano, em particular na conciliação desse objetivo com outros da agenda de política externa. Acreditamos que a agenda internacional de direitos LGBTI, em especial por mobilizar fortes polêmicas morais, reflete graves dilemas do campo dos direitos humanos, que ficam ainda mais evidentes quando inseridos na estratégia de política externa de uma potência do Sul Global, como a África do Sul.

Entendemos como potências do Sul aqueles países em desenvolvimento que atingem razoável nível de relevância política e econômica que os fazem atuar com liderança em mais de uma agenda internacional de discussão. Normalmente, esses países também assumem pretensões de liderança regional, o que influencia as decisões em política externa. São exemplos de potências do Sul a África do Sul, o Brasil, a Turquia e a Índia. Esses países têm assumido o papel de empreendedores normativos em diversas agendas globais e complexificado a percepção de uma clivagem Nor-

1 A ILGA é uma federação de grupos, de atuação nacional, regional e global, dedicados à promoção e defesa da igualdade de direitos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexo em todo o mundo. O documento está disponível no site: https://ilga.org/downloads/ILGA_World_State_Sponsored_Homophobia_report_global_legislation_overview_update_December_2019.pdf. Acessado em 23 de abril de 2020.

te-Sul binária em temas como meio ambiente e segurança. Um exemplo seria a proposta brasileira de 2011 do princípio da Responsabilidade ao Proteger nas ações de intervenção humanitária. O país manteve tradicionalmente uma postura conservadora e soberanista nas questões internacionais de segurança e paz, mas com a nova norma adotava uma inflexão ao admitir intervenções internacionais para proteger pessoas em casos de atrocidades, contanto que os países interventores assumissem a responsabilidade de fazer mais bem do que mal (KENKEL, 2013; STUENKEL; TOURINHO, 2014). Desse modo, o Brasil saiu de uma postura tradicionalmente associada ao Sul Global em prol de uma posição intermediária que flexibilizava os princípios da soberania e da não intervenção em assuntos domésticos.

Essa mudança pode ser observada também no regime internacional de direitos humanos e em particular na agenda internacional de direitos LGBTI. A busca pela defesa da população LGBTI por meio do discurso internacional dos direitos humanos é recente e tem despertado interesse crescente nas Relações Internacionais (LIND, 2014; SWIEBEL, 2009). Porém, ainda são escassos os estudos a respeito de como países do Sul Global têm assumido papel de empreendedores normativos nessa agenda. Essa pesquisa propõe que a promoção do reconhecimento internacional dos direitos LGBTI pela política externa da África do Sul é uma oportunidade para analisar complexidades e contradições da socialização de normas no sistema internacional. Essa escolha também se justifica pela atuação inovadora da África do Sul na história recente na luta pelo reconhecimento internacional dos direitos da população LGBTI, tendo que conciliar essa postura progressista com outras prioridades da sua agenda internacional².

O recorte temporal desta pesquisa se inicia com o fim do regime do *apartheid* na África do Sul e o início da

democratização em 1994. Não apenas o Estado sul-africano passou a reconhecer a responsabilidade na proteção dos direitos humanos de sua população, como também colocou a promoção internacional desses direitos como uma prioridade da nova política externa (MANDELA, 1993). A atuação como empreendedor normativo na agenda dos direitos humanos foi uma característica distintiva da política externa sul-africana no *pós-apartheid* e que gerou tensões, em especial no âmbito regional.

Entre os estudiosos das Relações Internacionais, empreendedores normativos podem ser indivíduos, Estados ou mesmo organizações que lideram um processo de mudança no entendimento de alguma norma internacional e contribuem para que ela alcance um nível de consenso e ampla adesão na ordem global (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). A África do Sul é uma promotora internacional da agenda de direitos humanos e atua também como uma empreendedora normativa na agenda internacional de direitos LGBTI.

Entre os países em desenvolvimento, a defesa internacional dos direitos humanos muitas das vezes é vista como deslegitimadora da soberania interna e atendendo a objetivos materiais ou colonialistas dos países centrais. A reação a denúncias de violações de direitos costuma ser enquadrada a partir da clivagem Norte-Sul segundo o discurso de que recusar a garantia de direitos é defender a autonomia do país frente à influência estrangeira. Desse modo, a existência de atores estatais e não estatais do Sul Global que promovam internacionalmente a garantia de direitos é vista por ativistas como uma chance de evitar a politização excessiva da agenda de direitos humanos e, ao trazer o diálogo Sul-Sul para a agenda de direitos humanos, reduzir desconfiças. A defesa de direitos tradicionalmente entendidos como do Norte passa a ser também entendida como uma bandeira do Sul Global, podendo os países em desenvolvimento definir seus próprios enquadramentos e prioridades. Na pesquisa que apresentamos, a África do Sul é o estudo de caso para a promo-

2 Ao longo do texto, serão definidas como posturas conservadoras aquelas que defendem a manutenção de práticas heteronormativas pelos Estados enquanto que as posturas progressistas serão aquelas favoráveis à expansão do reconhecimento dos direitos da população LGBTI.

ção internacional dos direitos humanos a partir de um olhar do Sul, em que buscaremos mapear especificidades e conflitos encontrados em sua inserção internacional.

Para isso, iniciaremos caracterizando o relacionamento Norte Sul - suas clivagens e possibilidades de diálogo -, no campo intelectual e político da agenda internacional dos direitos humanos, analisando as especificidades da atuação internacional dos países do Sul Global na agenda. A política externa da África do Sul pós-*apartheid* estabeleceu uma identidade internacional de promotora da agenda de direitos humanos, o que precisou ser conciliado com outros interesses estratégicos, como a busca por liderança regional. Depois de revisar brevemente a trajetória histórica da promoção internacional dos direitos LGBTI, consideraremos como a política externa da África do Sul nessa agenda pode ilustrar os avanços e recuos das potências do Sul para assumir posturas de empreendedorismo normativo.

2. Agenda internacional dos direitos humanos e a relação Norte-Sul

Os direitos humanos compreendem todos os direitos que se possui pelo fato de ser humano, portanto, são universais, aplicados a todas as pessoas em todos os lugares. Tais direitos protegem a dignidade das pessoas de abusos de poder por parte do Estado e de atores não governamentais, cabendo ao Estado então protegê-los. Numa visão histórico-política, os direitos humanos são construções sociais oriundas de múltiplas demandas, estando em constante debate teórico, filosófico e normativo, e impedindo a contínua extensão do domínio e da especificação do conteúdo a ser protegido pelos Estados. Mesmo com a intenção dos direitos humanos de serem universais, tal universalização perpassa a aplicação de novos “domínios”, novos grupos, necessidades e contextos (GOO-

DHART, 2013; p.351), promovendo a intensificação do debate político das agendas de direitos humanos, principalmente em nível internacional. Um exemplo inserido nesse debate, que veremos ao longo do presente trabalho, é o entendimento de que os direitos humanos em muitos casos são negados a indivíduos por sua orientação sexual ou identidade de gênero, em resposta a necessidade de reafirmar os direitos da população LGBTI.

A compreensão filosófica tradicional a respeito dos direitos humanos possui raízes no pensamento ocidental, no legado político do Liberalismo político a partir do século XVIII oriundo, entre outros, das declarações de direitos liberais da Revolução Francesa e da Independência dos EUA. A construção do ideário liberal sobre os direitos humanos partiu de intelectuais que, a partir da observação das necessidades das pessoas, postularam características básicas da natureza humana deveriam ser serem protegidas através da instituição de direitos pelo poder estatal (DOUZINAS, 2007), como a vida, a liberdade e a propriedade. Sem ignorar a influência principal do pensamento ocidental, estudos indicam que a noção de direitos humanos não foi estranha a outras civilizações, mesmo antes de serem observadas no Ocidente e pode mesmo ter surgido anteriormente ao modelo ocidental. Os direitos humanos assim não seriam incompatíveis com a realidade exterior do Ocidente, e poderiam ser defendidos a partir de um pensamento localizado em civilizações de natureza islâmica, asiática ou africana para a noção de direitos humanos (LO, 1949; HAN, 1996; ASANTE, 1969; WAI, 1980; ZAKARIA, 1986; MAWDUDI, 1976).

O ideário liberal expandiu-se pelo mundo durante o século XIX, ganhando mais força após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) servindo de fundamento para a institucionalização do sistema político mundial, especialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), marco vital do estabele-

cimento dos direitos humanos no âmbito internacional. Com a globalização e a difusão dos valores socioculturais e padrões institucionais predominantes na Europa Ocidental e nos EUA, juntamente com a economia capitalista e a democracia, a difusão de um *corpus* dos Direitos Humanos fez parte do projeto de aceitação política e cultural dos países periféricos à hegemonia do Norte (no caso, dos EUA³). Então, o Norte hegemônico utilizaria as normas e as organizações políticas internacionais para, entre outros projetos, direcionar a institucionalização internacional dos direitos humanos, fundamentando-os no modelo de proteção e promoção humana a ser implementado globalmente.

Tornando-se hegemônica, a política de direitos humanos oriunda do Norte fundamenta-se no princípio de que todos os indivíduos, sob a premissa de uma dignidade humana única, estão universalmente dotados de direitos básicos, civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, necessários para que alcancem um padrão aceitável de existência no mundo contemporâneo. Tal arcabouço político, intelectual e normativo foi, de diferentes formas, assimilado pelos países integrantes do bloco Ocidental, dentro do contexto da Guerra Fria (em oposição ao Leste do bloco soviético), sendo alguns desses países integrantes do conceito designado como “Terceiro Mundo”, promotores de uma agenda contestadora da distribuição desigual do poder mundial, que foi continuada pela agenda reformista dos países do Sul Global, principalmente pelas potências do Sul devido às suas capacidades políticas e econômicas (MAWDSLEY; JENKINS, 2013, p.17).

Assim, a divisão do sistema internacional em Norte-Sul, baseada na diferenciação hierarquizada das estruturas econômicas e políticas internacionais que diferenciam os países desenvolvidos do Norte - Amé-

rica do Norte e Europa - e os países em desenvolvimento do Sul - América Latina, África, Ásia e Oceania, tem repercussão no campo dos direitos humanos (DADOS; CONNELL, 2012).

Apesar da redução da importância da dicotomia ideológica entre o bloco ocidental e o bloco socialista com o fim da Guerra Fria⁴, ainda existe uma clivagem Norte-Sul nas discussões e elaboração de normas a respeito dos direitos humanos, dando espaço para a interpretação sobre a existência de uma contra hegemonia oriunda do Sul. Por exemplo, na Declaração de Viena⁵ consta o apreço pelas particularidades nacionais e regionais e a reafirmação da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos, porém, nas negociações as reações asiática (principalmente de Cingapura e Malásia) e islâmica (com destaque da Arábia Saudita) assinalavam criticamente a tentativa institucional de legitimar o Ocidente como os intérpretes dos valores e das particularidades históricas, religiosas e culturais, reproduzindo um etnocentrismo ocidental ao enfatizar o individualismo em detrimento da coletividade.

A clivagem Norte-Sul também é observada no destaque dado pelo Sul Global a algumas agendas políticas e econômicas como a defesa do desenvolvimento independente (liberdade na definição dos parâmetros para o desenvolvimento), a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento e o direito à autodeterminação dos povos (amplamente defendido durante as lutas anticoloniais). Com relação à agenda dos direitos humanos, os países do Sul possuiriam formas diferentes de observar a estrutura política do mundo, trazendo para a arena política internacional formas diferentes de problematizar a complexidade da sociedade internacional (KLEINSCHMIDT, 2018, p.15), elaborando

3 Temos como exemplo a emenda Harkin à lei de ajuda externa oriunda da gestão presidencial de Jimmy Carter, pela qual o Departamento de Estado dos Estados Unidos passou a exigir a apresentação de relatório anual sobre a situação dos direitos humanos nos países que recebiam assistência militar norte-americana (SOUTO MAIOR, 2006, p. 461).

4 Marcada pelo embate oriundo dos dois Pactos Internacionais – o de Direitos Civis e Políticos e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

5 A conferência foi um marco e inaugurou um novo capítulo na relação entre soberania e direitos humanos, ao conseguir aprovar texto que afirma a universalidade, sem deixar de reconhecer a importância das particularidades culturais (BELLI, 2009, p.101).

perspectivas variadas sobre os direitos humanos, principalmente a partir de suas particularidades históricas, políticas, sociais, econômicas e culturais. À guisa de exemplos, tem-se como contribuição africana a presença de elementos sociais e culturais comunitaristas da filosofia Ubuntu (SILVA, 2020). Na agenda internacional de direitos LGBT, os países africanos têm tido posturas mistas, alguns defendendo a defesa de valores ditos “tradicionais” de família e, outros países, como a África do Sul, que conciliando a tradição regional, promove um entendimento progressista dos direitos da população LGBT como veremos nessa pesquisa.

Partindo da percepção de que os direitos humanos são um conceito flexível, que possibilita a expansão de sujeitos, objetos e estratégias (ESTEVEZ, 2012, p. 238), as concepções e propostas políticas oriundas do Sul contribuíram de múltiplas maneiras. Entre as contribuições à agenda oriundas do Sul podemos citar: a incorporação do pensamento e demandas oriundos de algumas de suas lutas e movimentos sociais, como ideais anticolonialistas; a promoção do bem-estar social e o combate à fome e à pobreza; o caráter comunitarista dos direitos dos povos, com o direito à autodeterminação dos povos e respeito à soberania sendo aplicado de forma equânime, e não somente aos países aliados do Norte; o respeito e a solidariedade entre as pessoas e países; os direitos de “terceira geração”, como a proteção ao meio ambiente e a garantia dos direitos de gerações futuras; e, claro, a promoção dos direitos econômicos sociais e culturais, respaldada na reivindicação por justiça social, sendo este o elemento que promoveria o maior contraste com o Norte, concentrado nos direitos civis e políticos. Por meio dessas contribuições, diversos países do Sul foram capazes de apresentaram propostas reformistas no sistema internacional de direitos humanos.

A atuação dos países do Sul também é marcada pela crítica à politização dos direitos humanos no sistema internacional. A crítica do Sul à ingerência do poder do Norte

na elaboração normativa, proteção e promoção dos direitos humanos – a (hiper)politização⁶ – denota que os direitos humanos definidos como universais não são válidos a todos, assinalando a incongruência existente no sistema internacional. A movimentação entre os países do Sul na crítica à (hiper)politização das diretrizes, chamando atenção para violações cometidas por países do Norte ou por seus aliados, indica a parcialidade e a seletividade do tratamento internacional dos casos de violação aos direitos humanos, desvelando os interesses econômicos e geopolíticos dos países mais poderosos.

A capacidade diferenciada entre países do Norte e do Sul em termos de influência no regime internacional também ocorre na definição das pautas a serem trabalhadas dentro das organizações internacionais – como no Conselho de Direitos Humanos –, o que estimula os países do Sul a definirem outros enquadramentos, opostos em determinados temas aos dos países do Norte. Um exemplo de crítica à posição assumida por países do Norte é o comportamento dos países do Sul em uma votação, em 2014, no CDH relativa à questão palestina e às ações de Israel nos territórios ocupados (CDH, 2014). Nesse caso específico, países do Sul tendem a não votar em acusações a países específicos, mas por tradição o voto de denúncia à Israel marca a identidade dos membros do Conselho de Direitos Humanos como parte do grupo dos países em desenvolvimento. Inversamente, os países centrais (EUA, em especial) tendem a ignorar as denúncias de violação de direitos cometidas pelo estado israelense.

No entanto, cabe salientar que a clivagem Norte-Sul no caso dos direitos humanos não se caracteriza como uma oposição irreconciliável ou de substituição do poder hegemônico pela contra-hegemonia. Princípios e agendas tradicionalmente associados ao Norte também

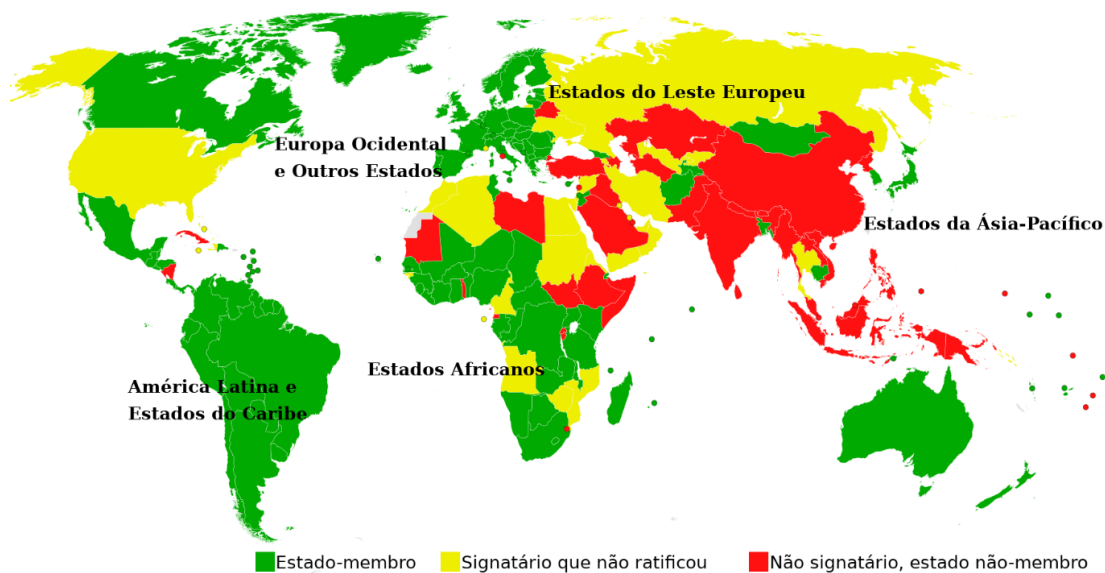
6 Por (hiper)politização compreende-se o excesso de interferência de uma concepção da política no processo de tomada de decisões nos órgãos multilaterais e nas suas ações no campo dos direitos humanos, sendo manifestada nos casos de seletividade (escolha arbitrária de casos e tópicos da agenda a serem trabalhados) e pelos double standards (dupla interpretação das normas) (BELLI, 2009).

podem ser promovidos por países do Sul, e vice-versa, seja por aproximação ideológica, por evolução do entendimento da norma no interior dos países, por interesse estratégico ou por interpretação própria de tais princípios (entre outros motivos). Isso é mais visível, em especial pelas potências do Sul que em geral têm uma posição intermediária no sistema internacional, tentando influenciar a formulação dos principais regimes internacionais, sendo também influentes potências regionais. Essa compreensão cosmopolita seria concebida então a partir do relacionamento entre os pressupostos, problemas e demandas do Norte e do Sul, e também do diálogo intercultural (SANTOS, 2004; SANTOS, 2007), com a qual todas as sociedades humanas se identificariam e contribuiriam para a elaboração do seu conteúdo conceitual e normativo, reconhecendo a incompletude e a problemática das percepções sobre os direitos humanos do Norte e do Sul. De fato, na agenda de direitos humanos,

países como Índia, Brasil e África do Sul apresentaram posturas que superaram o comportamento esperado tradicionalmente por um país do Sul Global.

Para exemplificar a presença de um entendimento mais cosmopolita do direito internacional também entre países do Sul Global, a Figura 1 a seguir, com os Estados membros do Tribunal Penal Internacional⁷, indica o quanto os países do Sul aceitam uma visão mais cosmopolita do direito internacional humanitário. O mapa mostra regiões do Sul Global em que a jurisdição da Corte é aceita, como é o caso da América Latina. Por outro lado, o mesmo consenso não está presente entre países na África e na Ásia. Pesa nesse quadro também um fator geopolítico, em que Estados do Sul, mais ameaçados de uma eventual intervenção, evitam se comprometer com um acordo que é recusado pela maior potência do ocidente, os Estados Unidos⁸.

Figura 1. Estados membros do Tribunal Penal Internacional



Fonte: Site do TPI, 2020; adaptado pelos autores.

Dessa forma, podemos argumentar que existem pontos de afastamento e aproximação de valores de políticas entre o Norte e o Sul, o que demonstrando que não há uma concepção universal perfeita ou indiscutível de valores ou normas. E que por meio do diálogo, em especial promovido por países que são considerados potências dentro do Sul, pode-se alcançar uma materialização política de direitos essenciais a todos os seres humanos, promovendo a justiça social e a resistência a violações.

Esse argumento, como demonstramos nesta pesquisa, está ainda mais claro na agenda da promoção internacional dos direitos LGBTI, em particular na postura apresentada pela África do Sul, uma potência do Sul que desde sua democratização promove uma identidade internacional de liderança nos direitos humanos. A política externa da África do Sul para o tema reflete os dilemas de conciliar valores e pragmatismo na agenda de política externa e liderar uma agenda polêmica marcada pela clivagem Norte-Sul.

3. Inserção internacional sul-africana e a liderança regional na promoção de direitos humanos

A especificidade histórica da democratização da África do Sul criou uma atmosfera de grande otimismo no país e no mundo. O “milagre sul-africano” de uma transição pacífica oriunda de um ambiente político polarizado e violento catalisou a percepção internacional quase ingênua de que o país seria o novo bastião do respeito aos direitos humanos. Essa expectativa era resultado de uma leitura da peculiaridade histórica da transição sul-africana estimulada pelo apelo midiático que a campanha contra o apartheid ganhou no mundo mobilizada por redes de ativismo que se espalharam em especial nas sociedades civis de democracias liberais (BRAGA, 2011). Em virtude de sua transição

“milagrosa”, a comunidade internacional esperava que a África do Sul “lutasse acima da sua categoria”, uma visão que os políticos sul-africanos tendiam a encorajar (ALDEN; LE PERE, 2004, p. 294)⁹. Esse é um dos mitos de origem da política externa da África do Sul democrática, que por vezes distorce o legado histórico da luta contra o apartheid e da transição política da África do Sul. Em nossa perspectiva, ao contrário, esse legado se verifica de forma mais contundente na política externa sul-africana com a consagração do país como mediador de crises, principalmente na resolução de conflitos regionais (BRAGA, 2017).

A África do Sul pós-apartheid passou por um processo de dupla transformação com a democratização e com a reinserção do país, outrora um pária, na comunidade internacional. Domesticamente, o esforço coletivo foi voltado principalmente para construção das instituições e para os debates sobre a elaboração da Constituição (promulgada em 1996) e a reconciliação histórica (com os trabalhos da Comissão da Verdade e Reconciliação). No nível internacional, o país aderiu massivamente aos principais tratados multilaterais, como o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, o Estatuto de Roma e aos principais instrumentos de direitos humanos (WESTHUIZEN, 2016, p.452). A preocupação em renovar as credenciais diplomáticas evidencia-se particularmente pela adesão aos regimes de direitos humanos e ilustra a centralidade discursiva da temática na agenda de política externa da África do Sul pós-apartheid, tal como enfatizado no clássico artigo de Nelson Mandela publicado na revista *Foreign Affairs* em 1993 (MANDELA, 1993). No nível regional, a política externa teria que contornar fantasmas do histórico intervencionista durante o regime do apartheid, em especial o combate militar contra os movimentos de libertação nacional que se organizaram na África Austral, em Moçambique, na Rodésia (atual Zimbábue),

⁹ Essa ideia foi explicitada na frase “punch above its weight”, expressão inglesa de valor semelhante (ALDEN; LE PERE, 2004, p. 294).

em Angola e na Namíbia, ainda no poder no momento da transição sul-africana. Mesmo que tenham sido “parceiros em armas” do Congresso Nacional Africano (CNA)¹⁰ na luta antiapartheid, o ativismo regional do país poderia ser associada a um projeto de hegemonia.

Os mecanismos institucionais para a proteção dos direitos humanos no sistema internacional e a luta antiapartheid se fortaleceram mutuamente, e a derrocada do regime segregacionista criou uma atmosfera de otimismo em relação à “Nova África do Sul”, principalmente quanto ao papel que desempenharia no campo dos direitos humanos. A trajetória histórica do CNA até chegar ao poder na África do Sul foi legitimada, tanto doméstica quanto internacionalmente pelo uso da bandeira dos direitos humanos, conteúdo ideológico fundamental na construção da proposta de uma sociedade não racial, como informa o principal documento dos movimentos antiapartheid, a Carta da Liberdade de 1955¹¹. A expectativa internacional de uma África pró-direitos humanos foi ainda fortalecida pela conjuntura internacional pós-Guerra Fria e também pela simbologia da liderança de Nelson Mandela.

O governo Mandela (1994-1999) percebeu que a África do Sul poderia ser um farol de mudanças para o mundo pós-Guerra Fria, com oportunidades de representar os interesses da África austral, de todo o continente africano e do Sul Global. A autoridade moral de Mandela transformou-se no principal mecanismo de negociação com regimes africanos que violam direitos humanos ou que tinham conflitos civis. Todavia, a estratégia criou contratempos para a liderança regional sul-africana. As sanções unilaterais da África do Sul aplicadas contra o regime do General Abacha na Nigéria, em 1995, por conta da execução de ativistas de direitos humanos

naquele ano¹², foram contestadas pelos líderes africanos na Organização da Unidade Africana (OUA). O caso foi um divisor de águas na relação da África do Sul com seus vizinhos, pois a cúpula do Congresso Nacional Africano (CNA) percebeu que a negociação direta e os mecanismos regionais seriam as estratégias mais adequadas para a construção da liderança regional¹³. A experiência forçou o país a entender as limitações de seu idealismo e moderar a assertividade, que poderia estimular a rivalidade com outras potências regionais, como a Nigéria (ZONDI, 2015, 106). Nesse sentido, Thabo Mbeki procurou costurar alianças e, ao mesmo tempo, fortalecer instituições, adotando a perspectiva do ‘Renascimento Africano’ como fio condutor dessa ambiciosa estratégia.

A agenda africana do governo de Thabo Mbeki (1999-2008) estimulou a indagação sobre até que ponto a África do Sul estaria disposta a sacrificar alianças em nome da defesa dos direitos humanos. Sua estratégia para essa defesa apoiou-se em uma visão internacional comprometida com o ‘Renascimento Africano’, um movimento de valorização e autoestima africano que resgata os ideais dos movimentos de libertação africanos e o pan-africanismo do século XX (ZONDI, 2015, p.98). A visão da África do Sul sobre o papel continental, inicialmente imbuída de um ativismo em direitos humanos, foi temperada pelas condições da realidade africana (NIEUWKERK, 2012, p.97). Através das iniciativas dentro da renovada União Africana (UA), como a *New Partnership for Africa's development* (NEPAD) e o *African Peer Review Mechanism* (APRM), um alto grau de convergência política e normativa foi criado em questões sobre direitos humanos no continente africano; por outro lado, Mbeki não manteve os direitos

10 O Congresso Nacional Africano (CNA) é o partido que venceu a primeira eleição presidencial da África do Sul em 1994 e tem mantido a hegemonia no sistema político do país, desde então. Todos os presidentes eleitos no país, desde Nelson Mandela, representavam governos do CNA.

11 A Carta da Liberdade, de 1955, foi um documento síntese da primeira coalizão de organizações antiapartheid na África do Sul que exaltou a necessidade de um país com negros e brancos convivendo pacificamente.

12 No dia 10 de novembro de 1995, o escritor nigeriano Ken Saro-Wiwa e oito ativistas foram enforcados. Protestavam de forma não violenta contra a poluição causada pelas petrolíferas no delta do rio Níger. Ken Saro-Wiwa liderava o Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni (MOSOP), que denunciou a “guerra ecológica das multinacionais petrolíferas”, liderada pela Shell, no delta do Níger. Ele foi laureado com o Prêmio Nobel Alternativo, em 1994.

13 Entrevista com Karen Smith, realizada pelo autor na Universidade de Cape Town, no dia 17/02/2015.

humanos como um pilar central da política externa, principalmente pela dualidade entre a concepção de direitos humanos do Ocidente e uma perspectiva afro-cêntrica, com ênfase em um “nativismo racial”¹⁴.

Estudiosos têm lançado luz sobre esse período da política externa sul-africana na agenda de direitos humanos e acusado o discurso da convergência regional e do pan-africanismo como cortinas de fumaça para posturas mais soberanistas, conservadoras e pouco incisivas na promoção e proteção de direitos (JORDAAN, 2017; MELBER, 2014). Os anos 2000 foram em geral de retrocessos na postura do país na agenda internacional LGBTI, após uma fase de robusto progressismo, como veremos mais à frente no caso da agenda LGBTI.

A norma da solidariedade africana, particularmente em relação aos direitos humanos, apresentou-se muito mais complexa no contexto africano e restringiu os parâmetros da liderança regional sul-africana, criando desafios e gerando críticas de defensores dos direitos humanos (WESTHUIZEN, 2016). Esses desafios são notáveis em algumas agendas da política externa, como no caso da assim chamada “diplomacia silenciosa” para o Zimbábue do ditador Robert Mugabe¹⁵, mesmo em face da crescente crise humanitária naquele país¹⁶. Outro exemplo de falta de coerência está nas votações por violações de direitos humanos no sistema ONU), especialmente no primeiro mandato sul-africano como membro não permanente do Conselho de Segurança entre biênio 2007 e 2008, quando votou contrariamente às resoluções que determinariam sanções ao governo de Robert Mugabe no Zimbábue¹⁷ (BORER; MILLS, 2011, p.77.

O uso das instituições regionais - como a reconfigurada União Africana - criou uma nova dinâmica em que a África do Sul assumiu a centralidade nos processos de mediação de conflitos e reconstrução pós-conflito, atuando em dezenas de países na África (NIEUWKERK, 2012, p. 86), com destaque para os casos da República Democrática do Congo¹⁸, Costa do Marfim, Sudão, Suazilândia, República Centro-Africana, Mali e Somália. Independentemente dos resultados alcançados nos distintos processos de mediação, a conjuntura geopolítica exigiu da África do Sul um papel ativo como mediadora e negociadora em diversos conflitos africanos, especialmente na região dos grandes lagos (CURTIS, 2007). As negociações no âmbito da *Convention for a Democratic South Africa* (CODESA) durante a transição sul-africana foram as credenciais do país quanto às suas capacidades de lidar com grupos em conflito (MITI, 2012, p.21). No governo Mbeki, a África do Sul assumiu um papel fundamental como interlocutor entre as sub-regiões da África Austral e da África Oriental (NIEUWKERK, 2012, p.93).

O comprometimento do país em operações de paz também ganhou propulsão com o governo de Thabo Mbeki, após a publicação do Livro Branco sobre a participação sul-africana em missões de paz em 1999, com ênfase na “construção da paz” e reconstrução pós-conflito (SCHOEMAN, 2013). A primeira dessas participações ocorreu na Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, e desde então o país passou a ser um contribuinte regular (por vezes figurando no ranking top 10), enviando soldados, observadores e policiais para missões de paz da ONU¹⁹ e da UA, sempre no continente africano.

14 Entrevista com Alfredo Tjiurimo Hengari, realizada pelo autor na Universidade de Witwatersrand, África do Sul, no dia 20/05/2015.

15 Em novembro de 2017, Robert Mugabe foi forçado a renunciar pela cúpula militar do país, sendo ele substituído pelo ex-vice presidente Emmerson Mnangagwa. Um ano depois, Mnangagwa foi eleito presidente do Zimbábue e é o atual ocupante do cargo. Mugabe faleceu em 2019.

16 Para uma análise aprofundada sobre o papel da África do Sul como mediador em crises no Zimbábue, ver SACHIKONYE (2011); COMPAGNON (2011); e ICG (2001).

17 Acesse a resolução no site: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C->

8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20S2008447.pdf. Acessado no dia 21/04/2020.

18 O caso da RDC representou um dos mais longos engajamentos internacionais da África do Sul para garantir a paz, envolvendo três presidentes eleitos no período pós-apartheid (Nelson Mandela, Thabo Mbeki e Jacob Zuma). Sobre a mediação sul-africana na RDC, ver: TONHEIM & SWART (2015); KHADIAGALA (2009).

19 Fonte: <http://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>. Acessado no dia 20/04/2020.

Após crise política dentro do CNA, com o isolamento de Mbeki e sua consequente renúncia em 2008, o novo governo de Kgalema Motlanthe liderou o governo de transição até as eleições de 2009, que consagraram a ascensão de Jacob Zuma. O seu grupo articulou a queda de Mbeki, em um processo político conturbado, considerado, para muitos, um “golpe branco” orquestrado dentro do partido (CHIKANE, 2012). Com o novo governo de Jacob Zuma, a retórica dos direitos humanos permaneceu forte, porém com maior enfoque - em relação ao governo de Mbeki - para a cooperação internacional e questões domésticas urgentes, como o desemprego e a violência. A publicação do Livro Branco da política externa, com o lançamento da “Diplomacia do Ubuntu”²⁰, é importante parâmetro analítico sobre a relação entre uma visão africana de direitos humanos e a formulação da política externa. O esforço de maior diálogo com a sociedade civil em temas de política externa ficou exemplificado com o início das atividades, em 2015, do *South African Council on International Relations* (SACOIR²¹), órgão de consulta com a participação da sociedade civil e da academia que funciona dentro do guarda-chuva institucional do DIRCO²². A operacionalização do conselho, no entanto, ainda é muito precária e ele foi praticamente abandonado, tendo realizado apenas um encontro formal no ano de 2016.

Controvérsias em votos no Conselho de Segurança, no segundo mandato da África do Sul como membro não permanente (2011-2012), e no CDH²³ demonstram, para críticos, o afastamento da política externa baseada

nos direitos humanos (GRAHAM, 2015; JORDAAN, 2014; LANDSBERG, 2012). Ao analisar a atuação da África do Sul no Conselho de Direitos Humanos, por dois mandatos seguidos de 2006 a 2010, Jordaan aponta um descolamento entre os comprometimentos domésticos e a política externa da África do Sul, já que o país seria “indubitavelmente sério” no respeito aos direitos humanos internamente (JORDAAN, 2014, p.122). A África do Sul reafirma nos discursos oficiais que a pressão internacional e a prática de “*naming and shaming*” são contraproduativas e geralmente é contra resoluções específicas sobre violações em países²⁴, mas o país tem explicitamente reivindicado maior pressão internacional contra Israel e votou condenando o país em todas as 23 resoluções sobre violações perpetradas pelo Estado de Israel no CDH (JORDAAN, 2014, p.100). A posição sul-africana em resoluções sobre Israel compromete a coerência de seu discurso internacional, ainda que como vimos na Figura 1, ela pode ser explicada pelo acompanhamento de uma posição tradicional entre os países em desenvolvimento.

Por outro lado, ignorou denúncias de violações graves nas três resoluções contra a Coreia do Norte em que se absteve; e trabalhou para enfraquecer o mandato do CDH em crises no Sri Lanka, em Darfur e na República Democrática do Congo. No terceiro mandato da África do Sul no CDH, de 2014 a 2016, desconsiderando as resoluções adotadas por consenso pelo plenário, sem votação, o país sempre se absteve nas resoluções por países e votou contra apenas em uma resolução, sobre a situação do Irã, na 31ª sessão em 2016. Em outras palavras, no seu terceiro mandato no CDH, o país não votou favoravelmente em nenhuma resolução do item quatro (sobre situação em países) que não tenha sido adotada consensualmente. Os países sobre os quais as resoluções abordavam e a África do Sul se absteve foram: Síria (nove resoluções), Coreia do

20 O documento pode ser acessado no site:

<https://www.gov.za/documents/white-paper-south-african-foreign-policy-building-better-world-diplomacy-ubuntu>. Acessado no dia 17/04/2020.

21 O SACOIR é composto por um total de 25 membros oriundos da academia, do empresariado, da sociedade civil e de sindicatos. O conselho foi aprovado em 2011, porém sua criação efetiva ocorreu apenas em 2015.

22 Sigla para Department of International Relations and Cooperation, o equivalente ao Ministério das Relações Exteriores no Brasil.

23 A África do Sul já cumpriu três no Conselho de Direitos Humanos: 2006-2007, 2008-2010 e 2014-2016. Para levantamento de todos os votos da África do Sul no CDH, acesse: http://www.universal-rights.org/country-voting-history-portal/country/?country=South_Africa. Acessado no dia 23/04/2020.

24 Entrevista realizada pelo autor com o então Diretor da Divisão de Direitos Humanos do DIRCO, Luvuyo Ndemeni, no dia 22/05/2015.

Norte (três resoluções), Irã (duas resoluções), Belarus (três resoluções) e Burundi (uma resolução). Nenhuma manifestação oral da delegação sul-africana justificando o voto foi encontrada em pesquisa realizada no sistema extranet do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos (ACNUDH)²⁵.

O afastamento apontado por estudiosos da África do Sul da agenda internacional dos direitos humanos no início dos anos 2010 foi acompanhada por um crescente ativismo na promoção internacional dos direitos LGBTI, demonstrando a dificuldade do país em manter posturas estáveis e coerentes no longo prazo em temas que podem dificultar o relacionamento com vizinhos ou outros países do Sul Global. Há, também, indícios de um retorno à doutrina dos direitos humanos em casos pontuais, como a relação mais comedida com o Zimbábue e o apoio à resolução 1973 de 2011 sobre a Líbia, tendo justificado o voto com base nas violações de direitos humanos pelo regime de Kadafi (Hengari)²⁶. A subsequente tática de mudança de regime (*regime change*) pela operação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), não prevista na resolução, levantou críticas ao voto sul-africano. O país acusou a coalizão de usurpar a resolução, que se restringia ao estabelecimento de uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia para proteger civis e estabelecer um imediato cessar-fogo, não prevendo uma ocupação estrangeira²⁷. Outro voto polêmico sul-africano foi a abstenção em resolução²⁸ que condenava violações de direitos humanos na Síria. A abstenção foi justificada pela diplomacia sul-africana com base no ocor-

rido na Líbia: a resolução, patrocinada²⁹ pelo Reino Unido, estaria escondendo uma agenda de mudança de regime (LANDSBERG, 2012).

A decisão do governo sul-africano de sair do Tribunal Penal Internacional (TPI) em 2016 é um caso que ilustra o dilema que o país enfrenta entre a liderança regional e a promoção dos direitos humanos. A decisão remete à crise de 2015 sobre a prisão do presidente sudanês, Omar al-Bashir, em solo sul-africano. Omar al-Bashir foi condenado pelo TPI em 2009 e desde então o TPI emitiu uma ordem internacional de captura contra ele. Bashir visitava a África do Sul para participar de reunião de cúpula da União Africana em 2015, quando um tribunal da África do Sul emitiu uma ordem de prisão contra o chefe de Estado, cumprindo a determinação do TPI. O governo alegou que a detenção de Bashir seria ilegal perante a lei de imunidade diplomática vigente no país e facilitou a saída do presidente sudanês. Mais uma vez a percepção difundida internacionalmente foi de que a África do Sul estava apoiando regimes que violam sistematicamente os direitos humanos e, consequentemente, abandonando o legado de Mandela³⁰. O governo então decidiu se retirar do Estatuto de Roma, que estabelece a jurisdição da corte, mas a iniciativa foi questionada pela Corte Constitucional do país em fevereiro de 2017 por não seguir os trâmites previstos. O pedido de retirada foi, portanto, anulado até que seja aprovado pelo parlamento sul-africano³¹. Dentro de uma lógica pan-africanista, desde então a África do Sul aumentou o tom crítico ao TPI com o argumento de que esse tribunal até hoje levou a julgamento apenas líderes africanos, ou seja, haveria uma seletividade (e um viés racial) dos casos levados a julgamento pela

25 Disponível em: <https://extranet.ohchr.org>. Acesso no dia 25/01/2018.

26 Entrevista com Alfredo Tjiurimo Hengari, realizada pelo autor na Universidade de Witwatersrand, no dia 20/05/2015.

27 Para ver a resolução na íntegra, acesse: <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/2B57BBA2-07D9-4C35-B45E-EED275080E87/0/N1124558.pdf>. Acessado no dia 17/04/2020.

28 Para ler a resolução, acesse: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2011%20612.pdf>. Acessado no dia 17/04/2020.

29 O patrocínio na Comissão/Conselho de Direitos Humanos se refere àqueles Estados que propõe e lideram as resoluções. As propostas de textos podem também receber apoio público de outros Estados e depois passam por votação onde os Estados que compõem o órgão (não são todos os membros da ONU, portanto) votam a favor, contra ou se absterem.

30 Ver: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jun/24/south-africa-failure-arrest-al-bashir-not-in-keeping-mandela-ideals>. Acessado em 17/04/2020.

31 Ver: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2017/CN.121.2017-Eng.pdf>. Acessado em 17/04/2020.

corte, já que denúncias de crimes de guerra e contra a humanidade cometidos por estadistas de outras regiões nunca foram aceitas pelo TPI. O caso pode ser circunscrito no dilema entre a solidariedade regional e os direitos humanos (WESTHUIZEN, 2016) e simboliza a dificuldade de o país resolver esse dilema sem perder o capital simbólico acumulado com a transição política e com o ativismo antiapartheid.

O papel que a África do Sul assumiu, especialmente a partir do governo Thabo Mbeki, como importante mediador de crises regionais e com importante participação em operações de paz da ONU e da UA, representa o legado da histórica transição negociada para a democracia, aclamada internacionalmente. A política externa de direitos humanos ficou condicionada, em grande medida, a priorização estratégica da região no projeto de inserção internacional sul-africano. A conflituosidade no campo da política externa de direitos humanos da África do Sul no período democrático se expressou, principalmente, na relação entre o engajamento com os instrumentos internacionais de monitoramento dos direitos humanos e o exercício de sua liderança regional. Na próxima seção, abordaremos esses dilemas da política externa de direitos humanos na agenda LGBTI, em que o posicionamento oscilante do país é um sintoma da tensão entre os níveis regional e internacional.

4. Direitos internacionais LGBTI e os dilemas da África do Sul

Nesta seção, avaliaremos a trajetória da política externa da África do Sul na promoção dos direitos LGBTI. Para isso, apresentaremos a evolução do reconhecimento internacional desses direitos e a especificidade da evolução dessa agenda no continente africano. Em

seguida, analisaremos o contexto em que opera a política sul-africana. As ações da política externa da África do Sul na agenda LGBTI serão apresentadas como um estudo de caso para os dilemas de agir, quando se é uma potência do Sul, como promotor internacional de normas de direitos humanos e as dificuldades de se portar como um mediador entre Norte e Sul na agenda.

4.1 Breve trajetória do reconhecimento internacional dos direitos LGBTI

Nesta pesquisa, analisamos a atuação da África do Sul na promoção internacional de direitos LGBTI, mas além dos Estados-nacionais outros atores tomam parte nas discussões, como grupos da sociedade civil, movimentos sociais e organizações internacionais que vêm colocando em pauta a garantia de direitos relacionados à orientação sexual e à identidade de gênero e que também construíram essa trajetória.

O reconhecimento dos direitos LGBTI é resultado de evolução muito recente. Indivíduos desviantes dos padrões heteronormativos ainda são vítimas de violência e podem ter direitos básicos negados por seus Estados. Há países em que a homossexualidade é prática criminosa e pessoas são perseguidas e assassinadas por sua orientação sexual ou identidade de gênero. Mais recentemente, porém, o consenso tem migrado para padrões mais progressistas e igualitários. Em 1990, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde deixou de reconhecer a homossexualidade como uma doença, após mais de cinquenta anos afirmando o contrário³².

A partir dos anos 1990, o ativismo LGBTI ultrapassou os limites nacionais. A arena internacional se tornou mais um espaço na promoção e defesa de direitos.

32 Desse modo, foi extinto o código de classificação de doença para a homossexualidade. Ainda hoje, porém, a transexualidade é entendida como condição psiquiátrica.

Esse movimento foi visto nas grandes conferências sociais organizadas pela ONU, como a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos (1993), a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994), a Quarta Conferência Mundial sobre Mulheres em Pequim (1995) e as revisões periódicas desses encontros. Nesses eventos, sempre foi difícil alcançar consensos, não só pela agenda envolver polêmicas morais, mas também por estar permeada pelas tensões Norte-Sul (CORRÊA, PARKER, PETCHESKY, 2008; GIRARD, 2007; SAIZ, 2005). Nessa primeira fase, atores não estatais pressionavam os Estados a assumir compromissos internacionalmente, entre eles a África do Sul, um dos países com postura mais progressista na agenda LGBTI durante as conferências, como veremos na próxima seção.

Grupos de organizações da sociedade civil e peritos legais se reuniram em 2006 na Indonésia para produzir a declaração conhecida como os “Princípios de Yogyakarta”. Nesta declaração, as normas internacionais tradicionais de direitos humanos são aplicadas na agenda específica dos direitos LGBTI. O texto foi lançado em 2007 na sede da ONU em Nova York em um evento organizado por Brasil, Argentina e Uruguai e se tornou uma referência no tema.

Em 2008, celebrando os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi apresentada à Assembleia Geral a “Declaração das Nações Unidas em Respeito à Orientação Sexual e Identidade de Gênero”. Proposta pela França e Holanda, lida em plenário pela Argentina, e apoiada por 66 países, ela expôs uma clivagem regional comum na promoção internacional dos direitos LGBTI: uma liderança progressista de países da Europa e das Américas, oposta por países africanos, asiáticos e islâmicos (apenas cinco países africanos ou asiáticos assinaram o texto: Gabão, Maurício, República Centro-Africana, Japão e Nepal)³³. O texto havia sido

pensado para ser uma resolução, mas com a oposição dos países liderados pela Liga Árabe e pela Organização para a Cooperação Islâmica foi convertido para uma declaração em que qualquer país poderia declarar apoio com sua assinatura³⁴. O texto condena atos de violência, assédio, discriminação, exclusão, estigmatização e preconceito com base na orientação sexual e identidade de gênero. Inclui também a condenação de assassinatos e execuções, tortura, prisão arbitrária e privação de direitos econômicos, sociais e culturais sob esses motivos. Os Estados Unidos inicialmente se mostraram contrários, mas em fevereiro do ano seguinte passaram a apoiá-lo³⁵. A África do Sul não assinou a declaração, refletindo um momento regressivo em sua postura, como em 2009, na revisão da Conferência de Durban. Durante as negociações preparatórias, a África do Sul se opôs à inclusão de termos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero, como fizera na primeira edição da Conferência.

Em 2010, a celebração do Dia dos Direitos Humanos em 10 de dezembro focou na discriminação contra a população LGBTI. O secretário-geral da ONU Ban Ki-Moon fez declarações públicas em prol do compromisso pelos direitos LGBTI naquele mesmo mês. Seu discurso catalisou várias ações internacionais e seu segundo mandato (2011-2016) foi marcado pela atenção ao tema. Em 2013, o Escritório de Direitos Humanos da ONU lançou a campanha “Free & Equal” promovendo direitos e tratamento igualitário para a população LGBTI, com ações ainda em curso.

GLBT_UN.pdf. Acesso em 29 de abril de 2020.

34 O representante da Santa Sé para as Nações Unidas, Arcebispo Celestino Migliore, também se posicionou contrário ao texto. Veja “Statement of the Holy See Delegation at the 63rd Session of the General Assembly of the United Nations on the Declaration on Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity” (Press release). Santa Sé. 18 December 2008. Disponível em: https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2008/documents/rc_seg-st_20081218_statement-sexual-orientation_en.html. Acessado em 28 de abril de 2020.

35 Fleming, Sue (18 March 2009). “In turnaround, U.S. signs U.N. gay rights document”. Reuters. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-rights-gay-usa/in-turnaround-u-s-signs-u-n-gay-rights-document-idUSTRE52H5CK20090318>. Acessado em 28 de abril de 2020.

A promoção dos direitos LGBTI passou a ser buscada também em foros regionais de direitos humanos, em particular na Europa e na América Latina. Em 1999, a União Europeia se tornou o primeiro organismo de integração multilateral a definir explicitamente a questão da orientação sexual como uma forma de discriminação e que por isso deveria ser abordada no contexto do Tratado de Amsterdã. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos também vem progressivamente reconhecendo direitos LGBTI, levando a mudanças relevantes nas legislações internas dos países europeus. No sistema interamericano, procedimentos de denúncia foram a estratégia privilegiada. Tais ações pressionaram a Comissão Interamericana de Direitos Humanos a admitir pela primeira vez, em 1999, o primeiro caso sobre direitos LGBTI. Em 2008, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos adotou sua primeira resolução sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero. Em 2013, o mesmo organismo aprovou o primeiro tratado internacional que menciona especificamente a proteção à população LGBTI, a Convenção Interamericana Contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância³⁶.

O continente africano, por sua vez, é um dos locais mais perigosos para a comunidade LGBTI e vários de seus Estados possuem leis discriminatórias. Segundo Ibrahim (2015), o número de países africanos que criminalizam a sodomia, por exemplo, chega a 36, com punições que podem levar à prisão perpétua ou pena de morte. Vários grupos conservadores atuam no continente em oposição ao reconhecimento dos direitos LGBTI, alguns a partir do argumento de que a homossexualidade “não seria africana” (IBRAHIM, 2015, p. 266). Alguns desses grupos tem origem ou recebem financiamento de países ocidentais (com destaque para grupos cristãos dos Estados Unidos). De líderes políticos, não é raro ouvir a promoção de uma identidade

africana como homoganeamente heterossexual e intrinsecamente homofóbica. O sistema regional de direitos humanos é insipiente na garantia dos direitos LGBTI.

A partir do estereótipo do Ocidente progressista diante de países em desenvolvimento de perfil autoritário, poderia se esperar que o Norte promovesse direitos LGBTI enquanto o Sul fosse soberanista, machista e homofóbico. Porém, estudos têm mostrado uma relação bem mais complexa da clivagem Norte-Sul nessa agenda, em especial por parte de potências do Sul, como África do Sul e Brasil. Se o contexto africano no geral é violento para a população LGBTI, boa parte das leis mais conservadoras em vigor foram resultado de imposição no passado das antigas metrópoles coloniais, tendo se tornado tão institucionalizadas que passaram a ser percebidas hoje como intrinsecamente africanas (Ibrahim, 2015; Murray, Roscoe, 1998). Como lembra Ibrahim (2015):

A África pré-colonial acolhia um conjunto diverso de maneiras em que a não heterossexualidade e a não heteronormatividade eram expressadas e foi o colonialismo que introduziu as agora disseminadas normas legais e religiosas que policiam a sexualidade e gênero (p.263)³⁷.

Nesse sentido, é inadequada qualquer associação simplista entre o Sul Global e a negação de direitos à população LGBTI. Ativistas africanos também têm colocado em questão as particularidades da realidade regional, como por exemplo a dúvida se os termos e a agenda da questão estabelecidos pelo Ocidente são os mais adequados para a promoção de direitos na África. A luta pelo casamento civil e as identidades gays, lésbicas e trans poderiam ser ressignificadas a partir da realidade africana, por exemplo. Outro ponto faria referência às estratégias internacionais de atuação. Mimetizar a estratégia de intervenção em mecanismos regionais

36 Documento disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-69_Convencao_Interamericana_discriminacao_intolerancia_POR.pdf. Acesso em 2 de maio de 2020.

37 Tradução nossa. No original: "Pre-colonial Africa entertained a diverse set of ways in which non-heterosexuality and non-heteronormativity were expressed and it was colonialism that introduced the now widespread religious and legal norms that policed sexuality and gender" (p. 263).

de proteção aos direitos humanos poderia ser contraproduutivo no contexto africano³⁸. A Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos tem um caráter conservador que, uma vez instigado, poderia resultar em retrocessos na luta por direitos (IBRAHIM, 2015). Desse modo, as estratégias encabeçadas pelos Estados, em especial a África do Sul, têm um peso muito relevante na evolução regional do reconhecimento dos direitos LGBTI.

4.2. Idas e vindas da política externa sul-africana na agenda de direitos LGBTI

Se o continente africano não atingiu o estágio de outras regiões em termos de proteção multilateral dos direitos LGBTI, a África do Sul se destaca como uma importante liderança normativa nessa agenda. Reconhecido por ter uma das constituições mais progressistas do mundo, o país proíbe explicitamente a discriminação com base na orientação sexual e é um dos poucos no mundo a permitir casamentos entre pessoas do mesmo sexo. Vejamos a atuação internacional do país na agenda de direitos sexuais e LGBTI a partir da trajetória da evolução recente da promoção desses direitos no âmbito multilateral.

O ano de 1993 foi um marco da inserção dos temas de sexualidade nas discussões internacionais sobre os direitos humanos, com a presença de termos como saúde sexual e direitos sexuais nos documentos preparatórios para a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento de 1994. Até aquele ano, nenhum documento internacional em direitos humanos havia feito referência à sexo no sentido de sexualidade. Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a palavra sexo fizera referência apenas à divisão entre homens e mulheres (CORREA, 2009).

A Conferência do Cairo realizou uma “mudança paradigmática” nos debates sobre população e desenvolvimento. Ao privilegiar os direitos individuais reprodutivos acima das políticas de controle populacional, o evento foi um marco na evolução dos direitos das mulheres (FROSSARD, 2006: 11). Seu documento final expressou o reconhecimento da saúde reprodutiva como um direito humano e elemento fundamental da igualdade de gênero. Tais avanços foram o resultado da articulação de ativistas e movimentos feministas e também da mudança em arranjos geopolíticos, como a posição progressista de países latino-americanos, como Brasil e México, que se afastaram das posições adotadas pela Santa Sé (CORREA, 2009). A África do Sul contribuiu para convencer outras nações africanas a adotar medidas progressistas. Outros países do Sul também apoiaram posições progressistas, como a Índia e o Egito, o país anfitrião.

Entretanto, o documento final do evento removeu a discussão sobre direitos sexuais, que só retornariam no famoso parágrafo 96 da Plataforma de Ação de Pequim³⁹, documento resultante da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres (1995). Em Pequim, a África do Sul promoveu os direitos de orientação sexual, mesmo com a oposição de várias delegações africanas (GIRARD, 2007, p. 337). A atuação do país no encontro é vista por estudiosos como um dos momentos mais incisivos em sua luta internacional pelos direitos LGBTI, um exemplo forte de uma fase em que a política externa sul-africana se engajou na promoção dos direitos humanos numa intensidade como não se veria mais. A delegação sul-africana defendeu a inclusão do termo orientação sexual no documento final do evento,

38 A África conta com um sistema de proteção aos direitos humanos bem estabelecido, tanto em âmbito regional quanto nos diferentes contextos subregionais.

39 A Plataforma de Ação de Pequim foi um dos principais resultados da Conferência sobre a Mulher de Pequim de 1995. Seu parágrafo 96 define os direitos da mulheres no âmbito da sexualidade. Nele está escrito: “Os direitos humanos das mulheres incluem os seus direitos a ter controle sobre as questões relativas à sua sexualidade, inclusive sua saúde sexual e reprodutiva, e a decidir livremente a respeito dessas questões, livres de coerção, discriminação e violência. A igualdade entre mulheres e homens no tocante às relações sexuais e à reprodução, inclusive o pleno respeito à integridade da pessoa humana, exige o respeito mútuo, o consentimento e a responsabilidade comum pelo comportamento sexual e suas consequências”.

junto com outros 30 países. Jordaan (2017) aponta que países africanos nesse período apoiavam evoluções nos direitos sexuais em face das grandes dificuldades em lidar com a epidemia de HIV. Por isso, progressos no reconhecimento de direitos sexuais ocorreram separados do reconhecimento de direitos LGBTI.

O texto final da Conferência não abordou o tema da orientação sexual, mas o debate fez parte das negociações do encontro e por isso exigiu que os governos dos países pela primeira vez se posicionassem contra ou a favor da agenda. No evento, a ativista lésbica Beverley Palesa Ditsie da África do Sul foi a primeira pessoa a levantar questões LGBTI em um encontro das Nações Unidas, indicando a força da sociedade civil sul-africana em levantar a questão LGBTI. Apesar de o documento final da Conferência não conter expressamente referências à orientação sexual, países progressistas como a África do Sul buscaram uma escrita do documento que permitisse abarcar os direitos de lésbicas⁴⁰ (JOORDAN, 2017, p. 210).

Discussões sobre direitos LGBTI se intensificaram ao redor dos processos de revisão quinquenal das duas conferências (em 1999 e 2000). A Conferência de Beijing passou por revisões de 5 e de 10 anos. Na primeira delas, em Nova York, havia um recrudescimento das forças conservadoras pressionando para que o texto não contivesse os termos orientação sexual e nem mesmo direitos sexuais. Nesses eventos, a África do Sul atuou como força progressista buscando manter a linguagem de reconhecimento dos direitos sexuais e evitar alterações mais conservadoras. Para Correa (2014) e Sen; Correa (1999), nesses eventos a África do Sul foi um exemplo de força progressista do Sul Global junto com países como Brasil, México e Índia.

Em 2001, a África do Sul recebeu na cidade de Durban a Conferência contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância. Acolher uma conferência da ONU evidenciava o interesse dos primeiros anos dos governos democráticos sul-africanos em promover os direitos humanos em âmbito internacional, mas o país se opôs à inclusão da agenda LGBTI na declaração final do evento. Um representante da África do Sul país teria declarado que “orientação sexual e discriminação... vão além do quadro da Declaração de Durban”, apesar do texto final condenar a discriminação relacionada à gênero, servidão por dívida, tráfico humano, exploração sexual, pessoas com deficiências e pessoas vivendo com HIV/AIDS (*apud* JORDAAN, 2017, p. 215). Cogita-se que o país tenha buscado um texto que alcançasse amplo consenso e postergasse polêmicas, mas pagou o preço com a falta de coerência em relação a outros fóruns.

A estratégia de promoção internacional dos direitos LGBTI passou não só pelos debates nas grandes conferências sociais, mas também por meio da atuação dos Estados junto aos organismos específicos de proteção a direitos, como o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e os comitês de monitoramento de direitos⁴¹. Um marco nessa estratégia foi um processo movido contra um país ocidental desenvolvido. Em 1994, no caso Toonen contra a Austrália, o Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos definiu que a lei em vigor no estado australiano da Tasmânia criminalizando atos de homossexualidade entre adultos infringia normas de discriminação presentes no Pacto. Desde então, os comitês de tratados têm sido cada vez mais foco de intervenção por ativistas LGBTI, que ou realizam denúncias buscando a garantia de direitos previamente estabelecidos em tratados internacionais ou pressionam para a produção de relatórios sobre

40 No parágrafo 46, isso foi expresso na expressão mulheres de outros status: "46. A Plataforma de Ação reconhece que as mulheres enfrentam barreiras à plena igualdade e progresso devido a fatores como raça, idade, idioma, etnia, cultura, religião ou deficiência, porque são mulheres indígenas ou por outros status" (Tradução nossa do original).

41 A Comissão de Direitos Humanos da ONU foi refundada em 2006 e passou a se chamar Conselho de Direitos Humanos.

temas específicos. Sobre a importância da produção de relatórios na agenda LGBTI, Saiz declara:

Suas análises serviram não apenas para identificar as formas, causas e consequências específicas dos abusos com base na orientação sexual e identidade de gênero, mas também para promover novas abordagens aos direitos humanos em termos de como se aplicam à sexualidade humana (SAIZ, 2004, p. 55)⁴².

Relatórios sobre temas específicos são arena de grande disputa nessa agenda. Preocupações semelhantes também foram expressas pela Relatora Especial sobre a Violência contra a Mulher, pelo Relator Especial sobre a Tortura, sobre Desaparecimentos Forçados e outros. As ações do Relator Especial para Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias do Conselho de Direitos Humanos é uma importante arena para o reconhecimento de direitos LGBTI e foram analisadas minuciosamente no estudo de Jordaan (2017), em quem nos baseamos nessa análise particular.

Desde os anos 1980, é apresentado para a Comissão de Direitos Humanos um relatório anual para investigar mortes suspeitas realizadas por agentes de Estado⁴³. Crescentemente, os relatórios passaram a fazer referência ao tema da orientação sexual. Em 1999, o documento dedicou pela primeira vez uma sessão para falar sobre “o direito à vida e à orientação sexual”⁴⁴. Após isso, a cada ano, as resoluções resultantes dos relatórios iam e vinham no reconhecimento público do tema, demonstrando a dificuldade de construir consensos. Em 2000, a África do Sul não fazia parte da Comissão e por isso não precisou se posicionar sobre a medida. Em 2002, por exemplo, a África do Sul atuou para man-

ter o tema da orientação sexual, contrariando sugestão do Paquistão de remover qualquer referência (JORDAAN, 2017, p. 212).

Com a criação do Conselho de Direitos Humanos em 2006, as referências não apareceram mais, mas faziam referência às resoluções ligadas à Relatoria no mesmo tema que a cada dois anos é apresentada na Terceira Comissão da Assembleia Geral da ONU. Os textos por lá também refletiam o clima de disputas, em que a África do Sul esteve envolvida. A primeira referência numa resolução do grupo sobre orientação sexual foi em 2002. Desde então, houve pressões para remover referências ao termo que conseguiram ser bem-sucedidas em 2010. A África do Sul atuou erraticamente nessas votações: em 2002 e 2004 se absteve, em 2006 apoiou a manutenção, e em 2008 e 2010 foi favorável à remoção. Numa outra revisão do documento no mesmo ano de 2010, o país mudou a postura e votou por manter a referência. O apoio à manutenção permaneceu em 2012 e 2014.

Outra estratégia relevante na busca pela garantia de direitos foi a aprovação pelos países de resoluções em organismos multilaterais das Nações Unidas, como o Conselho/Comissão de Direitos Humanos e Assembleia Geral, estratégia em que a África do Sul assumiu protagonismo em várias oportunidades. Se a promoção internacional dos direitos LGBTI é marcada pelo ativismo de atores não estatais (indivíduos, organizações da sociedade civil e membros de redes transnacionais de direitos humanos), as iniciativas por resoluções, por sua vez, só poderiam ser mobilizadas pelos Estados.

Durante a Conferência em Durban, a delegação brasileira propôs a inclusão de um parágrafo condenando a discriminação baseada na orientação sexual, mas ela não foi adotada. Com a experiência dessa tentativa, o governo brasileiro apresentou um rascunho de uma resolução com o mesmo argumento para a Comissão

42 Tradução nossa. No original: “Their analysis has served not only to identify the specific forms, causes, and consequences of abuses based on sexual orientation and gender identity, but also to promote new approaches to human rights as they apply to human sexuality” (Saiz, 2004, p. 55).

43 Confira o site para detalhes e relatórios: <https://ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/SRExecutionsIndex.aspx>. Acesso em 2 de maio de 2020.

44 Trata-se do documento E/CN.4/2000/3/Add.3, disponível em: https://www.hr-dp.org/files/2015/08/04/Mission_to_Mexico_1999.pdf. Acesso em 29 de abril de 2020.

de Direitos Humanos da ONU em 2003. A votação da proposta acabou sendo adiada e posteriormente removida após pressão realizada por países islâmicos⁴⁵. Constava no rascunho da resolução ‘Direitos Humanos e Orientação Sexual’:

Salienta que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são os direitos de nascimento de todos os seres humanos, que a natureza universal desses direitos e liberdades está além de qualquer dúvida e que o gozo de tais direitos e liberdades não deve ser prejudicado de forma alguma com base na orientação sexual⁴⁶.

O documento ficou conhecido como a “Resolução Brasileira” e gerou divergências em múltiplos âmbitos. O Brasil conseguiu o apoio do Canadá e outros 18 Estados europeus, mas foi confrontado por países como o Paquistão (representando os interesses da Organização para a Cooperação Islâmica), além de Síria e Arábia Saudita. Por fim, o Brasil recuou e retirou a proposta. Para Girard (2008), a proposição sofreu, além da oposição conservadora, também com o mau cálculo político ao não consultar antecipadamente possíveis aliados, como países europeus e ativistas do Brasil, além de não ter antecipado a possibilidade de forte oposição. A África do Sul se absteve nas votações ao redor da proposta que tinham caráter protelatório. No final do dia, o país votou favorável pelo adiamento.

Mais tarde, o governo brasileiro foi estimulado a recolocar a proposta no Conselho de Direitos Humanos, mas desde então tem preferido fazer uso de outras estratégias na promoção dos direitos LGBTI, em especial no âmbito regional⁴⁷ (CORREA, 2009). A

África do Sul também foi consultada para patrocinar a medida por ativistas que acreditavam que somente um país em desenvolvimento teria autoridade para mobilizar votos em tema tão polêmico. O país não aceitou e a proposta expirou.

Após a ação brasileira, outros países propuseram documentos relacionados à agenda LGBTI no âmbito internacional, como a Noruega que realizou uma declaração a respeito da violação de direitos humanos baseada na orientação sexual e identidade de gênero em 2006. A medida foi apoiada por 53 outros membros⁴⁸. A África do Sul não assinou o documento norueguês.

Em março de 2011, a África do Sul patrocinou um texto no Conselho de Direitos Humanos de caráter regressivo⁴⁹. Segundo a proposta, discussões ao redor do tema da orientação sexual no sistema ONU estariam restritas somente a um grupo que buscava definir precisamente o novo conceito e seu lugar no regime de direitos humanos sem ter um prazo definido para chegar a um resultado. A medida, entendida como maneira de atrasar discussões, enfrentou dificuldades políticas mesmo para angariar apoio de conservadores, e foi retirada. A África do Sul acreditava contar com o apoio do grupo africano, mas o apoio não veio e fontes indicam que países islâmicos aconselharam o país a deixar o tema para os “países ocidentais” (*apud* JORDAAN, 2017, p. 217).

Em junho de 2011, foi aprovada a resolução: “Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity” (Resolução 17/19) no Conselho de Direitos Humanos. Pela primeira vez um texto dentro da estrutura da ONU falava em identidade de gênero. O documento foi patrocinado pela África do Sul e escrito em coopera-

45 A decisão sobre a proposta brasileira de resolução foi adiada por 24 votos a favor do adiamento a 17 votos contra, com 10 abstenções, durante a 63ª sessão da Comissão de Direitos Humanos, em 2003 (TERTO E SOUZA, 2014, p.132).

46 Tradução nossa do original, disponível em: <<https://undocs.org/E/CN.4/2003/L.92>>. Acesso 23 de abril de 2020. O rascunho de resolução é indicado pelo código E/CN.4/2003/L.92.

47 Um exemplo, foi o patrocínio da resolução Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero (AG/RES. 2435) aprovada em Junho de 2008 pela Assembleia da Organização dos Estados Americanos.

48 A declaração norueguesa está disponível no site: <https://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2006-joint-statement/>. Acesso em 27 de abril de 2020. A declaração neozelandesa não possui versão on-line. Girard (2007, p. 351, nota 127) indica que foi expressa no dia 19 de abril de 2020 pelo embaixador Tim Caughley.

49 Documento sob o código Resolution 16/L.27.

ção com o Brasil. Nele, expressava-se “grave preocupação com os atos de violência e discriminação, em todas as regiões do mundo, cometidos contra indivíduos por causa de sua orientação sexual e identidade de gênero”⁵⁰ e solicitava um estudo sobre leis discriminatórias, práticas e atos de violência com motivações homofóbicas em todas as partes do mundo e como as leis internacionais podem ser usadas para combatê-las. O documento também solicitava ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos que formulasse um relatório no tema a ser debatido na sessão de março de 2012⁵¹ (JORDAAN, 2017). Houve forte oposição dentro do grupo africano, e entre todos os membros africanos no Conselho, somente as Ilhas Maurício apoiaram a resolução proposta pela África do Sul. O país oscilava outra vez e agora assumia um papel progressista. Para Joordan (2017), a mudança progressista em parte é explicada pelo comprometimento pessoal do Embaixador Matjila, chefe da delegação na ONU.

A resolução causou abalos na relação com os demais países africanos, e após sua aprovação, o país desenvolveu uma política de reaproximação com os demais membros do continente tentando ao mesmo tempo manter uma atuação ativa na agenda de direitos LGBTI. O país tomou posturas muito progressistas numa discussão acirrada sobre violência com base no gênero que ocorreu na Comissão sobre o Status das Mulheres em Nova York em 2013, abertamente apoiando a inclusão no texto do reconhecimento do direito das lésbicas (CORREA, 2014).

A tarefa era difícil e, já em 2013, o país havia recuado da posição de liderança no tema. Naquele ano, a África do Sul propôs junto com a Noruega a realização de

uma conferência internacional na agenda LGBTI que seria antecedida por cinco encontros regionais preparatórios. O encontro regional africano, que deveria ser organizado pela África do Sul, não aconteceu. Os dois líderes da conferência se desentenderam e o documento de conclusão possuiu um ar genérico e fraco⁵².

Esperava-se um documento que continuasse a Resolução 17/19 e que fosse apresentado pela África do Sul no encontro de junho de 2013 do Conselho de Direitos Humanos. O país não aceitou a ideia e analistas acreditam que sua decisão era uma preocupação com a eleição para o Conselho que ocorreria em novembro (JORDAAN, 2017, p. 219). Patrocinar uma resolução ou receber uma conferência regional em direitos LGBTI poderia colocar em desvantagem sua candidatura. No mesmo encontro de junho, a Noruega convidou Brasil e África do Sul para patrocinar uma declaração na agenda LGBTI. A África do Sul apoiou na elaboração dos primeiros esboços, mas abandonou o projeto e não assinou a declaração final, que contou com o apoio de 33 países. Publicamente, os representantes sul-africanos reagiram agressivamente diante da declaração norueguesa, justificando sua ausência por causa de uma “diferença de opinião entre aqueles que sentem a necessidade de adotar medidas imediatas e aqueles que precisam promover maior interação e cooperação em como nós nos movemos de maneira progressiva e sistemática”⁵³ (*apud* JORDAAN, 2017, p. 220). O país afirmou que “a voz da África precisava ser ouvida”, e que se comprometia em realizar um seminário regional de alto nível em Genebra para trocar experiências e promover cooperação.

No encontro de março de 2014, sem ter organizado um seminário africano como havia se comprometido,

50 Tradução nossa. No original, “grave concern at the acts of violence and discrimination, in all regions of the world, committed against individuals because of their sexual orientation and gender identity.” O documento original possui o código A/HRC/RES/17/19 e está disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2011/09/HRC-Res-17-19.pdf>. Acesso em 29 de abril de 2020.

51 O relatório produzido está disponível em: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/a.hrc.19.41_english.pdf. Acesso em 29 de abril de 2020.

52 O texto pode encontrado em: <https://geneva.usmission.gov/2013/06/10/joint-statement-by-33-nations-on-human-rights-sexual-orientation-and-gender-identity/>. Acessado em 30 de abril de 2020.

53 Nossa tradução para: “difference of opinion between those who feel the need to adopt immediate measures and those that need to promote further interaction and cooperation on how we move forward in a progressive and systematic manner”.

a África do Sul não quis mais uma vez apoiar uma nova resolução. O tema dos direitos LGBTI estava destacado no evento, com casos de perseguições na Rússia, Nigéria e Uganda. Um ativista cogitou que a opção sul-africana por não patrocinar uma resolução era o medo de soar como uma resposta à perseguição de indivíduos LGBTI em Uganda (*apud* JORDAAN, 2017, p. 221).

De uma postura vacilante, o país foi para uma posição regressiva. Naquele mesmo ano, a África do Sul apoiou firmemente a resolução proposta pelo Egito “Proteção à Família”⁵⁴ cuja redação restringia a noção de família ao modelo tradicional. O texto ganhou apoio de todos os países africanos e foi aprovado.

Meses depois da medida, em setembro daquele ano, o país mais uma vez retornava a um padrão progressista. Em documento que dava prosseguimento à Resolução 17/19, Chile, Colômbia e Uruguai patrocinaram uma nova resolução de direitos LGBTI, e a África do Sul retornou à postura progressista e apoiou a medida, sendo mesmo contrária a todas as emendas conservadoras propostas. O texto solicitava mais uma vez um relatório do Alto Comissário, dessa vez sobre as melhores práticas para combater a discriminação baseada na orientação sexual e identidade de gênero⁵⁵. A proposta foi oposta pelo Egito e outros membros da Organização pela Cooperação Islâmica, sob a acusação de imperialismo cultural e ataque ao Islã. Surpreendentemente, a África do Sul mudou de posição e relatos indicam que nos bastidores o país havia se tornado uma força opositora à medida, ainda que por fim tenha votado favorável ao texto⁵⁶.

Não está muito claro ainda o porquê da mudança da posição, mas há suspeitas de que o país receava perder apoio regional para a eleição como membro temporário no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Para Correa (2014), a postura pode ter sido resultado de uma clivagem entre entendimentos de grupos da sociedade civil do Norte e do Sul Global sobre o ritmo e o modo com que consultas regionais foram realizadas para a aprovação da resolução. A geopolítica da votação mostra complexidades e possíveis mudanças também nas posturas tradicionalmente conservadoras. Congo, Serra Leoa e Namíbia, por exemplo, se afastaram do bloco africano e se abstiveram da votação (em termos diplomáticos, o equivalente a um discreto sim).

Em junho de 2015, em novo encontro do Conselho de Direitos Humanos, o país retorna a uma posição dúbia, e se opõe à resolução “Proteção da Família” que havia apoiado em eventos anteriores, após tentar inserir sem sucesso no texto referências às múltiplas formas possíveis de famílias.

Nos últimos anos, governo sul-africano continua demonstrando ativismo normativo, apesar de não ser esperado que tão cedo consiga superar o diletantismo do perfil da sua política externa na promoção internacional dos direitos LGBTI, conciliando posturas ora a favor ora contrárias e em muitas vezes posições ambíguas e protelatórias. Em março de 2019, o Conselho de Direitos Humanos aprovou resolução proposta pela África do Sul sobre pessoas intersexo⁵⁷. A medida foi elogiada por atores da sociedade civil, como por Tony Briffa, conselheiro do Comitê Intersexo da ILGA: “Reconhecemos o tremendo trabalho da África do Sul na apresentação desta resolução inovadora e também reconhecemos a importância de levar esse tópico ao Conselho pela primeira vez” (PALETTA, 2019).

54 Documento com acesso em <https://www.unwatch.org/wp-content/uploads/2014/06/Family-rev.pdf>. Acessado em 2 de maio de 2020.

55 O código do documento é A/HRC/27/L.27/Rev.1. Ele pode ser lido em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/27/L.27/Rev.1. Acesso em 29 de abril de 2020.

56 Um relato das negociações está na reportagem Feder, J. Lester. LGBT Rights Resolution Passes United Nations Human Rights Council In Lopsided Vote. BuzzFeedNews. 26 de setembro de 2014. Disponível em: <https://www.buzzfeednews.com/article/lesterfeder/lgbt-rights-resolution-passes-united-nations-human-rights-co#1vr6bml>. Acesso em 29 de abril de 2020.

57 Trata-se da Resolução sob o código A/HRC/40/L.10/Rev.1, disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/40/L.10/Rev.1>. Acessada no dia 30 de abril de 2020.

Se a postura da África do Sul é vacilante, é importante indicar que existe também atuação coordenada de Estados em prol de uma agenda conservadora. A declaração de 2008 proposta pela França, que abordamos anteriormente, foi respondida por outra, liderada pela Síria e apoiada por 57 países, em que se afirmava que “a referida declaração investiga assuntos que são da jurisdição interna dos Estados, contrariando o compromisso da Carta das Nações Unidas de respeitar a soberania dos Estados e o princípio da não intervenção”⁵⁸. Outra coalizão conservadora propôs a Resolução 21/3, “Promoting Human Rights and Fundamental Freedoms Through a Better Understanding of Traditional Values of Humankind”. O texto, patrocinado pela Rússia, foi adotado em abril de 2011 sem necessidade de votação. A Resolução 29/22, “Protection of the family”, por sua vez, foi patrocinada pelo Egito e aprovada em 2015 com voto contrário da África do Sul⁵⁹. O caráter conservador do documento foi acusado pela Anistia Internacional (2015):

Ao subordinar os direitos humanos de membros da ‘família’, especialmente mulheres e meninas, à proteção da instituição, a resolução, se adotada em sua forma atual, fechará os olhos às leis, políticas e práticas que violam ou levam à violação dos direitos humanos dos indivíduos dentro das famílias, enquanto, supostamente, ao mesmo tempo, ‘protegem a família’⁶⁰.

A posição da África do Sul nos direitos LGBTI tem sido errática e imprecisa ao longo do tempo (COR-

REA, 2014; JORDAAN, 2017). Como vimos, nos anos 1990, o país foi bem ativo na agenda de direitos sexuais e LGBTI, mas se retraiu a partir dos anos 2000 para uma posição conservadora. A partir dos anos 2010, o país mais uma vez voltou a buscar liderança nessa agenda, mas com vacilações e dubiedade, chegando a adotar medidas regressivas como o voto favorável ao texto “Proteção à Família” de 2014 contrário aos direitos LGBTI e a se silenciar diante da perseguição de indivíduos com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero. A liderança na resolução em defesa das pessoas intersex, entretanto, reforça a crença pragmática de que o país pode ser um ator cooperativo no reconhecimento dos direitos da população LGBTI.

Na política externa da África do Sul para os direitos LGBTI, é importante destacar sua posição regional. Nos processos preparatórios regionais sobre a Revisão+20 da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD) em 2014, a África do Sul apoiou o reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos, inclusive no que diz respeito à diversidade sexual, diante das posições fortemente regressivas adotadas tanto pelos países subsaarianos quanto do norte do continente. Para Sônia Correa (2014), a coordenação entre África do Sul e Brasil no encontro em prol de medidas progressistas gerou tensões no grupo regional africano⁶¹. De fato, a África do Sul enfrenta o dilema de conciliar a atuação como uma liderança regional e a promoção de uma agenda progressiva de direitos LGBTI no contexto de forças conservadoras poderosas em vigor na região. Recuos e vacilações (como a postura diante da Resolução de 2014) sugerem receio de desagradar vizinhos e afetar interesses regionais, como o apoio regional à candidatura a um assento no Conselho de Segurança em 2013⁶².

58 Tradução nossa para o trecho: “the said statement delves into matters which is within the domestic jurisdiction of States, counter to the commitment in the UN Charter to respect sovereignty of States and principal of non-intervention”. Declaração disponível em: https://www.tjls.edu/slomansonb/10.3_GLB_T_UN.pdf. Acessado em 28 de abril de 2020.

59 Acesso ao documento em: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/0A8450EF671B9D5385257EC2004CF742>. Acesso em 2 de maio de 2020.

60 Nossa tradução. No original: “By subordinating the human rights of individual members of ‘the family’, especially women and girls, to the protection of the institution, the resolution, if adopted in its current form, would turn a blind eye to laws, policies and practices that violate or lead to the violation of the human rights of individuals within families, while, supposedly, simultaneously, ‘protecting the family’”. O relatório pode ser consultado no site: <https://www.amnesty.org/download/Documents/IOR4019942015ENGLISH.pdf>. Sua consulta foi realizada no dia 20 de abril de 2020.

61 Sônia Correa (2014) relata que as negociações foram duras, as mais complexas em duas décadas segundo alguns ativistas, e que os resultados foram publicamente criticados por organizações feministas. As forças conservadoras foram lideradas por países árabes, africanos e pela Santa Sé e particularmente duras em temas de identidade de gênero e orientação sexual.

62 A África do Sul ocupou um assento de membro não permanente no Conselho de Segurança por três biênios: 2007-2008, 2011-2012 e 2019-2020.

5. Conclusão

Nos últimos anos, a promoção internacional dos direitos LGBTI ocupou mais e mais espaços, estando presente em cada vez mais fóruns multilaterais. Em 2016, por exemplo, com o massacre na boate LGBTI de Orlando, pela primeira vez o Conselho de Segurança da Nações Unidas emitiu declaração reconhecendo a violência a que a comunidade LGBTI está exposta⁶³. Ainda assim, apesar dos avanços, a capacidade que ações multilaterais dessa natureza têm para contribuir com a garantia de direitos continua difícil de medir. Em grande parte, seus resultados são difusos, baseados na pressão internacional e na alteração de entendimentos conservadores das pessoas, podendo influenciar padrões decisórios das políticas internas dos países.

A agenda está permeada pela polarização Norte-Sul e atores importantes para a promoção de posturas progressistas têm base no Sul Global. Estudiosos e ativistas têm a expectativa de que, com mais vozes do Sul em prol dos direitos LGBTI, se enfraqueça o argumento conservador que afirma que essa pauta atende interesses exclusivos dos países centrais e esconde um projeto neocolonial e um pensamento imperialista cultural sobre sociedades que seriam “tradicionalmente heteronormativas”. Na luta pela promoção desses direitos, atuam grupos da sociedade civil, burocratas, organismos multilaterais e também Estados nacionais. A África do Sul é um dos mais importantes empreendedores normativos nessa agenda. O país possui uma das constituições mais progressistas do mundo quando se trata dos direitos da população LGBTI, o que refletiu em sua política externa, já marcada desde a democratização por um forte engajamento na agenda de direitos humanos.

A atuação da África do Sul como um promotor normativo revela possibilidades para potências do Sul fazerem a diferença em agendas disputadas e marcadas pela clivagem Norte-Sul. A evolução da agenda LGBTI no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, por exemplo, teve participação fundamental da diplomacia sul-africana, em especial com a proposta da resolução 17/19 de 2011. Mais uma vez, foi a recepção regional uma das variáveis mais importantes para explicar a mudança de comportamento da África do Sul, quando nova resolução sobre o tema LGBTI foi votada no CDH em 2014 e o país recuou cedendo a pressões.

A transição democrática e o fim do apartheid estimularam a África do Sul a assumir o papel de promotor internacional dos direitos humanos, sendo recebida com expectativas otimistas pela comunidade internacional. Com o tempo, percebeu-se que essas expectativas eram excessivas e que o país não aceitaria constrianger países violadores de direitos com investigações internacionais. Foi na relação com os países africanos que esse diagnóstico ficou evidente. Adotar uma linguagem condenatória, tendo em vista as condições históricas da relação da África do Sul com o restante do continente produziu embaraços à liderança do país, como se verificou no caso das sanções contra a Nigéria em 1995. A evolução da agenda internacional de direitos LGBTI, por sua vez, foi buscada de maneira dialogada e pela cooperação, na formação de tratados e declarações. Ainda assim, o fator regional parece ter pesado para que a África do Sul não tenha sido capaz de manter sua posição progressista por todo o período.

A construção institucional do regime internacional dos direitos humanos é marcada por sua operacionalização segundo entendimentos estabelecidos predominantemente pelos países centrais. Potências do Sul, como África do Sul e Brasil, têm tido desde os anos 1990 comportamento ativo nas negociações da agenda

internacional, mas ao mesmo tempo reforçado o entendimento de que o sistema possui distorções, como a politização e a seletividade, que precisam ser melhor enfrentados⁶⁴. Algumas das potências do Sul criticam estratégias tradicionais de acusação de violações em países específicos, tanto por sua ineficácia, quanto pelo risco de esconderem novas formas do discurso civilizatório das potências ocidentais, tal como aponta a crítica pós-colonial. Para países como Brasil e África do Sul, acusações a países específicos não podem ser estratégias de primeira hora. Para eles, a proteção de direitos deve ser feita por meio da cooperação internacional, do diálogo e do engajamento e não baseada em práticas de “*naming and shaming*”⁶⁵.

Mesmo incorporando posturas que pretendem representar os demais países do Sul, a literatura tem indicado que uma atuação ativa na agenda internacional de direitos humanos por parte das potências do Sul é dependente da cooperação regional onde tais países têm pretensões de liderança. Grandes potências do Norte possuem *leverage*, quer dizer, sua importância econômica pode ser tão significativa (em fluxo de comércio, ajuda para o desenvolvimento...) que posturas acusatórias tendem a não colocar em risco suas relações com outros Estados. Assim, partimos do pressuposto de que potências do Sul possuem comportamento na agenda internacional de direitos humanos com características específicas e que expressam a conciliação difícil tanto dos interesses cosmopolitas dos direitos humanos quanto soberanistas da geopolítica regional. Para além do fato de que tais países podem contribuir com percepções ontológicas e filosóficas inovadoras a partir de um olhar do Sul, sua materialização política do discurso internacional dos direitos humanos é inerentemente envolta em dilemas e contradições.

Essa pesquisa confirma que a África do Sul pode ser uma liderança na evolução de normas internacionais, mas precisa lidar com o difícil dilema de conciliar outros interesses estratégicos, em particular as relações com sua região. Existem no continente africano forças conservadoras poderosas da sociedade civil dos Estados atuando contra a garantia de direitos à comunidade LGBTI, algumas recebendo influência direta de entidades de países desenvolvidos. Governos africanos também fazem uso de identidades históricas para assumir posturas autoritárias e heteronormativas, ignorando o quanto esse passado conservador e preconceituoso foi fruto do legado colonial. Desse modo, discutir a agenda de direitos LGBTI em África é compreender a complexa rede de oposições Norte-Sul em que o tema se insere. Como afirma Ibrahim, “o debate sobre direitos LGBTI na África está longe de ser somente africano” (2015, p. 266). Os atores que buscam avançar no reconhecimento dos direitos LGBTI no sistema internacional ainda precisam encontrar maneiras de pressionar o governo sul-africano a manter um discurso coerente na agenda LGBTI, e que ele seja permanentemente progressista.

Direitos LGBTI nos foros multilaterais tendem a ter um apoio mais forte dos países latino-americanos e ocidentais. No contexto africano, para parte importante dos líderes, o discurso soaria oriundo do Norte Global. A África do Sul possui uma identidade de política externa baseada na promoção dos direitos humanos, mas isso só foi evidente nos primeiros anos iniciais do governo Nelson Mandela. A partir dos anos 2000, o país tomou posições erráticas e raramente acompanhou o voto dos demais países ocidentais (JORDAAN, 2017). Estudiosos ainda definem a atuação do país como um “exportador desinteressado de direitos humanos” (BRYSK, 2009, p. 171, 196). Mas a capacidade de atuar como uma ponte de diálogo entre o Norte e o Sul Global na agenda LGBTI é limitada, majoritariamente baseada no exemplo pela adoção de medidas.

64 Para o contexto brasileiro, cf. Belli, 2009.

65 Este termo faz referência à estratégia de denunciar e constranger publicamente Estados violadores de direitos humanos com a intenção de que o constrangimento os pressione a mudar sua de conduta.

Analizando o caso da África do Sul no regime internacional e regional dos direitos humanos, compreendemos as complexas particularidades de uma potência do Sul em mediar o diálogo Norte-Sul em uma agenda marcada por múltiplos interesses e visões divergentes. A posição da África do Sul na agenda específica dos direitos LGBTI pode ser caracterizada como estando dividida, ambígua, entre a clivagem Norte-Sul, marcada pela crítica à hegemonia do Norte e seu predomínio no discurso, na agenda e nas práticas das negociações, e a crítica aos países mais conservadores do Sul para se afastarem de condutas heteronormativas.

A ambiguidade dos posicionamentos desse país, às vezes caminhando para um posicionamento progressista e em outros recuando para posições conservadoras sugere o tamanho do desafio de realizar um diálogo Norte-Sul na agenda dos direitos humanos livre da politização excessiva e da seletividade. A possibilidade de articulação entre os dois lados é a chance da construção de um regime internacional de direitos humanos universal, mais justo e abrangente. A análise do contexto africano e da política externa sul-africana, dessa maneira, contribui na construção de um quadro mais complexo - e por isso mais verdadeiro - das clivagens e disputas políticas na agenda de direitos humanos e para definir melhor as possibilidades de atuação e influência de países periféricos em um regime construído sob a disparidade de poder entre o Norte e o Sul global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDEN, Chris; LE PERE, Garth, 2004. South Africa's post-apartheid foreign policy: From reconciliation to ambiguity. *Review of African Political Economy*, 31(100), 283–297.
- BELLI, Benoni. **A Politização dos Direitos Humanos**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- BORER, Tristan Anne; MILLS, Kurt, 2011. Explaining Postapartheid South African Human Rights Foreign Policy: Unsettled Identity and Unclear Interests. *Journal of Human Rights*, 10, pp. 76–98
- BRAGA, Pablo R.S. Human rights and the origin myths of the post-apartheid South African foreign policy. *Strategic Review for Southern Africa*, v. 39, p. 25-49, 2017.
- BRAGA, Pablo R.S. A rede de ativismo transnacional contra o apartheid da na África do Sul. 1. ed. Brasília: FUNAG, 2011, 342 p.
- BRYSK, A. 2009. *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.
- CHIKANE. Eight days in september: The removal of Thabo Mbeki. *Picador Africa Heritage Series: Paperback*, 2012.
- COMPAGNON, Daniel. *A Predictable Tragedy: Robert Mugabe and the Collapse of Zimbabwe*. PHILADELPHIA, University of Pennsylvania Press, 2011.
- CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. A/HRC/RES/S-21/1: Ensuring respect for international law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, 23 de jul. 2014. Disponível em: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/E3303790B38376D785257D250054CCA2>. Acessado em: 14 de nov. 2020.
- CORRÊA, Sonia; PARKER, Richard; PETCHESKY, Rosalind. *Sexuality, Health and Human Rights*. Londres: Routledge, 2008.
- CORRÊA, Sonia. Emerging Powers: Can It Be That Sexuality and Human Rights Is a Lateral Issue. *SUR-Int'l J. on Hum Rts.*, v. 20, p. 167, 2014.
- CORRÊA, Sônia. O percurso global dos direitos sexuais: entre “margens” e “centros”. *Bagoas: Estudos gays, gêneros e sexualidades*, n. 4, p. 17-42, 2009.
- COX, Robert W. “Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método”. In. GILL, Stephen (org.). **Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, p.101-123, 2007.
- CURTIS, Devon. 2007. “South Africa: ‘Exporting peace’ to the Great Lakes region?” In Abebayo Abedeji and Chris Landsberg, eds. *South Africa in Africa: The Post-Apartheid Era*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, pp. 253–273.
-

DADOS, Nour; CONNELL, Raewyn. "The Global South". In. **Contexts**. Vol.11, nº 1, pp.12-13, 2012.
Disponível em: <http://contexts.sagepub.com>.

DOUZINAS, Costas. **Human Rights and Empire: The political philosophy of cosmopolitanism**. Routledge-Cavendish, 2007.

ESTEVEZ, Ariadna. "Por uma conceitualização sociopolítica dos direitos humanos a partir da experiência latino-americana". In. **Lua Nova**. São Paulo: 86: pp. 221-248, 2012.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn, "International Norm Dynamics and Political Change,"
International Organization 52, no. 4 (1998): 897.

FROSSARD, Heloisa. Instrumentos internacionais de direitos das mulheres. **Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**, 2006.

GIRARD, Françoise. Negotiating sexual rights and sexual orientation at the UN. Sex Politics: Reports from the Front Lines. Rio de Janeiro, Brazil: Sexuality Policy Watch, 2007.

GOODHART, Michael. (2013). "The Future of Human Rights". In. GOODHART, Michael. **Human Rights: Politics and Practice**. Oxford: Oxford University Press, pp.347-362.

GRAHAM, Suzanne. South Africa's voting behaviour at the United Nations Security Council: a case of boxing Mbeki and unpacking Zuma? In: MASTERS, Leslie; ZONDI, Siphamandla; WYK, Jo-Ansie van; LANDSBERG, Chris. South African Foreign Policy Review. Africa Institute of South Africa, volume 2, 2015: 73-96

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Volume 3: Maquiavel e notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.

IBRAHIM, AM. 'LGBT rights in Africa and the discursive role of international human rights law' (2015) 15 African Human Rights Law Journal 263-281 <http://dx.doi.org/10.17159/1996-2096/2015/v15n2a2>

ICG (International Crisis Group) Zimbabwe in Crisis: Finding a Way Forward. Africa Report 32, 2011

JENKINS, Rob; MAWDSLEY, Emma. Democratic Emerging Powers and the International Human Rights System. FES: International Policy Analysis,, August 2013.

JORDAAN, Eduard. South Africa and the United Nations Human Rights Council. *Human Rights Quarterly* 36 (2014), 90-122

JORDAAN, Eduard. (2017) South Africa and Sexual Orientation Rights at the United Nations: Batting for Both Sides, *Politikon*, 44:2, 205-230, DOI: 10.1080/02589346.2017.1284469

KENKEL, Kai Michael. O peacebuilding do Brasil na África e no Haiti: uma alternativa à paz liberal, ou só maquiagem? 4o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 2013.

- KHADIAGALA, G. (2009) 'South Africa's Role in Conflict Resolution in the Democratic Republic of the Congo', in K. Shillinger (ed.), *Africa's Peace Maker? Lessons from South African Conflict Mediation*, Auckland Park: Jacana Media, 67-80.
- KLEINSCHMIDT, Jochen. "Differentiation Theory and the Global South as a Metageography of International Relations". In: **Alternatives: Global, Local, Political**. Sage: XX, X, pp.1-22, 2018.
- LANDSBERG Chris. Towards a post-apartheid South African foreign policy review. In: LANDSBERG Chris; WYK, Jo-Ansie Van (eds), *South African Foreign Policy Review*. Africa Institute of South Africa, 2012, 290 p.
- LIND A., 2014 'Out in IR: Why queer visibility matters', *International Studies Review* 16:4, December.
- MANDELA, Nelson, 1993. South Africa's Future Foreign Policy. *Foreign Affairs*, vol. 72, n.5, pp. 86-97.
- MELBER, Henning. Engagement matters: South Africa, the United Nations and a rights-based foreign policy, *South African Journal of International Affairs*, 21:1, 131-145, 2014.
- MITI, Katabaro. South Africa and Conflict Resolution in Africa: From Mandela to Zuma', *Southern African Peace and Security Studies*, 2012, 1(1), p. 1-19.
- MURRAY, Stephen O.; ROSCOE, Will. "Boy-wives and female-husbands: Studies in African homosexualities." (1998).
- NIEUWKERK, Anthony. A review of South Africa's Peace diplomacy since 1994. In: LANDSBERG Chris; WYK, Jo-Ansie Van (eds), *South African Foreign Policy Review*. Africa Institute of South Africa, 2012, p.84-111.
- PALETTA, Danielle. **First UN Resolution On The Rights Of Intersex Persons: UN Calls To End Discrimination Of Women And Girls In Sports, Including Women Born With Variations Of Sex Characteristics**. ILGA. Disponível em: <https://ilga.org/first-un-resolution-rights-intersex-persons-women-sport>. Acesso em 27 de abril de 2020.
- PÉREZ, Gloria Careaga. (2014). "A proteção dos direitos LGBTI, um panorama incerto". In: **SUR 20: Revista Internacional de Direitos Humanos**. Vol.1, nº1, janeiro de 2014, pp.147-153.
- SACHIKONYE, Lloyd. *When a State Turns on its Citizens: 60 Years of Institutionalised Violence in Zimbabwe*. African Books Collective, 2011, 121 p
- SAIZ, I. (2005). Bracketing Sexuality: Human Rights and Sexual Orientation] A Decade of Development and Denial at the UN. SPW Working Papers, No. 2, November 2005. Disponível em: <http://sxpolitics.org/wp=content/uploads/2009/03/workingpaper2.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2014.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. "Os direitos humanos na zona de contacto entre globalizações rivais". In: **Cronos**, Natal: vol.8, nº1, pp.23-40, jan/jun.2007.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. “Por uma concepção multicultural dos direitos humanos”. In. BALDI, César Augusto (org.). **Direitos Humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, p.239-277, 2004.
- SCHOEMAN, Maxi. Foreign Policy and the Military: In Service of Reconstruction and Development?. In: Post-Conflict Reconstruction and Development in Africa: Concepts, Role-players, Policy and Practice, 2013
- SEN, Amartya Kumar (2003). Human Rights and Asian Values. Carnegie Council on Ethics and International Affairs. ISBN 978-0-87641-049-3.
- SEN, Gita; CORRÊA, Sonia. 1999. Cairo+5: Moving Forward in the Eye of the Storm. Social Watch Report, Montevideo. Available at: <<http://old.socialwatch.org/en/informesTematicos/36.html>>. Last accessed in: Sept. 2014.
- SILVA, Danielle da Costa. “Os direitos humanos sob a perspectiva do Sul: a ascensão de uma contra-hegemonia revisionista do universal?”. In. MILANI, C.R.S.; KRAYCHETE, E.S. **Desenvolvimento e Política Externa no Sul Geopolítico**. EDUFBA, 2020. (No prelo).
- SMITH, Karen. “Soft Power: the Essence of South Africa’s Foreign Policy” In: LANDSBERG Chris; VAN WYK, Jo-Ansie (eds), South African Foreign Policy Review. Africa Institute of South Africa, 2012, 290 p.
- SOUTO MAIOR, Luiz Augusto P. “O Pragmatismo Responsável”. In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Coord.). **Sessenta anos de Política Externa Brasileira**. Editora Lumen Juris, 2006.
- STUENKEL, Oliver; TOURINHO, Marcos. Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect. Conflict, Security & Development. 2014.
- SWIEBEL J., 2009 ‘Lesbian, gay bisexual and transgender human rights: the search for an international strategy’, Contemporary Politics 15.
- TERTO, Angela Pires. SOUZA, Pedro Henrique Nascimento. (2014). “De Stonewall à Assembleia Geral da ONU: Reconhecendo os Direitos LGBT”. In. **Monções Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Dourados: volume 3, nº6, julho/dezembro, pp.120-148.
- TONHEIM, Milfrid; SWART, Gerrie. Africa’s pre-eminent peacemaker? An appraisal of South Africa’s peacemaking role in the Democratic Republic of Congo. Norwegian Peacebuilding Resource centre (NOREF), Report February 2015, p. 1-7.
- WESTHUIZEN, Janis van der. Brazil and South Africa: the ‘odd couple’ of the South Atlantic? Commonwealth & Comparative Politics Vol. 54, Iss. 2, 2016, p. 1-20.
- ZONDI, S. Africanity, pan-Africanism and African Renaissance: South Africa’s agenda under Mbeki and Zuma. MASTERS, Leslie; ZONDI, Siphamandla; WYK, Jo-Ansie van; LANDSBERG, Chris. South African Foreign Policy Review. Africa Institute of South Africa, volume 2, 2015, p.97-118.
-

Cooperação Sul-Sul e transformações nas relações da dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau no sistema da Cooperação Internacional

Timóteo Saba M'bunde – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Resumo

Este artigo contextualiza e analisa, nos marcos de Cooperação Leste-Sul, Cooperação Norte-Sul e Cooperação Sul-Sul, as formas como se construíram desde os primórdios da independência as relações de dependência internacional de Cabo Verde e Guiné-Bissau. Com base em revisitação de suas relações históricas, o texto analisa como os vínculos de dependência são influenciados, dada a assimetria existente, por padrões e modelos de cooperação internacional de parceiros multilaterais e bilaterais de Cabo Verde e Guiné-Bissau. Conforme a hipótese do artigo, em consequência do aumento dos recursos de Cooperação Sul-Sul, se (re)produzem heteronomia estrutural e novas formas de dependência dos dois Estados afro-lusófonos.

Palavras-chave: Cabo Verde e Guiné-Bissau; Cooperação Internacional; Cooperação Sul-Sul; política externa; relações de dependência.

Abstract

This article contextualizes and analyzes, within the frameworks of East-South Cooperation, North-South Cooperation and South-South Cooperation, the ways in which the international dependency relations of Cape Verde and Guinea-Bissau were built since the beginning of independence. Based on revisiting its historical relations, the text analyzes how dependency ties are influenced, given the existing asymmetry, by patterns and models of international cooperation by multilateral and bilateral partners of Cape Verde and Guinea-Bissau. According to the hypothesis of the article, as a result of increase in South-South Cooperation resources, structural heteronomy and new forms of dependence of the two afro-lusophone States are produced.

Keywords: Cape Verde and Guinea-Bissau; International cooperation; South-South cooperation; foreign policy; dependency relations.

1. Introdução

Este artigo revisita os principais aspectos de cooperação de Cabo Verde e Guiné-Bissau nos limites de Cooperação Leste-Sul, Cooperação Norte-Sul e Cooperação Sul-Sul, fundamentalmente desde os primórdios da independência dos dois Estados africanos, na década de 1970. Com base nessa recapitulação, o texto se propõe a analisar os processos históricos de estabelecimento de laços de dependências econômica, política e cultural que se produziram desses momentos específicos - de cada um dos três paradigmas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Além de explicar as formas como se deram e se transformaram historicamente esses laços de dependência no sistema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, o artigo aponta a reemergência da CSS nos anos 2000 como o principal momento de transformações nas relações dos dois países com seus parceiros internacionais, se ocupando de analisar como se deram as referidas mudanças. Embora se considere a agência de Cabo Verde e Guiné-Bissau como variável naturalmente importante em suas relações internacionais, entretanto dada a assimetria existente, são seus parceiros bilaterais e multilaterais é que tendem a influenciar mais as dinâmicas de sua inserção internacional.

Desta feita, os modelos de cooperação internacional (e, em alguma medida, de padrões da economia política) dos parceiros multilaterais e bilaterais de Cabo Verde e Guiné-Bissau moldam esse processo, imprimindo relações de dependência vertical e/ou estrutural. Como hipótese central, o artigo argumenta que a CSS, na década de 2000, influenciou essas relações, diminuindo o grau da dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau em relação aos parceiros tradicionais, embora se tenham reproduzido novas formas de heteronomias.

Os padrões da economia política e essencialmente os modelos da CID dos parceiros bilaterais e multilaterais são considerados variável independente e as relações de dependência produzidas consideradas variável dependente, sendo o método qualitativo (a revisão da literatura) a base da produção deste trabalho.

2. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como ferramenta de política externa

A história e a evolução da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, seja a Cooperação Norte-Sul, a Cooperação Leste-Sul, como a Cooperação Sul-Sul, se confunde com a instrumentalização da CID para os fins da política externa. Dito de modo diferente, descrever a história da CID, independentemente do modelo específico, é resgatar o processo evolutivo do uso, ao longo do tempo, da cooperação internacional por diferentes países para os propósitos de política externa. A inserção internacional das chamadas potências emergentes ou potências regionais (Brasil, China, Índia, África do Sul, Nigéria, Venezuela, México) ocorreu também na base do uso da CID como mecanismo para perseguição de interesses de política externa. Isso é uma tradução inequívoca de que não só os países do Norte fazem uso da cooperação internacional para os fins de política exterior (M'BUNDE, 2018). Nos últimos 20 anos, sobretudo a partir dos anos 2000, a CSS é vista como uma plataforma relevante para a acumulação de *soft power* e para o desenvolvimento do comércio externo ou para a internacionalização de empresas dos países mais fortes do hemisfério Sul. Não que não o tenha sido no passado, mas nesse momento histórico era mais evidente e frequente essa relação.

A priori, a CID, enquanto uma agenda de política externa, pode ser pensada a partir de duas perspectivas

fundamentais. Na primeira perspectiva, pode ser concebida como um mecanismo de preservação e expansão internacional dos interesses nacionais dos países mais fortes e ricos do sistema. Já na segunda perspectiva, a CID pode ser tomada como um relevante meio de inserção internacional dos países que dispõem de pouca capacidade (poder e recursos) no sistema global dos Estados. Em tese, os chamados doadores tendem a se aglomerar no primeiro grupo dos países, enquanto os países mais beneficiários tendem a formar esse último conjunto de Estados. As duas perspectivas constituem um pressuposto geral da CID enquanto ferramenta de política externa dos Estados, sendo que a agência e interesse de cada governo, seja de renda alta, média ou baixa, é que tende a determinar o que a cooperação realmente representará em sua agenda de política externa, particularmente da própria CID.

Em linhas gerais, a inserção internacional de um país pode ocorrer de diferentes maneiras, dependendo de sua capacidade econômica e política, de sua estratégia de desenvolvimento e de sua configuração (estabilidade ou instabilidade) política interna. A industrialização e a exportação de produtos primários são dois clássicos modelos nos quais os países podem basear seu padrão de desenvolvimento e inclusive sua inserção internacional. Aliás, o agrupamento dos países do Sul no modelo de exportação (exportadores primários) explica a desigualdade econômica na distribuição das riquezas entre os Estados nacionais (WALERSTEIN, 1979; 2004).

Poucos países em desenvolvimento conseguem reunir fatores que permitam essa transição, de exportadores de *commodities* a industrializadores de produtos primários. Esta categoria é ocupada por países como Brasil, China, Índia, África do Sul, Turquia, entre outros, embora havendo entre si graus diferentes de crescimento econômico. Em tese, o primeiro objetivo desses países (as chamadas potências emergentes, regionais ou médias) para a adoção dessa estratégia, passa

pela tentativa de romper com a tradicional cadeia vertical de produção econômica internacional, buscando alcançar o desenvolvimento a partir da lógica de industrialização, inspirada nos próprios países centrais. O segundo grande objetivo seria erradicar, conseqüentemente, sua dependência econômica e política em relação a estes últimos (AMIN, 2009).

Ao analisar a inserção internacional na perspectiva do resto do Sul, uma categoria que engloba fundamentalmente países mais pobres e de baixa renda, tendemos a recorrer a outros modelos e formas de abordar a inserção internacional, abdicando do modelo de industrialização como caminho de curto prazo. Assim, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento assume a condição de objeto de análise que ajude a compreender a inserção internacional dos países mais modestos do sistema, como Cabo Verde e Guiné-Bissau. Essa relação tem a ver com o papel central que a cooperação desempenha na (re)produção de relações políticas desses países com os parceiros internacionais. A dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau em recursos da CID coloca a cooperação em um importante patamar de sua agenda de política externa. Seja devido à eventual existência de um plano nacional nesse sentido (MONTEIRO, 2009; GONÇALVES, 2010), seja pelas condições conjunturais ou estruturais do país (M'BUNDE, 2018), a cooperação representa um fim em si, ainda que também seja inerentemente um potencial meio de política externa para os Estados nacionais soberanos, mesmo aqueles com pouca capacidade. Estes últimos tendem conseqüentemente a ter pouca agência (ACHARYA, 2004; 2011) em suas relações com os parceiros internacionais.

Cumprir dizer que o aumento de agência pelos países da referida categoria decorre da política ou da politização. Apesar de parecer óbvio, o campo da CID é político, e dependendo de fatores e atores de cooperação envolvidos, o nível de politização pode ser muito elevado e influenciar o poder de agência, tanto para um como

para o outro. Esse quadro é favorecido quando o país menos desenvolvido tenha condições políticas e institucionais boas que o potencializam a barganhar com os mais desenvolvidos, ou seja quando haja realmente algum interesse significativo de política externa dos países “doadores”. Geralmente, para maximizar os ganhos ou reduzir as perdas, o Estado menos capacitado em recursos tem que barganhar muito bem.

Geralmente, a CID como um meio de política externa se expressa em termos de condicionalidades políticas ou critérios considerados indispensáveis para se ter direito aos recursos. Ao longo da sua evolução histórica, a CID sempre se apresentou como uma área de política externa (MORGENTHAU, 1962). Durante a Guerra Fria, as duas superpotências, especialmente os EUA, lançaram mão da CID para perseguir seus objetivos estratégicos e geopolíticos (LANCASTER, 2007). De lá em diante, os parceiros bilaterais e organismos financeiros internacionais impuseram aos países pobres e beneficiários dos recursos técnicos e financeiros condicionalidades políticas que estes procuram observar como requisitos para receber fundos e apoios.

Cabo Verde, a exemplo da Guiné-Bissau, depende da cooperação internacional, tendo historicamente definido a CID como um dos eixos de sua política externa em termos de busca de recursos para o desenvolvimento do país. Já a Guiné-Bissau, diferentemente de Cabo Verde, é um país cuja prioridade de política externa tem sido direcionada à cooperação, no sentido de buscar recursos como forma de garantir a sobrevivência financeira do próprio Estado. Castigada e vulnerável às crises políticas internas há aproximadamente duas décadas, a política externa guineense, em termos efetivos, tem sido condicionada estruturalmente a mover-se por mobilização de parcerias e iniciativas que apoiem o orçamento do país. Portanto, ambos os países são dependentes em recursos da CID e essa relação caracteriza seus processos históricos de inserção internacional.

3. Relações internacionais de Cabo Verde e Guiné-Bissau nos limites da Cooperação Leste-Sul

A inserção internacional da Guiné-Bissau e de Cabo Verde (antes de se constituírem Estados soberanos e independentes), deu-se nos marcos da Cooperação Leste-Sul. O argumento deste artigo em falar da predominância, naquele momento, de uma inserção internacional muito mais assente nas relações Leste-Sul é que, além de consideráveis recursos doados por Cuba, China e União Soviética (de bases ideológicas socialistas) ao Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), havia consideráveis influências maoístas e trotskistas, especialmente na década de 1960 (TEIXEIRA, 2015, p. 196).

É verdade que as relações de Cabo Verde e Guiné-Bissau pré-independentes com países como Egito, Argélia, Tunísia, Marrocos se inserem nos marcos da CSS. Também o ato unilateral brasileiro de reconhecimento da independência da Guiné-Bissau, em 1974, sem consulta prévia a Portugal, ignorando o Tratado de Amizade e Consulta de 1953, se insere nos esforços brasileiros pró-Sul, particularmente com Guiné-Bissau e África. Entretanto, em termos gerais, tais relações não representaram a grande parte da globalidade dos esforços e realizações no recorte temporal citado. As principais expressões externas das duas nações africanas se desenvolveram mais entre as balizadas Leste-Sul e destas linhas sofreram influências, inclusive na primeira concepção do modelo de desenvolvimento no pós-independência, o qual foi inspirado no socialismo (CRUZ, 2017; TEIXEIRA, 2015).

A ideia de construção de um modelo de desenvolvimento e de uma Constituição que não sofressem influência da antiga metrópole e do Ocidente como um todo

expressaram essas influências. Desta feita, constatou-se um alinhamento (ainda que mitigado, no caso cabo-verdiano), de recém-criados Estados cabo-verdiano e guineense à URSS. António Gonçalves (2010) aponta que essa opção é tradução cabo-verdiana do reconhecimento de todos os apoios recebidos durante a luta e um ato de blindagem às eventuais influências de Portugal no novo Estado. Aliás, continua recorrendo às declarações de Pedro Pires (ex-presidente de Cabo Verde) que revelam o receio que se tinha de Lisboa ou Washington ter influência na elaboração da Constituição da República de Cabo Verde:

Poderia parecer lógico que a Constituição fosse aprovada logo em 1975. (...) Se tivéssemos começado com a Constituição era muito provável que os portugueses nos obrigassem a aprovar uma Constituição elaborada por eles. Eu penso que um elemento importante teria sido evitar que a Constituição fosse elaborada pelos portugueses ou negociada em Washington (GONÇALVES, 2010, p. 23).

Desse modo, as influências políticas e ideológicas das relações de cooperação com os países socialistas foram mais sintomáticas, tendo deixado cicatrizes na própria concepção do Estado pelas elites cabo-verdianas e guineenses (GONÇALVES, 2010; TEIXEIRA, 2015; MADEIRA, 2018). Por outro lado, apesar da relativa pressão soviética ou socialista por assunção de suas doutrinas por “aliados africanos”, as suas relações ocorreram nesse lapso temporal nas bases do espírito de horizontalidade e fraternidade - o que não significa, claro, que foi completamente ausente de condicionais políticas. Para Aristides Pereira, “o apressado ou a lealdade” às doutrinas socialistas ou marxistas era natural naquele contexto:

Nós não podemos mandar gente para URSS ou Cuba e dizer as autoridades desses países: por favor, não metam teoria marxista na cabeça da nossa gente! O que se pode chamar marcas ideológicas eram inevitáveis num partido ou num sistema como nosso (LOPES, 2002, p. 473).

A resistência à abertura política nas décadas de 1970 e 1980, cerca de quinze anos após a independência, mantendo-se fiel ao regime do Bloco Leste, ilustra o considerável grau da influência ideológica e política originada das relações Leste-Sul. Denota-se que apesar do amplo entendimento da necessidade de diversificar os parceiros para fazer face aos desafios do desenvolvimento, as oportunidades propiciadas pela URSS e abraçadas por Cabo Verde nos domínios da defesa, formação dos quadros militares e civis, renovaram sua aliança, como comentou o diplomata cabo-verdiano, Manuel Amante da Rosa: “as opções e alternativas eram escassas para o novo governo pelo que as primeiras alternativas no que concerne à defesa e segurança tenham sido encontradas nos países do Bloco do Leste”.¹ Avanços sociais semelhantes, graças ao apoio de Moscou, ocorreram na Guiné-Bissau, sob a presidência de Luís Cabral:

No período pós-independência (1974-1980), o governo de Luís Cabral conseguiu criar algumas infraestruturas, construir pequenas indústrias, como ocorreu também em outros países da região subsaariana africana. No caso da Guiné-Bissau, refere-se, por exemplo, ao caso do complexo agroindustrial de Cumeré e das fábricas de Leite Blufo, Titina Silá, Pansau Na Isna; de Oxigênio e de Acetileno, de descaroçamento do Algodão, Socotran; e da Cerâmica.²

O recém-criado Estado guineense adotou nos primeiros anos pós-independência um modelo de desenvolvimento inspirado no socialismo soviético. Desse modo, todas essas realizações se enquadravam no modelo do desenvolvimento anti-neoliberal ou anticapitalista adotado pelo PAIGC na Guiné-Bissau e pelo PAICV em Cabo Verde.

Conforme os padrões tradicionais dos regimes fechados, a Guiné-Bissau centralizou e monopolizou o sistema econômico e produtivo, não conseguindo, entretanto, uma produção suficiente ao consumo local,

1 Ver António Gonçalves (2010, p. 25).

2 Consultar M'bunde (2018).

passando a importar alimento para o mercado interno (TEIXEIRA, 2015). A falta de parque industrial, a ausência de fatores materiais de produção e os estrangimentos político-econômicos sistêmicos na transição da ordem internacional na década de 1980 dificultaram as iniciativas internas do desenvolvimento na Guiné-Bissau e em Cabo Verde. No caso deste último, as difíceis condições geológicas são a variável explicativa adicional - seca, falta de terra arável - só 10% da totalidade de território cabo-verdiano é cultivável (MONTEIRO, 2010, p. 51).

Essa realidade socioeconômica e política não muito favorável apelava, de alguma forma, os dois novos Estados a se abrirem ao mundo buscando novos parceiros e alternativas às dificuldades econômicas e sociais herdadas do sistema colonial português. Era um sentimento compartilhado especialmente entre a elite política e dirigente cabo-verdiana, mesmo tendo outras ex-colônias portuguesas na África revelado a mesma necessidade (LOPES, 2002). Era uma questão de sobrevivência do novo Estado insular, além da própria ambição no desenvolvimento das ilhas.

Embora as variáveis internas (dificuldades socioeconômicas e os flagrantes sinais do fracasso do modelo socialista de desenvolvimento) tenham influenciado a abertura da Guiné-Bissau, não é exagerada a dedução de que a abertura do país foi muito mais fruto de uma imposição do modelo da economia do mercado e da democracia representativa triunfante sobre o socialismo do que uma opção política nacional concebida exclusivamente em razão das dificuldades estruturais internas. Uma das evidências disso foi a tardia saída da Guiné-Bissau às relações com o mundo ocidental em comparação com Cabo Verde, que durante a Primeira República (1975-1980), já diversificava parceiros e já estava engajado com o mundo ocidental, em uma estratégia de política externa de coabitação com os dois blocos e seus aliados (GONÇALVES, 2010, p. 26). O jogo-duplo se devia a

características geológicas de Cabo Verde enquanto país insular e pobre em termos de recursos naturais, que oferecia escassas possibilidades de sobrevivência e desenvolvimento que não passassem por uma abertura total para o mundo (MADEIRA, 2018).

4. Relações internacionais de Cabo Verde e Guiné-Bissau nos limites da Cooperação Norte-Sul

A desestatização das economias nacionais e a adoção da democracia liberal como modelo, pondo fim à economia planificada e à democracia revolucionária, respectivamente, eram os requisitos imprescindíveis para o desenvolvimento de parcerias multi e bilaterais no emergente sistema econômico e político internacional decorrente do fim da Guerra Fria. O sistema político e econômico capitalista que havia triunfado sobre o modelo no qual apoiaram-se os processos de luta armada, se apresentava, assim, como uma nova ordem hegemônica na qual se inseririam os Estados africanos (particularmente Guiné-Bissau e Cabo Verde) cuja boa parte de gestação se deu nos marcos das relações com os socialismos:

Os densos processos de liberalização, democratização, integração regional e de multilateralismo levados à tona pelos ventos da globalização caracterizaram o contexto da inserção internacional da Guiné-Bissau nas instituições multilaterais, tanto no plano global quanto nos fóruns regionais (M'BUNDE, 2018, p. 97).

No mesmo contexto, o Estado cabo-verdiano formalmente incorporava e assumia o neoliberalismo:

Foi a partir de 1991 que se verificaram alterações profundas na visão do desenvolvimento do arquipélago, mas precisamente com a aprovação das Grandes Opções do Plano 1997-2000. Plano este que teve por base as propostas e recomendações

do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Em síntese, essas propostas e recomendações consistiram no seguinte: estabilização macroeconómica – correcção dos desequilíbrios macroeconómicos; reformas estruturais – redução do papel do Estado e libertação dos mercados; e a orientação para o exterior – transformações das exportações no motor do crescimento económico.³

Entretanto, como viriam a demonstrar os resultados do trabalho de Giovanni Arrighi (2002), a aplicação do neoliberalismo não surtiu efeitos esperados, pelo contrário produziu resultados contraproducentes, que colocaram em situação ainda mais difícil boa parte dos países africanos em relação ao seu quadro socioeconómico anterior.

Geralmente, a reinserção de Cabo Verde e da Guiné-Bissau se desenvolve nas linhas mestras do programa neoliberal de ajustamento estrutural, abandonando desta feita o modelo socialista (já em declínio na década de 1980). A transição política e económica rompeu com a tendência socialista e de seus vestígios que caracterizavam os dois países ao longo de um período de três décadas (1950-1980). Os contatos com BM, FMI, União Europeia e agências governamentais da cooperação dos países ocidentais, a exemplo de Portugal, produziram efeitos novos dentro das fronteiras nacionais guineenses e cabo-verdianas.⁴

Cabo Verde é dos poucos países do Terceiro Mundo, da África particularmente, que menos sofreu os efeitos negativos (ARRIGHI, 2002) da aplicação das reformas neoliberais na década de 1990:

3 António Gonçalves (2010, p. 65).

4 As potências regionais, a exemplo de Brasil e China, tinham uma presença tímida junto dos governos de Bissau e Praia nesse contexto. É verdade que as relações de China e Brasil com as duas nações são muito anteriores à década de 1990, tendo sido iniciadas no contexto da luta armada e da independência. E é bem verdade também que Cabo Verde e Guiné-Bissau já se beneficiavam dos apoios no setor da educação e cultura (bolsas de estudo, em especial) desde a década de 1970. Entretanto, os apoios económicos e políticos mais importantes dos dois países emergentes ocorreram nos anos 2000 (MONTEIRO, 2009, p. 98; M'BUNDE, 2018).

Apesar das vulnerabilidades já referidas, a economia cabo-verdiana é uma das mais bem sucedidas da África a Sul do Sahara, tendo conhecido um grande crescimento na década de 90, com uma taxa média em termos reais de 6.1% por ano (MONTEIRO, 2009, P. 59).⁵

No caso do homólogo guineense, o quadro socioeconómico foi profundamente negativo:

O resultado não foi de modo algum satisfatório na medida em que o crescimento das exportações foi inferior às importações com um grande impacto sobre a balança comercial [...] Por sua vez, a reforma fiscal impunha-se tendo em conta que a estrutura tributária tanto a direta como a indireta careciam de quadros qualificados e de mecanismos de controlo e de fiscalização (CRUZ, 2007, p. 63).

Além das próprias incoerências do modelo adotado, a ausência de políticas de gestão de recursos públicos de médio e longo prazos e o elevado nível de corrupção representavam fatores internos que também contribuíram para o fracasso nos resultados da transição do modelo económico na República da Guiné-Bissau. O relativamente ameno sofrimento de Cabo Verde com os efeitos da transição económica, em contraste com a maioria dos países da região, explica-se também pela assistência e pelos fundos que continuava a receber do FMI e das agências bilaterais de cooperação, além de boa gestão dos recursos financeiros arrecadados das ampliadas privatizações.

Às crises africanas resultantes das reformas neoliberais se aliaram as crises do sistema da cooperação internacional, que viu diminuir drasticamente a quantidade de recursos destinados aos países da região. Entre outras causas, os países do Leste da Europa passaram de fornecedores africanos a beneficiários dos recursos do Norte, que eram destinados à África; o fim da Guerra Fria e a relativa queda de instrumentalização da cooperação pelos EUA

5 É bem verdade, no entanto, que os dados sobre pobreza e qualidade de vida em Cabo Verde não são tão positivos quanto as taxas anuais de crescimento económico.

e seus aliados na periferia, especialmente na África e, por fim, as próprias cortes de gastos públicos recomendadas pela doutrina neoliberal. Registra-se que foi nos anos 1990, mais precisamente em 1992, que os recursos financeiros da cooperação internacional atingiram o seu histórico recorde negativo, visto que nesse ano foram envolvidos somente 60 bilhões de dólares com a CID, o que equivalia a 0.33% do PIB dos países da OCDE.⁶

Além das dificuldades sociais, econômicas e políticas deflagradas nos anos 1990, à semelhança de praticamente toda a África Subsaariana, a República da Guiné-Bissau experimentou conflitos nas linhas fronteiriças com o Senegal e ao final da mesma década (1998-1999) mergulhou em um grave e profundo conflito político-militar. Bem antes desse fenômeno, entre o final da década de 1980 e o início dos anos 1990, o mesmo país já acusava entrar em um colapso social e econômico. Boa parte desse fenômeno se deve à inadaptação da Guiné-Bissau à transição político-econômica e institucional imposta, somando-se às já mencionadas vulnerabilidades domésticas estruturais.

Apesar das dificuldades, Cabo Verde resistiu aos problemas macroeconômicos oriundos da redução dos recursos da CID para África, continuando a receber, ainda que timidamente, os recursos técnicos e financeiros da cooperação internacional. O estatuto internacional de país credível e de boa governança foi importante para o efeito (TAVARES, 2013) algo que não se podia falar da Guiné-Bissau, embora que tais crises tenham propiciado, paradoxalmente, recursos de cooperação para Guiné-Bissau nessa conjuntura: “nesses casos os recursos providos tendem a ser mais de natureza emergencial e humanitária, mobilizados para situações geralmente pontuais e de curto prazo” (M'BUNDE, 2018).

Nessa onda, Cabo Verde passou, em 2008, após sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC),

do conjunto de Países Menos Avançados, grupo ao qual fazia parte desde 1977, para o grupo dos Países de Desenvolvimento Médio. O principal efeito dessa graduação concedida pelas agências financeiras internacionais é não mais poder ter acesso a recursos que são destinados apenas aos países considerados menos avançados, uma perda importante por se tratar de um país pobre e dependente em recursos da CID. Com a graduação concedida, alguns parceiros optaram por sair progressivamente de Cabo Verde. É o caso da Holanda e da Suécia, que decidiram reduzir os seus programas de cooperação e da Áustria que encerrou seu escritório e procedeu a um profundo reajustamento das modalidades de cooperação. Curiosamente, os recursos recebidos ao longo de vários anos na condição de PMA foram determinantes, com base em uma boa gestão, para sua graduação à condição de PDM. Outro elemento tem a ver com a perda de acesso a empréstimos com taxas de juros muito baixas junto do FMI e BM.

Aliás, o modelo de desenvolvimento cabo-verdiano “voltado de fora para dentro”, com base em uma relação de dependência estrutural do Estado em recursos de ajuda pública ao desenvolvimento, ou seja, dos recursos dos governos parceiros e das remessas dos emigrantes, vem constituindo uma preocupação nacional, apesar de seus bons resultados:

Contudo, não queremos tecer críticas ao paradigma do desenvolvimento seguido até agora em Cabo Verde, mas é necessário efetuar algumas mudanças, ou simplesmente passar para uma outra fase. Até agora, mostrou-se um país muito dependente do exterior, por razões óbvias e já referidas, o que significa que qualquer choque financeiro e econômico internacional de grandes proporções, levará o país a enfrentar grandes dificuldades (TAVARES, 2013, p. 226).

Não obstante as inequívocas vantagens da emigração cabo-verdiana para a economia das ilhas,⁷ há um outro

6 PNUD, 2002, p. 25 apud Monteiro (2009).

7 A diáspora cabo-verdiana desempenha um papel muito relevante no desenvolvimento do arquipélago. As remessas dos emigrantes se têm convertido

lado, o qual pode ser considerado “efeito político perverso” da emigração. A essa relação se adicionam as políticas especiais da União Europeia ao arquipélago, que envolvem a “aquisição de estatuto de parceiro especial junto da UE”, que abrange a circulação de pessoas, de bens e capitais”.⁸ Contudo, a política de facilidade de circulação de cabo-verdianos pela Europa tem gerado efeitos concernentes à fuga de cérebros qualificados. Adilson Tavares insiste (2013, p. 2017):

No caso de Cabo Verde, este fenómeno tem assumido um contorno preocupante e estas fugas de cérebros têm sido protagonizadas mais pelos estudantes, que depois da formação não retornam ao seu país de origem (...) O cenário acima traçado demonstra também que Cabo Verde vem apresentando uma *diáspora intelectual*. Esta diáspora intelectual tem uma desvantagem para o país: a questão da fuga de cérebros.

Mediante às dificuldades do contexto internacional e local da Guiné-Bissau, os recursos da cooperação, nos marcos das relações Norte-Sul, se traduziram em fatores de gestão dos problemas conjunturais ocasionados pelo quase colapso do Estado no período pós-conflito dos finais da década de 1990. Assim, em seus efeitos políticos e institucionais, a cooperação se manifestava como recurso emergencial para administrar a dependência das instituições estatais guineenses consideravelmente proporcionada pelo próprio sistema da CNS e das reformas neoliberais impostas no período.

No caso cabo-verdiano, as relações travadas no mesmo lapso temporal com o sistema da CID, neste caso no âmbito da CNS, produziram efeitos na concepção do modelo nacional de desenvolvimento do país, o qual depende estruturalmente do domínio externo para o

em um ativo fundamental para a economia de Cabo Verde. Não se deve perder de vista o fato de que existem mais cabo-verdianos vivendo no exterior do que no interior do país. Entretanto, por ter definido como objeto de análise as relações de cooperação com Brasil, China e Portugal e seus efeitos, esta tese não destaca a análise da relação das remessas de emigrantes cabo-verdianos no processo de desenvolvimento do país.

8 Esse estatuto foi adquirido em 2009, no fórum realizado na capital Praia sob o tema “Para a Construção de um Consenso Nacional Sobre a Parceria Especial Cabo Verde/UE”.

seu sucesso. As características naturais, sociais, históricas e culturais do país impulsionaram, com uma certa facilidade, a gestação de um modelo de “desenvolvimento nacional muito dependente do internacional”.

5. Relações internacionais de Cabo Verde e Guiné-Bissau nos limites da Cooperação Sul-Sul

Nos anos 2000, a cooperação entre os países em desenvolvimento (de renda média alta, de renda média e de renda baixa), a chamada Cooperação Sul-Sul, é retomada e intensificada na cena global, passando a influenciar as relações internacionais do ponto de vista econômico, estratégico e político, abrindo novas oportunidades de parcerias aos países menos desenvolvidos de renda média e baixa como Guiné-Bissau e Cabo Verde.

O contexto da Conferência de Bandung, realizada em 1955, foi importante na construção de narrativas e na institucionalização da CSS, mesmo tendo havido no período consideráveis transferências de recursos, apoios técnicos, materiais e financeiros. A Conferência celebrada na Argentina, em 1978, que culminou com o chamado “Plano de Ação de Buenos Aires”, estruturou os princípios sobre os quais a cooperação entre países em desenvolvimento se tem desenvolvido ao longo das últimas décadas, e também pode ser considerada o ponto mais alto da institucionalização da Cooperação Sul-Sul nessa sua primeira onda. Aliás, como já se referiu aqui, a China participou diretamente apoiando o PAIGC na luta armada pela independência do território da Guiné-Bissau e das ilhas de Cabo Verde. Todavia, foi nos anos 2000 que a CSS aparece como um modelo de produção de desenvolvimento que se sustenta em importantes somas financeiras e técnicas originadas tanto dos países do Sul como do próprio Norte. Toda-

via, sua capacidade de incidência no debate estratégico era limitada, o que se agravaria nos anos 1980 com as crises de endividamento e os programas de ajuste estrutural em muitos países do Sul, particularmente na América Latina e na África.

Embora se tenha proposto desde a sua origem como um modelo alternativo ao modelo da cooperação tradicional, ao menos retórica e discursivamente, na realidade a CSS se tem apresentado e mobilizado também como um complemento, ainda que algumas vezes como uma alternativa à CNS. Essa relação de complementaridade e de alternância passa a se evidenciar a partir do início do novo milênio, concretamente na primeira década de 2000, com a elevação da representatividade econômica dos países emergentes ou potências regionais.

Depois da árdua década de 1990 e o começo dos anos 2000 marcados por um gradual processo de restauração do quadro socioeconômico e político profundamente ferido nos anos anteriores, ao continente africano se apresentaram algumas possibilidades para melhorar o panorama regional. Não só se aumentou o número como também se diversificou o perfil de potenciais investidores e cooperantes dos países africanos. Além disso, as opções de modelos de parcerias ao desenvolvimento se reproduziram no mesmo contexto, mudando o cenário de escassas possibilidades que se tinha desenhado na última década.

Percebe-se que, dada a dificuldade de estabelecer com rigor e precisão uma definição do que a CSS inclui e exclui, a globalidade de investimentos, a cooperação econômica e a cooperação técnica das novas potências destinada para a África muitas das vezes se têm contabilizado estatisticamente como a CSS. Nesse marco, os investimentos chineses, indianos e até brasileiros na região muitas vezes se confundem com os recursos da CID. Pode-se explicar a prática de mascarar os investimentos com a roupagem da cooperação como uma

estratégia desses parceiros para legitimar a sua abordagem na África, como também pode-se compreender essa questão a partir da especificidade da concepção e da definição dos países sobre o que é oficialmente considerado CSS; e é justamente a isso que se refere Debora Brautingam (2011) quando fala em *aid with chinese characteristics*.

As controvérsias em torno da CSS (MAWDSLEY, 2011; BRAUTINGAM, 2011), nomeadamente nos últimos 20 anos, em que países como China, Índia e Brasil entraram no sistema da CID como importantes doadores, mesmo sob condição de ainda beneficiários dos recursos da CNS, estão muito mais relacionadas com as novas origens de cooperação e de seu uso como ferramenta estratégica de potências do Sul nas relações geopolíticas de pós-década de 1990 (LIMA, 2000). Não obstante ser uma matéria que mereça uma pesquisa mais profunda, pode-se dizer que o financiamento triangular da CSS pelos países do hemisfério Norte pode ser também interpretado como uma forma de barganha destes últimos para tentar recuperar um o protagonismo político do passado, dentro da lógica de instrumentalização política da CID.

Tendo em conta o seu complexo processo de construção política e institucional, o que envolve as narrativas, os discursos, os princípios, os orçamentos financeiros e os recursos técnicos, a CSS pode ser considerada um modelo alternativo, que se apresenta nos discursos dos atores como um modelo distinto ao que praticam os atores do CAD da OCDE. Aliás, a reemergência do modelo referido se deu em uma clara contraposição às condicionalidades políticas inscritas no modelo Norte-Sul de cooperação para o desenvolvimento, particularmente desenhadas pelas instituições financeiras multilaterais de *Bretton Woods* na década de 1980.

Diante dessa reemergência, há um conjunto de esforços por parte dos países mais desenvolvidos

(da OCDE) em harmonizar e integrar o sistema da CID através de vários Fóruns de Alto Nível da Ajuda (PINO AYLLÓN, 2013). Com o encontro de Busan em 2011, depois de fóruns de Roma, em 2003, de Paris, em 2005, de Accra, em 2008, reduziu-se a centralidade dos doadores tradicionais agrupado no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Passou-se a ter uma parceria global com a inclusão de doadores tradicionais, Cooperação Sul-Sul, economias emergentes, as organizações da sociedade civil e financiadores privados. Era a configuração normativa do sistema contemporâneo da CID como uma plataforma multipolar e não mais restrita à Cooperação Norte-Sul.

6. Cooperação Sul-Sul como fator de transformação nas relações de dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau

Nas últimas duas décadas, o volume crescente da CSS tem desafiado a centralidade política e econômica da CNS nas relações internacionais, ainda que este último modelo continue a ser o principal canal de transferências e movimentações internacionais de recursos financeiros. O mais importante é que o nível de influência da CNS na década de 1980 e da crescente dependência econômica dos países africanos à “ajuda” na década de 1990 diminuiu nos anos 2000, por conta da crescente participação de países como Brasil e China com recursos técnicos e financeiros. Tal importância (que coloca a CSS como plataforma viável ao desenvolvimento) foi inclusive reconhecida pelos próprios membros da OCDE, mesmo tendo prevalecido a inequívoca tendência de instrumentalização da cooperação para fins geopolíticos.

As relações interestatais nos marcos da CNS podem ser entendidas como um modelo complementar aos esforços de desenvolvimento no âmbito Sul. Mas também essas parcerias podem ser concebidas como um modelo alternativo aos padrões tradicionais da cooperação. A concepção que se terá dependerá do modelo de inserção internacional ou especificamente da cooperação internacional de cada país. Os Estados menos desenvolvidos tendem a recorrer simultaneamente aos recursos da CNS e da CSS em sua inserção, alternando a intensidade em um ou outro modelo em conformidade com os padrões e interesses em programas e projetos de cooperação específicos. A CSS como alternativa se manifesta quando a ela é recorrida pelos atores em falta de opções melhores e concretas de cooperação. Já a complementaridade se dá quando os atores lançam mão da CSS e de outros modelos nos seus esforços de desenvolvimento.

O crescimento econômico de Brasil, China, Índia, Venezuela, África do Sul, entre outros, e seu interesse em influenciar, quer no plano multilateral como no âmbito bilateral, as relações políticas e econômicas internacionais, determinaram a intensidade de seu engajamento global, particularmente na periferia internacional. Além de incrementar a quantidade e diversificar a origem dos recursos disponibilizados no campo da cooperação internacional, o crescente envolvimento das principais economias da periferia internacional nas relações Sul-Sul criou canais e fóruns específicos de parcerias. Dentro dos interesses e estratégias específicos de sua política externa, os *emerging powers* têm articulado nas duas últimas décadas “plataformas fechadas” de investimentos e cooperação com a África.

A China criou, em 2000, Fórum China-África (FOCAC), que reúne de uma só vez, em cada três anos, quase todos os países africanos para se discutir sobre a cooperação, os investimentos e as parcerias comerciais e econômicas. Durante o governo de Lula

da Silva, o Brasil intensificou sua aproximação aos países da África em moldes semelhantes, em uma tentativa de aprofundar suas relações comerciais e de cooperação com a região. Com os objetivos e mecanismos parecidos, outro país emergente, a Índia, criou o *Meeting Índia-África*. E em outubro de 2019, a Rússia, que havia se distanciado um pouco da África - se comparado o seu engajamento com o da China, por exemplo -, desde a sua reconfiguração após a desintegração do Bloco Leste, fundou a plataforma Rússia-África. Logo na primeira edição, que contou com a participação de 44 países africanos, o governo de Moscou revelou a sua clara intenção de revigorar a influência política e diplomática e aumentar os investimentos no continente. O primeiro Fórum Rússia-África serviu para a potência da eurásia perdoar uma dívida remanescente da época soviética, que beirava U\$20 bilhões, uma condição para abrir caminhos de negócios e investimentos no continente.

Os primeiros contratos de investimentos decorrentes desse primeiro encontro Moscou-África envolveram cerca de U\$12 bilhões. As relações contemporâneas entre Rússia e África procuram seguir os preceitos das relações Sul-Sul, diferentemente das parcerias ocorridas no período da Guerra Fria entre os EUA e a URSS. A participação da Rússia, ao lado de Brasil, China, Índia e África do Sul no BRICS ilustra a inequívoca posição política do país do Leste Europeu contra os interesses geopolíticos e geoeconômicos do Ocidente. A opressão imposta à Rússia pelo imperialismo e burguesia até a revolução comunista de 1917, à semelhança do passado de sofrimento colonial dos países afro-asiáticos e sul-americanos, é uma das identidades compartilhadas entre a Rússia e a região. Somam-se ao dito, os resquícios das disputas geopolíticas da bipolaridade, dos quais a atual Rússia conta com os parceiros do BRICS como sócios importantes para tentar reconfigurar a ordem internacional organizada em resultado da vitória dos EUA na Guerra Fria.

Isso não quer dizer, todavia, que “plataformas sulistas” como BRICS e IBAS sejam uma unidade homogênea ou uma bola de bilhar desprovidas de disputas ou eventuais conflitos. Nos marcos da competição e geopolítica regional, as potências médias tendem a concorrer por território, mercado, matérias-primas, capital político-diplomático disponíveis (CARMODY, 2011). No entanto, tais relações de competição tendem a se desenvolver dentro dos fundamentos e princípios da CSS ausentes de flagrantes e crassas condicionalidades políticas das quais se nutre o modelo tradicional de cooperação, cuja institucionalização ocorreu no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial. Aliás, a confecção desses espaços privilegiados de parcerias entre a região africana e os países emergentes expressa claramente a percepção da África pelos emergentes como uma zona de disputa e na qual a inserção deve se resultar de uma estratégia eficaz da política externa. A estratégia de inserção africana do governo de Pequim, “Fórum China-África”, é amplamente avaliada como eficiente, sendo por isso a razão de sua reprodução por outras grandes economias da periferia internacional.

Além de sua vantagem no aumento dos canais de negociações para as lideranças africanas, os efeitos da corrida dos *new powers* ao continente incrementaram o poder de agência dos Estados da região nas suas relações de cooperação. O poder de agência também é inerente à multiplicação e diversificação dos parceiros interessados ou ávidos em investir e cooperar. Pelo menos se manifesta como um potencial para se produzir a agência aos países beneficiários. Desta feita, pode-se dizer que, em função do elevado aumento dos recursos da CID alocados pelas potências médias na primeira década do segundo milênio, aumentou-se o poder de agência dos Estados africanos em comparação ao período entre 1980 e 1990, momento no qual o sistema da CID era quase totalmente dominado pelos doadores do Norte.

A pouca agência dos governos africanos, que lhes deixava em uma situação de escasso poder de barganha com os países da OCDE era, em parte, resultante das difíceis condições estruturais endógenas (instabilidade política, guerras civis, fome, epidemias e alto índice de corrupção) da maioria dos países da região. Por outro lado, a reduzida agência decorria da ausência de parceiros do Sul que tivessem capacidades econômicas e metas políticas que lhes fizessem alternativas viáveis às relações Norte-Sul, que impunham restrições aos países africanos apontados como incumpridores das condicionalidades políticas e econômicas das agências financeiras do Ocidente. Com exceção de países como Cabo Verde, Botsuana e Gana (MONTEIRO, 2009; STANFORD, 2015), a África estava globalmente atada nesse tipo de relação com o sistema da CID. Uma relação de humilhação e de abusos - fazendo referência aos termos de Bertrand Badie (2014) - imposta com base nas assimetrias econômicas e políticas.

Portanto, a CSS era um modelo alternativo de desenvolvimento para a maioria de lideranças políticas e Estados da região. Boa parte de lideranças africanas via a CSS como uma espécie de válvula de escape das burocracias, condicionalidades, exigências, enfim, das humilhações enraizadas nas suas relações. Mas também via, em muitos casos, o modelo de parcerias entre os países em desenvolvimento como o mais eficiente em termos de produção do desenvolvimento, especialmente o modelo das relações sino-africanas (MOYO, 2009). Esses dois aspectos se combinam para fazer da CSS, o modelo predileto dos governantes e dirigentes africanos (M'BUNDE, 2018, p. 194). Denota-se que a opção - muitas vezes implícita, mas perceptível - pelo modelo da CSS é mais dos países africanos (a grande maioria) que não têm muitas opções de parcerias, como é o caso da República da Guiné-Bissau.

A Guiné-Bissau é um dos Estados africanos seriamente penalizados na transição do modelo político e econô-

mico centralizado ao sistema da economia do mercado e da democracia representativa, tendo o país visto não só o próprio colapso socioeconômico (CRUZ, 2007) como também testemunhado pouca agência para barganhar com BM e FMI nas décadas de 1980 e 1990. A crise político-militar de 1998 neutralizou qualquer possibilidade de reorganização político-institucional do Estado e impossibilitou a normalização socioeconômica de curto prazo.

Na condição de um Estado recém-existente, inserido em uma ordem econômica internacional hostil aos Estados pobres e com escassas capacidades para superar as dificuldades conjunturais, o avalanche dos recursos das relações Sul-Sul nos primeiros anos de 2000, sem condicionalidades políticas das quais o país se subjugava, representava um desafio fundamental. Um modelo ágil e eficiente da cooperação: “a República Popular da China faz tudo acontecer mais rápido (...) e o Brasil é um tipo de parceiro com o qual se aprende muito, disse um governante da Guiné-Bissau” (M'BUNDE, 2018, p. 204-205). Portanto, nos marcos de sua inserção global na primeira década dos anos 2000, as relações de CSS se manifestaram como modelo alternativo da Guiné-Bissau.

No que se refere ao arquipélago de Cabo Verde, a boa governança e estabilidade política nas duas décadas anteriores renderam a este país africano ganhos relevantes na difícil década de 1990. Desta feita, o país diversificou seus parceiros e espaços de cooperação, tendo adotado um modelo de desenvolvido baseado nas relações de cooperação (TAVARES, 2013). Nessa esteira, ao país insular a CSS se configura como importante modelo opcional, ainda que não seja alternativo em outros setores.

O aumento da entrada dos recursos da cooperação chinesa e brasileira corresponde aos resultados da diversificação dos parceiros de Cabo Verde e Guiné-Bissau e é entendido como um importante ativo complementar e

alternativo, respectivamente, nos esforços de desenvolvimento. Contudo, em certas áreas de cooperação com Brasil e China, nomeadamente nos setores de bolsas de formação superior (Tabelas) e construção (Qua-

dros 1 e 2), respectivamente, a CSS representa uma claramente uma alternativa a Cabo Verde e Guiné-Bissau (MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2017; M'BUNDE, 2018).

Tabela 1 - Bolsas de estudo do Programa de Estudante Convênio de Graduação para Cabo Verde e Guiné-Bissau entre 2000 e 2013

Ano		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Graduação	Cabo Verde	117	65	227	263	192	230	314	265	381	206	133	76	100	88	2.657
	Guiné-Bissau	36	88	111	97	58	186	159	19	133	181	95	55	118	-	1.336

Fonte: M'bunde, 2018, p. 161

Os números de bolsas ofertadas a Cabo Verde e Guiné-Bissau pelo Brasil nesse período superaram disparadamente os números oferecidos pelos parceiros

do Norte e têm sido as maiores ofertas na média dos Países Africanos de Língua portuguesa (M'BUNDE, 2018, p. 161).

Quadro 1 - Importantes infraestruturas realizadas pela China em Cabo Verde

Projetos	Realização	Financiador	Beneficiário	Ano de construção	Montante US\$
Reabilitação da Biblioteca Nacional	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde	1998/1999	US\$1500000
Habitação social com 60 moradias	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde	Anos 2000	US\$ 8 milhões
Reabilitação do Edifício da Assembléia Nacional	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde	2016-2018	
Construção da Barragem de Poilão	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde	2006	US\$4 milhões
Auditório Nacional de 600 lugares e o Memorial Amílcar Cabral	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde	2000	23 milhões de yuans
Estádio Nacional	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde	2010	US\$15 milhões
Bloco cirúrgico, maternidade e central de consultas no hospital central da Praia	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República de Cabo Verde		

Fonte: M'bunde, 2018.

Quadro 2 - Importantes infraestruturas realizadas pela China na Guiné-Bissau (continua)

Projetos	Realização	Financiador	Beneficiário	Ano de construção	Montante US\$
Estádio Nacional 24 de setembro	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	1987	---
Hospital Regional de Canchungo	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	Anos 1980	---
Edifício da Assembleia Nacional Popular	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2001	---
11 Edifícios residentes de Ex-combatentes	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2000	---
Palácio do Governo	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2010	US\$25 milhões
Escola de Amizade Sino-guineense (Escola Nacional de Saúde)	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2008	US\$15 milhões
Instituto Nacional de Saúde	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2013	US\$10 milhões
Hospital de Amizade Sino-guineense (Hospital Militar)	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2009	US\$12 milhões
Residências para oficiais das Forças armadas	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	Anos 2000	---
Reabilitação do Palácio da República	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2012	US\$7,5 milhões
Reabilitação do Estádio Nacional 24 de setembro	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2012	US\$15 milhões
Palácio da Justiça	República Popular da China	República Popular da China	Governo da República da Guiné-Bissau	2016	US\$20 milhões

Fonte: M'bunde, 2018, p. 143-144

Há duas décadas, a cooperação da China é a construtora de edifícios públicos e habitacionais em Cabo Verde e Guiné-Bissau, além de também ser uma importante financiadora dos dois países africanos. As críticas

e desconfianças em relação ao modelo da cooperação do país asiático - visto por muitos como agressivo ao meio ambiente e na exploração dos recursos naturais, especialmente na Guiné-Bissau -, não diminuem a rele-

vância da China nas estratégias de desenvolvimento de Guiné-Bissau e Cabo Verde.

Com essas novas dinâmicas, ocorridas essencialmente na década de 2000, as relações de dependência dos dois países africanos nos limites da CID se transformaram de modo significativo. Reduziu-se o grau da dependência - uma dependência política e econômica estrutural nutrida desde a década de 1970 - face aos crescentes recursos técnicos e financeiros da CSS, nomeadamente das potências emergentes. Essas relações conferiram ou aumentaram o grau de agência aos dois países africanos, que nas décadas anteriores - quando tinham os parceiros do Ocidente desenvolvido ou político como opções quase únicas -, tinham agência extremamente limitada (ACHARYA, 2004; 2011).

O modelo tradicional de cooperação se manifesta como aquele que, normativa, institucional e politicamente mantém a dependência estrutural, com carga de neocolonialismo que tende a preservar as assimetrias no sistema internacional. Embora a CSS também gere novas formas de dependência, elas tendem a se manifestar no âmbito operacional e distributivo dos recursos materiais da CID, em que pode se (re)produzir uma relação de divisão desigual dos recursos, em consequência das assimetrias políticas e econômicas preexistentes entre os países do Sul, sem objetivos de (re)criar vínculos neoimperialistas de dominação cultural e/ou político-econômica.

7. Conclusão

O artigo é categórico em afirmar que as relações de dependência atravessam todo o processo histórico de cooperação dos dois países, desde a década de 1970. Entretanto, muito mais que isso, analisa entre os três momentos de inserção internacional de Cabo Verde e Guiné-Bissau, apontando aquele que tenha imposto muito mais laços de dependên-

cia dos dois países africanos de língua portuguesa. Ademais, o artigo assevera, com base no exame de materialidades e normas que envolvem as abordagens de cooperação nos territórios de Guiné-Bissau e Cabo Verde, que a CSS seja o modelo que transformou as relações de dependência, conferindo-as novos comportamentos. Todavia, o texto não desconsidera a existência de agência de governos guineense e cabo-verdiano nos processos de sua inserção internacional, apesar de considerá-la muito limitada face às assimetrias que lhes apresentam no sistema internacional (ACHARYA, 2004; 2011).

Em linhas gerais, conforme as conclusões do presente trabalho, todos os modelos da cooperação produzem ou reproduzem heteronomias. O modelo da CNS, o qual destruiu o que se construiu ao longo da vigência da Cooperação Leste-Sul, contribui estruturalmente para a manutenção da dependência. Por sua vez, o modelo da CSS, não obstante sua natureza horizontal, (re)produz dependência - novas formas de dependência. Nos casos da cooperação da China e de Brasil, os dois mais representativos modelos da CSS em Cabo Verde e Guiné-Bissau, a cooperação chinesa tende a desencorajar a industrialização da economia local, contribuindo para que seus parceiros continuem como meros fornecedores de matérias-primas e de mercados aos produtos chineses. No caso do Brasil, o aumento da oferta de bolsas de estudo ao longo das últimas décadas evidencia a crescente dependência, não tendo conseguido diminuir a dependência de Cabo Verde e Guiné-Bissau nesse setor.

Por último, convém dizer que não são necessariamente perpétuas essas relações de heteronomias de Cabo Verde e Guiné-Bissau, independentemente do modelo da CID em causa, uma vez que conseguirem se desenvolver e reduzir seu grau de dependência em recursos técnicos, políticos e econômicos da cooperação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARYA, Amitav. 'How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism' in *International Organization*, vol. 58, n. 2, pp. 239-275, 2004.
- ACHARYA, Amitav. "Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World" in *International Studies Quarterly*, v. 55, n. 1, pp. 95-123, 2011.
- AMIN, Samir. Aid for Development. In: Aid to Africa. Redeemer or Coloniser? Org. ABBAS, Hakima and NIYIRAGIRA, Yves. Pambazuka Press, Cape Town, Dakar, Nairobi and Oxford, 2009.
- BADIE, Bertrand. Le Temps des humiliés. Pathologie des relations internationales. Paris: Odile Jacob, 2014.
- BRAUTIGAM, Deborah. Aid with chinese characteristics: chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. *Journal of International Development*, 2011.
- CARMODY, Pádraig. The New Scramble for Africa. [livro eletrônico] Cambridge: Polity Press, 2011.
Disponível em: https://books.google.pt/books?id=qIbFiBOJbEC&pg=PR12&lr=&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 9 de maio de 2019.
- CRUZ, Jorge. M. L. *O Programa de Ajustamento Estrutural na República da Guiné-Bissau: Uma avaliação política e ética*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. 2007.
- GONÇALVES, A. M. Política Externa de Cabo Verde de 1975 a 2008. Lisboa, Universidade Lusíada de Lisboa, FCHS, 2010.
- LANCASTER, Carol. Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics. The University of Chicago. p. 12-18, 2007.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.
- LOPES, Vicente José. Cabo Verde: Os Bastidores da Independência. 2a ed. Praia: Spleen, 2002.
- MADEIRA, João Paulo. Política Externa Cabo-verdiana: evolução, perspectivas e linhas de força. Estudos internacionais, Belo Horizonte, 2018, p.87 - 109.
- MAWDSLEY, Emma. *The Changing Geographies of Foreign AID and Development Cooperation: contributions from gift theory*. Department of Geography, Cambridge University, Cambridge CB2 3EN, 2011.
- M'BUNDE, Timóteo Saba. As políticas externas brasileira e chinesa para a Guiné-Bissau em abordagem comparada (1974-2014): Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. Rio de Janeiro, Editora Gramma, 2018.
-

MILANI, Carlos R.S.; CONCEIÇÃO, Francisco C.; M'BUNDE, Timóteo S. Brazil's international educational cooperation in African countries: a case of 'graduation dilemma'? *International Affairs*, v. 93, n. 3, p. 661-679, 2017.

MONTEIRO, Eder Nascimento. *A Política de Cooperação em Cabo Verde*. ULHT. Lisboa, 2009.

MORGENTHAU, Hans. A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, 1962.

MOYO, Dambisa. *Dead Aid. Why Aid is not Working and How There is a Better Way for Africa*. Farrar, Straus and Giroux, 2009.

PINO AYLLÓN, Bruno. El debate sobre la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la cooperación Sur-Sur en el caso latinoamericano. *Revista perspectivas do desenvolvimento - um enfoque multidimensional*, 2013.

STANFORD, Victoria. *Aid Dependency: The Damage of Donation*. University of Edinburgh, 2015. Disponível em: <https://www.twigh.org/twigh-blog-archives/2015/7/31/aid-dependency-the-damage-of-donation>. Acesso em 27 de maio 2017.

TAVARES, Adilson de Jesus Cabral. Cabo Verde e os desafios da política internacional contemporânea. *Revista de estudos políticos*, N.7 | 2013/02.

TEIXEIRA, Ricardino Dumas. *Cabo Verde e Guiné-Bissau: As Relações entre a Sociedade Civil e o Estado*. Editora UFPE. 2015.

WALLERSTEIN, Immanuel. *World System Analysis: An Introduction*. Durham and London: Duke University Press, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O Moderno Sistema Mundial: A Agricultura Capitalista e as origens da economia-mundo europeia no séc. XVI*. Porto: Afrontamentos, 1979.

Os limites da política externa dos pequenos Estados em desenvolvimento: A atuação de Cabo Verde na agenda das mudanças climáticas (2010-2019)

Magno Klein - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)
Emanuel Semedo - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Resumo

As mudanças climáticas se tornaram um dos mais importantes temas de discussão da contemporaneidade e estima-se que seus impactos nocivos sejam sentidos por todo o planeta. Cabo Verde não possui responsabilidade pelo fenômeno global das mudanças climáticas e, com tão pequena emissão de gases do efeito-estufa, não é sequer capaz de afetar a dinâmica da questão global. Como país insular, porém, os riscos a que está exposto com o aquecimento global são consideráveis. Apesar de ser uma agenda central no sistema internacional, seu enfrentamento depende diretamente da atuação dos poucos países que concentram a maior parte das emissões. Desse modo, muitos Estados são periféricos nas discussões internacionais sobre o clima e sua capacidade de influência sobre esta agenda é limitada ou virtualmente nula. Neste artigo, procuramos mapear a atuação de um desses pequenos Estados e como sua baixa saliência no debate é contornada para garantir seus interesses nacionais. Para isso, analisaremos a agenda para as mudanças climáticas da política externa de Cabo Verde, buscando identificar as estratégias tomadas no sentido de promover seus interesses no regime internacional para as mudanças climáticas. Como será mostrado, Cabo Verde tem apoiado um entendimento da questão no sentido de que caberia aos países centrais a responsabilidade de reduzir emissões e de apoiar países menos desenvolvidos com a transferência de tecnologia e recursos financeiros. Sem recursos financeiros e baixo desenvolvimento tecnológico, com baixo perfil de emissões, sua participação na agenda de negociações é semelhante a de outros países periféricos: busca-se aumentar os ganhos oriundos da transferência de recursos e tecnologias de países mais desenvolvidos e contribuir na formação do novo regramento internacional de modo a auferir ganhos e controlar possíveis impactos nocivos de decisões multilaterais. Para reforçar sua posição nas negociações multilaterais, Cabo Verde tem adotado a estratégia de agir por meio de coalizões internacionais, como a Organização dos Pequenos Estados-Ilha, grupo de países insulares particularmente vulneráveis às mudanças climáticas. Ao final, o artigo analisa os pronunciamentos públicos oficiais dos representantes de Cabo Verde nas seções de abertura da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU) entre os anos de 2010 e 2019 e seu enquadramento da agenda do aquecimento global.

Palavras-Chave: Política Externa de Cabo Verde; Regime Internacional de Mudanças Climáticas; Pequenos Estados; Meio Ambiente

Abstract

Climate change has become one of the most important topics for contemporary discussion and it is estimated that its harmful impacts are felt across the planet. Cape Verde has no responsibility for the global phenomenon of climate change and, with so little greenhouse gas emissions, it is not even able to affect the dynamics of the global issue. As insular country, however, the risks it is exposed to global warming are considerable. Despite being a central agenda in the international system, its solution depends directly on the actions of the few countries that concentrate most of the emissions. As a result, many states are peripheral in international climate discussions and their capacity to influence this agenda is limited or virtually none. In this article, we map the actions of one of these small states and how their low salience in the debate is overcome to guarantee its national interests. To this end, we will analyze the climate change agenda of Cape Verde's foreign policy, seeking to identify the strategies taken to promote its interests in the international regime for climate change. Cape Verde has defended an understanding of the issue in the sense that it would be the responsibility of the central countries to reduce emissions and to support less developed countries with the transfer of technology and financial resources. Without financial resources and low technological development, with a low profile of emissions, its participation in the negotiation agenda is similar to that of other peripheral countries: the aim is to increase gains from the transfer of resources and technologies from more developed countries and contribute to the development of the new international regulation in order to obtain gains and control possible harmful impacts of multilateral decisions. To reinforce its position in multilateral negotiations, Cape Verde has adopted the strategy of acting through international coalitions, such as the Organization of Small Island States, a group of island countries particularly vulnerable to climate change. At the end, the article analyzes the official public pronouncements of Cape Verde's representatives in the opening sections of the United Nations General Assembly (UNGA) between 2010 and 2019 and their framing of the global warming agenda.

Keywords: Cape Verde's Foreign Policy; Climate Change International Regime; Small States; Environment

1. Introdução

Segundo a organização ClimateWatch, no ano de 2016, Cabo Verde emitiu um total de 0,93 MtCO₂e¹ em gases do efeito estufa. Para o mesmo ano, a organização estimou que as emissões em todo o planeta teriam alcançado 49.358,03 MtCO₂e. De escalas quase incomparáveis, as emissões do país africano corresponderam a 0,002% do total das emissões globais daquele ano. Definitivamente, Cabo Verde não possui responsabilidade pelo fenômeno global das mudanças climáticas e, com tão pequena emissão, não é sequer capaz de afetar a dinâmica da questão global. A redução ou controle das emissões do país não seriam relevantes para fazer a diferença no enfrentamento ao aquecimento global.

As mudanças climáticas se tornaram um dos mais importantes temas de discussão da contemporaneidade e estima-se que seus impactos nocivos sejam sentidos por todo o planeta. Apesar de ser uma agenda central no sistema internacional, seu enfrentamento depende diretamente da atuação dos poucos países que concentram a maior parte das emissões. Desse modo, muitos Estados são periféricos nas discussões internacionais sobre o clima e sua capacidade de influência sobre esta agenda é limitada ou virtualmente nula.

Neste artigo procuramos mapear a atuação de um desses pequenos Estados e como sua baixa saliência no debate é contornada para alcançar seus interesses nacionais. Para isso, analisaremos as estratégias de política externa de Cabo Verde, buscando identificar as estratégias tomadas no sentido de promover seus interesses no regime internacional para as mudanças climáticas por meio da análise dos discursos oficiais nos eventos

da abertura anual da Assembleia Geral das Nações Unidas entre os anos de 2010-2019, e no período ao redor das preparações e análises dos resultados do Acordo de Paris de 2015. Esse é um tema muito pouco comum nos estudos internacionais e esse artigo apresenta os primeiros resultados de uma pesquisa em curso.

A visão tradicional presente nos estudos internacionais é de que Estados centrais controlam as dinâmicas internacionais e impõem seus interesses sobre os demais Estados, a quem cabe limitada capacidade de agir autonomamente. Com recursos de poder restritos, Estados pequenos possuiriam pouca capacidade de definir a agenda internacional e de garantir seus interesses no sistema internacional.

A definição de Estado pequeno não é precisa, e pode variar em contextos específicos. Além disso, países territorialmente pequenos podem ter grandes reservas de petróleo ou ameaçarem a segurança regional com a posse de armas nucleares, por exemplo, e por isso atuarem como grandes atores em determinadas agendas.

A definição aqui proposta não é a mesma que diferencia Estados centrais e periféricos, ou do Sul e do Norte Global. Estados pequenos podem ser economias desenvolvidas ou em desenvolvimento. Nessa pesquisa analisamos especificamente os constrangimentos estruturais dos Estados que, ainda sendo pequenos, estão na periferia da economia internacional. Por isso, seguimos a concepção de Ben Tonra (2002), para quem os Estados pequenos em desenvolvimento são particularmente definidos por sua *vulnerabilidade e instabilidade* típicas, resultado de uma capacidade limitada de inserção internacional e alternativas restritas para o desenvolvimento econômico que tendem a determinar sua estrutura e seu comportamento e fazem desses Estados especialmente influenciáveis pelos humores do sistema internacional. Frequentemente, os pequenos Estados em desenvolvimento se especializam em poucas ativi-

1 A unidade são toneladas em dióxido de carbono equivalente, uma maneira de medição que compara o impacto dos diversos tipos de gases levando em consideração o quanto afetariam a atmosfera em relação à emissão de gás carbônico (CLIMATEWATCH, 2020). Para este valor, foram também consideradas as emissões provenientes do uso da terra e silvicultura, como aquelas oriundas da agricultura e do desmatamento.

dades econômicas o que, somado à pequena dimensão territorial, resulta em posse limitada de recursos de atuação internacional (em termos diplomáticos, militares, políticos e econômicos).

Os pequenos Estados em desenvolvimento estão na linha de frente dos desafios da agenda internacional das mudanças climáticas, como veremos a seguir, sendo um dos grupos mais ameaçados por seus riscos. Neste estudo, definimos Cabo Verde como um exemplo de pequeno Estado em desenvolvimento fortemente ameaçado pelas mudanças climáticas.

Defendemos que a análise da política externa de Cabo Verde nessa agenda pode nos desvelar as estratégias de atuação dos pequenos Estados em desenvolvimento em agendas internacionais controladas por poucos Estados poderosos, além de indicar como as negociações multilaterais de enfrentamento das mudanças climáticas vêm sendo encaradas pelos Estados periféricos do sistema internacional.

Como será mostrado, Cabo Verde tem apoiado um entendimento da questão no sentido de que caberia aos países centrais a responsabilidade de reduzir emissões e de apoiar países menos desenvolvidos com a transferência de tecnologia e recursos financeiros. Para reforçar sua posição nas negociações multilaterais, Cabo Verde tem adotado a estratégia de agir por meio de coalizões internacionais, como a Organização dos Pequenos Estados-Ilha, grupo de países insulares particularmente vulneráveis às mudanças climáticas.

2. O Regime Internacional das Mudanças Climáticas

Regimes internacionais são “princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisão de

determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012: 93). Para a teoria dos regimes internacionais, deve ser levada em consideração não só a atuação dos atores estatais nas grandes agendas, mas também dos órgãos multilaterais e atores da sociedade civil, como as organizações não governamentais, que na agenda ambiental, pressionam, fiscalizam e orientam os Estados em direção a resultados cooperativos (NEWELL, 2012).

Nesta seção avaliaremos os principais marcos da evolução do regime internacional para as mudanças climáticas, cuja história é marcada pelo progressivo aprofundamento da cooperação e reforço das obrigações entre os Estados em termos de controle de emissões de gases e ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Apesar de reconhecidamente ainda não ter viabilizado uma resposta à altura do problema, a agenda climática possui uma densa rede de encontros regulares, acordos, relatórios, convenções e protocolos, definidos em acordos de âmbito local, nacional, bilateral, regional e global por atores estatais e não estatais, além de impactar diretamente outras áreas de discussão além do meio ambiente e economia, como, a saúde, a segurança e a educação.

2.1 Mudanças Climáticas

A geologia é a ciência responsável por sistematizar e reconstituir a trajetória histórica da vida sobre a Terra. Por meio de suas pesquisas, calcula-se que nosso planeta tenha ao redor de 4,5 bilhões de anos, mas que somente a partir do último bilhão de anos, apresentou características bio-físico-químicas que permitiram a constituição da vida como a conhecemos. A formação de seres humanos inteligentes pertence a uma pequena fração final dessa linha histórica, tendo começado há 11 mil anos o período definido como Holoceno, em

que os *Homo sapiens sapiens* se tornaram a única forma de vida humana sobre a Terra. O Holoceno teve início após a última era glacial e reuniu um conjunto de características ideais para nossa sobrevivência como espécie que tem se mantido estável até agora.

Hoje, quando cientistas avaliam o conjunto de fenômenos conhecidos como mudanças climáticas, apontam que a atividade humana e as emissões de gases por ela realizados até aqui têm sido capazes de afetar significativamente as condições de vida na Terra. Estaríamos agora no Antropoceno, nova era geológica em que os seres humanos são capazes de alterar os padrões climáticos estáveis que vigoravam no Holoceno (BIERMAN et alii, 2012; VIOLA et alii, 2012). O efeito estufa, fenômeno natural capaz de manter a temperatura do planeta em limites adequados para nossa sobrevivência, vem sendo cada dia mais e mais reforçado pela emissão de gases resultantes em especial do desmatamento e do uso de combustíveis fósseis. Os efeitos desse recrudescimento no clima do planeta já podem ser sentidos, e, como as emissões ainda crescem ano a ano, tendem a ser cada vez mais graves.

Grandes populações terão dificuldade de acesso à água, à terra para plantar, ou serão envolvidos em conflitos por acesso a recursos naturais cada vez mais escassos. Refugiados climáticos serão uma relevante questão do futuro próximo. Em seus relatórios, o IPCC expõe as evidências científicas da relação causal entre as atividades antrópicas e as mudanças climáticas e analisa cenários futuros, indicando quais são os impactos mais prováveis²:

(1) A acidificação dos oceanos e a diminuição dos níveis de oxigênio que podem alterar o bioma marinho;

(2) A diminuição dos glaciares e o descongelamento do *permafrost* em regiões de alta latitude, causando a

elevação do nível dos oceanos, provocando alteração na biodiversidade marinha, migrações e desaparecimento de algumas espécies, além da redução da produtividade das pescas;

(3) As regiões costeiras e as áreas de baixa altitude sofrem cada vez mais impactos adversos, como submersão, inundação e erosão costeira, a salinização das bacias hidrográficas e riscos de desaparecimento de alguns territórios insulares;

(4) Eventos climáticos extremos, como ondas de calor, secas, inundações, ciclones e incêndios florestais, acontecem com mais frequência e intensidade;

(5) A alteração no regime de chuvas, provocando secas extremas em alguns lugares e intensas enchentes em outros;

(6) Alteração do clima em algumas regiões, podendo estabelecer climas mais favoráveis à produção agrícola; porém, os impactos negativos na agricultura são esperados com mais intensidade, reduzindo a produtividade agrícola e aumentando a fome e a insegurança alimentar;

(7) Perda dos meios de subsistência e de rendimentos rurais devido ao acesso insuficiente à água para consumo e irrigação e à baixa produtividade, especialmente para agricultores e pastores com capital mínimo em regiões semiáridas;

(8) Insegurança alimentar e o colapso dos sistemas alimentares devido à seca, inundação, variabilidade da precipitação e eventos climáticos extremos, principalmente para as populações mais pobres em ambientes urbanos e rurais;

(9) Impactos sobre a saúde humana, agravando problemas já existentes em regiões vulneráveis em rela-

2 O último relatório do IPCC em sua quinta edição é de 2013. Um resumo do seu conteúdo está disponível em IPCC, 2013.

ção ao abastecimento de água, saneamento e políticas públicas de saúde. Espera-se um aumento nas doenças respiratórias e cardiovasculares, expansão de vetores de doenças endêmicas e outras doenças que se alastram facilmente com a combinação de alta temperatura e umidade (como os parasitas patógenos ligados à malária, dengue, febre amarela, leishmaniose, cólera, dentre outras);

(10) Mudanças no padrão das migrações. Nas últimas décadas aumentaram significativamente o número de pessoas deslocadas por causas relacionadas ao fator climático.

De forma geral, a diminuição do uso de combustíveis fósseis (gasolina, diesel, querosene), redução do consumo em geral, a instalação de sistemas de controle de emissão de gases poluentes nas indústrias, a ampliação da geração de energia através de fontes limpas e renováveis (hidrelétrica, eólica, solar, nuclear e maremotriz), o controle do desmatamento e o reflorestamento são algumas das ações indicadas na busca por controlar o aquecimento global (GIDDENS, 2011).

O tema coloca para o cenário político internacional o desafio de implementar medidas coletivamente acordadas de redução das emissões e de adaptação aos impactos, uma vez que atingir a temperatura média anterior à Revolução Industrial não é mais considerado possível. Embora a adaptação requeira ações eminentemente locais, a necessidade da cooperação internacional é inquestionável, além de o tema estar fortemente conectado a outras questões internacionais relevantes, como o desenvolvimento, o comércio e a segurança. Medidas de solução com real impacto exigem transformações profundas na sociedade moderna capitalista, principalmente no que tange aos processos de produção e consumo e na geração de energia.

2.2 Os acordos do clima

As mudanças climáticas são a grande questão internacional de nosso tempo. O enfrentamento da questão passa pelo reconhecimento e compreensão adequada do fenômeno, o que no campo científico só veio ocorrer muito recentemente. Com a melhoria do conhecimento científico sobre o tema e a mobilização dos atores políticos internacionais, a comunidade internacional foi aprofundando seu compromisso para o enfrentamento do tema. Atualmente, as mudanças climáticas são um consenso na comunidade científica e entre os principais atores internacionais na agenda do meio ambiente. Poucos radicais nos meios político e científico sustentam o argumento de que o aquecimento global não esteja ocorrendo ou que sua origem não esteja na ação humana. Acordos técnicos realizados por delegados estatais em encontros multilaterais já fazem parte do vocabulário corrente das pessoas, como são exemplos os Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

Os estudiosos da agenda ambiental internacional reforçam uma característica importante das negociações, que afeta também o combate ao aquecimento: apesar da ampliação de acordos multilaterais, os acordos são marcados por uma visão soberanista em que os Estados buscam manter para si o controle dos compromissos e tratam com desconfiança os demais países, numa postura competitiva, muitas vezes entendendo o sistema multilateral como um jogo de soma zero (FLORES, 2017; RIBEIRO, 2001).

Desde meados do século XX, pesquisadores identificavam a possibilidade de que, por resultado das ações humanas, o clima do mundo estaria sendo alterado. A complexidade científica da questão exigiu, porém, um volume de pesquisas que só mais recentemente atingiram o consenso a respeito das mudanças climáticas e da responsabilidade humana sobre elas. Em 1988, foi

realizada em Toronto (Canadá) a Conferência Mundial sobre a Atmosfera em Mutação, primeira reunião internacional de grande escala a reunir líderes políticos e cientistas para debater a questão climática. No mesmo ano, foi fundado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (ou IPCC, na sigla em inglês), um comitê de caráter científico-político que busca sistematizar o conhecimento científico a respeito do tema. Seus relatórios possuem forte impacto na opinião pública internacional e influenciam as decisões de Estados e organismos multilaterais. Já em seu primeiro relatório em 1990, o IPCC apontou evidências científicas da origem antrópica das mudanças climáticas e a necessidade de redução imediata de 60% das emissões de dióxido de carbono com o objetivo de manter os níveis de sua concentração atmosférica equivalentes àquele ano (IPCC, 1990).

É nesse contexto que o tema assumiu centralidade nos debates da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 no Rio de Janeiro (Eco-92). Vários dos documentos produzidos no encontro fazem referência à questão e foi estabelecida a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças do Clima (ou UNFCCC, na sigla em inglês). A UNFCCC tem o status de tratado internacional e rege as negociações multilaterais globais a respeito do assunto. Possui caráter amplo e não define obrigações de redução de emissões. Os países signatários acordaram entre si, porém, de realizar encontros periódicos para dar novos encaminhamentos ao documento nos encontros conhecidos como Conferências das Partes (COP). Atualmente, os principais acordos globais na agenda climática são resultado dessas reuniões.

2.3 Protocolo de Quioto

O Protocolo de Quioto é resultado justamente da COP-3 realizada na cidade japonesa de Quioto em

1997. O documento estabeleceu metas específicas de redução de emissões para cada país desenvolvido, numa média de 5,2% abaixo dos níveis de emissão do ano de 1990 a se realizar até 2012 (NEWELL, 2012, p. 479). O texto também define a elaboração do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que permitiria comprar descontos de obrigações por meio da redução conseguida em outros países. Aos países industrializados, foram definidos compromissos legais com metas e prazos, sendo seus nomes listados no chamado Anexo I. Os países mais pobres não receberam obrigações, o que incluiu os grandes países emergentes, como Brasil, China e Índia. Desde o início das negociações, países em desenvolvimento evitaram assumir metas obrigatórias de redução, defendendo o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (MOREIRA, 2012, p. 10).

O acordo foi abrangente e relevante, mas sua viabilidade ficou comprometida por causa da negociação difícil e emergencial em Quioto. Pontos-chave de seu texto ficaram em suspenso para serem definidos posteriormente (VIOLA, 2002). Além disso, foi necessário esperar até 2005 para que uma quantidade mínima de países assinasse o documento para entrar em vigor. Na geopolítica do clima, os países europeus assinaram o documento em seus primórdios, enquanto que os Estados Unidos demonstraram resistência, entendendo que a sua ratificação importaria limites ao crescimento econômico.

2.4 Acordo de Paris

Em 2015, a COP-21 estava envolta em desânimo frente aos resultados alcançados até ali, porém em um contexto internacional mais cooperativo. A publicação do quinto relatório do IPCC demonstrara mais uma vez a gravidade do problema climático. O texto previa que o aumento da temperatura da superfície terrestre até

o final do século XXI provavelmente excederia 1,5°C em relação ao período de 1850 a 1900 na maioria dos cenários futuros e provavelmente excederia 2,0°C em muitos cenários (IPCC, 2014).

Em tese, as expectativas de criar um acordo ambicioso, juridicamente vinculativo e com ampla aderência dos países foram alcançadas com a aprovação em 2015 na COP-21 do Acordo de Paris, documento que substituiu o Protocolo de Quioto cuja vigência terminara em 2012. O acordo foi assinado por 194 países e entrou em vigor em novembro de 2016. Atualmente, os únicos países que não assinaram e ratificaram o acordo e que emitem mais do que 1% do total mundial anual são Irã e Turquia. Em agosto de 2017 o governo Donald Trump anunciou a retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris.

O Acordo exige que todas as partes apresentem seus esforços individuais por meio de um relatório sob o nome “Contribuições Nacionalmente Determinadas” (CNDs). Uma avaliação global a cada cinco anos avalia o progresso coletivo em direção à consecução do objetivo do acordo e para informar outras ações individuais das partes (UNITED NATIONS, 2019). O documento também prevê apoio financeiro, transferência de tecnologia e conhecimento entre os países.

As COPs seguintes tiveram como objetivo reiterar os compromissos assumidos, criar estratégias para implementação das chamadas CNDs e estabelecer e normatizar as redes de financiamento. A precificação do carbono figurou diversas vezes como tema de discussões. Além disso, as negociações sobre as divisões das responsabilidades não deixaram de gerar embates entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Um dos pontos dessa dificuldade foi enfrentado pelo “Livro de Regras” do Acordo de Paris, em que ficam acordados como os governos medem e informam suas contribuições de redução de emissões e financiamentos ofertados para outros países.

O documento foi estabelecido na COP-24 em Katowice (2018), anos após a assinatura do Acordo de Paris.

2.5 Fase pós-Acordo de Paris

Os compromissos estabelecidos no Acordo de Paris têm sido acusados de pouca ambição por ambientalistas e representantes dos países mais vulneráveis às mudanças climáticas, principalmente dos Estados-Ilhas, como Cabo Verde. Sua operacionalização também tem se mostrado difícil. Relatório do PNUMA (2019) alerta que sete dos países do G-20 (Austrália, Canadá, Japão, Coreia, África do Sul, Brasil e EUA) não estão cumprindo nem mesmo seus próprios compromissos assumidos em Paris. Para o relatório, ao menos que o mundo comece a reduzir rapidamente as emissões de gases de efeito estufa, a meta de limitar o aquecimento da temperatura em apenas 1,5°C ficaria “fora de alcance”. A decisão do presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, de se retirar do Acordo de Paris desestabilizou o espírito otimista do andamento das negociações climáticas. Apesar do comprometimento de boa parte da classe empresarial, dos governadores e da sociedade civil estadunidense com o cumprimento de metas próprias do Acordo de Paris, a decisão do governo federal do segundo maior emissor de gases do efeito-estufa causa incertezas quanto ao futuro do clima. Por outro lado, a União Europeia, junto com o grupo de países formado por Brasil, África do Sul, Índia e China, conhecido como BASIC, tem tentado se impor como uma liderança no debate sobre o clima. Essa coalizão de países emergentes do Sul tem apresentado posturas mais colaborativas nas negociações, aceitando que as maiores economias do Sul global podem receber tratamento diferenciado dos países menos desenvolvidos e assumir maiores compromissos quanto ao controle de emissões (HALLDING, 2011).

O resultado da COP-25 de Madri (2019) foi um exemplo da inércia em relação ao cumprimento do acordo

de Paris. O evento ocorreu em meio ao sentimento de alerta com a ocorrência de fenômenos climáticos extremos (como ciclones na África Austral e nas Bahamas e as enchentes recordes na cidade de Veneza em novembro de 2019), com o aumento do desmatamento e incêndios florestais, com destaque para a Amazônia; das manifestações de atores da sociedade civil, como a jovem ativista sueca Greta Thunberg que ganhou o título de pessoa do ano (2019) pela revista Times. Porém, a Conferência não conseguiu definir ações efetivas, como a esperada regulamentação do mercado de créditos de carbono, cujo debate foi adiado. Em 2020, com a emergência da pandemia global da COVID-19, as negociações foram interrompidas e a agenda climática enfrentará, com a necessidade do controle da disseminação do vírus, o desafio de dividir a atenção internacional com as agendas de saúde global, estabilidade política e recuperação econômica.

Mesmo com todos os avanços, no estágio atual, o regime internacional para as mudanças climáticas não oferece uma resposta à altura do problema. Sendo as emissões de GEE resultado da atividade econômica das sociedades, sua redução significaria um impacto não desprezível. Uma das principais questões para seu enfrentamento é como partilhar os custos da solução. As emissões possuem um perfil muito diverso entre áreas ricas e pobres do planeta e os impactos do aquecimento afetam os países desproporcionalmente.

3. Negociações Ambientais e o Sul Global

Cabo Verde não é somente um país periférico mas também um país “pequeno”, o que explica especificidades na sua inserção internacional. As negociações multilaterais ambientais são marcadas pela clivagem Norte-Sul, e o país, pequeno e insular, encontra-se na periferia do Sul

Global. Países centrais e países periféricos têm agendas próprias da proteção internacional ambiental e capacidade distinta de influência na formulação das normas, afinal os impactos de regras internacionais ambientais rígidas são mais fortes onde mudar padrões de produção e consumo tem um custo maior.

Os países do Norte possuem organizações ambientalistas mais articuladas e mais capazes de influenciar seus governos, o que, somado ao fato de liderarem os estudos científicos ligados aos impactos nocivos da poluição, explicam porque por muito tempo a agenda ambiental foi dominada por temas e abordagens mais próximas da realidade dos países centrais.

Um marco inicial da polarização Norte-Sul na agenda internacional ambiental foi a Conferência de Estocolmo em 1972. Nela, se discutia o controle da poluição (do ar, do solo e da água) e da chuva ácida, em especial quando estes fenômenos adquiriam feição transnacional. Com a constatação das limitações da capacidade do planeta em oferecer recursos, medidas propostas no encontro falavam de controle populacional e restrição ao crescimento econômico dos países periféricos³ (RIBEIRO, 2010: p. 75; PEREIRA; DONATO, 2014, p. 80). Esta abordagem foi defendida pelo Clube de Roma, que, em associação com o Massachusetts Institute of Technology e a Associação Potomac, lançaram com grande repercussão o relatório conhecido como *Os limites para o crescimento*.

Durante o evento, cogitava-se a ideia do crescimento zero, defendendo o fim do crescimento econômico de base industrial, por natureza poluidor e consumidor de recursos não renováveis. O discurso preservacionista extremado do crescimento zero continua influenciando

3 O evento antecedia em alguns anos os resultados impressionantes da prática de novas técnicas agrícolas que, em conjunto, ficaram definidas como Revolução Verde e significaram um expressivo aumento de produtividade. Diante de uma produção agrícola que parecia não ser capaz de crescer a uma taxa superior ao crescimento populacional, surgiam releituras das ideias de Thomas Malthus do controle populacional.

uma parte do movimento ambientalista e pode ser identificado no discurso de algumas organizações. Do outro lado, encontravam-se os países periféricos que não aceitavam que o combate à poluição restringisse seu desenvolvimento econômico. No evento, um representante brasileiro teria dito a respeito das indústrias: “Venham para o Brasil. Nós ainda não temos poluição” (*apud* RIBEIRO, 2010: 80).

Com o tempo, a dicotomia foi sendo suavizada e os países do Sul global se mostram cada vez mais receptivos a normas multilaterais de proteção ao meio ambiente, tendo também poder crescente nas negociações. Ainda assim, as discussões ocorrem em desvantagem: países centrais possuem mais facilidade para incorporar legislações ambientais restritivas, o que facilita assumir posturas mais agressivas nas negociações. Além disso, ao adotar legislações domésticas mais agressivas, estimulam que as subsidiárias poluidoras das empresas transnacionais se desloquem para países de legislação ambiental mais flexível e mão de obra mais barata no Sul global. Desse modo, os países periféricos são estimulados a receber essas empresas poluidoras e têm maior dificuldade de adotar padrões sustentáveis de produção. Além disso, as populações dos países centrais continuam a consumir em volume e padrões insustentáveis, sem assumir os impactos ambientais da sua produção.

Medidas ambientais também podem esconder o objetivo de proteger setores econômicos pouco produtivos dos países desenvolvidos, como no caso dos produtos agrícolas, o que seria uma espécie de *dumping* ambiental. Quando a produção de biocombustíveis no Brasil foi acusada internacionalmente de gerar êxodo rural e desmatamento, o editorial do jornal O Estado de São Paulo (30/08/2007) reagiu: “Boa parte do discurso política e ecologicamente correto, no Primeiro Mundo, serve antes de mais nada para disfarçar interesses protecionistas, mas a opinião pública não sabe disso. Fazer a

coisa certa, portanto, é o caminho mais seguro para o sucesso comercial”.

Normas multilaterais ambientais mais rígidas podem significar o congelamento dos níveis desiguais de consumo entre as sociedades: países menos desenvolvidos possuem acesso e produção dificultados a novas tecnologias e tendem a ficar cada vez mais defasados em relação aos países centrais. Em contraposição, são os países mais pobres os que mais sofrem os efeitos nocivos da degradação ambiental.

Se os debates internacionais ambientais são marcados pela clivagem Norte-Sul, o mesmo se dá na agenda específica das negociações climáticas. Os países do Norte são historicamente os maiores emissores de gases do efeito estufa, em oposição aos países do Sul que são os mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas (ELLIOT, 2004). Por pressão dos países em desenvolvimento, as negociações têm envolvido entendimentos ao redor do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, também conhecido como o Princípio do Poluidor-Pagador (PPP). Em linhas gerais, defende-se que os países desenvolvidos são os principais responsáveis históricos pela degradação do clima e, portanto, deveriam pagar proporcionalmente por isso⁴.

Essas disputas guiaram as negociações internacionais sobre a crise ambiental. O texto da UNFCCC (1992) traz expressa a divisão de responsabilidades entre países, dividindo os Estados signatários pertencentes ao Anexo I (um bloco com países desenvolvidos) e aqueles do Não-Anexo I. Durante as negociações, esperou-se mais dos Estados do Anexo I em termos de liderança na criação de estratégias de mitigação e adaptação às mudan-

4 Esses argumentos são consenso internacional, mas possuem críticos pontuais, como os estudos de Stephen M. Gardiner (*apud* SANTOS, 2017) que colecionam argumentos de que as emissões passadas não devem ser ignoradas nos cálculos atuais das responsabilidades. Este autor refuta a tese do desconhecimento dos efeitos das ações dos países industrializados. No mesmo sentido, não aceita o argumento de que as gerações atuais dos países desenvolvidos devam ser responsabilizadas por ações pretéritas. Para ele, as responsabilidades não se aplicariam estritamente aos indivíduos, mas sim aos Estados, que desfrutaram dos benefícios construídos à custa da degradação ambiental.

ças climáticas e na definição de metas mais ambiciosas de redução das emissões de GEE. Esta divisão norteou a elaboração do Protocolo de Quioto e outros textos normativos da ordem internacional para as mudanças climáticas posteriores (MOREIRA, 2012, p. 2).

O “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas” é brandido pelos Estados do Sul para exigir dos países do Norte não só ações específicas frente à crise climática, mas também para cobrar pelo direito ao desenvolvimento sustentável e acesso mais fácil à transferência de recursos financeiros e de tecnologias de adaptação (ECKERSLEY, 2012, p. 468).

Existem resistências a este entendimento, como na posição dos Estados Unidos de não fazer parte do Protocolo de Quioto e mais tarde de abandonar o Acordo de Paris. Os Estados Unidos (maior poluidor histórico e atual segundo maior poluidor atmosférico) exigem medidas mais duras para os países emergentes, que apresentam um acelerado nível de emissão de gases de efeito estufa.

Pode-se dizer que o Acordo adotou uma abordagem híbrida em relação à justiça e à equidade, estipulando que os Estados assumam responsabilidades climáticas proporcionalmente à sua capacidade relativa de suportar os encargos, ou seja, aqueles que têm mais recursos devem fazer maiores esforços, mas o compromisso é aplicável para todos os Estados (SANTOS, 2017, p. 11). A agenda das mudanças climáticas, como as negociações internacionais ambientais em geral, procuram regular o uso dos recursos naturais por parte das sociedades. Sendo o Sul global a região que concentra os biomas mais bem preservados, há tensões sobre a proteção e o uso econômico desses bens com os países desenvolvidos.

Esses elementos explicam por que as negociações internacionais são lideradas pelos países centrais e por um punhado de países emergentes que, no conjunto, somam grande parte do PIB mundial e das emissões de

gases do efeito estufa. Isso significa que existe uma margem muito pequena de manobra para países periféricos influenciarem nas negociações. Por isso, o estudo da agenda internacional para as mudanças climáticas do governo de Cabo Verde é relevante, pois sugere possibilidades de como (e se) os países mais vulneráveis são capazes de influenciar a agenda de negociações. O caso em particular de Cabo Verde é ainda mais relevante por sua estratégia de atuação a partir de coalizões do Sul, em especial com outros países insulares ameaçados pelo aumento do nível dos mares.

Na primeira fase dos debates, os países ocidentais industrializados eram os mais engajados, refletindo sua predominância nos estudos científicos e no ativismo ambiental para o tema. A partir da Conferência de 1990, uma divisão entre países do Norte e do Sul passou a aparecer nas negociações do clima. Os países do Sul defendiam assistência financeira e transferência de tecnologia para implantar medidas ambientais, prioridade ao tema do desenvolvimento nos debates sobre meio ambiente, e que as negociações ao redor do aquecimento ficassem a cargo da AGNU e não do IPCC ou da OMM, no que foram bem-sucedidos (BODANSKY, 2001). Além do “tratamento diferenciado” nas negociações climáticas, os países do Sul defendem o diálogo, a transferência de tecnologia e a não imposição de diretrizes que desconsiderem suas experiências e contextos. É nesse momento em que a Aliança dos Pequenos Estados Insulares foi criada e pela qual Cabo Verde expande sua atuação, o que veremos nas próximas seções.

4. A Política Externa de Cabo Verde para as Mudanças Climáticas e os Estados-Ilhas

A preocupação quanto aos impactos das mudanças climáticas tem ganhado cada vez mais espaço nos estudos

acadêmicos, nas agendas políticas governamentais e nas atuações dos setores públicos e privados. O Relatório Especial sobre Aquecimento Global de 1,5°C (SR15) elaborado pelo IPCC (2018), sinaliza que, nas últimas décadas, houve um aumento acelerado da temperatura média global do planeta. Isso chama a atenção para o caso dos pequenos Estados-ilha, que são mais vulneráveis a múltiplos impactos inter-relacionados provocados pelo aquecimento global. O mesmo relatório demonstrou que alguns impactos no ecossistema, na saúde humana e no bem-estar coletivo podem ser evitados pela limitação do aquecimento global a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, em comparação com os 2°C definidos no Acordo de Paris. Além disso, o relatório indica que a vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas para os seres humanos varia de acordo com a interseção de processos sociais como desigualdades a nível socioeconômico e no nível de exposição de cada indivíduo aos impactos negativos das mudanças climáticas. Ou seja, em uma abordagem transversal, fatores climáticos referentes à idade, sexo, raça, etnia e status socioeconômico são importantes na definição dos riscos.

O ártico, regiões áridas, alguns territórios africanos, asiáticos e caribenhos, os países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares estão mais expostos aos impactos das mudanças climáticas, pois, além da vulnerabilidade de suas infraestruturas, convivem com fragilidades econômicas e sociais, tornando a adaptação um desafio. Nessa pesquisa propomos analisar o caso particular de Cabo Verde e como sua política externa vem lidando com a agenda das mudanças climáticas.

A República de Cabo Verde é um país insular de 520 mil habitantes localizado a aproximadamente 570km da África Ocidental. O território de suas dez ilhas abrange uma área de 4.033km², o equivalente a 70% do território da menor unidade federativa do Brasil, o distrito federal. Como resultado de sua pequena exten-

são, o país enfrenta desafios relevantes em disponibilidade de terra arável, água potável e recursos minerais⁵ (BANCO MUNDIAL, 2020). Por isso, a maior parte dos alimentos do país é importada.

Cabo Verde conquistou sua independência de Portugal em 1975 e tem conseguido manter estabilidade política e comprometimento com o regime democrático que o destacam de boa parte do continente africano. Apesar de ser um país essencialmente rural, a maior parte do seu Produto Interno Bruto é oriunda do setor de serviços, com destaque para o turismo. Cabo Verde possui uma quantidade expressiva de nacionais no exterior e é dependente dos recursos emitidos por eles e da ajuda ao desenvolvimento ofertada por países doadores.

Em termos geofísicos, o país é montanhoso e seu ponto mais alto atinge 2.829m. Apesar disso, as mudanças climáticas apresentam riscos severos ao país com a elevação do nível dos mares e a instabilidade do regime de chuvas.

As emissões de gases do efeito-estufa por Cabo Verde não têm impacto relevante no fenômeno das mudanças climáticas. Sem recursos financeiros e fraco desenvolvimento tecnológico, com baixo perfil de emissões, sua participação na agenda de negociações é semelhante a de outros países periféricos: busca-se aumentar os ganhos oriundos da transferência de recursos e tecnologias de países mais desenvolvidos e contribuir na formação do novo regramento internacional de modo a auferir ganhos e controlar possíveis impactos nocivos de decisões multilaterais e do fenômeno em si.

A especificidade da posição negociadora de Cabo Verde é ser o país um conjunto de ilhas no Oceano Atlântico e da quase totalidade do país estar a poucos metros de altura do nível do mar. Cabo Verde, país arquipélago, é fortemente vulnerável às alterações no nível dos mares, como veremos a seguir.

5 Os dados geográficos e econômicos a respeito de Cabo Verde foram consultados no site do Banco Mundial (2020).

Desde a independência, a política externa de Cabo Verde é marcada pela atuação externa regular e pela defesa do multilateralismo. Sua política externa tem como base a diplomacia econômica, usando a estabilidade política, boa governança e respeito às liberdades fundamentais no país para se mostrar um país responsável para o investimento estrangeiro e gestão de recursos da ajuda ao desenvolvimento (MADEIRA, 2015; COSTA, 2011; GONÇALVES, 2010).

4.1 Aliança dos Estados-Ilha

O entendimento de que os Estados-ilha são um grupo singular de atores internacionais, que possuem desvantagens dentro da complexa distribuição de poder no sistema internacional e características sociais, econômicas e ambientais específicas, vem se estabelecendo desde os anos 1970, em particular nos debates internacionais sobre o desenvolvimento socioeconômico. Dentro do amplo grupo dos Estados insulares, o conjunto daqueles países que estão em desenvolvimento vêm se articulando para coordenar posturas no âmbito multilateral.

Na estrutura da UNCTAD, por exemplo, existe o subgrupo dos Estados Insulares em Desenvolvimento (DICs, na sigla em inglês) (LAZZARI, 2015, p. 16). A resolução 65 (III) do relatório da sua terceira seção (1972) destacava formalmente as dificuldades econômicas desses países e por isso demandava a eles tratamento especial na economia internacional (UNCTAD, 1972, p. 129). A expansão da doutrina neoliberal a partir dos anos 1990 alterou as dinâmicas de apoio ao desenvolvimento nos países, o que acabou por deslegitimar a agenda de tratamento especial do subgrupo dos DICs por meio de uma leitura universalista das dinâmicas políticas e econômicas (LAZZARI, 2015, p. 19-29).

A partir dos anos 1990, com a ampliação dos debates ambientais internacionais e a crescente preocupação

com o aquecimento global e o desenvolvimento sustentável, esses países passaram a ser referenciados nas discussões por meio da expressão Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEIDs, ou SIDS, na sigla em inglês)⁶, identidade pela qual esses países passaram a se articular para atuar em conjunto na agenda ambiental.

Em 1990, após proposta levantada na Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente de Genebra em 1990, o grupo dos SIDS fundou uma coalizão formal para atuar nas negociações sobre o clima sob o nome de Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS, na sigla em inglês). Os primeiros líderes do grupo à época foram Maldivas, Vanuatu e Trinidad e Tobago e outros 24 países se juntaram, incluindo Cabo Verde⁷. Desde então, a AOSIS atua como uma entidade diplomática junto às Nações Unidas buscando “elevantar a voz” dos seus membros, particularmente em relação à questão climática, ao desenvolvimento sustentável e à proteção dos oceanos. Atualmente a AOSIS é composta por 44 pequenos Estados-ilhas em desenvolvimento, parte deles membros das Nações Unidas⁸. A coalização representa 28% dos países em desenvolvimento, 20% dos membros das Nações Unidas, mas apenas cerca de 5% da população mundial e só 1% do total das emissões globais de gases de efeito de estufa (AOSIS, 2020b). As negociações para o clima exigem resultados consen-

6 De acordo com a consulta feita no site da ONU (UNITED NATIONS, 2020) especificamente na plataforma sobre o desenvolvimento sustentável, são reconhecidos 58 Estados e/ou ilhas como parte dos SIDS, divididos em três regiões geográficas: 1) Atlântico, Oceano Índico e Mar da China Meridional (AIS); 2) Caribe e; 3) Pacífico. Lembrando que 38 são membros da ONU e 20 são “não membros da ONU / membros associados de comissões regionais”.

7 A conferência Global sobre Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados-Ilha ocorreu em Barbados entre os meses de abril e maio de 1994. Seu relatório encontra-se disponível em (SIDI, 2020).

8 O grupo conta com um site na internet: <https://www.aosis.org/>. Lá consta a lista de seus membros, organizados em três macrorregiões: **Região (1) - Oceano Atlântico, Índico e Mediterrâneo:** Cabo Verde, Comores, Guiné-Bissau, Maldivas, Maurício, São Tomé e Príncipe, Seychelles e Cingapura. **Região (2) - Caribe:** Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago. **Região (3) - Pacífico:** Ilhas Cook, Fiji, Kiribati, Ilhas Marshall, Micronésia, Nauru, Niue, Palau, Papua Nova Guiné, Samoa, Ilhas Salomão, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu e Vanuatu. **Observadores:** Samoa Americana, Guam, Antilhas Holandesas, Porto Rico, Ilhas Virgens Americanas.

suados, o que reforça a possibilidade de influência da AOSIS nas negociações.

Em termos práticos, o grupo desenvolve ações de cooperação e intercâmbio de informações sobre estratégias políticas em relação às mudanças climáticas no âmbito dos SIDS; constrói canais de negociações com os países desenvolvidos quanto aos mecanismos de facilitação de financiamentos, capacitação técnica, transferência de tecnologia e atua como uma unidade diplomática nas negociações da Convenção para o Clima (ABREU, 2011).

Os Estados-membros da AOSIS trabalham em conjunto, através de missões diplomáticas dos países junto ao escritório das Nações Unidas em Nova York. Os embaixadores são responsáveis pela tomada de decisão em sessões plenárias, por meio de consulta e consenso. Em termos institucionais/burocráticos, a AOSIS desenvolve ações de planejamento junto a Missão Permanente de Belize nas Nações Unidas em Nova York. A organização administrativa é composta pela presidência e vice-presidência; pela equipe de negociadores de desenvolvimento sustentável e pela equipe da consultoria de Gestão de Conhecimento e Comunicações. Além disso, existem grupos de trabalhos regionais, responsáveis por organizar conferências temáticas para discutir ações de observação, avaliação e estratégias de adaptação para reduzir os riscos de desastres nos países (AOSIS, 2020a). Para atingir seus objetivos, a AOSIS vem trabalhando em parceria com outras instituições, inclusive com a Comissão Europeia e o PNUD, desenvolvendo projeto de redução de riscos de desastres, ajudando a mapear zonas de risco e implementando sistemas de alerta.

Existe um entendimento comum dos membros da aliança quanto à necessidade de criar estratégias de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. Porém, cada região possui interesses e necessidades específicas. Os Estados, de forma individual, apresentam diferentes prioridades, pois são afetados pelas mudanças climáticas e pelas

políticas climáticas de forma distinta. Algumas ilhas já sofrem com as consequências de fenômenos climáticos extremos. As Ilhas Marshall, Maldivas, Kiribati e Tuvalu são exemplos de países que perderam parte do território com o aumento do nível do mar. Veremos mais adiante as posições assumidas pelo governo de Cabo Verde em seus discursos na Assembleia Geral da ONU.

4.2 AOSIS na agenda das Mudanças Climáticas

A agenda das mudanças climáticas na política internacional tem se caracterizado, cada vez mais, por complexos jogos políticos e negociações internacionais. Constantemente os países atuam por meio de coalizões formadas de acordo com interesses convergentes. Vejamos uma breve contextualização sobre a atuação da AOSIS nas negociações da UNFCCC nos últimos anos, destacando os ganhos conseguidos no acordo de Paris de 2015. As particularidades do regime internacional do meio ambiente têm estimulado a atuação de coalizões das mais diversas. Exemplos de grupos de países que buscam articulação na atuação multilateral são (MOREIRA, 2012, p. 3; ECKERSLEY, 2012, p. 468; VIOLA, 2004; SANTOS, 2017):

1. OPEP - A Organização dos Países Exportadores de Petróleo, de perfil conservador, é um dos grupos mais hostis às metas rígidas de redução de emissões de gases de efeito estufa;
2. União Europeia - Grupo com tendências mais favoráveis a metas práticas em prol do clima;
3. Grupo Guarda-Chuva - Constituído por três sub-grupos de países de regiões diferentes, mas que têm em comum a dificuldade de redução das suas emissões⁹

⁹ Segundo a definição de Viola: "Países continentais com alta intensidade de carbono por habitante e que mostram dificuldades em reduzir suas emissões (EUA, Canadá e Austrália); países desenvolvidos com média intensidade

4. BASIC - Composto por Brasil, África do Sul, Índia e China, que após a decisão dos EUA de sair do Acordo de Paris vêm tendo posições mais progressistas;

5. AOSIS - E por fim, a Aliança de Pequenos Estados-Ilha (AOSIS), constituída por pequenas ilhas muito vulneráveis às mudanças climáticas.

Nesta pesquisa daremos destaque à atuação da AOSIS, entendendo como instituição a partir da qual Cabo Verde opera sua agenda climática, enfatizando as negociações ao redor do Acordo de Paris. Após o fracasso da COP-15 em 2009, os encontros seguintes da Convenção não conseguiram avanços expressivos. Em Durban (2010), a AOSIS uniu forças com representantes de outros países vulneráveis que têm posicionamentos a favor de medidas mais ambiciosas face à crise ambiental, pressionando os demais líderes quanto a urgência em matéria de adaptação, finanças, transferência de tecnologia e capacitação a favor dos SIDS.

De 2012 a 2015, as negociações se concentraram na criação de um substituto para o Protocolo de Quioto e a AOSIS participou ativamente nesse processo. As evidências científicas sobre a vulnerabilidade dos SIDS atualizadas pelo quinto relatório do IPCC (2014) serviram de suporte para sua posição. Antes da COP-21, todas as partes da AOSIS divulgaram suas Contribuições Nacionais Determinadas (INDC) com metas próprias de mitigação (UNFCCC, 2016).

Os SIDS conseguiram construir ao longo do tempo um discurso sistemático coordenado no âmbito das COPs, amplamente baseado no apelo moral dos habitantes de territórios em risco iminente de existência. Um

tema mobilizado pelo grupo é a respeito da criminalização daqueles que se deslocam por razões climáticas (AOSIS, 2012a). As mudanças climáticas tornaram-se questão de sobrevivência das populações que vivem nos Estados ameaçados pelos efeitos devastadores das mudanças climáticas. Estima-se que até o final deste século, entre 31 e 69 milhões de pessoas estarão expostas a enchentes, necessitando de deslocamento e realocação, mesmo com o cumprimento da decisão de manter a taxa de 1,5°C de aquecimento acima dos níveis pré-industriais (SCHIMITT; GONÇALVES, 2019, p. 2).

Durante a COP-21 de Paris (2015), a AOSIS reafirmou as prioridades da coalizão, tendo em vista as demandas defendidas repetidamente nas reuniões regionais preparatórias, podendo ser resumidas em três tópicos (CORNELOUP; MOL, 2014; NARAYAN, 2015; OURBAK; MAGNAN, 2017):

1. Defender a criação de um acordo juridicamente vinculativo com metas mais ambiciosas para limitar o aumento de temperatura global a 1,5°C para esse século comparado aos níveis pré-industriais;
2. Garantir o reconhecimento (de forma expressa no texto do acordo) sobre as características dos SIDS como particularmente vulneráveis, portanto, necessitando de financiamentos para adaptação às mudanças climáticas;
3. O reconhecimento de perdas e danos a serem incorporados no Acordo.

Sobre a meta do aumento de temperatura global de 1,5°C, Ourbak e Magnan (2017, p. 2203) ressaltam que a AOSIS desde 2008 vinha pressionando os líderes políticos dos países desenvolvidos no sentido de criar medidas mais ambiciosas de redução global das emissões. A estratégia de comunicação dos negociadores da AOSIS criou condições para que na altura da Confe-

de carbono por habitante e que também tem dificuldades para reduzir emissões, seja porque já o fizeram antes de 1990 (Japão, Nova Zelândia e Noruega) ou porque possuem uma opinião pública com baixa responsabilidade global (Suíça, Islândia). Fechando este grupo, países industrializados ex-comunistas que já haviam sofrido uma redução significativa nas emissões de CO₂ pelo colapso de suas economias (Rússia, Ucrânia, Bielo-Rússia, Bulgária, Romênia)" (VIOLA, 2004).

rência de Paris, mais de 100 países apoiassem a meta de aumento de até 1,5°C, contando com a colaboração da “coalizão alta ambição”¹⁰ e de outros países vulneráveis do continente africano, asiático e grande parte dos países menos desenvolvidos (CORNELOUP; MOL, 2014). Contudo, a forte resistência dos principais países emissores de gases de efeito estufa impossibilitou obter esta referência como objetivo de mitigação.

O Acordo de Paris assume como referência a meta de manter o aumento da temperatura média global abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, porém, a mesma alínea reconhece a necessidade de mais “esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima” (UNFCCC, 2015). A referência à “meta de 1,5°C”, mesmo que feita como uma recomendação ou objetivo ao longo prazo, indica uma conquista da atuação da AOSIS. Além disso, o Relatório Especial sobre Aquecimento Global de 1,5°C (SR15) apresentado pelo IPCC em 2018 foi outra medida que a Aliança defendeu durante a COP-21.

Os anos seguintes foram marcados pela atuação da AOSIS, pressionando pela conclusão da negociação do Livro de Regras (terminado em 2018); por maior ambição dos Estados em suas próximas NDCs, sob o argumento de que os SIDS possuem riscos graves de impactos negativos das mudanças climáticas e contam com poucos meios de assumir um custo elevado de adaptação.

Em relação ao reconhecimento da vulnerabilidade dos SIDS e ao financiamento para adaptação, é importante destacar que ele é visto por estudiosos como uma importante vitória da diplomacia da AOSIS na negociação durante a COP-21 (OURBAK; MAGNAN,

2017). A reivindicação de um tratamento especial dos SIDS por conta da sua vulnerabilidade aos efeitos negativos da mudança do clima foi formalmente expressa no acordo. Além disso, no texto final do Acordo de Paris, os SIDS, junto com os países menos desenvolvidos, aparecem cinco vezes em questões de mitigação, finanças, capacitação e transparência (UNFCCC, 2015).

Quanto à incorporação do “reconhecimento de perdas e danos” no Acordo, o primeiro parágrafo do artigo 8 do acordo realça o reconhecimento dos Estados quanto a necessidade de “evitar, minimizar e enfrentar perdas e danos associados aos efeitos negativos da mudança do clima”. Os demais parágrafos do mesmo artigo recomendam o aprimoramento do Mecanismo Internacional de Varsóvia sobre perdas e danos¹¹. No entanto, o Acordo de Paris não fornece uma base para qualquer responsabilidade ou compensação, algo que historicamente os países em desenvolvimento (em especial os SIDS) reivindicam (UNFCCC, 2015).

Portanto, além de articular para que os interesses dos SIDS fossem representados no Acordo, a AOSIS desempenhou um papel relevante sinalizando a urgência da ratificação, e incentivando ações imediatas para combater as mudanças climáticas no período pós-Paris. No processo de implementação do Acordo, os SIDS assumiram novamente a liderança em nível global:

Fiji foi o primeiro país a ratificar [o Acordo de Paris], seguido alguns dias pela República das Ilhas Marshall, Palau, Maldivas e outros. Esta não é uma posição nova dos pequenos Estados insulares, pois as Ilhas Maurício foi o primeiro a ratificar a convenção climática, seguida rapidamente pela Seychelles e pela Ilhas Marshall. Além disso, Fiji, Antígua e Barbuda foram os primeiros a ratificar o Protocolo de Kyoto. Os membros da AOSIS usaram seu poder moral [...] para ajudar a aumentar o número

10 É uma iniciativa iniciada pelas Ilhas Marshall que, durante as negociações da COP-21, mobilizou (através de “contatos informais” os países da União Europeia e outros países como Argentina, Canadá, Costa Rica, Etiópia, Fiji, dentre outros, na defesa de acordo mais ambicioso, que limitasse o aumento da temperatura a 1,5 °C até 2100.

11 O Mecanismo Internacional de Varsóvia é um instrumento do regime de compensação por perdas e danos (*loss & damage*) acordado na COP19 em Varsóvia, que prevê o financiamento climático e pagamento por emissão reduzida a partir de esforço de combate ao desmatamento e à degradação florestal (REDD+). Ver mais em UNFCCC, 2018.

de países que ratificaram, pressionando [inclusive] os principais emissores. Além disso, a AOSIS provou ser uma liderança empreendedora, porque Fiji organizou a COP23 e o Diálogo Talanoa. (OURBAK; MAGNAN, 2017. p. 2204).

Nos últimos 5 anos, a discussão na UNFCCC tem centrado nas estratégias para garantir o cumprimento do Acordo de Paris. Os países passaram três anos discutindo os termos para dar vida ao Acordo, mas a negociação do artigo 6º do Livro de Regras de Katowice arrasta até hoje. Durante a COP-24, a AOSIS contou com o apoio da UE e da China para que suas demandas fossem atendidas quase que na íntegra no Livro de Regras de Katowice (AKKERHUIS, 2019). No ano seguinte, a atenção estava voltada para a finalização da negociação do artigo 6º durante a COP-23 de Madri, porém as expectativas foram frustradas. Desse modo, a capacidade de influência do grupo dos países insulares em desenvolvimento é palpável na agenda climática internacional, mas não o suficiente para que suas vulnerabilidades estruturais diante das mudanças climáticas sejam resolvidas. Ainda são temas em disputa:

- o artigo 6º do Livro de Regras de Katowice;
- a necessidade de aumentar a ambição de redução urgente de emissão de gases de efeito estufas;
- iniciativas individuais e coletivas dos Estados para adaptação conforme prevê o Acordo de Paris.

5 ■ Analisando o Discurso de Cabo Verde na Assembleia Geral

Analisando o Relatório de Cabo Verde na Conferência Rio+20 de 2012 é possível constatar que suas políticas ambientais e os instrumentos legais de proteção e do

uso sustentável dos recursos naturais evoluíram com a independência política, acompanhando a emergência e a relevância que o debate ambiental tiveram no cenário internacional.

Nos primeiros 15 anos após a independência (1975-1990), as políticas ambientais visavam sobretudo resolver demandas das dinâmicas de vida rurais, combatendo a pobreza, o desemprego, através de iniciativas de subsistência alimentar, desenvolvimento agrícola e prezando pela conservação do solo, a gestão da água e pelo reflorestamento (FERNANDES, 2011). Nesta época, o país não possuía uma política ambiental bem definida, e nem um quadro legal e institucional para a proteção ambiental; as políticas ambientais eram apresentadas como parte do programa geral do governo e sem direcionamentos específicos.

No início da década de 1990, impulsionado pelo aumento da relevância dos debates sobre a política ambiental a nível internacional, em especial no contexto da Rio-92, Cabo Verde iniciou um processo de formulação de um quadro legal específico para o setor ambiental. A Lei 89/IV/93 e posteriormente o Decreto-Regulamentar 14/97 criaram as bases da política ambiental. Sem esquecer que o Artigo 72 da Constituição de 1992 define ser de responsabilidade das autoridades públicas elaborar e executar políticas de proteção ambiental. Desde então, programas dos governos passaram a fazer uma política ambiental transversal e descentralizada, presentes nos Planos Nacional Para o Desenvolvimento (PND) e nos Planos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável (PEDS)¹².

Institucionalmente, os assuntos relacionados aos temas ambientais são trabalhados de forma interministerial, com o Ministério da Agricultura e Ambiente mantendo

12 Para mais detalhes sobre os Programas e planos de desenvolvimento consultar o Relatório à Conferência Rio+20 (RIO+20, 2012) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável - PEDS 2017-2021 (UNITED NATIONS, 2020b).

a liderança na agenda. Entidades da sociedade civil, como ONGs e associações comunitárias desempenham um papel importante na implementação dos programas e planos de sustentabilidade ambiental. Além de serem entidades fiscalizadoras das políticas públicas, desenvolvem projetos relacionados à agricultura familiar, das pescas e atividades socioeducativas. Apesar de alguns avanços, o país ainda enfrenta desafios ambientais relevantes, como ações de reflorestamento, a mitigação das secas, crise hídrica, dentre outros.

Parcerias internacionais, em especial no âmbito multilateral, têm sido uma aposta dos sucessivos governos uma vez que o cumprimento das políticas ambientais, programas e planos estratégicos dependem de financiamento e tecnologias externas. O país coopera com as agências especializadas da ONU, em especial a FAO, o PNUMA e o PNUD. Em temas ambientais, assinou e ratificou boa parte dos acordos internacionais¹³.

Cabo Verde mantém cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) na agenda ambiental. Em março de 2018, o país recebeu a VII Reunião dos Ministros do Ambiente da CPLP. Por meio do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-CPLP) compartilha experiências, desenvolve formação superior e incentiva a pesquisa.

A União Europeia e Cabo Verde estabeleceram em 2007 um memorando de cooperação especial. No domínio ambiental, a UE dispõe de diversos programas setoriais de maior abrangência geográfica, a que Cabo Verde também tem buscado recorrer. Além disso, estão em curso programas de cooperação em áreas estratégicas como: energia, agricultura sustentável, setor privado

e de forma mais ampla os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pelas Nações Unidas. Existem algumas controvérsias nos acordos realizados, por exemplo em relação ao Acordo de Parceria para a Pesca Sustentável (SFPA), que permite que 69 navios de alguns países da UE pesquem em águas marítimas caboverdianas. Esse acordo, além de ser visto como uma negociação penalizante¹⁴ para Cabo Verde em termos de valores financeiros acordados, é visto pelos ambientalistas como um risco à proteção da biodiversidade marinha em Cabo Verde (RTC, 20/10/2018).

Apesar de Cabo Verde geralmente ser entendido como pouco participativo no contexto regional (MADEIRA, 2015; TOLENTINO, 2015), a proteção ao meio ambiente tem sido uma agenda de aproximação junto à Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Por exemplo, em Cabo Verde, encontra-se instalado o Centro Regional para as Energias Renováveis e Eficiência Energética da CEDEAO (CEREEC), instituição que tem o objetivo de promover a investigação na área de energias renováveis em Cabo Verde e nos países membros do bloco regional. Além disso, os países costeiros da CEDEAO realizam patrulhamento marítimo conjunto, fiscalizando não só a emigração e o comércio ilegal, mas também a pesca ilegal e a poluição do mar a fim de garantir a proteção do ambiente marinho.

Na agenda climática, Cabo Verde vem esboçando ações de liderança no contexto regional como a promoção de iniciativas junto aos SIDS africanos. Em 2015, o país organizou em Praia a primeira conferência do grupo, com o propósito de discutir os desafios pós-Acordo de Paris, os ODS da ONU e os objetivos da Agenda 2063 da União Africana. O último parágrafo do documento

13 Por exemplo: a Convenção sobre as Mudanças Climáticas, a Convenção da Luta contra a Desertificação, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Convenção RAMSAR sobre a Proteção das Zonas Húmidas, A Convenção CITES sobre o Comércio Internacional de Espécies em Extinção, a Convenção de Estocolmo sobre Poluente Orgânicos Persistentes, A Convenção de Basileia sobre os Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos, a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal sobre a Degradação da Camada de Ozônio, a Convenção de Abidjan sobre a Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro, o Acordo de Paris dentre outros.

14 O protocolo do Acordo de Parceria para a Pesca Sustentável (SFPA), que expirava em 2018, permite navios da UE em especial de Espanha, Portugal e França, pesque 8.000 toneladas de atum e espécies afins em águas cabo-verdianas. Em contrapartida, a UE pagará a Cabo Verde uma contribuição financeira de 750.000 € por ano (que corresponde a 82.698.750 ECV.). Para mais informações ver: EEAS, 17/10/2018.

final da conferência, denominado de Declaração de Praia, resume as preocupações do grupo:

Apreciamos o trabalho das alianças de países como a 'AOSIS' em advogar pelas necessidades especiais dos PEIDs em fóruns internacionais e nos processos intergovernamentais. Apreciamos também a iniciativa do Secretariado do 'ACP' pelo estabelecimento de um Fórum PEIDs que irá advogar para as necessidades específicas dos PEIDs da África, das Caraíbas e do Pacífico junto dos nossos parceiros europeus. É necessário reforçar as capacidades dos PEIDs para a implementação das agendas já assinadas, em particular, a implementação do Plano de Acção de Barbados, a estratégia das Maurícias, e o 'Samoa Pathway'. Com base nesta Conferência de Alto Nível, também reconhecemos a necessidade dos PEIDs Africanos se unirem em um grupo, para defender as necessidades especiais de nossos países nos fóruns regionais e globais.

Os SIDS africanos reconhecem a importância da coalizão em torno da AOSIS, porém, estão preocupados em defender também demandas específicas, pensando que os impactos das mudanças climáticas são díspares nos Estados insulares pertencentes a regiões diferentes.

Para Ourbak e Magnan (2017), muitos dos pequenos Estados insulares fizeram das mudanças climáticas a base da sua política diplomática internacional. As comunicações oficiais de Cabo Verde nos fóruns internacionais também sinalizam essa tendência. Analisando os pronunciamentos públicos oficiais dos representantes de Cabo Verde nas seções de abertura da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU) entre os anos de 2010 e 2019, percebemos que a ameaça climática e a urgência de criar soluções de mitigação e resiliência ganharam importância singular. Escolhemos analisar o período a partir de 2010 por ser o momento de construção do atual posicionamento internacional cabo-verdiano na agenda climática, desde as negociações preliminares que levam ao Acordo de Paris a partir do fracasso das negociações em Copenhague (2009) às posturas mais recentes.

A AGNU é um dos principais órgãos da ONU, criada na fundação da organização em 1945. Os pronunciamentos de abertura dos trabalhos ocorridos todo ano em setembro na sede da organização em Nova Iorque representam um momento importante para que as lideranças dos países membros evidenciem não só suas conquistas, mas também suas preocupações ao mundo. Todos os países têm direito à fala no púlpito central do salão principal. Os temas das declarações versam sobre os mais diferentes temas, e tendem a refletir grandes questões internacionais e temas caros à identidade dos países. Nas últimas 9 sessões da AGNU¹⁵, as representações de Cabo Verde foram feitas pelos seguintes representantes de Cabo Verde:

- Presidente da República de Cabo Verde Jorge Carlos de Almeida Fonseca (JCF), em 2012 e 2018;
- pelos Primeiros-Ministros de Cabo Verde - José Maria Neves (JMN) em 2010, 2011, 2013 e 2015 e Ulisses Correia e Silva (UCS), em 2017 e 2019;
- pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde - Luís Filipe Tavares (LFT), em 2016 e
- pelo embaixador de Cabo Verde junto às Nações Unidas, Fernando Jorge Wahnnon Ferreira (FJF) em 2014.

Elemento tradicional da identidade internacional cabo-verdiana, o discurso da “insularidade e vulnerabilidade estrutural” passou a ser associado às noções de “fragilidade climática e “ameaça à integridade territorial”:

(...) nas especificidades dos Estados insulares de que Cabo Verde é um caso paradigmático haverá que considerar alguns elementos essenciais quais sejam a ameaça a sua sobrevivência, em virtude das mudanças climáticas, a sua especial vulnerabilidade perante as catástrofes naturais, os riscos de perda da sua biodiversidade (...) (JMN, 2015).

15 Todos os discursos foram acessados em formato de áudio a partir da ONUNews, 2018.

Cabo Verde, pequeno Estado insular e com grande escassez de recursos, no apogeu dos seus 43 anos de independência (...) as vulnerabilidades estruturais de que padece o país não só se agravaram como tornaram-se mais complexas desde então. Prova disso são as crescentes assimetrias regionais acentuadas pela descontinuidade territorial de um país insular, os nefastos efeitos da seca e da desertificação e de outras alterações climáticas (...) (JCF, 2018).

A definição do tema e do enquadramento de um discurso de grande visibilidade internacional revela intencionalidades e posições do país. No caso de Cabo Verde, a explanação sobre suas vulnerabilidades são formas de chamar a atenção de organizações multilaterais e parceiros bilaterais. As falas demonstram a crença de que a cooperação e o multilateralismo podem ser o impulso necessário para a criação de resiliência e desenvolvimento sustentável tanto em Cabo Verde como nos demais SIDS:

*Nu mesti ONU pa djudanu na realiza nós kota parti na privensón di mudança klimatiku na garanti sigurança alimentar i na kombati penuria de águ. Nu ta konta ku ONU i ku tudu paizis dez impurtanti assembleia geral, tantu bilateral komu multilatéral, pa nu alinha na direción di ékonomia verdi i desenvolvimento, sustentavel*¹⁶ (JMN, 2011).

O governo do qual tenho a honra de fazer parte pretende desenvolver parcerias estratégicas com a reduzir riscos e minimizar fragilidades (...) Todavia o desafio ora imposto a um pequeno país vulnerável como Cabo Verde, ultrapassa as suas capacidades nacionais de mobilização de recursos técnicos e financeiras, e reclama ao apoio da comunidade internacional em geral e do sistema das nações unidas em particular, mais coordenado e previsível (LFT, 2016).

Nos discursos, fica exposta a crença de que a segurança climática de Cabo Verde, dos Estados insulares e do

restante do mundo passa pelo cumprimento dos acordos, convenções e programas internacionais muitos deles criados no âmbito das negociações anuais pela UNFCCC, em especial os acordos que pressupõem bases legais para o financiamento e para a transferências de tecnologias para os países pobres mais expostos aos riscos negativos das mudanças climáticas. Sem desmerecer a necessidade de medidas de mitigação para reduzir as emissões de gases do efeito estufa, para as lideranças de Cabo Verde seria fundamental concentrar-se nas medidas de adaptação.

Entrementes o novo acordo que se espera possa vir a ser assinado em Paris não deverá negligenciar o devido enquadramento das inevitáveis perdas e danos a questão do desenvolvimento e da transferência de tecnologia, criação de capacidades, bem como a definição clara e previsível dos apoios financeiros às nações mais vulneráveis (FJF, 2014).

Nações Unidas devem por isso desempenhar um papel catalisador do consenso e mobilizador dos recursos para fazer a diferença nas frentes de implementação, do financiamento e da capacitação. Senhor presidente, para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, uma implementação acelerada e célere do acordo de Paris sobre as mudanças climáticas é prioritária, deve ser prioritário para o mundo inteiro (UCS, 2017).

Em Cabo Verde, desde o processo de identificação das prioridades em matéria de adaptação até à aplicação e avaliação das políticas de resiliência, as ações são feitas em grande medida em parceria com entidades internacionais. Ou seja, além do financiamento dos projetos, existe uma colaboração com a *expertise* externa (consultores de ONGs internacionais ou dos organismos da ONU como PNUD, FAO e PNUMA). Para ter acesso a tais recursos, as lideranças políticas do país constroem internacionalmente a imagem de um país que, apesar das dificuldades naturais ou estruturais, possui condições que o credenciam para a cooperação e para financiamentos.

16 Discurso proferido na língua caboverdiana. Tradução nossa para o português: "Precisamos da ONU para nos ajudar a realizar a nossa cota-parte na prevenção das mudanças climáticas, em garantir a segurança alimentar e no combate à penúria de água. Contamos com a ONU e com todos os países dessa importante Assembleia Geral, tanto a nível bilateral como a nível multilateral, para alinharmos em direção de uma economia verde e desenvolvimento sustentável".

(...) Cabo Verde orgulha-se de ser uma referência em termos de liberdades democracia estados de direito, respeito e defesa dos direitos humanos e promoção da dignidade humana. A paz e a segurança, aliado a estabilidade política são ingredientes essenciais para o lançamento das bases e o bem estar das populações (JCF, 2018)

(...) a base mais segura para essas transformações, é a estabilidade política e a boa governança e a confiança alicerçada no primor da lei e na integridade das instituições. Estes são os maiores ativos que é em Cabo Verde fazemos questão de preservar, cuidar, valorizar e melhorar (UCS, 2019).

As escolhas dos elementos de um discurso não são gratuitas. Um dos recentes estudos do Instituto Ambiental de Estocolmo (SEI, na sigla em inglês) sobre financiamento da adaptação às mudanças climáticas demonstra que, além do Índice de Vulnerabilidade Climática, financiadores bilaterais e multilaterais consideram na escolha dos países receptores variáveis como importância estratégica (por exemplo, com quais países os Estados “solicitantes” compartilham seu comércio bilateral) e boa governança (presumindo que a ajuda será mais eficaz) (SAUNDERS, 2019). A análise do financiamento para adaptação internacional entre os SIDS entre os anos de 2010 à 2014 demonstra que Cabo Verde recebeu o maior número de programas de adaptação entre os SIDS, cerca de 13% do total dos programas, o que em parte pode ser explicado por seus bons indicadores em índices internacionais de governança¹⁷ (ROBINSON; DORNAN, 2017).

Sem desmerecer a importância do financiamento internacional, da transferência de tecnologias e de outras iniciativas de mitigação e adaptação que os instrumentos legais acordadas sobretudo no âmbito da UNFCCC em benefícios dos países menos desenvolvidos, em especial os insulares em desenvolvimento, podemos fazer uma leitura crítica sobre o “ciclo de dependência

estrutural” que os regimes de mudanças climáticas criaram. No caso de Cabo Verde, a dependência das iniciativas internacionais para adaptação e mitigação pode ser constatada nas entrelinhas dos programas, projetos elaborados ou nos PEDSs.

O encaminhamento da política de transformação da matriz energética serve como um exemplo. Na ocasião da 69ª sessão da AGNU (2010), o então Primeiro-Ministro José Maria Neves afirmou que Cabo Verde “pretende atingir 25% de penetração de energias renováveis em 2011 e 50% em 2020” (JMN, 2010). Essa meta acabou não sendo cumprida, e em janeiro de 2020 a produção de energia elétrica renovável no país não alcançou 30% do total por conta de limitações no financiamento e outras condicionantes externas. O provável é que a meta ambiciosa de 50% de fontes renováveis para 2020 foi definida pensando nos fundos de financiamentos internacionais, uma vez que internamente o país não dispõe de capacidade para suportar tais investimentos.

Assim como no planejamento energético, grande parte das estratégias estatais de adaptação às mudanças climáticas são dependentes dos impulsos externos. Além disso, a graduação de Cabo Verde ao grupo de Países de Renda Média feita em 2007 pela ONU dificulta o acesso aos recursos internacionais que priorizam Estados de mais baixa renda. Asemana (2019) argumenta que a graduação ocorreu quase que em simultâneo com a crise financeira global de 2008 que afetou muitos países parceiros de Cabo Verde, reduzindo ainda mais as fontes de apoio e cooperação internacional. Seu estudo concluiu que mudou a “natureza da ajuda externa para o país”, ou seja, diminuíram os subsídios e aumentaram os empréstimos, investimentos privados e endividamento do país (A SEMANA, 26/07/2018). É possível que isso tenha impactos negativos não só para as áreas sociais (como educação e saúde), mas também na área ambiental, em especial nas medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

17 Com pontuação no Índice de Governança Global (WGI) de 1,62, o país era o mais bem colocado entre todos os 47 SIDS.

6 ■ Considerações Finais

Enquanto a inércia domina o cumprimento das obrigações acordadas nos acordos internacionais, o mundo estará vivendo sob a ameaça de eventos extremos de consequências devastadoras. Os estudos científicos são poucos otimistas quanto ao desafio de controlar o aquecimento global. De acordo com dados do relatório da Organização Meteorológica Mundial (OMM) publicado em novembro de 2018, os níveis de dióxido de carbono atmosférico no ano de 2017 atingiram 405 partes por milhão (ppm), um nível não alcançado nos últimos três a cinco milhões de anos (WMO, 2018). Além disso, em outubro de 2018, o IPCC publicou seu Relatório Especial sobre o Aquecimento Global (SR15), no qual a principal conclusão é que para atingir uma meta de um aquecimento global controlado de somente 1,5 °C (2,7 °F) são necessárias “mudanças rápidas” e “reduções profundas de no mínimo 45% das emissões de CO₂ em relação aos níveis de 2010 até 2030, atingindo ‘zero líquido’ por volta de 2050 (IPCC, 2018)”.

Os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento têm um baixo nível de emissão de gases do efeito-estufa e pouca expressividade econômica, mas são alguns dos mais ameaçados pelas mudanças em curso. Esses Estados de forma individual teriam pouco poder para pressionar as negociações internacionais sobre as mudanças climáticas. Porém, por meio de coalizões Sul-Sul, em especial a AOSIS, têm sido capazes de formular uma agenda própria de discussões e aumentar sua influência nas negociações globais, pressionando por políticas mais ambiciosas quanto à contenção, mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Algumas das bandeiras da aliança são a obrigatoriedade da meta de controle do aquecimento global em 1,5 °C para 2100, comparado ao nível pré-industrial, além do financiamento e da transferência de tecnologias.

Essa pesquisa apresentou os resultados parciais de uma agenda de pesquisa muito pouco explorada nos estudos internacionais, que é a análise da atuação dos pequenos Estados nas negociações internacionais para as mudanças climáticas. Por meio de fontes primárias, como discursos, relatórios e tratados, encontramos evidências de que esses países podem ter influência relevante nas negociações internacionais.

A agenda climática de Cabo Verde passou a fazer parte da identidade internacional do país, combinando tanto a necessidade de controlar e mitigar ameaças trazidas pelas mudanças climáticas quanto se aproveitar de possíveis benefícios dela oriundos, como a transferência de recursos e de tecnologia. O discurso dos pequenos países insulares em geral tem forte apelo emocional e moral. Durante a COP-15, o representante de Cabo Verde, ao defender um acordo robusto e imediato, afirmou: “Ao cabo, compartilhamos a mesma casa” (*apud* CORNELOUP; MOL, 2013, p. 10.). No mesmo evento, falando a respeito do grupo dos SIDS, o representante dos Estados Unidos declarou: “ninguém têm preocupações mais legítimas do que eles”.

Sem negligenciar medidas de redução das emissões, para o que não possui obrigações internacionais, os esforços individuais de Cabo Verde estão centrados em políticas adaptativas. Com a participação na AOSIS, o país optou pela cooperação para fazer face aos inúmeros impactos negativos das mudanças climáticas no país. Coopera-se com países do Sul na formação de posições comuns de negociação e coopera-se com o Norte, na busca de recursos e investimentos. Porém, para um país historicamente dependente da ajuda externa, a graduação em 2007 ao grupo de países de desenvolvimento médio, fruto do aumento da renda *per capita*, reduziu o acesso a recursos destinados aos países menos desenvolvidos, impactando a estabilidade econômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Ana Carolina Silva. De atores coadjuvantes a protagonistas: a atuação da AOSIS no Regime Internacional de Mudança Climática. TCC. .A Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- AKKERHUIS, Wanja. The Alliance of Small Island States and the Struggle Against the Tide of the Times: the Success of Leadership Strategies in a warming world. Bachelor project. Leiden University, Leiden, June 2019
- AOSIS-a. About AOSIS. disponível em: <https://www.aosis.org/about/> acesso em: 11 de jan. de 2020.
- AOSIS-b. Member States. disponível em: <https://www.aosis.org/member-states/>. acesso em: 11 de jan. de 2020.
- ASEMANA. Especialista: Transição de Cabo Verde a país de desenvolvimento médio causa perda de subvenções internacionais e sobre-endividamento, publicado em: 26 Julho 2019, disponível em: <https://www.asemana.publ.cv/?Especialista-Transicao-de-Cabo-Verde-a-pais-de-desenvolvimento-medio-causa&ak=1> , Acesso: 25 de Jan de 2020.
- BANCO MUNDIAL. Cabo Verde. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/cabo-verde>>. Acesso em 16/04/2020.
- BARROS, Iara Jassira Costa; NÓBREGA, Rodolfo Luiz Bezerra, CEBALLOS, Beatriz Susana Ovruski de e GALVÃO, Carlos de Oliveira. Sistemas de captação de água de chuva em comunidades rurais da ilha de Santiago - Cabo Verde, IX Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste, 2008.
- BIERMANN, Frank; ABBOTT, Kenneth; ANDRESEN, Steinar, et alii. Navigating the Anthropocene: improving earth system governance. Science, 2012, vol. 335, no 6074, p. 1306-1307.
- BODANSKY, Daniel. The history of the global climate change regime. In: International relations and global climate change. LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F (ed). Londres: The MIT, 2001. p. 23-40.
- BRAGA, Patricia Benedita Aparecida; LANZA, Fabio. Tuvaluanos desassistidos globalmente em face da mudança climática: documentos oficiais, direitos humanos e o “não futuro”? in: rev. Ambiente & Sociedade, vol.19 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2016
- CLIMATEWATCH. CLIMATEWATCH Data. 2020. Disponível em: <<https://www.climatewatchdata.org/>>. Acesso em 16/04/2020.
- CORNELOUP, Inés DE AGUEDA; MOL, Arthur PJ. Small island developing states and international climate change negotiations: the power of moral “leadership”. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, v. 14, n. 3, p. 281-297, 2014.
- COSTA, Suzano. A política externa cabo-verdiana na encruzilhada atlântica: entre a África, a Europa e as Américas. In: ÉVORA, I.; FRIAS, S. (Coord.) Seminário sobre Ciências Sociais e desenvolvimento em África. Lisboa: CEsA-ISEG-UTL, 2011. Cap. 16, p. 221-257.

- EEAS. A União Europeia renova Protocolo do Acordo de parceria de pesca sustentável com Cabo Verde. Comunicado de Imprensa. 17/10/2018. Disponível em: https://eeas.europa.eu/delegations/guinea/52312/uni%C3%A3o-europeia-renova-protocolo-do-acordo-de-parceria-de-pesca-sustent%C3%A1vel-com-cabo-verde_pt. Acesso em 23/01/2020.
- ELLIOT, Lorraine. The global politics of the environment. Londres: Macmillan, 1998.
- ECKERSLEY, Robyn. Global Environmental Politics. In: An introduction to international relations, DEVETAK, Richard; BURKE, Anthony, GEORGE, Jim. (Orgs), 2nd ed. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. p. 462- 474.
- ESTADO DE SÃO PAULO, O. Editorial. 30/8/2007.
- FERNANDES, Ermelindo P. Os Problemas Ambientais em Cabo Verde: Políticas e Medidas de Protecção Ambiental- Estudo do Caso Comparativo “Praia Vs São Salvador do Mundo. FCSH, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2011.
- FLORES, Isabella Onzi et al. A efetividade do regime internacional de mudanças climáticas frente aos desafios do antropoceno. 2017.
- GIDDENS, Anthony (2011) The Politics of Climate Change. Cambridge: Polity Press.
- GONÇALVES, António M. Política Externa de Cabo Verde 1975 a 2008. Universidade Lusíada de Lisboa, Lisboa, 2010.
- HALLDING, Kars. Together alone: BASIC countries and the climate change conundrum. Nordic Council of Ministers, 2011.
- IPCC. Climate Change. The IPCC Scientific Assessment. 1990.
- IPCC. Summary for Policymakers.** Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf>. Acesso em 28 de abril de 2020.
- IPCC. Summary for policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/> acesso: 15 de jan. de 2020.
- IPCC. Summary for policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/> acesso: 15 de jan. de 2020.
- KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. Rev. Sociol. Polit. 2012, vol.20, n.42, pp. 93-110.
-

- LAZZARI, Bianca Dall'asta. O aumento do nível do mar e o caso dos microestados insulares: possíveis soluções no direito internacional. Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis, 2015.
- MADEIRA, João Paulo. Cabo Verde: Geopolítica e projeção de um pequeno Estado Insular na África Ocidental: in. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.4, n.8, Jul./Dez. 2015 | p.59-79.
- MOREIRA, Helena Margarido. A Formação da Nova Geopolítica das Mudanças Climáticas. VI Encontro Nacional da ANPPAS, Belém, 2012.
- NARAYAN, Rita. AOSIS ministers lay out priorities ahead of week, in: looptonga. 8 dez. de 2015, disponível em: <http://www.looptonga.com/content/aosis-ministers-lay-out-priorities-second-week-talks> acesso: 17 de Jan. de 2020.
- NEWELL, Peter. Climate Change. In: An introduction to international relations, DEVETAK, Richard; BURKE, Anthony, GEORGE, Jim. (Orgs), 2nd ed. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. p. 462-474.
- ONUNNEWS. 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt>. Acesso em 20/06/2018.
- OURBAK, Timothée; MAGNAN, Alexandre K. The Paris Agreement and climate change negotiations: small islands, big players. in: Regional Environmental Change. 2017. disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-017-1247-9> . Acesso em: 01 de jan de 2020.
- PEREIRA, Matheus Gomes; DONATO, Manuella. A inserção do Sul Global no debate ambiental: uma análise a partir do Relatório de Founex. In: Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais , v. 2, 2014. p. 70-86.
- PNUMA, Emissions Gap Report 2019: Publicado em novembro de 2019. disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso: 17 de jan. de 2020.
- RIBEIRO, Wagner Costa. A Ordem Ambiental Internacional. São Paulo: Contexto, 2010.
- RIO+20. Relatório à Conferência Rio+20. 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20.html>. Acesso em 30/01/2020.
- RTC. Entrevista com Luís Filipe Tavares Ministro dos Negócios Estrangeiros. 20/10/2018. Disponível em: http://www.rtc.cv/index.php?paginas=47&id_cod=72515. Acesso em: 23 de jan. de 2020.
- SANTOS, Marcelo. Global justice and environmental governance: an analysis of the Paris Agreement. Revista Brasileira de Política Internacional, 60(1): e008, 2017
- SAUNDERS, Nicholas. Climate Change Adaptation Finance: Are the Most Vulnerable Nations Prioritized? SEI, 2019. Disponível em: <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2019/04/climate-change-adaptation-finance-are-the-most-vulnerable-nations-prioritised.pdf>. Acesso em 23/01/2020.
-

- SCHIMITT, Thales Jéferson Rodrigues; GONÇALVES, Verônica Korber. A migração ambiental no regime internacional de mudança climática sob a perspectiva da AOSIS: Rev. Conversas e Controvérsias V. 6, N. 1, JAN-JUN. 2019.
- SEMANA, A. Especialista: Transição de Cabo Verde a país de desenvolvimento médio causa perda de subvenções internacionais e sobre-endividamento. 26/07/2019. Disponível em: <https://www.asemana.publ.cv/?Especialista-Transicao-de-Cabo-Verde-a-pais-de-desenvolvimento-medio-causa&ak=1>. Acesso em 25/01/2020.
- SIDI, 2020. Report Of The Global Conference On The Sustainable Development Of Small Island Developing State. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20120213104151/http://www.sidsnet.org/docshare/other/BPOA.pdf>>. Acesso em 3 de maio de 2020.
- TOLENTINO, A. A Construção de um “País Inviável”. A VOZ: Semanário Independente de Cabo Verde, n. 1, p. 2-3, 2015.
- TONRA, BEN. Les petits pays ont aussi une politique étrangère. In: CHARILLON, Frédéric (dir.). **Politique Etrangère: Nouveaux regards**. Paris: Sciences Po, 2002. pp. 331-360.
- UNCTAD. Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, third session. Santiago do Chile, 1972. Disponível em: https://unctad.org/en/Docs/td180vol1_en.pdf. Acesso em 14 de Jan de 2020.
- UNFCCC. Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions, 2016. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/eng/02.pdf>. acesso: 15 de jan 2020.
- UNFCCC. 2018. Mecanismo Internacional De Varsovia Para Las Pérdidas Y Los Daños. Disponível em: <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Poster%20WIM%20structure%20spanish.pdf>>. Acesso em 17/01/2020.
- UNITED NATIONS. Climate change: What is the Paris Agreement? 2019. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/what-is-the-paris-agreement>. Acesso em: 26/12/2019.
- UNITED NATIONS. SIDS. 2020a. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids/list>>. Acesso em 14 de jan. de 2020.
- UNITED NATIONS. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Cabo Verde. 2020b. Disponível em: <<https://cabo Verde.un.org/index.php/pt/33731-plano-estrategico-de-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em 30/01/2020.
- VIOLA, Eduardo. A Evolução do Papel do Brasil no Regime Internacional de Mudança Climática e na Governabilidade Global. Revista Cena Internacional, Brasília, n. 6, p. 2-25, jun 2004.
- _____. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2002, vol. 17, no 50, p. 25-46.

_____; FRANCHINI, Matias; RIBEIRO, Thaís Lemos. Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of major powers. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2012, vol. 55, p. 9-29.

WMO. Statement on the state of the global climate in 2018. disponível em: https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=20799#.XjUV0mhKjIW Acesso em 25 de jan. 2020

POR QUE E PARA ONDE OS GUINEENSES ESTÃO MIGRANDO? Uma proposta de análise do estado da arte de estudos sobre migrações na Guiné-Bissau

Juliana Vitorino - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)
Mamadu Cissé - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Resumo

Este artigo foi construído a partir da necessidade de sistematização e compreensão acerca das grandes tendências nos trabalhos que abordam a mobilidade humana da Guiné-Bissau. Partindo de uma contextualização histórica do país e de seus estudos sobre migração, criamos nexos teóricos e epistemológicos que guiaram e ainda guiam o entendimento sobre os deslocamentos humanos da Guiné-Bissau. A revisão sistemática de literatura foi o método escolhido e, assim, foi feita a coleta de mais de 60 títulos que forneceram dados de produções acadêmicas, de Organismos Internacionais e Estados. Este artigo tem como objetivo geral, descrever e analisar o estado da arte de estudos sobre processos da mobilidade dos guineenses. De forma complementar, buscamos também responder, por qual motivo e para onde os guineenses estão migrando.

Palavras-chave: Guiné-Bissau; Estudos migratórios africanos; Migrações guineenses; Teorias migratórias.

Abstract

This article was made by the need of systematization and understanding of the major trends in works that address human mobility in Guinea-Bissau. Starting from a historical contextualization of the country and its studies on migration, we created theoretical and epistemological links that guided (and still guides) the understanding about human displacement in Guinea-Bissau. The systematic literature review was the method chosen and, thus, more than 60 titles that provided academic productions data and official data of States and Organizations were collected and analyzed. The general objective of this article is to describe and analyze the state of art on Guinean mobility processes. In addition, we also seek to answer for what reasons and where Guineans are migrating.

Key words: Guinea Bissau; African migratory studies; Guineans migrations; Migrations theories.

1. Introdução: a Guiné-Bissau e outras dinâmicas migratórias

“A história da humanidade é a história das migrações e de suas consequências”¹

Carlos Fouquet

Situada na Costa Ocidental africana e limitada ao Norte pela República do Senegal e ao Sul e Leste pela da Guiné-Conacri, tendo sua zona costeira totalmente abrangida pelo oceano Atlântico Sul; a Guiné-Bissau, hoje com cerca de 2 milhões de habitantes, é um território que, desde seus primórdios, esteve inserido nas rotas do dinâmico e circular movimento migratório desta sub-região africana. A propósito, o estudo sobre políticas públicas voltadas para a área das migrações no espaço da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) aponta que:

A migração na África Ocidental faz parte da sua história, cultura e do seu dia-a-dia. Atualmente oitenta e quatro por cento dos fluxos migratórios têm lugar dentro da região e contribuem assim para a integração regional e para reforçar ainda mais a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Esta migração sul-sul é sete vezes maior do que os fluxos migratórios de países do Oeste Africano para outras partes do mundo. (CEDEAO, 2016, p. 4).

Assim, tanto nas épocas que o país era parte do reino de *Kaabu* – vassalo do outrora imponente Império de Mali – quanto nos séculos que esteve sob a denominação da Guiné Portuguesa, isto é, durante a vigência do imperialismo colonial português, estas rotas migratórias nunca deixaram de existir, como diz Ângela Coutinho:

[...] entre as correntes migratórias para o continente africano, a que se dirigia para a Guiné-Bissau era

das mais antigas e que as ligações históricas entre os dois territórios explicam este fenómeno. Assim, havia não somente comerciantes cabo-verdianos na costa da Guiné desde o início dos contatos portugueses na região, na primeira metade do século XV, mas também funcionários públicos, [...]. (FURTADO, 1993, p. 73 apud COUTINHO, 2012, p. 6).

Em conformidade com estas dinâmicas sub-regionais e, de certa forma, globais, a Guiné-Bissau também tem sido palco de notáveis e complexos movimentos migratórios; isto se revela tanto no contexto interno com o fenómeno do êxodo rural ou superpovoação de certas regiões urbanas, quanto no aspecto externo que, por sua vez, envolve processos migratórios intra-regionais e internacionais, como apontam os estudos do Instituto Nacional de Estatísticas da Guiné-Bissau (INE-GB):

...muitas movimentações, sobretudo das camadas mais desfavorecidas das populações do meio rural em direção aos centros urbanos em busca de melhores condições de vida, sem falar dos indivíduos que optaram pela emigração, quer por motivos políticos, quer por razões econômicas (INE-GB, 2009, p.11).

No tocante à escala global e em conformidade com a realidade evidenciada pelos processos históricos da humanidade, nota-se que o passado/presente da humanidade, de fato, têm sido marcados pelas diversas e complexas mobilidades migratórias. A título de exemplo, lembramos a sempre citada povoação dos continentes, cujo início leva-nos aos deslocamentos de África para o resto do mundo há cerca de 20–60 mil anos². Dito de outra forma, como já apontara Fouquet (2002), toda “a história da humanidade é a história das migrações e de suas consequências”.

Cabe, ainda, citar alguns dos grandes movimentos migratórios do século XV que tiveram lugar no continente africano e fora dela, como o expansionismo

1 FOUQUET, Carlos. (1974), *O imigrante alemão e seus descendentes no Brasil (1808-1824-1974)*. São Paulo, Instituto Hans Staden/ Federação dos Centros Culturais. [Apud V. BIVAR, cf. ref.]

2 Ver verbete de 2019 sobre a migração humana na enciclopédia online “Britannica Escola”. Disponível em: <<https://escola.britannica.com.br/artigo/migração-humana/481905>>. Acesso em: 28 de dezembro de 2019.

européu que originou o tráfico transatlântico de escravizados, a emigração dos europeus para as Américas, os acelerados deslocamentos da segunda metade do século XX das ex-colônias africanas para países do novo mundo, agora independentes, e suas respectivas metrópoles coloniais europeias.

Desde os anos 70, a globalização neoliberal conduziu a uma desigualdade econômica e à centralização da riqueza e do poder nas mãos dos dominadores “países desenvolvidos” do Norte. Como resultado, fluxos migratórios históricos foram invertidos: brasileiros agora migram para Portugal, EUA e Japão (dentre outros destinos), enquanto argentinos e equatorianos migram para Espanha e Itália. (CASTLES, 2010c, p. 14).

Somada aos efeitos da globalização apontados por Castles (2014), esta ligeira inversão dos vetores migratórios pode ser explicada por outras razões históricas como o fortalecimento do velho corredor colônia-metrópole. Fortalecimento porque a liberdade da mobilidade entre as metrópoles e suas respectivas colônias era mais restrita nos períodos de vigência da dominação colonial. Algo que, convém notarmos, não foi totalmente diluído nem nos dias atuais, como colocado por Margarida Calafate Ribeiro no seu mais recente artigo:

O fim dos impérios ultramarinos europeus – com processos de descolonização muitas vezes pautados por conflitos armados e insurreições – foi trazendo para a Europa, ao longo das décadas de 60, 70 e 80, importantes fluxos populacionais, num processo marcado por deslocamentos, ambiguidades, integração, mas também fraturas, exclusões, segregação, invisibilidade, trauma e novas e complexas identidades – repatriados, *pieds noirs*, retornados, ex-combatentes das guerras coloniais, ex-colonizadores, ex-colonizados, refugiados das guerras civis, imigrantes. (RIBEIRO, 2019, on-line).

Assim, uma marca dos novos tempos é a diminuição de linhas de distanciamento, corredores e fluxos migratórios compostos por pessoas enfrentando as mais diversas situações e emergências. Além disso, está em curso

uma expansão dos elementos motivadores da mobilidade que precisam ser observados com muito mais cuidado para que os estudos levados a cabo no campo da Sociologia das Migrações ajustem suas precisões, especialmente, quando o objeto das discussões for o caso do continente africano, por conta das lacunas investigativas e particularidades deste continente que abordaremos mais à frente.

1.1. As Diretrizes que Fundamentam e Orientam este Artigo

Este artigo assinala o avanço de uma linha de pesquisa assumida em 2019, cuja agenda está centrada na abordagem sobre os processos migratórios da Guiné-Bissau no contexto das dinâmicas intra-regionais na África Ocidental. Uma das principais inquietações foi a constatação de uma grande tendência dos trabalhos disponíveis – dentro dos recortes que se propôs analisar naquela oportunidade – abordarem com mais frequência os deslocamentos migratórios para exterior do continente africano, concretamente para países europeus. O presente trabalho visa, em parte, formular noções quanto a consistência desta primeira constatação.

Outrossim, ficou explícito que embora a produção científica nacional tenha baixado de caudal, muito por conta do enfraquecimento das atividades da Revista Soronda, editada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas da Guiné-Bissau (INEP-GB), que vinha enfrentando dificuldades desde os anos pós-guerra civil de 1998³ no país. Mesmo nesta conjuntura, houve um esforço contínuo para desenvolvimento de trabalhos acadêmicos voltados às migrações. Isto se deve não só as atividades dos pesquisadores e/ou universitários nacionais, mas também a estrangeiros e às

3 Sobre o conflito civil e militar e as migrações dali oriundas, vide: COSTA, Paulo Manuel; SOUSA, Lúcio. (2018), “40 Anos de Independências: Migrações forçadas e regimes de asilo nos PALOP (1975-2013)”, *Cadernos de Estudos Africanos*, no. 35: 89-108.

instituições universitárias internacionais, nomeadamente as de Portugal e Brasil. (cf. fig. 2).

O principal problema de não termos soberania sobre nossas próprias agendas de pesquisa reside no fato de que as entidades internacionais visam atender suas demandas por levantamentos estatísticos que possam facilitar o direcionamento de suas atuações. Como se deve imaginar, se por um lado esses *surveys* são excelentes em dados e informações consistentes recolhidas no campo; por outro, acabam trazendo pouco contributo para o debate teórico-epistemológico, uma vez que sempre têm foco virado para coleta de sensos que são mais facilmente quantificáveis e também são operacionalizados a partir da burocracia e modelos exógenos que visam subsidiar a atuação de seus financiadores supranacionais – União Europeia, FMI, OIM, UNFPA e outras agências da ONU constituem alguns exemplos.

Assim, este estudo encontra sua principal justificativa na necessidade de procurar compreender quais são as linhas gerias e grandes tendências nos trabalhos que abordam a mobilidade humana na Guiné-Bissau e como tem sido a evolução destes estudos, numa tentativa de identificar lacunas para futuras contribuições ou simplesmente pela necessidade de uma documentação consolidada do histórico das pesquisas, sendo que a revisão sistemática da literatura cumpre bem esse papel e espera-se que sua aplicação nos possibilite ilustrar um panorama preciso sobre o estado da arte deste campo e contexto de estudos.

2. Aportes Metodológicos Aplicados

Para operacionalizar os intentos deste artigo, primeiro, fez-se uma revisão teórica do conceito “migração” por meio de pesquisa bibliográfica que considerou levanta-

mentos de estudos tanto de ordem qualitativo quanto quantitativo ou até mesmo de métodos mistos. Com base nisso, lançamos olhar sobre as produções acadêmicas com autoria dos pesquisadores guineenses e estrangeiros, nomeadamente sobre quais métodos, teorias, categorias de análise, regiões, etc. são predominantemente utilizadas nestas produções. (cf. figs. 2, 3, 4 e 5).

Por fim, damos enfoque a forma que esta abordagem tem sido feita por parte das entidades governamentais nacionais e internacionais, propondo discussões acerca dos marcos legais tanto internos quanto externos. Este esforço foi necessário para viabilizar uma revisão de literatura abrangente sobre os estudos migratórios guineenses e, assim, compreender sobre quais bases poderão ser construídas novas explicações e propostas epistemológicas que avancem e aprofundem, com rigor e especificidade necessária, as agendas de estudos e pesquisas neste campo.

Por questões de exequibilidade, adotou-se o método comparativo de natureza explicativa na busca de possíveis nexos entre as linhas teóricas seguidas pelas fontes selecionadas e as chamadas “leituras teóricas mais recentes” (DURAND; LUSSI, 2015). Esta perspectiva buscou compreender os fatores e causas que motivam os fluxos migratórios em análise, sendo que os principais achados foram sintetizados no tópico “resultados” apontados pelas bibliografias lidas.

Através da revisão sistemática da literatura, partimos dos primeiros estudos e artigos seminais disponíveis que constituem fontes primárias sobre a migração dos povos autóctones que habitavam a região hoje correspondente à República da Guiné-Bissau. Posteriormente, utilizamos fontes secundárias de autores que embasaram nos primeiros trabalhos para expandir esse campo de estudos no país. Foi à luz destas bibliografias que elaboramos as cinco “tabelas síntese do estado da arte”, expondo as respectivas análises quali-quantitativas.

acerca dos conceitos, ideias e principais teorias em voga nos estudos migratórios guineenses.

A seleção dos textos para revisão sistemática consistiu em duas fases principais: na primeira foram destacadas questões como língua de publicação dos trabalhos – sendo que o português apareceu em quase totalidade dos casos – recortes espaciais e temáticos que estariam mais próximos de viabilizar respostas à nossa pergunta de partida, estes constituem os principais critérios de inclusão. Na segunda fase, procuramos aplicar os critérios de exclusão, descartando o máximo possível de contribuições que não tenham sido geradas nas pesquisas revista por pares, tanto que a maioria dos trabalhos utilizados são resultados de investigações para dissertações de mestrado, teses de doutorado, monografias, livros,

papers apresentados em eventos, artigos publicados em periódicos científicos e outros tipos de contribuições, nomeadamente estudos oriundos de instituições que encomendam censos para subsidiar suas atuações. (cf. fig. abaixo).

Para obtenção dessas fontes, foram realizadas buscas em sites de organizações, plataformas de revistas, bases de dados de periódicos e repositórios de instituições acadêmicas. Isto resultou na seleção de um número superior a 60 títulos. E como já foi mencionado, dentre as obras constam: teses, livros, dissertações, artigos científicos e de jornais, monografias, documentos oficiais, relatórios, etc. aos quais fizemos leituras e sínteses antes da redação do presente artigo.

Figura 1. Tabela síntese do estado da arte (nº 1) – Mapeamento dos tipos de fontes consultadas.

Tipos de fontes	Total em nº de ocorrências
Artigos	31
Monografias/Dissertações/Teses	9
Surveys/Relatórios/Documentos institucionais	8
Trabalhos em eventos científicos	8
Livros	7
Total acumulado	63

Fonte: Elaboração própria com base nos títulos coletados durante a pesquisa bibliográfica.

Quanto a escolha das organizações, optou-se pela ONU/OIM, Observatório das migrações ACP, UA, CEDEAO e CPLP, por serem amplamente abrangentes e por nos proporcionarem o máximo de flexibilidade nos materiais disponíveis para consulta em seus domínios na internet. Como se vê, dentre estas organizações temos as de caráter sub-regional, continental, mundial e um que é intercontinental, porém sem a envergadura da ONU. Este é o caso da ACP que possui a vantagem de ser heterogênea e proporcionar uma análise menos macro do que a ONU/OIM e mais ampla do que CEDEAO ou UA, por exemplo.

A partir das colocações de Castles (2010c); Durand e Lussi (2015), percebe-se que as pesquisas desenvolvi-

das pela academia têm contribuído e orientado ações de governos e entidades que lidam com questões migratórias, como se viu nas contribuições das universidades e centros de pesquisas para subsidiar a elaboração das posições da África e América Latina nas negociações do “Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular” (BAENINGER, 2018; MAIYEGUN, 2019). O nosso estudo não está isento dessas pretensões e por isso julgamos ser pertinente a utilização das contribuições provenientes destas organizações que definem uma parte considerável de marcos legais dos fluxos globais das migrações.

No concernente ao nosso objetivo geral, que consiste em descrever e analisar o estado da arte de estudos sobre pro-

cessos da mobilidade dos guineenses, busca-se compreender se os estudos migratórios guineenses têm seguido a cartilha das grandes tendências globais – isto é, com foco em aspectos macro e viés econômico com guinada para teor sociocultural nos últimos tempos. Os estudiosos das migrações guineenses teriam adotado uma direção diferente desta? A confirmar-se, qual teria sido, então, o *modus operandi* presente nesses estudos? Em suma, buscamos responder, através da revisão do estado da arte dos trabalhos acadêmicos já produzidos, “Por qual motivo e para onde os guineenses estão migrando?”

3. O Nascimento de um Campo de Estudo: velhos problemas e novas formulações teórico-analíticas

Partindo da ideia de que as grandes transformações no percurso histórico da humanidade foram viabilizadas pelos processos de mobilidade dos seres humanos, pode-se dizer que a migração tardou para se formular enquanto um campo de estudos independente. Em comparação com estudos e autores clássicos das grandes áreas que hoje compõem as Ciências Sociais, as migrações foram negligenciadas enquanto objeto de estudo capaz de render debates teóricos e nexos empíricos por si só.

Em um *paper* apresentado no XII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), as cientistas sociais Sasaki e Assis (2000) apontam que autores como Malthus, Marx, Weber e Durkheim viam as migrações como uma simples consequência do desenvolvimento do capitalismo, da industrialização e urbanização. Na concepção destes clássicos, bastava resolver os problemas maiores – capitalismo, industrialização e urbanização – para sanear automaticamente uma das inquietações secundárias – as migrações.

As pesquisas acadêmicas sobre as migrações tiveram seus estudos introdutórios, segundo Almeida e Rosenfield (2018), nos primórdios do século XX, representando um marco que introduziu as primeiras contribuições teóricas acerca dos debates ligados às emigrações enquanto um campo de estudos autônomo das Ciências Sociais. Foi um marco essencial para o que mais tarde viria a ser chamado da Sociologia das Migrações.

Assim, segundo Fátima (2010), dos estudos de Ravenstein (1876, 1885), com estabelecimento de “As leis das migrações” na qual fala dos fatores de repulsão-atração⁴ até a introdução das questões migratórias na agenda das Ciências Sociais, com o clássico estudo sobre “Camponeses emigrantes poloneses na Europa e na América” da autoria de William I. Thomas e Florian Znanieck, houve sempre um esforço pela compreensão dos complexos processos migratórios.

Retornando ao debate acerca das teorias, podemos considerar que elas estão divididas em dois grandes grupos, como foi exposto por Peixoto (2004): as Microsociológicas – apoiadas nas teses weberianas, dando mais ênfase ao papel do sujeito como autor para fazer leitura racional da realidade e decidir sobre sua mobilidade; e as Macrosociológicas, que privilegiam análises embasadas no impacto que os fatores coletivos podem exercer na decisão de um ser social migrar ou não, por conta disso o autor salienta que as influências da escola durkheimiana são mais usadas nesta última.

Dentre estas teorias, surgem as abordagens econômicas, que albergam operadores conceituais como: repulsão-atração, capital humano, mercado de trabalho e, de

⁴ Ernest George Ravenstein foi um cartógrafo e geográfico germano-inglês que apesar de ter nascido na Alemanha, viveu na Grã-Bretanha onde produziu os seus estudos, justamente baseados nas migrações entre a Inglaterra e o País de Gales. Em 1876 defendeu as suas ideias na *Geographical Magazine* e mais tarde, em 1885 e 1889, no *Journal of Statistical Society*, estes estudos resultariam na elaboração do modelo de repulsão-atração – Push-Pull, do original em inglês – e na consequente produção do célebre e pioneiro estudo intitulado “The Laws of Migration”.

certa forma, a teoria do sistema mundo. Por seu turno, as visões sociológicas, que mais têm incorporado os aportes pós-coloniais, tomam como decisivos os fatores de ciclo de vida, trajetória social, instituições sociais, redes migratórias, laços étnicos e sociais.

Perante este debate, a nossa preferência recai na abordagem pós-colonial por esta ter introduzido mais variáveis a serem consideradas e também porque é a corrente que incorpora melhor as “leituras teóricas mais recentes” para entendimento do movimento migratório. Esta escolha se justifica a partir do entendimento de que em uma análise sociológica, quanto mais dimensões de um dado fenômeno forem ponderadas, fica-se mais próximo da “compreensão total” de sua complexidade.

Como nos foi evidenciado pelos estudos do Castles (2010c), Durand e Lussi (2015), PNUD (2009) citado pela Arieche kitiane (2012) e vários outros, o interesse pelos estudos migratórios tem crescido em níveis acelerados, e isto se comprova pelo exponencial aumento dos centros/grupos de pesquisa, cursos específicos da área em diversas universidades, criação de diversos *think tanks* com foco em debates migratórios, eventos científicos e revistas que têm contribuído para o aprofundamento destas discussões em várias redes transnacionais de produção e compartilhamento de conhecimentos marcados por uma forte interdisciplinaridade entre as mais diversas áreas das Ciências Sociais.

Esta dinamicidade pautada numa abordagem interdisciplinar tem permitido interessantes debates teórico-empíricos. A própria Sociologia das Migrações teve seu advento ligado a produção, acúmulo e compartilhamento de saberes entre diversas tradições disciplinares nas Ciências Sociais e Humanas, tais como: Antropologia, Ciência Política, História, Demografia, Economia, a própria Sociologia e dentre várias outras áreas. (MONSMA; TRUZZI, 2018).

Com isso, pretendemos buscar uma pluralidade de enfoques ao desenvolver estudos sobre as migrações e não apenas aquele restringido num olhar macro que passa a sensação de que a dinâmica migratória predominante é aquela que concentra seus vetores para o Ocidente. Estas narrativas, por vezes, podem servir de retórica para legitimar um discurso que aponta aquela região como invadida e ameaçada pelos migrantes, abrindo espaço ao interesse político-ideológicos que visam incrementar políticas securitizadoras no agenciamento das migrações. Já os dados apontam que o quadro mencionado acima é uma tentativa de subvalorizar a forte circularidade das migrações no Sul global, como aponta o estudo da CEDEAO (2016), entre 75-80% de toda mobilidade da África subsaariana ocorre entre países africanos, sem mencionar os fluxos latino americanos ou asiáticos.

Hodiernamente, nota-se que as teorias macroeconômicas têm apresentado limitações em produzir explicações suficientes perante a complexidade que as migrações assumiram no contexto atual, analisando o momento pelo qual passam as teorias clássicas, Massey, Arango, Hugo, Kouaouci, Pellegrino e Taylor (2005, p.3) citados pelo Castles (2010c, p.12), concluem que:

Os conceitos teóricos, agora empregados pelos cientistas sociais para analisar e explicar a migração internacional foram elaborados, inicialmente, na era industrial e refletem seus regimes econômicos particulares, suas instituições sociais, tecnologia, demografia e políticas... A abordagem clássica entrou agora em um estado crítico, desafiado por novas ideias, conceitos e hipóteses.

Em decorrência disso, surge a necessidade dos estudos das migrações nos nossos dias serem interdisciplinares e diversificados em termos de análises, apropriando-se dos aportes teórico-empíricos

pós-coloniais que sugerem um campo de variáveis mais amplo que, consequentemente, estarão mais próximas de entender a complexidade do processo, na medida que consideram questões da diversidade cultural, identidade, gênero, religião, geração, tradição, raça, classe e/ou estrato social, dentre outros (PATARRA, 2006; CASTLES, 2010c; DURAND; LUSSI, 2015). (cf. fig. 5).

3.1 Ponderação Teórica versus Imediatismo das Atuações Políticas

Na contramão dos debates acadêmicos, as visões securitizadas, alarmistas e imediatistas de governos nacionais e certas organizações internacionais⁵ que lidam com questões da mobilidade humana têm dado pouca atenção e talvez até podem afetar o real contributo que as análises teóricas são capazes de agregar para o atual contexto das migrações.

Num *paper* publicado na revista Lua Nova, Brancante e Reis, (2009, p. 3) colocam que a securitização das agendas migratórias é “o processo político e intelectual de identificação de um objeto como ameaça, concluindo, assim, que o assunto deve passar a constar no domínio (e na agenda) da segurança”. Em outras palavras, poderíamos mobilizar os conceitos do Michel Foucault para compreender que ela consiste na operação em que os órgãos estatais decidem – por meio de modelos seletivos baseados em biopoder e biopolítica (FOUCAULT, 1997; 1999) – que pessoas/grupos são bem-vindos/nocivos para suas sociedades.

Neste sentido, Avtar Brah⁶ já chamava atenção, desde 1996, sobre os perigos que surgem a partir do momento que certas concepções cristalizadas do nacionalismo se apropriam das noções de raça, nação e identidade étnica, constituindo uma poderosa arma para rechaçar tudo o que é estrangeiro, por extensão imigrante.

Vale exemplificar o caso da securitização das migrações ocorrido durante a constituição das pastas da nova comissão europeia⁷ eleita em maio de 2019, onde foi proposto a criação de um órgão sob denominação de “Proteger nosso estilo de vida europeu” e que irá coordenar os assuntos de “segurança” e “migrações”, fato que suscitou muita polêmica e denúncias, originando a troca da palavra “proteger” por “promover” numa clara postura de mea-culpa e tentativa de minimizar os prejuízos políticos do que uma atuação que preze pela mobilidade segura, regular e ordenada.

De modo análogo, Castles (2010c, p. 14), vai apontar que “os governantes enxergam a migração como um problema a ser resolvido, de preferência buscando formas para evitar que os migrantes abandonem suas terras de origem” como sucede em casos de financiamento de postos de controle e barreiras que entidades e Estados, como União Europeia e EUA, vêm construindo nos países de origem e trânsito das rotas migratórias, adotando políticas e tentativas de impor controle e inibição de mobilidade humana. Ao contrário dos migrantes serem providos acolhimento e integração, eles são vistos como elementos nocivos à segurança desses Estados.

Em síntese, deve-se entender que as migrações são anteriores aos Estados e seus respectivos marcos legais vigentes, logo, ela é um direito natural, por isso que os

5 Organizações Internacionais (bem como suas agências ou agentes globais) que intervêm na abordagem às migrações, são, para os efeitos deste artigo, entendidas enquanto um conjunto de entidades, na sua maioria transnacionais, instituídas para servirem de suporte aos órgãos estatais e instituições internacionais na condução da mobilidade humana. Dentre os quais podemos citar a OIM, ACNUR, UNFPA, FRONTTEX e outras organizações de integração sub-regional e continental – vide OEA, MERCOSUL, UNIÃO AFRICANA, SADC etc. – que têm departamento internos responsáveis por assuntos migratórios.

6 Mapeando a diáspora: Identidades em questão, do espanhol “Cartografías de la diáspora: Identidades en cuestión” é um livro da Avtar Brah, reeditado em 2011 pela editora espanhola Traficantes de Sueños-Mapas. Ele foi publicado pela primeira vez em 1996, pela editora britânica Routledge.

7 Para ler esta matéria na íntegra, acesse a notícia sobre “mudança de nome da pasta polêmica” do dia 13 de novembro de 2019, publicado no portal de notícias “SAPO24”. Disponível em: <<https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/o-estilo-de-vida-europeu-vai-ser-promovido-em-vez-de-protegido-comissao-europeia-muda-nome-de-pasta-polemica>>. Acesso em: 30 dez. 2019.

grandes pactos dedicados a governança migratória global têm o desafio de incorporar os aspectos micro e a própria opinião construída a partir da cosmovisão dos migrantes. Em outras palavras, as políticas migratórias são projetadas a partir de olhares e interesses unilaterais, descartando o elemento humano. O desafio contemporâneo segue sendo o de aliar os âmbitos individual e coletivo como locais de interação/integração de vários mundos e dimensões que afetam os sujeitos migrantes.

4. Contextualizando o Histórico das Produções Acadêmicas sobre os Processos Migratórios na Guiné-Bissau: uma tentativa de propor um mapeamento dos estudos

Antes de avançarmos para o contexto guineense em específico, é importante explicitar de que forma será entendido e interpretado o conceito de migração. Para além da ampla gama de concepções que ainda alimentam intensos debates, neste trabalho, adotaremos as formulações da Arieche Lima (2012), segundo qual as migrações constituem processos sócio-históricos da saída de um lugar para outro – não necessariamente envolvendo países diferentes – que pode durar por intervalos de tempo variados, cujas motivações/condicionantes podem advir dos mais diferentes fenômenos que operam tanto nos lugares de origem, quanto nas sociedades de destino.

Levando em conta os marcos histórico-temporais observados antes e depois da independência da Guiné-Bissau⁸, demarca-se, também, um antes e depois na produção intelectual guineense. Assim, esta sessão está dividida em três partes: período pré-independência

com as publicações do Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, período pós-independência com as pesquisas desenvolvidas pelo INEP-GB e finalmente nos focaremos nas produções hodiernas feitas por pesquisadores nacionais e estrangeiros espalhados por diversas universidades e centros de estudos sediados, principalmente, onde se tem as maiores concentrações da diáspora intelectual guineense – Brasil e Portugal respetivamente. (cf. fig. 2).

4.1 Os três grandes marcos periódicos e as primeiras instituições nacionais de pesquisa

Os primeiros registros que se tem sobre estudos dos processos inerentes à mobilidade humana no contexto guineense datam-se aos anos finais do primeiro meado do século XX, nomeadamente com as atuações do Centro de Estudos da Guiné Portuguesa que através da sua revista científica – Boletim Cultural da Guiné Portuguesa⁹ – publicou 111 números durante quase três décadas, entre 1946 e 1973.

Predominantemente, aquelas produções faziam retratos sobre os movimentos migratórios e censos populacionais¹⁰ para fins essencialmente administrativos, tais como: circunscrição civil, fiscal e eclesiástico, sendo também utilizados para determinação da distribuição geográfica dos diferentes grupos sociolinguísticos que compunham o território na altura. Era frequente a utilização de termos como população não civilizada para se referir aos autóctones ou folclore, quando se fazia

8 O período pós independência abarca, também, outro marco sensível na história da Guiné-Bissau, que é o conflito civil-militar de 1998, período importantíssimo para a análise das migrações recentes no país.

9 De acordo com o portal de acervos históricos: “Memórias da África e Oriente”, mantido pela Universidade do Aveiro, em Portugal, o Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, “órgão de Informação e Cultura da Colónia”, foi criado pelo então Governador da Colónia, Sarmento Rodrigues, em 21 de julho de 1945, conforme portaria publicada no primeiro volume. Deixando de exercer suas atividades em 1973 com o processo da independência da Guiné-Bissau e consequente expulsão das autoridades coloniais. Disponível em: <<http://memoria-africa.ua.pt/Library/BCGP.aspx>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

10 O autor que mais frequentemente publicou estudos sobre migrações, mobilidades e fluxos e censos populacionais no Boletim Cultural da Guiné Portuguesa era o português António Carreira (1952, 1953, 1959, 1960, 1961, 62, 1969).

referência aos seus sistemas culturais. Portanto, o viés etnocêntrico era nítido.

Neste quadro, convém pontuar que estes estudos eram essencialmente da autoria dos historiadores, antropólogos, sociólogos, naturalistas e demais pesquisadores portugueses cuja afiliação teórica-política era fortemente marcada por um cunho positivista e eurocêntrico, sendo sempre orientados a gerar aportes que pudessem subsidiar e legitimar a aplicação das políticas e agenciamento dos interesses imperialistas do então Estado Ultramarino e colonial português.

Contudo, eles tiveram contribuições com relevância e rigor científico válido para os padrões da altura, o que possibilitou a criação – com bastante fôlego – de um corpus empírico-teórico de estudos que pudessem gerar informações e conhecimentos para compreensão do complexo mosaico sócio étnico da então Guiné Portuguesa. Embora tenhamos apontado críticas com ímpeto necessário aos vieses presentes naquelas pesquisas seminais; cumpre citar que a existência dos primeiros registros da composição social e demográfica do país se deve àqueles autores, estudiosos e empregados de órgãos afetos à burocracia do então regime colonial.

O segundo momento fora marcado pela criação do INEP¹¹ em 1984, com missão de dar continuidade as pesquisas no campo das Ciências Sociais e naturais, editando a Revista Soronda que publicou vários artigos que também debatiam os movimentos migratórios ocorridos desde os primórdios períodos da escravização transatlântica (séc. XVI) até aos primeiros anos do século XXI, passando pelo período colonial. Dentre estes trabalhos, podemos destacar o estudo sobre os primeiros escravizados da região da Guiné trafica-

dos para Cuba – David González (1995), as abordagens e dossiês que revisitaram os censos coloniais da sociedade camponesa autóctone – Soronda (1991) e Rui Ribeiro (1986), as problemáticas das mobilidades internas perante o projeto desenvolvimentista – Faustino M'Bali (1989) e mais recentemente cabe citar as contribuições do Fernando Leonardo Cardoso (2002) acerca dos movimentos migratórios e sua contextualização espacial e temporal na Guiné-Bissau.

Numa época fortemente marcada pelo avanço de literaturas que contestavam as narrativas eurocêntrico-coloniais, reivindicando um sistema de saberes e agendas de pesquisa endógenas. A criação do INEP-GB seguiu a tendência das teorias pós-coloniais que estavam em voga e representou uma tentativa de inverter a lógica da “colonialidade do saber” até então presente nas pesquisas desenvolvidas pelo antigo Centro de Estudos da Guiné Portuguesa que eram publicados pelo, agora, extinto Boletim Cultural da Guiné Portuguesa. Embora tenha preservado as produções deste último – adicionando toda documentação produzida durante o período colonial ao acervo do Arquivo Histórico Nacional (AHN) – o INEP-GB sempre esteve alinhado a um projeto epistemológico endógeno, combativo, decolonial e demarcadamente crítico.

Suas pesquisas apontam que antes destes primeiros registros, em períodos mais longínquos, já se tinham pistas e conhecimentos de movimentos migratórios tão dinâmicos quanto aqueles registrados durante a imposição da estrutura colonial, como demonstra os casos da expansão político-religiosa dos grupos etnolinguísticos Fulas e Mandingas – nômades originários do Império do Mali e dos Reinos de Kaabu e Futa Djallon – para atual território da Guiné-Bissau, obrigando as agremiações etno-sociais que ali residiam, Mancanhas e Manjacos, a migrarem para Senegal e mais recentemente para França (CÓ, 2002; GOMES, 2010; ABREU, 2011). Talvez esta longa e histórica experiência migratória explique a

11 Criado pelo governo da Guiné-Bissau, através do decreto n.º 31/84, de 10 de novembro, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP) tem como principal atribuição – segundo a plataforma “Casa Comum” da Fundação Mário Soares – promover a investigação nos domínios da Ciências Sociais e Naturais. Disponível em: <http://casacomum.org/cc/arquivos?set=e_7284#te_7284/t_info>. Acesso em: 23 fev. 2020.

predominância dos Manjacos entre os grupos etnolinguísticos guineenses que mais migram para o exterior.

O terceiro período ocorreu já hodiernamente, nas duas primeiras décadas deste século, sendo marcado por uma grande diversidade de abordagens tanto empíricas quanto teóricas, na medida que mais recortes espaciais passaram a constituir objetos de estudos como também houve uma grande diversificação e avanço no que diz respeito aos aportes teóricos. (cf. figs. 2 e 5).

4.2 Os quatro principais momentos/fases de registros bibliográficos sobre fluxos migratórios

Após abordar os três grandes períodos das instituições e sujeitos pesquisadores que nos possibilitou traçar um panorama geral das bibliografias acerca dos fluxos migratórios guineenses. Agora pretende-se detalhá-las em quatro momento. Cumpre salientar que estas divisões foram criadas para facilitar a exposição sequencial das informações e achados da revisão sistemática da literatura. Portanto, não constituem postulados unânimes ou abordagens presentes nas bibliografias dos pesquisadores deste assunto.

Os primeiros movimentos migratórios dos povos que compunham o território da atual República da Guiné-Bissau deram-se por volta do século XII, sendo que tinham uma característica essencialmente nômade que gerou um encontro conflituoso entre os diversos grupos sociolinguísticos que constituíam esta região Oeste africana. Pelas contribuições do historiador Davidson Arrumo Gomes (2010) e sociólogo João Ribeiro Butiam Có (2002), as maiores informações de que se têm registro reportam que estas mobilidades foram provocadas no âmbito da expansão dos Mandingas do então Império do Mali para Guiné-Bissau, obrigando as restantes etnias que ali viviam a deslocarem-se disper-

samente para o que são hoje as vizinhas Repúblicas da Gâmbia e do Senegal.

Num segundo momento, já com a presença dos colonizadores portugueses, existem relatos documentais, que remontam do século XVI, sobre tráfico dos escravizados guineenses para as ilhas africanas e caribenhas de Cabo-Verde e Cuba respectivamente, (GONZÁLEZ, 1995; GOMES, 2010). Um importante estudo genético desenvolvido por Rita Antunes dos Reis (2014) corrobora esta ideia que aponta pela existência destes dois movimentos citados anteriormente ao evidenciar que os nativos cabo-verdianos possuem uma herança genética dos guineenses, permitindo inferir que existem traços ancestrais que mostram a ocorrência de uma espécie de miscigenação que reafirma a forte ligação desses dois territórios desde os tempos mais remotos¹².

Ainda no âmbito do período colonial português, as Guerras de Pacificação¹³ e a repressão do sistema colonial que destruíram as estruturas sociais dos povos autóctones causaram movimentos migratórios dos guineenses para países da sub-região, como Gâmbia, Senegal, Mauritânia e Guiné-Conacri. Com a independência deste último em 1958, este movimento se intensifica, servindo não só de refúgio para a população guineense como também de uma importante base militar do Partido Africano para a Independência da Guiné-Bissau e Cabo-Verde (PAIGC) na luta contra o sistema colonial português. Esta luta constituiu o objetivo principal da fundação do PAIGC, em setembro de 1956, por revolucionários guineenses e cabo-verdianos, mais uma vez se evidencia os laços da mobilidade circular que unem os povos destes territórios.

12 FURTADO, Claudio *apud* COUTINHO, Ângela. Op. Cit., p. 1.

13 Segundo Artemisa Monteiro (2011), as campanhas de Pacificação e Ocupação, ou simplesmente Guerras de Pacificação, foi um conjunto de operações militares, conduzidas nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras duas décadas do XX pelas forças armadas portuguesas nas colônias africanas de Portugal. Estas ofensivas visaram consolidar a divisão territorial formalizada na conferência de Berlim (nov. 1884- fev. 1885), garantindo a total submissão dos povos autóctones em relação à autoridade colonial.

Para além destas dinâmicas que estavam ocorrendo no cenário das mobilidades intra-regionais, existia uma afinidade política-ideológica entre os movimentos independentistas africanos, os Estados do antigo bloco socialista soviético e outros países comunistas. É neste âmbito que da década de 60 até 90 do século XX vão surgir registros de um importante fluxo internacional de migração estudantil, militar, de técnicos e profissionais de outras áreas para União Soviética, Cuba, República Democrática da Alemanha, Romênia, Bulgária, Argélia etc. (MACHADO, 1998; TCHAM, 2012). A formação destes quadros técnicos visava dar suporte aos desafios diplomáticos da luta de libertação nacional e também suprir a falta de académicos no período subsequente à independência, uma vez que o país não tinha nenhuma instituição de ensino superior até àquela altura.

Após a luta de libertação nacional e consequente expulsão dos colonizadores portugueses, acontecimentos que vão resultar na independência da Guiné-Bissau em setembro de 1973, surge uma terceira fase das migrações guineenses que João Ribeiro (2007) vai chamar de migrantes retornados ou luso-guineenses na concepção do Fernando Machado (1998). Na verdade, os dois autores se referem a mesma categoria dos migrantes que, por volta de 1975-1985, repatriaram-se para a metrópole colonial em busca de seus progenitores ou simples familiares e outros ainda não tinham ligações *jus soli* e nem *jus sanguinis* com Portugal, mas seguiram esta tendência migratória, verificada na maioria das ex-colônias europeias¹⁴, por serem ex-funcionários, policiais, militares ou agentes auxiliares do regime colonial na antiga Guiné Portuguesa.

Posteriormente, e em alguns casos concomitantemente à migração dos repatriados, algumas bibliografias apontam o golpe de estado militar de 1980¹⁵, em conjugação

com o conflito civil e militar de 1998 e repulsão socio-econômica¹⁶ como sendo elementos que vão motivar a primeira grande onda migratória internacional dos guineenses propriamente ditos, este grupo incluía profissionais liberais afetados pela crise econômica, pessoas de classe média e média-baixa. Já em Portugal, esta mão de obra fora absorvida pelas demandas dos setores de construção civil, empreendimentos públicos e empregos terceirizados em geral¹⁷.

No contexto intra-regional, o Senegal e a Gâmbia sempre representaram uma dimensão chave para compreender a mobilidade dos guineenses, uma vez que a porosidade das fronteiras e as proximidades histórico-culturais entre as populações das cidades limítrofes permitiram o reaparecimento de fluxos ligados à outras épocas da migração guineense – como aquela ocorrida com os Manjacos e Mancanhas a quando da expansão do Império do Mali. Desta vez tinham Fulas e Mandingas que desde século XVII intensificaram suas mobilidades por aquelas regiões. Segundo João Ribeiro (2002), este fato teve sua origem ligada às questões religiosas, étnicas, familiares e culturais. Convém pontuar o papel relevante que as organizações de integração sub-regional e internacional – tais como CEDEAO e CPLP, por exemplo – tiveram a nível da desburocratização de alguns processos inerentes à livre circulação de bens, serviços e pessoas, como também pontua Gomes (2010). Pela pertinência e amplitude de suas atuações, iremos retomar e aprofundar a abordagem à estas duas organizações no próximo tópico.

"Nino" Vieira. Veja a história na Integra em: <<https://www.voaportugues.com/a/quin%C3%A9-bissau-primeiro-golpe-de-estado-foi-h%C3%A1-39-anos-/5166299.html>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

16 A crise econômica nos finais da segunda metade do século XX na Guiné-Bissau foi provocada pelos fracassos dos programas de ajustamento estrutural da década de 80 do século passado propostos pelas instituições do *Bretton Woods* que estagnaram a economia, a capacidade e agilidade de resposta da administração estatal em relação as demandas e desafios que os problemas sociais colocavam.

17 Estas contribuições podem ser encontradas com mais aprofundamento nas pesquisas do Machado (1998); Có (2011); Abreu (2011); Costa (2016).

14 RIBEIRO, Margarida Calafate. Op. Cit., p. 2-3.

15 Em 14 de novembro de 1980, o primeiro presidente do país, Luís Cabral, meio-irmão de Amílcar Cabral, foi derrubado por um golpe de Estado que seria o primeiro na história da Guiné-Bissau; foi encabeçado pelo então comissário principal da república, hoje correspondente ao primeiro-ministro,

A predominância dos migrantes Mancanhas e, essencialmente, Manjacos na França pode ser explicada pelos antigos movimentos que este grupo etnolinguístico fazia para Senegal que posteriormente passou a ser utilizado como trampolim para entrar na França (ABREU, 2011). Isso demonstra a forte ligação deste grupo migratório com questões étnicas, familiares e socioculturais em geral, uma vez que esses primeiros migrantes já tinham parentes com redes formadas na Europa, lhes tornando mais fácil a possibilidade de migrarem para lá também. Perante isto, salienta-se a pertinência de adicionarmos os fenômenos de rede, que são essencialmente socioculturais, às teses neoclássicas que concentram seus argumentos numa migração movida por racionalidade e uma avaliação do custo benéfico movidos pelos fatores *push-pull*, na medida que não são auto excludentes e a conjugação deles nos permitiria aprimorar a precisão das leituras e ampliar a compreensão do fenômeno.

Numa quarta e última fase das migrações guineenses retratadas pelas bibliografias selecionadas, podemos destacar a dispersão dos grandes centros que concentram a diáspora guineense citadas anteriormente (ABREU, 2011) e a retomada da migração estudantil que se tornou mais diversificado com relação aos países de destino. Vale também pontuar que a diáspora estudantil trouxe um ponto de virada importante no que concerne aos recortes temporais, espaciais e do próprio público alvo desses estudos. Com efeito, assuntos como migração futebolística (CEITIL, 2017), por questões da saúde (HENRIQUES, 2010), o retrato da condição feminina enquanto emigrante (IMPANTA; SUBUHANA, 2016; BORGES, 2010; GODINHO, 2010), passaram a fazer parte das novas contribuições trazidas para os estudos sobre as migrações guineenses.

Um dos resultados dos fluxos migratórios mais recentes a qual nos referimos na quarta fase, é sem

dúvida o aumento exponencial do contingente dos migrantes guineenses no Brasil, que passou de uma média de 30-35 entradas anuais nos princípios do século para um valor médio de 400-450 entradas por cada ano civil¹⁸ em 2017.

Brevemente, cabe citar dois elementos que podem explicar este aumento: o primeiro é respeitante ao fato de que o estreitamento da cooperação multi e bilateral – ocorrido principalmente na primeira década e meia do séc. XXI – nas áreas da educação entre o Brasil e os PALOPs contribuiu imensamente pela presença cada vez mais massiva do público estudantil oriundo da Guiné-Bissau (TCHAM, 2012; SILVA, 2016).

Outrossim, é quase uma certeza postular que os dados da estatística acima devem estar um pouco subestimados uma vez que só constam dela dados oficiais das autoridades brasileiras, não tendo, provavelmente, entrado para os registros as pessoas que se encontram no país em situação indocumentada, por exemplo, sendo que este fato se verifica ainda mais nos migrantes laborais e menos entre o público estudantil.

Se por um lado os estudos disponíveis até à fase anterior davam mais ênfase as migrações de caráter laboral, às possíveis contribuições – materiais e imateriais – dos migrantes para o tão almejado processo de desenvolvimento nacional, o dilema da fuga de cérebros, os desafios da integração destes migrantes trabalhadores e seus modelos de associativismo e organização¹⁹. Por outro, o crescimento em número e a diversificação dos espaços que acolhem as diásporas estudantis representaram uma ruptura com este modelo, na medida que forneceram subsídios teóricos e empíricos que levantam questionamentos acerca da sua própria condição

18 Dados extraídos do Sistema Nacional de Cadastros e Registros (SINCRe) e Observatório das Migrações em São Paulo- NEPO/UNICAMP; cuja compilação aparece no artigo da (BAENINGER; DEMÉTRIO; DOMENICONI, 2019).

19 Para uma pormenorização dos assuntos de pesquisa citados acima, consultar: Có (2002, 2004, 2007, 2011); Machado (2003); Abreu (2011); Indequi (2012); Costa (2016).

de estudantes no estrangeiro, dentre estas inquietações podemos destacar duas delas:

Com efeito, neste exercício de reflexão, (1) – caberia problematizar como se tem efetuado a massiva migração dos estudantes guineenses? (2) – E, olhando para os resultados e importância deste tipo específico de mobilidade, também nos despertou atenção observar como a nossa produção acadêmica mais difusa tem sido majoritariamente suportada pelos estudantes no estrangeiro. (cf. fig. 2, abaixo).

A intenção aqui não passa por dar uma resposta cabal a estes questionamentos, uma vez que elas podem continuar constituindo objetos para próximas pesquisas ou até subsidiar mais debates correlatos. De uma forma breve, cumpre colocarmos duas tentativas breves que possam servir de pistas para discussões com vistas a busca por respostas, mesmo que sejam provisórias.

A primeira delas afirma que estes jovens continuam tendo necessidade de cursar faculdades no exterior por conta da quase inexistência de ensino superior público, gratuito e de qualidade no país. A segunda justificativa aponta que com o enfraquecimento do nível de produtividade do INEP-GB, principal órgão de fomento e

financiamento da pesquisa a nível nacional, as instituições de ensino superior não têm tido capacidade suficiente para manter um alto padrão e fluxo das atividades de pesquisa. Contudo, tem tido muitos esforços de acadêmicos locais e os que retornaram ao país no sentido de promover eventos científicos e demais atividades inerentes à pesquisa para os estudantes das poucas instituições de ensino superior existentes no país.

Em decorrência disso, não fica difícil deduzir a nossa dependência das universidades, centros/grupos de pesquisa e *think tanks* estrangeiros, principalmente brasileiros e portugueses. Talvez o elemento positivo desta fuga de cérebros seja a preocupação que estes estudantes guineenses no estrangeiro continuam tendo com relação a desenvolvimento de pesquisas que contribuam para uma melhor compreensão da realidade política, econômica, sócio-histórica e, no que a este artigo diz respeito, migratória. Essas pesquisas voltadas para as sociedades de origem geram contribuições relevantes para a definição do corpus teórico-empírico e epistemológico dessas áreas na Guiné-Bissau. Isto tem garantido a manutenção de um debate acadêmico interessante, além de despertar interesse e fornecer subsídios para pesquisadores e entidades estrangeiras que estejam interessados em desenvolver investigações sobre o país.

Figura 2. Tabela síntese do estado da arte (nº 2) – Distribuição dos textos lidos pelas regiões que foram publicados.

Local da publicação ou sede das instituições	Total em nº de ocorrências
Lisboa, Portugal	19
Brasil	18
Bissau, Guiné-Bissau	13
Dacar, Senegal	4
Alemanha	2
EUA	2
Madrid, Espanha	1
Paris, França	1
Praia, Cabo-Verde	1
Reino Unido	1
Total acumulado	62

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados analisados na pesquisa.

4.3 As Atuações dos Órgãos Estatais e Agências Internacionais: um retrato das migrações guineenses a partir desses espaços

Os princípios da década de 90 do século XX foram marcados pelo maior deslocamento internacional já visto até àquela época na história da migração guineense e também tinham movimentos remanescentes do período dos retornados ou luso-portugueses²⁰. Este quadro faz parte da já citada terceira fase dos processos migratórios guineenses. Com efeito, esta realidade constitui a principal justificativa que vai motivar a criação do Instituto de Apoio ao Migrante em 1990, que dentre outras finalidades lhe fora atribuída as funções de acompanhar os processos de integração destes, tanto nos países de destino quanto no momento da reintegração na sociedade nacional, facilitando os investimentos por meio da abolição de algumas taxas bancárias e aduaneiras sobre suas remessas.

Como nos é reportado por João Ribeiro (2002), a missão do instituto fora dificultada pelos poucos meios e efetivos humanos que o governo alocou para esta finalidade. Com estas dificuldades, o órgão focava pouco em diminuir as dificuldades sociais e barreiras culturais ou até mesmo desafios de rejeição e hostilidades que os migrantes enfrentam no estrangeiro. Perante esta ausência de assistência estatal, as redes associativas dos migrantes na diáspora atuaram várias vezes e ainda atuam como entidades de amparo e acolhimento dos seus conterrâneos.

Em outras ocasiões, o governo guineense teve atuações pontuais com vistas à gestão dos fluxos migratórios, tendo demonstrado isso no seu Documento Quadro de Parceria com o governo francês (DCP, 2008), onde apareceram questões como migração clandestina e dis-

suasão dos outros fluxos migratórios, tudo isso atrelado as pautas da segurança – algo polêmico nos atuais debates migratórios justamente por transmitir o entendimento de que os migrantes, de alguma forma, ameaçam a segurança dos Estados²¹. Já no mais recente programa governativo, nota-se claras referências às tentativas que visam facilitar a integração destes nas sociedades do destino e o governo assumiu a manifesta vontade de criar novas entidades estatais e fortalecer as que já atuavam nas pautas migratórias. (GUINÉ-BISSAU, 2019).

Na prática, as posições do Estado guineense têm sido resumidas nestas duas variáveis: primeiro, fazer deles mais vinculados com vistas a dissuasão dos grandes movimentos migratórios e principalmente aquele protagonizado de forma clandestina. De vez em quando surgem chamados à classe profissional, técnicos e intelectuais e, quando não o conseguir, assume a segunda postura que é mais atenuante e consiste em apelar para a contribuição destes no processo do desenvolvimento nacional por meio de suas remessas, e não por raras vezes, tem lançado advertências no sentido do retorno dos migrantes para atuarem no país, essencialmente os de caráter estudantil.

Porém, acontece que as realidades das dinâmicas migratórias não são totalmente passíveis de controles ou doseamentos, perante isto, o melhor que se possa fazer é garantir que ela ocorra com segurança, ordem e regularidade. Em suma, vê-se discursos e ações pontuais. No entanto, sem que o Estado, pelo menos, crie políticas públicas robustas e difundidas para as migrações, esta tarefa e campanhas esporádicas beira a altas possibilidades de fracasso.

Embora haja sinais de melhorias nas abordagens do governo, as boas intenções são insuficientes perante o cenário atual. O grande desafio do país, no que diz respeito as dinâmicas migratórias, continua sendo a

20 RIBEIRO, João; MACHADO, Fernando. Op. Cit., p. 15.

21 BRANCANTE; REIS. Op. Cit., p. 9.

urgente necessidade da definição de um quadro institucional que possibilite a formulação de um marco das políticas públicas especialmente dedicadas à esta temática. Caso contrário o país continuará atuando em função do que lhe for condicionado por outros atores e sem ter a verdadeira noção da matéria com a qual está lidando, visto que faltam subsídios que dariam suporte à estas tentativas de conduzir uma melhor gestão da mobilidade.

Com efeito, esta carência de mecanismos que orientem as discussões com vistas a necessária criação de políticas públicas para migrações e sirva de amparo a um processo migratório seguro, ordenado e regular, abre espaço para possíveis excessos e incertezas na atuação das entidades públicas ao mesmo tempo que não proporciona oportunidade de conscientização e orientação da população sobre o real cenário que a decisão de migrar, principalmente se for de forma indocumentada e clandestina pode significar para suas vidas.

Por outro lado, deixa o país sem grandes margens e perspectivas de ação para participar das discussões e aplicar as decisões a serem tomadas nos fóruns transnacionais que debatem estas questões. Desta forma, entendemos que esta ausência de políticas migratórias deixa o Estado guineense em situação de passividade, servindo de um simples aplicador das políticas ocidentais de contenção dos movimentos migratórios oriundos da região da África subsaariana. E como se sabe, os órgãos da EU estão cada vez mais atuando fora do continente europeu por meio da criação de postos de controle migratório nos países africanos do Magreb daí se justifica a metáfora para o título do minidocumentário “A fronteira mais fortificada da Europa fica na África”²² da plataforma de notícias “Vox” sobre a Melilla.

Resquícios desse *modus operandi* também ocorrem em alguma medida na Guiné-Bissau, visto que ações permanentes de amplo alcance do Gabinete da União Europeia em Bissau têm sido levadas a cabo em diferentes projetos, mídias, setores sociais e regiões do país com finalidades de desmotivar os planejamentos daqueles que queiram migrar para o continente europeu, e isto se enquadra no que Mariama et. al. (2014) chamaram de fronteiras artificiais e/ou imaginárias, fato que o filósofo e historiador camaronês – Achille Mbembe²³ – descreveu em poucas palavras, porém com elevado discernimento ao colocar que “A Europa está se transformando em uma fortaleza para melhor proteger o ‘modo de vida europeu’”.

No que diz respeito às atuações das organizações internacionais e organizações que lidam com questões migratórias, se configura relevante destacar as formas que os fluxos migratórios guineenses têm sido retratados em *surveys*, relatórios e documentos oficiais de entidades como ONU por meio da OIM, observatório das migrações ACP, UA, CEDEAO e CPLP.

Os estudos da CEDEAO apontaram pistas importantes sobre a historicidade do caráter antiquado e intra-regional dos movimentos migratórios da costa Oeste africana, evidenciando que 80% das suas migrações ocorrem dentro dessa sub-região africana na qual a Guiné-Bissau faz parte e como demonstrado no tópico anterior, o país sempre esteve intensamente envolvido com estas dinâmicas. Certamente, não é por coincidência que apenas Senegal, Cabo Verde, Gâmbia e Guiné-Conacri – países vizinhos da Guiné-Bissau – acolhem mais de 50% do total de toda migração guineense²⁴.

Por seu turno, a OIM tem sido o maior subsidiário do

22 Europe's most fortified border is in Africa. (2017), Direção: Johnni Harris. Produção: Christina Thornel. Vox (canal VOX de mídia e política), Duração: 10min 56seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LY_Yiu2U2Ts&le=UgwMsDRYLJibBV_rYr54AaABAg&ab_channel=Vox>. Acesso em: 28 fev. 2020.

23 MBEMBE, Achille. (2020), “A ética de passagem contra o recuo identitário”, *Goethe-Institut*. Disponível em: <<https://www.goethe.de/prj/lat/pt/dis/21751908.html?fbclid=IwAR00O5FqsZC3T3gfXvkO0gAlkXddqLhcgOHDlszc9wMXVKDJkyXb4MzDuYQ>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

24 Instituto Nacional de Estatísticas da Guiné-Bissau. Op. Cit., p. 2.

governo na matéria dos dados estatísticos relacionados à mobilidade internacional dos guineenses, sendo da sua autoria os dados que apontam que até 2019 o país possuía um total de 103 mil emigrantes no estrangeiro. Sendo uma agência que atua dentro do sistema ONU, vale citar que a organização dos painéis de consultas com vistas a formulação das posições do governo guineense com relação ao Pacto Global para as Migrações foi dirigida pela ONU/OIM em conjunto com a Secretaria de Estado das Comunidades, órgão estatal que tem assumido dianteira dos assuntos inerentes às migrações.

A nível continental os trabalhos foram coordenados pela UA e OIM; como aponta Olawale (2019), as consultas nacionais e regionais contribuíram para formulação do Posicionamento Comum da África que foi incorporado ao texto final do Pacto Global sobre Migrações adotado desde 2018. Pela sua dimensão e relevância, não iremos discorrer sobre este documento aqui sob pena de desviarmos o foco delimitado para o presente artigo e com isso acabar não dando conta dos contornos do próprio Pacto Global, pelo que sua discussão fica reservada a futuras oportunidades.

Com relação ao observatório das migrações ACP, existem vários estudos que retratam o cenário da migração guineense, onde se destacam as abordagens sobre envio de remessas entres o espaço tripartite (África, Caribe e Pacífico), sendo relevante a ênfase dada às remessas não exclusivamente econômico-financeiras como a maior parte das literaturas apontam, mas também socioculturais ou imateriais, no espaço transfronteiriço entre gambia, Guiné-Bissau e Senegal, tais como: os *know-how* organizacionais, valores político-ideológicos, competências técnicas e outras formas de conhecimentos que são portados e disseminados pelos migrantes (GUEYE, 2014).

Ainda existem outros contributos relevantes que debruçaram acerca da migração laboral na Costa Oci-

dental da África e os grandes desafios e barreiras que ainda precisam ser transpostos até chegar numa integração regional que realmente possa representar transformações significativas no cotidiano da mobilidade das populações. Neste caso, esses desafios da integração têm constituído pautas de atuação de entidades como CPLP e CEDEAO, este último que para além da integração monetária já possui passaportes e documentos nacionais de identidade unificada para os 15 Estados membros, esses avanços são importantes porque para além de facilitarem e aperfeiçoarem o tratado de livre circulação de pessoas também dinamizam os fluxos migratórios.

Por seu turno, a CPLP também tem trilhado passos na direção de uma integração mais abrangente, embora ainda esteja menos avançada com relação à CEDEAO – algo que se entende se levarmos em conta que todos os Estados membros desta última possuem fronteiras partilhadas o que já facilita a tramitação e aplicabilidade de certos tratados, algo que não é realidade na CPLP, visto que ela envolve países localizados em quatro continentes diferentes. Contudo, importa citar que estava prevista para 2020 a assinatura da convenção sobre livre mobilidades de pessoas entre estes Estados lusófonos²⁵.

Em síntese, com a abordagem sobre o governo guineense, buscamos demonstrar os seus empecilhos com relação à falta de estruturas governamentais dedicadas a tratar de assuntos migratórios. Por outro lado, observou-se que estas dificuldades são supridas, em parte, pelos organismos supranacionais que têm subsidiado as autoridades guineenses com dados, meios técnicos e formação de recursos humanos para auxiliar e, obviamente, influenciar as atuações do governo na sua gestão migratória, o que lhes confere alguma voz de ingerência neste quesito.

25 A versão completa do andamento deste dossiê está disponível na edição de 15 nov. 2019 da Deutsche Welle, emissora internacional da Alemanha. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/mobilidade-na-cplp-perto-da-realidade/a-51271791>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

5. Um Olhar Sintético aos Resultados e Discussões Apresentados

Pelo que ficou evidente perante nossa exposição, nota-se que nos estudos acerca da migração guineense as categorias abaixo aparecem com mais frequência e podemos resumi-las como sendo os principais resultados encontrados em termos de categorias analíticas chave aplicadas pelos autores dos textos lidos.

Figura 3. Tabela síntese do estado da arte (nº 3) – Lista de ocorrência das palavras-chave de obras acessadas.

Palavras-chave	Total em nº de ocorrências
Emigração/Imigração/Migração/Migrante	31
Guineense/Guiné-Bissau	30
Mobilidade/Deslocamento transnac. e int'l	20
Desenvolvimento/Cooperação/Remessas	17
Economia/Mercado de trabalho	15
Assoc. diaspóricas/Comunidades migrantes	14
Identidades (étnica, classe)	13
Preconceito/Xenofobia/Securitização	13
Integração sociocultural/Acolhimento/DH	13
Migração circular interafricana	12
População/Demografia/Censos	11
Africanos/África	10
Família/Projeto de vida	8
Políticas públicas migratórias	8
Portugal	7
Sociologia das migrações	7
Gênero	4
Brasil	4
Migração estudantil	4
Cabo-Verde	3
Total acumulado	244

Fonte: Elaboração dos autores. Categorias sistematizadas a partir dos achados na revisão sistemática da literatura.

Com exceção do nome do próprio país e das diferentes terminologias para se referir às mobilidades, as temáticas mais recorrentes nas bibliografias primárias analisadas dizem respeito as classes, etnias, contribuição dos migrantes para o desenvolvimento do país, suas motivações, condicionantes, desafios de integração etc. sendo que a categoria “gênero” apareceu em escassas bibliografias²⁶.

Para operacionalização dos trabalhos, esses estudos seguiram aportes metodológicos de coleta de dados

através de entrevistas presenciais ou por meios digitais/eletrônicos, relatos da história de vida, observações de comunidades migrantes, aplicação de formulários online e uso de matérias disponíveis na mídia em geral. Isto provavelmente se deve a algumas limitações logísticas e orçamentárias, uma vez que parte dos autores dessas pesquisas são jovens estudantes no estrangeiro com escassos meios de se deslocarem ao terreno ou até por falta de disponibilidade de seus entrevistados que na maioria das vezes são trabalhadores com jornadas bastante extensas.

Figura 4. Tabela síntese do estado da arte (nº 4) – Procedimentos metodológicos aplicados pelos trabalhos lidos.

Abordagens metodológicas	Total em nº de ocorrências
Qualitativa (pesq. bibliog./etnográfica/história de vida)	31
Métodos mistos (quali & quanti)	16
Metodologia quantitativa (survey/censo)	13
Total acumulado	60

Fonte: Dados da pesquisa sistematizados pelos autores a partir de títulos coletados e analisados com base em Nascimento (2016)²⁷, Marconi e Lakatos (2017)²⁸.

No tocante aos aportes bibliográficos: teses, livros, dissertações, artigos, relatórios, documentos oficiais, etc. serviram de suporte para os estudos. Estas contribuições fazem recortes espaciais ligados aos locais de origem dos migrantes, Guiné-Bissau, em paralelo com as sociedades de destino, sendo que os estudos delimitaram públicos-alvos temporalmente correspondentes a uma dada geração de migrantes. Por seu turno, os próprios migrantes, estudantes/pesquisadores, os países e as instituições – nacionais e estrangeiros – envolvidos nas trajetórias desses migrantes fazem parte dos principais personagens encontrados em nossas buscas e que aparecem retratadas nos textos lidos.

No aspecto teórico, o conjunto das bibliografias confirmaram a presença do caráter interdisciplinar e transdisciplinar que nortearam a formação da própria Sociologia das Migrações²⁹. Embora poucas pesquisas tenham feito esse nexo interdisciplinar em uma só obra, é uma lacuna importante e nova pauta de pesquisa que se abre, na medida que leituras interdisciplinares possibilitam ter uma visão micro e ao mesmo tempo macro das mobilidades e possibilidades dos migrantes guineenses. Se as futuras pesquisas seguirem este *script* talvez possam surgir daí debates mais complexos e explicações mais próximas da compreensão do fenômeno migratório na Guiné-Bissau.

Figura 5. Tabela síntese do estado da arte (nº 5) – Concepções teóricas e correntes de pensamento adotados pelos autores das obras lidas.

Abordagens teóricas	Total em nº de ocorrências
Modelo dual: atração-repulsão (leitura econômica push-pull)	17
Top-down/Macrossociológicas (viés econômico e mercado laboral)	21
Sistema mundo (leituras mistas: estrutural e cultural)	18
Socioculturais (redes, dinâmicas e instituições sociais)	17
Bottom-up/Microsociológicas (história, trajetória e projeto de vida)	13
Pós-coloniais (raça, classe, tradição, etnia, religião, gênero etc.)	15
Total acumulado	101

Fonte: Elaboração própria com base em Durand e Lussi (2015).

Embora tenhamos apontado críticas aos aspectos teóricos, os estudiosos das migrações guineenses demonstraram ter acompanhado as grandes tendências teórico-literárias no campo dos debates migratórios, tendo transitado das teorias com aportes de bases econômicas para aquelas com predominância de fundamentos socioculturais. Esta mudança ficou perceptível desde a virada do século XX para as primeiras décadas do século XXI³⁰.

6. Considerações Finais

Um dos pontos relevantes constatado em nossas buscas parece estar relacionado às oscilações dos autores das nossas fontes primárias entre as teorias econômicas e as influenciadas por elementos socioculturais. Entretanto, este aspecto pode não constituir um problema conceitual se concordarmos com estudos que argumentam a favor da complementariedade em vez de antagonismo destas duas possibilidades para se ter uma melhor compreensão da mobilidade humana. É o caso do Holton (1995) citado pelo Ribeiro (2007) que “na sua lista dos fenômenos econômicos, considera movimentos sociais, e valores culturais, como elementos a considerar quando se fala da economia e sociedade”.

Partindo disso, ao explicarmos que os fluxos migratórios na região que hoje é a Guiné-Bissau começaram antes da presença colonial na África, conviveram com esta presença e tendo se expandido para outros quadrantes mundiais nas últimas quatro décadas, sempre movidas por diversificadas conjunturas sociais, econômicas, políticas e de redes culturais que foram criadas durante este longo e contínuo processo. Espera-se, portanto, termos conseguido responder a inquietação inicial do presente trabalho que girava em torno de conhecer essas rotas migratórias, suas motivações e formas que ela se deu ao longo desse tempo.

No concernente ao estado da arte e as tendências que elas podem seguir, julgaram-se satisfatórias as fontes selecionadas para este estudo, sendo que as observações apontam para três momentos-chaves que atuaram para definição do corpus teórico que compõe os estudos migratórios na Guiné-Bissau, o primeiro deles vem desde a época colonial com as publicações do Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, no pós-independência com as pesquisas desenvolvidas pelo INEP-GB e finalmente os trabalhos mais recentes feitos em universidades e centros de estudos sediados, principalmente, onde se tem as maiores concentrações da diáspora estudantil guineense que são os casos de Portugal e Brasil.

Perante o aumento da população diaspórica guineense e também considerando o fortalecimento dos fluxos intra-regionais, a indicação é que se desenvolvam cada vez mais estudos neste campo, direção na qual este trabalho pretende contribuir, uma vez que não faltam novos horizontes, questões, agendas e linhas para pesquisar neste campo e contexto de estudo.

A interseção entre as pesquisas acadêmicas, atuações do governo e das organizações internacionais constitui um dos contributos e descobertas que o artigo aponta, visto que esta conjugação teve impactos reais no modelo que a gestão da mobilidade guineense é operada e se forem devidamente utilizadas pelas autoridades nacionais podem proporcionar mais benefícios e estabilidade para os fluxos migratórios e os que participam deles.

Por outro lado, acredita-se que o próprio Estado guineense e as instituições internacionais referenciadas durante este trabalho também são relevantes para os processos da mobilidade. Na verdade, entendemos que se os responsáveis pela gestão dos processos migratórios conseguissem incorporar a guinada que os estudos teórico-empíricos das migrações estão tendo em direção a uma abordagem cada vez mais diversificada, interdisciplinar e complexa que leva em conta múltiplas variáveis,

situações, condicionantes, etc. poderíamos esperar um aprimoramento na gestão migratória global e especificamente no cenário guineense.

Entretanto, nem tudo está perdido porque ainda se avista um cenário de possíveis mudanças que proporcionem mais dignidade aos que escolhem viver longe de suas casas por conta dos mais diversos motivos. Aliás, as contribuições das organizações da sociedade civil, universidades, centros de pesquisa e comunidade científica em geral no debate para construção das propostas do “Pacto Global para Migração Segura Ordenada e Regular”, assinado por 164 países em 2018, podem ser encerradas enquanto este cenário de possíveis mudanças já em andamento.

Por fim, apesar dos dados apontarem para uma tendência majoritariamente marcada pelos movimentos circulares e dinâmicas intra-regionais³¹, notou-se que as bibliografias sobre a mobilidade guineense se concentram mais em estudar as migrações internacionais para Europa, com uma atenção especial para Portugal, embora que nos últimos tempos o Brasil também tem tido ênfase nestes estudos.

Vale ainda reconhecer que de uns anos para a atualidade tem tido mudanças de praxe, nomeadamente a partir do início dos anos 2000 à esta parte, com uma tendência – embora fraca – de adoção dos vieses teóricos socioculturais e pós-coloniais, mas ainda assim se dá pouco ênfase para fluxos circulares e intra-regionais.

Neste sentido, os pesquisadores dos nossos países vizinhos, nomeadamente – Senegal, Gambia, Gana, Nigéria e um número ínfimo de guineenses – ligados ao Observatório das migrações ACP têm preenchido estas lacunas e se debruçado nesta perspectiva, buscando conexões das mobilidades intra-regionais e circulares entre a Guiné-Bissau e esses outros países, tentando

inferir de que forma isso tem influenciado as dinâmicas regionais na África Ocidental e/ou em todo continente. Fica o desafio para, nos futuros trabalhos e espaços de discussão, acompanharmos o debate acerca das migrações no nosso entorno transfronteiriço e porque não em outros espaços e regiões do Sul Global.

31 CEDEAO. Op. Cit., p. 8.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Alexandre. (2011), “Mobilidade e migração na Guiné-Bissau: dinâmicas históricas e determinantes estruturais”, *Revista Internacional em Língua Portuguesa*, Lisboa, III Série, no. 24: 145-161.
- ALMEIDA, Jalcione; ROSENFELD, Cinara L. (2018), “A Sociologia e as migrações”. *Sociologias*, Porto Alegre, vol. 20, no. 49: 9-15. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222018000300009&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 27 jan. 2020.
- AWUMBILA, Mariama; BENNEH, Yaw; TEYE, Joseph Kofi; ATIIM, George. (2014) “Traverser des frontières artificielles: une évaluation des migrations professionnelles dans la région CEDEAO”, *ACP/OIM: 1-168*.
- BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, J. O. S. (2019), “Espaços das Migrações Transnacionais: perfil sociodemográfico de imigrantes da África para o Brasil no século XXI”, *REMHU*, Brasília, v. 27: 35-60.
- BIVAR, Vanessa dos Santos Bodstein. (2002), “O Universo Familiar de Relações: a base cotidiana dos estrangeiros (São Paulo, 1827-1878)”, *XIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Ouro Preto/MG: 2-25.
- BORGES, Manuela. (2010), “Migrações e gênero: acerca das migrações guineenses em Portugal”, *7º Congresso Ibérico de Estudos Africanos*, Lisboa: 1-20.
- BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. (2009), “A ‘securitização da imigração’: mapa do debate” *Lua Nova*, São Paulo, no. 77: 73-104. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 dez. 2019.
- CANDÉ MONTEIRO, A. O. (2011), “Guiné Portuguesa versus Guiné-Bissau: a luta da libertação nacional e o projeto de construção do estado guineense”, *Revista A Cor das Letras/UEFS*, v. 12: 223-238.
- CARDOSO, Fernando Leonardo. (2002), “Subsídios para o estudo do movimento migratório na Guiné-Bissau”, *Soronda - Revista de Estudos Guineenses*, no. 003: 29-50. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11002/fms_dc_11331>. Acesso em: 21 fev. 2020.
- CASTLES, Stephen. (2010), “Entendendo a migração global: uma perspectiva desde a transformação social”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 36, no. 10: 11-46.
- CEDEAO. (2016), *Estudo sobre as políticas de migração na África Ocidental*. Dakar, Druckerei DGS Wien. Disponível em: <https://fmmwestafrica.org/wp-content/uploads/2017/02/pt-A_Survey_on_Migration_Policies_in_West_Africa_PO_SOFT2nd.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- CEITIL, José Júlio Mocho. (2017), *Sair da Guiné Bissau à boleia do futebol: a migração de jovens guineenses para Portugal e a sua inserção no país de acolhimento (1998-2015)*. 89 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Africanos) – Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas – ISCTE/IUL, Lisboa.

CÓ, João Ribeiro Butiam. (2011), “Migração e desenvolvimento na Guiné-Bissau: experiências e controvérsias de atores envolvidos no processo”, *Revista Internacional em Língua Portuguesa*, Lisboa, III Série, nº 24: 131-144,

_____. (2002), *Migração guineense e retorno: um mito ou uma realidade desencorajada?*. 157 f. Dissertação (Mestrado em Sistemas Sócio-ganizacionais da Atividade Económica) – ISEG/UTL, Lisboa.

_____. (2004), “Associações das comunidades imigrantes em Portugal e a sua participação no desenvolvimento do país de origem: o caso guineense”, In: R. Blion e N. M. Boumaza (coord.), *Europe des Migrations, Europe de Development*, Paris, Karthala.

_____. (2007), “Os limites da racionalidade migratória guineenses: redes, capital social e determinantes socioculturais nas dinâmicas migratórias contemporâneas”, *SOCIUS Working*, Lisboa, no. 4: 4-37.

COSTA, Bernardino Ambrósio da. (2016), *Diáspora Guineense como Agente de Desenvolvimento Local: o papel das Associações Guineenses em Portugal nos Projetos de Cooperação e Desenvolvimento na Guiné-Bissau*. 113 f. Dissertação (Mestrado em Estudos de Desenvolvimento) – Escola de Ciências Sociais e Humanas/ Departamento de Economia Política ISCTE, Lisboa,

COUTINHO, Ângela. (2012), “As trajetórias dos fundadores do PAIGC (1923-1960)”, *Colóquio int’l Cabo Verde e Guiné-Bissau: percursos do saber e da ciência*, Lisboa: 21-23. Disponível em: <<https://coloiuicvgb.files.wordpress.com/2013/06/p03c02-angela-coutinho.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

DURAND, Jorge; LUSSI, Carmem. (2015), *Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações*. São Paulo, Paco Editorial.

FOUCAULT, Michel. (1997), *História da sexualidade: 1. A vontade de saber*. Rio de Janeiro, Graal.

_____. (1999), *Em defesa da sociedade*. São Paulo, Martins Fontes.

GODINHO, Suzana Miguel. (2007), *Novos possíveis: estratégias identitárias de mulheres oriundas da Guiné-Bissau em Portugal*. 154 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa/ISCTE, Lisboa.

GOMES, Davidson Arrumo. (2010), *Integração da comunidade de Guiné-Bissau em Cabo Verde: o caso da Praia*. 133 f. Trabalho de Conclusão de Curso – monografia (Licenciatura em Ensino de História) - Departamento das Ciências Sociais e Humanas/Universidade de Cabo Verde, Praia.

GONZÁLEZ, David. (1995), “Os primeiros guineenses em Cuba”. *Soronda - Revista de Estudos Guineenses*, no. 019: 3-24. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11002/fms_dc_11336>. Acesso em: 21 fev. 2020.

GUEYE, Doudou Dièye. (2014), “Transferts immatériels et migrations sud-sud: quel impact sur le développement local en Casamance, Gambie et Guinée-Bissau?” *ACP/OIM* :72.

GUINÉ-BISSAU. Governo da Guiné-Bissau. (2019), *Programa de emergência do governo da x legislatura*, Bissau.

_____. Governo da Guiné-Bissau. (2019), *Programa do Governo da X Legislatura (2019-2023)*, Bissau.

- _____. Instituto Nacional de Estatística da Guiné-Bissau. (2009), “Migrações”, *In*: INE-GB (coord.), *Terceiro recenseamento geral da população e habitação de 2009*, Bissau, Inacep. Disponível em: <<https://dataspace.princeton.edu/jspui/bitstream/88435/dsp01w6634600z/2/DSPACEGuineaBissaucensus2008migration.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2019.
- _____. Ministério de Assuntos Estrangeiros, Cooperação Internacional e Comunidades. (2008), *França – Guiné-Bissau, Documento Quadro de Parceria (DCP, 2008-2012)*, Bissau.
- HENRIQUES, Maria Adelina. (2010), *Argumentos para uma viagem sem regresso. A emigração PALOP por via da saúde: um estudo de caso*. 126 f. Dissertação (Mestrado em Demografia e Sociologia da População) – ISCTE/ Instituto Universitário de Lisboa.
- INDEQUI, Jairson Carlos. (2012), *Envio de Remessas Informais de Emigrantes Guineenses*. 149 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Africanos: Análise e Gestão do Desenvolvimento Social e Económico) – Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas – ISCTE/IUL, Lisboa.
- LIMA, Arieche Kitiane. (2012), “Migração e subjetividade: Uma revisão de literatura sobre o processo migratório e suas implicações psicossociais”, *I Seminário internacional sociedade e fronteiras*, Boa Vista. Disponível em: <<http://ufr.br/ppgsof/index.php/component/phocadownload/category/4-anais-comunicacao.html?download=111:012>>. Acesso em: 29 dez. 2019.
- LIMA, Samuel de Andrade; LIMA H. M. Ferreira. (2016), “Formação acadêmica guineense no Brasil: cooperação e multiculturalismo”, *Revista de Ciências Humanas – Educação*, v. 17, no. 28: 60-81.
- LUCAS, Romão P. Júnior. (1991), “Índice Geral do Boletim Cultural da Guiné Portuguesa – publicação trimestral [inclui bibliografias do Antônio Carreira]”, *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas*, Bissau, anos: 1946–1973, no. 1 a 110: 1-77.
- M’BALI, Faustino. (1989), “O Estado e os camponeses perante o constrangimento do desenvolvimento”, *Soronda - Revista de Estudos Guineenses*, no. 008: 63-86. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11002/fms_dc_11347>. Acesso em: 21 fev. 2020.
- MACHADO, Fernando Luís. (1998), “Da Guiné-Bissau a Portugal: Luso-guineenses e emigrantes”. *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, no. 26: 9-56.
- _____. (2003), “Etnicidade e sociabilidades dos guineenses em Portugal”. *In*: G. I. Cordeiro; L. V. Baptista e A. F. Costa (org.), *Etnografias Urbanas*, Lisboa, Etnográfica Press.
- MAIYEGUN, Olawale. (2019), “Papel dos processos consultivos regionais na condução das negociações do pacto global sobre migração: o caso da África”, *Revue Internationale Migration*, vol. 57, no. 6: 258-272. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12604>>. Acesso em: 24 fev. 2020.
- MONSMA, Karl; TRUZZI, Oswaldo. (2018), “Sociologia das migrações: entre a compreensão do passado e os desafios do presente”, *Sociologias*, v. 20, no. 49: 18-23. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v20n49/1807-0337-soc-20-49-18.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2020.

- PATARRA, Neide Lopes. (2006), "Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais", *Estudos avançados*, São Paulo, v. 20, no. 57: 7-24. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 jan. 2020.
- PEIXOTO, João. (2004), "As Teorias Explicativas das Migrações: Teorias Micro e Macro-Sociológicas", *SOCIUS Working Papers*, Lisboa, nº 11: 2-36. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2037/1/wp200411.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2019.
- REIS, Rita Antunes dos. In Del e SNP: (2014), *Caracterização Genética das Populações Imigrantes de Cabo Verde e Guiné-Bissau a residir na Região de Lisboa*. 139 f. Dissertação (Mestrado em Biologia Molecular em Saúde) – Escola Superior de Saúde Egas Moniz/Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, Lisboa.
- RIBEIRO, Margarida Calafate. (2019), "Luanda, Lisboa, Paraíso?", *Buala*. Disponível em: <https://www.buala.org/pt/a-ler/luanda-lisboa-paraíso?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+buala-pt+%28BUALA%29>. Acesso em: 29 dez. 2019.
- RIBEIRO, Renata Maria Franco. (2018), "Africanos guineenses: migração para fins estudantis na "Terra luz" Fortaleza – Ceará", *Revista África e Africanidades*, ano X, no. 28: 1-11.
- RIBEIRO, Rui. (1986), "Os Censos e as sociedades camponesas", *Soronda - Revista de Estudos Guineenses*, nº 001: 109-124. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11002/fms_dc_11332>. Acesso em: 21 fev. 2020.
- SASAKI, Elisa Massae; ASSIS, Gláucia de Oliveira. (2000), "Teorias das Migrações Internacionais", *XII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais/ABEP*, sessão 3: 1-19. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/969/934>> Acesso em: 20 jan. 2019.
- SILVA, Antônio Gislailson Delfino da. (2016), *Trajetórias de estudantes guineenses no brasil: do processo de integração ao regresso/retorno*. 112 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Humanidades) – Instituto de Humanidades e Letras/UNILAB, Ceará, Brasil.
- SUBUHANA, Carlos; IMPANTA, Iadira Antônio. (2016), "Gênero e Migração: cruzando histórias e trajetórias das estudantes guineenses na UNILAB, Ceará, Brasil", *III Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades*, Brasília/DF: 1-21.
- TAVARES, Wilton Rosário Smedo. ANDRADE, Luma Nogueira de. (2015), "O processo de migração dos jovens guineenses para o acesso à educação superior na UNILAB", *Anais da II Semana Universitária: 1-4*.
- TCHAM, Ismael. (2012), "Caminhos de Formação Acadêmica dos Estudantes Africanos no Mundo e no Brasil: Chegadas, estratégias de Permanência, Sociabilidades, Dilemas e Retornos Possíveis". *Gênero & História*, v. 09: 145-167.
- UNITED NATIONS. (2019.a), Department of Economic and Social Affairs. International Migrant Stock 2019: Country Profile Guiné-Bissau. Source: UN DESA.
- VELEZ DE CASTRO, Fátima. (2010), "Os migrantes e o (s) território (s). Na busca pela segurança ontológica. I ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES. Faro, Portugal, 2010. 35 p. Disponível em: <<http://www.uc.pt/fluc/cegot/pdfs/fatima5>> Acesso em: 26 dez. 2019.

Crises Internas e Integração Regional: O Caso da Guiné-Bissau na CEDEAO

Lázaro Uassena Una - Universidade Federal de ABC (UFABC)

Ivette Tatiana Castilla-Carrascal - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Mamadu Seidi - Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP)

Cinthia Regina Campos - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Resumo

A relação da Guiné-Bissau com a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) começou desde o processo da sua criação, concretizado em maio de 1975. Este artigo tem como objetivo compreender como se deu a relação da Guiné-Bissau com a CEDEAO, em termos políticos, econômicos e comerciais entre 1998 a 2018. Explorou-se o argumento de que essa relação se deu mais no campo político, atrelada às questões de segurança, do que no campo econômico e comercial. E por outro lado, observou-se que isto se deve às constantes crises internas que o país enfrentou durante esses 20 anos em estudo. Para alcançar o objetivo, o trabalho teve como base bibliográfica tanto as fontes primárias assim como as fontes secundárias. Concentrou-se na análise dos documentos institucionais disponíveis nos endereços eletrônicos tanto da CEDEAO, assim como do FMI, OCDE entre outras. E, também, em artigos, livros, teses, dissertações e jornais disponíveis nos meios eletrônicos e nas bibliotecas. A pesquisa exploratória reforça a percepção de que a presença da Guiné-Bissau na CEDEAO se concentra nas questões políticas, em associação com a temática da segurança, do que nas demais áreas. Percebe-se ainda que, no que tange às questões de segurança, a Guiné-Bissau esteve sempre presente nas negociações das Sessões Ordinárias e extraordinárias, sendo discutida a forma de como pôr fim às constantes instabilidades internas. Nesta ótica foi dada como prioridade a reforma no setor da defesa e segurança, no qual elaborou-se um plano de ação conjunta com o Estado da Guiné-Bissau. A CEDEAO apoiou financeiramente e com expertise técnica o plano de reforma, inclusa a missão da ECOMIB.

Palavras Chaves: Integração Regional, Crises Internas, CEDEAO, Guiné-Bissau.

Abstract

Guinea-Bissau's relationship with the Economic Community of West African States (ECOWAS) began since the process of its creation, carried out in May 1975. This article aims to understand how Guinea-Bissau's relationship with ECOWAS took place in political, economic, and commercial terms between 1998 to 2018. The main discussion is that this relationship took place more in the political field, linked to security issues, than in the economic and commercial field. On the other hand, it is believed that this is due to the constant internal crises that the country faced during these 20 years under study. To achieve the objective, the work had as bibliographic base both the primary sources as well as the secondary sources. The paper explored the analysis of the institutional documents available on the websites of both ECOWAS, as well as the IMF, OECD and others. In addition, in articles, books, theses, dissertations, and newspapers available in electronic media and in libraries. The exploratory research reinforces the idea of the Guinea-Bissau's relationship with ECOWAS was more in the political field, linked to security than economic and commercial issues. It is clear that, regarding security issues, Guinea-Bissau has always been at the table of Ordinary and Extraordinary Sessions, with a discussion on how to end constant internal instabilities. In this perspective, reform in the defense and security sector was given priority, drawing up a joint action plan with the State of Guinea-Bissau. ECOWAS financially supported the reform plan and with technicians, in this case with ECOMIB's mission.

Keywords: Regional Integration, Internal Crisis, ECOWAS, Guinea-Bissau.

1. Introdução

A Guiné-Bissau¹ vive uma instabilidade crônica desde a sua independência em 1973. Sete anos depois, isto é, em 1980, o país conheceu aquilo que seria o primeiro de tantos outros golpes de Estado que iria enfrentar ao longo do seu processo democrático. Uma série de crises afetaram profundamente as instituições governamentais, resultando em sucessivas interrupções de mandatos dos governos eleitos. O relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), identifica essas fragilidades. Segundo o relatório, a instabilidade política recorrente desde o conflito armado de 1998-99; o funcionamento irregular e falta de capacidade das instituições públicas no cumprimento das funções básicas do Estado, são algumas das principais fragilidades crônicas que o país enfrenta (OCDE, 2011, p.23).

Criada em 28 de maio de 1975, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) tem por objetivos promover a cooperação e o desenvolvimento em todas as esferas, para elevar o padrão de vida de seus povos, para manter e aumentar a estabilidade econômica, reforçar as relações entre os Estados-Membros e contribuir para o progresso e desenvolvimento do continente africano (TRATADO CEDEAO). Desde o conflito civil de 1998 houve uma presença constante das delegações e grupos de trabalho da CEDEAO no país, com objetivo de superar esse ciclo de instabilidade crônica (FERNANDES et al, 2011). Até o presente ano, 2020, a CEDEAO mantém ainda um contingente de militares no país, que chegaram desde 2012 na sequência de um dos gol-

pes de estado. Esse contingente, segundo a CEDEAO, tem por objetivo assegurar os dirigentes e as instituições estatais, bem como apoiar no processo de reforma no setor de defesa e segurança.

Por outro lado, apesar de apresentar um mercado promissor, com cerca de 318,5 milhões de habitantes, constata-se que existe baixa complementariedade econômica entre os Estados que a compõem. Quase todos eles têm como destino exportador os mercados europeus, americanos ou asiático. Em termos de circulação interna dos produtos, a Nigéria, Costa de Marfim, Senegal, Gana e Togo continuam a ser os principais exportadores para o mercado regional (CEDEAO), enquanto a Guiné-Bissau e os restantes importam mais do que exportam.

Disto isto, pergunta-se: Como se deu a relação da Guiné-Bissau com a CEDEAO durante 1998 e 2018? Essa questão foi levantada com objetivo de compreender como se deu a relação da Guiné-Bissau com a CEDEAO, em termos políticos, econômicos e comerciais. Partiu-se do argumento de que essa relação se deu mais no campo político, atrelado às questões de segurança, do que no campo econômico e comercial. E por outro lado, acredita-se que isto se deve às constantes crises internas que o país enfrentou durante esses 20 anos em estudo.

Para alcançar o objetivo, o trabalho teve como base bibliográfica tanto as fontes primárias assim como as fontes secundárias. A análise concentrou-se nos documentos institucionais disponíveis nos endereços eletrônicos tanto da CEDEAO, assim como do FMI, OCDE, também em artigos, livros, teses e dissertações disponíveis nos correios eletrônicos e nas bibliotecas. Por outro lado, também teve que se recorrer às notícias publicadas nos jornais eletrônicos como forma de ampliar a fonte de dados secundários.

¹ A República da Guiné-Bissau fica situada na costa Ocidental da África, com uma extensão geográfica de 36.125 km². Faz fronteiras, ao Norte com Senegal, Sul e Leste com a República da Guiné-Conacri, todos países francófonos, e a Oeste com Oceano Atlântico. Além do território continental, a República da Guiné Bissau conta com mais de 88 ilhas que constituem arquipélago dos Bijagós. E dentre estes 88, apenas mais de 20 são povoados. (CASSAMA, 2014, p.18). E segundo os dados de Instituto Nacional de Estatística (2016) a população é estimada em cerca de 1.544.777 habitantes.

Ao todo foram analisados mais de 37 documentos oficiais da CEDEAO. Esses documentos oficiais se referem aos comunicados oficiais das cimeiras ordinárias e extraordinárias realizadas dentro do período em estudo (1998-2018). Dos 37 documentos, 23 são das cimeiras ordinárias e 14, das extraordinárias. Procuramos saber como aparecia a Guiné-Bissau dentro das agendas de CEDEAO e quais as prioridades ou áreas que mereciam mais atenção do organismo.

O artigo está dividido em cinco partes, a primeira é a presente introdução. A seguir apresenta-se o funcionamento interno da CEDEAO e seu perfil econômico, onde avaliaremos se os objetivos comerciais foram atingidos e o perfil geral da economia de Guiné-Bissau; em seguida apresenta-se um histórico das crises políticas internas no país; por fim, argumenta-se como estas crises podem ter afetado o desempenho da Guiné-Bissau na CEDEAO e o papel desta na resolução de conflitos na região e a quinta parte são as considerações finais do artigo.

2. Funcionamento e Contexto Econômico na CEDEAO

A CEDEAO foi criada com a capacidade jurisdicional para cobrir um importante território no continente africano em termos demográfico e econômico. Durante as últimas décadas, a população da África Ocidental observou um forte crescimento, passando de 70 milhões de habitantes para 300 milhões entre 1950 e 2010. No fim do ano de 2014, representava cerca de 40% da população da África subsaariana. Segundo as projeções das Nações Unidas, a população da África Ocidental deverá chegar aos 550 ou 600 milhões de habitantes em 2050. É a região mais jovem do mundo. Além disso, com cerca de 5% da população mundial e com uma área superior a 40% da África subsaariana, a África Ocidental é a mais densamente povoada². A tabela abaixo ilustra essa relação, considerando os pesos econômico, demográfico e geográfico do bloco de CEDEAO.

Tabela 1- Dados demográficos/geográficos e econômicos dos países da CEDEAO e seus respectivos pesos em % (estimativa de 2017)

Países	População (milhões)	Peso demográfico	PIB US \$ (bilhões)	Peso econômico	Superfície (milhares Km ²)	Peso geográfico
Benim	11,18	3%	9,27	1,7%	114,8	2%
Burkina Faso	19,19	5%	12,87	2,3%	274,2	5%
Cabo Verde	0,55	0%	1,75	0,3%	4	0%
Costa de Marfim	24,29	7%	40,39	7,3%	322,5	6%
Gâmbia	2,10	1%	1,01	0,2%	11,3	0%
Gana	28,83	8%	47,33	8,6%	238,5	5%
Guiné-Bissau	1,86	1%	1,35	0,2%	36,1	1%
Guiné	12,72	3%	10,5	1,9%	245,8	5%
Libéria	4,73	1%	2,16	0,4%	111,4	2%
Mali	18,54	5%	15,29	2,8%	1.240,20	24%
Níger	21,48	6%	8,12	1,5%	1.267	25%
Nigéria	190,89	52%	375,77	68,2	923,8	18%
Senegal	15,85	4%	6,37	3,0%	19,7	4%
Serra Leoa	7,56	2%	3,77	0,7%	72,3%	1%
Togo	7,80	2%	4,81%	0,9%	56,8%	1%
Total	367,57	100%	50,76	100%	5115,4	100%

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Banco Mundial, 2018. (DA CRUZ 2018, p.19).

A República Federativa da Nigéria, maior economia da África Ocidental, é responsável por cerca de 70% do PIB do bloco, de acordo com o quadro acima. A Nigéria empenhou-se bastante no processo de criação de CEDEAO. Há duas razões econômicas para isso: a primeira diz respeito a uma estratégia da política externa regional nigeriana na qual esta visava expandir o seu domínio econômico na sub-região; a segunda é uma preocupação do país em diversificar sua economia, tendo em vista que a Nigéria é um dos maiores exportadores de petróleo no continente africano³.

A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental conta com três instituições principais: executivo, legislativo e judicial e com mais dois órgãos importantes: Autoridades dos chefes de Estados ou dos governos⁴ (órgão supremo de CEDEAO) e conselho dos ministros formado pelos ministros dos negócios estrangeiros dos países membros de CEDEAO. O presidente de Autoridades de chefes de Estados de CEDEAO é um chefe de Estado ou de governo membro de CEDEAO que é nomeado por seus companheiros chefes de Estado ou de governo em uma assembleia por um mandato de um ano seguindo a ordem Alfabética dos Estados partes da comunidade de CEDEAO.

O presidente do conselho de ministro é automaticamente ministro de negócios estrangeiros, também com mandato de um ano respectivamente. O processo decisório dos dois órgãos é idêntico conforme o tratado de CEDEAO. “Salvo disposição em contrário do presente Tratado em um Protocolo, as decisões da Autoridade⁵ serão adotadas, dependendo do assunto em consideração por consenso de unanimidade ou, por maioria de dois terços dos Estados-Membros” (art.9, Tratado da CEDEAO). Mas, vale sinalizar aqui que o órgão supremo age pela decisão e o conselho dos ministros age pela regulamentação. No caso, a decisão do órgão supremo não precisa mais passar por outro órgão com possibilidade de ser alterado enquanto que a regula-

mentação do conselho do ministro precisa da aprovação do órgão supremo.

Ainda com base no tratado de CEDEAO e nas informações disponíveis no seu site oficial⁶, o principal órgão executivo de Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental é o seu secretariado executivo, transformado em Comissão de CEDEAO em 2007. À frente do braço executivo da Comunidade⁷ está o Presidente da Comissão, nomeado pela autoridade dos chefes de Estado de CEDEAO sob proposta de conselho de ministros. O mandato de secretário executivo é por um período não renovável de quatro anos. E, é assistido por um vice-presidente e 13 comissários. O tratado determina que o comissário não pode ser exonerado pela decisão unilateral da Autoridade e nem do Conselho, mas que seja pela iniciativa própria do comissário e pela recomendação de Conselho para Autoridade⁸.

A Comissão tem como seus objetivos: promover a cooperação e a integração; conduzir ao estabelecimento de uma união econômica na África Ocidental, a fim de elevar o nível de vida dos seus povos; melhorar a estabilidade econômica e promover as relações entre os Estados-Membros, contribuindo para o progresso e desenvolvimento do continente africano.

Por outro lado, o Parlamento é composto por 115 assentos, no qual cada um dos 15 Estados membros de CEDEAO tem um mínimo garantido de cinco cadeiras. Os assentos restantes são compartilhados com base na população⁹. Consequentemente, a Nigéria tem 35 assentos, Gana 8 assentos, Costa do Marfim 7 assentos, enquanto Burkina Faso, Guiné, Mali,

6 <https://www.ecowas.int/about-ecowas/governance-structure/>
Acesso em 13/12/2019

7 Comunidade é o nome usado para referir Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, no tratado de CEDEAO.

8 Artigo 18 sobre as nomeações, tratado da CEDEAO 2010.

9 Informação disponível no site oficial de parlamento de CEDEAO, <http://parl.ecowas.int/en/about-us/> Acesso: 19/01/2020.

Níger e Senegal possuem 6 assentos cada. Os outros - Benim, Cabo Verde, Gâmbia, Guiné-Bissau, Libéria, Serra Leoa e Togo têm 5 lugares cada. Ainda de acordo com o Tratado da CEDEAO, os representantes e seus suplentes devendo ser eleitos por sufrágio universal direto pelos cidadãos dos Estados-Membros. Na pendência da eleição de membros do Parlamento, as Assembleias Nacionais dos Estados-Membros ou suas instituições ou órgãos equivalentes ficam habilitados a eleger membros dentre eles. Por fim, o Parlamento possui caráter consultivo¹⁰.

Há ainda um Tribunal composto por cinco juízes independentes, pessoas de alto caráter moral, nomeados pela Autoridade de Chefes de Estado do Governo, nacionais de Estados-Membros, por um mandato de quatro anos, mediante recomendação do Conselho Judicial de Comunidade, cujo seu mandato é de garantir a observância da lei e dos princípios da equidade e na interpretação e aplicação das disposições do Tratado Revisado e de todos os outros instrumentos jurídicos subsidiários adotados pela Comunidade. Por fim, a CEDEAO também dispõe de outras instituições de suporte: BIDC (Banco de Investimento e Desenvolvimento da CEDEAO), Organização de Saúde da África Ocidental (OOAS) e o Grupo de Ação Intergovernamental contra Lavagem de Dinheiro e Financiamento ao Terrorismo na África Ocidental (GIABA), Agência Monetária Oeste Africana WAMA, Comitê Técnico Especializado e outras agências especializadas¹¹. Estes órgãos cumprem uma função auxiliar no assessoramento técnico e financeiro junto às demais instituições decisórias.

Apesar do robusto arcabouço institucional, a CEDEAO

10 Informação disponível na página oficial de parlamento <http://parl.ecowas.int/en/about-us/>, acesso em 13 de Dezembro de 2019.

11 Agência Monetária da África do Oeste; Instituto Monetário da África Ocidental (IMAO); Centro de Desenvolvimento de Desportos e da Juventude da CEDEAO; Centro de Desenvolvimento de gênero; Unidade de Coordenação de recurso Hídrico; Cartão marrom da CEDEAO; Power Pool da África Ocidental; Programa Regional de Saúde da África Ocidental; Centro Regional da CEDEAO para a energia Renovável e Eficiência Energética; Autoridade regional da CEDEAO para a Regulação da Eletricidade.

foi concebida inicialmente com objetivo principal de promover a integração econômica na região, sendo o principal bloco de integração regional da África Ocidental. Nele convivem dois importantes blocos econômicos sub-regionais: a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA)¹² e a Zona Monetária da África Ocidental (ZMAO) (WAMI, 2009)¹³. Vale salientar que a composição dos dois blocos sub-regionais no seio de CEDEAO reflete o passado colonial, ou seja, os países que fazem parte da UEMOA são quase todos, com exceção da Guiné-Bissau, ex-colônias francesas. Por outro lado, os que fazem parte da ZMAO são todas ex-colônias britânicas, com exceção de Guiné-Conakry¹⁴. Cabo Verde é o único país membro de CEDEAO que não faz parte de nenhum dos dois blocos sub-regionais e, assim como a Guiné-Bissau, é uma ex-colônia portuguesa.

Entre os objetivos¹⁵ da UEMOA destaca-se: i) Reforçar a competitividade das atividades econômicas e financeiras dos Estados-membros no quadro de andamento e abertura concorrencial em ambiente racional e harmônico; ii) Assegurar a convergência das performances e políticas econômicas dos Estados-membros para o estabelecimento de um procedimento de vigilância multilateral; iii) Criar entre os Estados-membros um mercado comum baseado na livre circulação de pessoas, bens, serviços, e capital, e no direito de estabelecimento de trabalhadores assalariados ou privados, assim como uma política comercial e tarifa exterior comum.

12 Foi criada por um tratado assinado em Dakar, Senegal, 10 de janeiro de 1994 pelos Chefes de Estado e de Governo do Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo, no dia 2 de maio de 1997, a Guiné-Bissau tornou-se o oitavo Estado membro da União.

13 Criada em 2003, após alguns anos de várias reuniões que inclui os chefes dos respectivos Estados que a criarem estes que são Gâmbia, Gana, Guiné Conakry, Libéria, Nigéria e Serra Leoa. Com seguinte objetivo conseguir a integração econômica entre seus membros por meio de criação de uma moeda única (ECO), informação disponível no link: <https://www.hauniversity.org/pt/ZMAO.shtml> acessado 4/01/2020.

14 Guiné-Conakry foi uma ex-colônia francesa cujo seu processo de independência diferenciado das demais ex-colônias, ou seja, este tomou a independência sem permitir possibilidade de acordo com a França pós-independência, processo liderado por Sekou Ture.

15 Ver DJAU 2019 sobre objetivos da UEMOA: uma análise crítica, p. 129.

Como já foi frisado, a UEMOA tem um antecedente bem anterior à de CEDEAO e remonta aos anos 1945 quando a França lança o seu projeto colonial de integração econômica na sua colônia de África Ocidental, criando a *Franc Zone*. Desta forma, a UEMOA tem sido uma integração econômica mais avançada do que a de CEDEAO tendo em conta que este já tem uma moeda única e uma existência prévia como um bloco cobrindo uma boa parte do período da colonização francesa. Já está evidente que entre as missões da CEDEAO, a prin-

cipal é criar uma maior interdependência econômica no seu território, com a finalidade de constituir um mercado comum. Mas, a tabela 2 ao apresentar o total das importações e exportações do bloco no período entre 1975 e 2009, questiona se uma maior interdependência comercial foi de fato alcançada pela organização.

Tabela 2 - Dados sobre importações / exportações em percentagem (%), intra e extra do total de bloco de CEDEAO (1975-2009).

Período	1975	1980	1990	2009
% total de import-extra	96%	95,5%	77,9%	79,1%
% total de export-extra	97,5%	97,4%	93,3%	93%
% total de import-intra	4%	4,5%	21%	19,9%
% total export intra	2,5%	2,6%	6,7%	7%

Fonte: elaboração própria com os dados extraídos de (SANTOS MIRANDA, 2014)¹⁶.

Perante os dados acima apresentados parece ser prudente afirmar que a CEDEAO ainda não foi capaz de estimular o comércio intra-bloco de forma significativa, especialmente quando se compara às exportações extra-bloco, demonstrando uma presença forte do comércio com nações fora do bloco.

Tratando de Guiné-Bissau especificamente, a partir do início dos anos 1990, houve uma mudança no seu quadro dos parceiros comerciais, concernente a sua importação e exportação. O parceiro comercial tradicional da Guiné-Bissau é Portugal e este apresentava maior percentagem sobre os números da soma total das importações e exportações guineense, mesmo na primeira década da independência. Ao final dos anos 1980, a Índia pas-

sou a configurar no principal destino das exportações guineense e Senegal passou a ter um lugar destacado nas importações guineense, seguindo assim Portugal na lista dos principais parceiros. Vale destacar aqui que a Índia se apresenta como parceiro permanente¹⁷ em virtude da sua inserção no comércio da castanha.

Ainda sobre o grau de aprofundamento da integração na CEDEAO, a tabela abaixo mostra o desempenho de cada país-membro no que tange sua participação no bloco. A escala de zero (0) a um (01) refere-se às suas integrações em cinco dimensões, a saber: infraestrutura regional, integração comercial, integração produtiva, livre circulação de pessoas, integração financeira e macroeconômica.

Tabela 3 – Índice de Integração Regional na CEDEAO elaborado pela UNECA

País	Integração comercial	Infraestrutura regional	Integração produtiva	Livre circulação de pessoas	Integração financeira
Côte d'Ivoire	0.99	0.31	0.28	0.80	0.94
Togo	0.47	0.59	0.49	0.80	0.95
Senegal	0.65	0.28	0.38	0.80	0.97
Niger	0.45	0.34	0.18	0.80	1.00
Ghana	0.60	0.60	0.47	0.80	0.25
Benin	0.36	0.27	0.28	0.80	0.92
Burkina Faso	0.43	0.40	0.08	0.80	0.97
Mali	0.48	0.21	0.12	0.80	0.95
Nigéria	1.00	0.38	0.17	0.80	0.15
Guiné-Bissau	0.41	0.34	0.00	0.80	0.95
Gâmbia	0.01	0.53	0.52	0.80	0.36
Cabo Verde	0.17	0.63	0.11	0.80	0.44
Sierra Leone	0.52	0.31	0.35	0.80	0.03
Liberia	0.00	0.32	0.38	0.80	0.28
Guinéa	0.11	0.40	0.17	0.80	0.00

Fonte: Índice de integração regional africano 201618

De acordo com o índice de integração regional africano (2016), a integração produtiva é a dimensão na qual a Guiné-Bissau obteve menor pontuação e está relacionada à industrialização. O investimento na indústria permite o acesso a corredores comerciais regionais que movimentam mercadorias, estimulando igualmente a produção de energia. Ainda sobre os cálculos de integração produtiva, foram usados alguns indicadores-chaves: exportações de bens intermediários intra-regionais (% total de bens de exportação intra-regionais), percentagem de importações de bens intermédios intra-regionais (% total de bens de

importação intra-regionais); Índice de Complementaridade no Comércio de Mercadorias.¹⁹

Percebe-se que na esfera econômica, a CEDEAO não significou um incremento na participação econômica da Guiné-Bissau na região, pois esta mantém vínculos comerciais principalmente com países de fora do bloco econômico e com a antiga metrópole, Portugal. Em comparação com os demais membros da CEDEAO, Guiné-Bissau é o país que possui menores índices de integração comercial e infraestrutura regional. Segundo Medina (2014),

“Resultados de testes empíricos apontam que a CEDEAO não criou comércio entre 1980 e 2009, embora a desagregação dos dados tenha mostrado que o peso do comércio regional cresceu no volume total do comércio dos países. Os mecanismos

19 <https://www.integrate-africa.org/rankings/dimensions/productive-integration/>, acesso em 04 de janeiro de 2020.

de política comercial regional não foram suficientemente eficazes na atuação sobre as cadeias de comércio que tradicionalmente ligaram os países mais desenvolvidos aos países africanos (SANTOS MEDINA 2014, p.51) ”.

Percebe-se, no entanto, uma crescente participação do bloco na arena da cooperação política, especialmente no papel da integração para a resolução de conflitos e instabilidade interna daquele país. Com base nisso, este artigo se apoia na tese neofuncionalista e no seu conceito principal do *spill over* (transbordamento) como um referencial para compreensão do motivo pelo qual houve a mudança no objetivo e alastramento de área de integração de CEDEAO nos anos 1990: “O tratado de Lagos foi originalmente apresentado como uma iniciativa econômica, mas os eventos políticos emergentes levaram à sua revisão e, com isso, à expansão do escopo e dos poderes em 1993” (CEDEAO 2019)²⁰. A partir desse momento, cooperação dentro de bloco de CEDEAO não só limitou ao aspecto econômico, mas passou a encobrir outras áreas embutidas na dimensão política, a exemplo da promoção de sistema democrático e segurança. O artigo de 58 do tratado revisado em 1993 que consta em baixo reforça esse fato.

1. Os Estados Membros comprometem-se a proteger e consolidar as relações que conduzem à manutenção da paz, estabilidade e segurança na região.

f) estabelecer um sistema regional de observação da paz e segurança e forças de manutenção da paz, quando apropriado;

g) prestar, quando necessário e a pedido dos Estados Membros, assistência a Estados-Membros para a observação de eleições democráticas.

A interdependência existente entre política e economia em um processo de integração como é no caso da CEDEAO, reforça a premissa central dos neo-funcionalistas (SILVA, 2015) da não separação entre as esferas

técnica e política quando se trata do aprofundamento da integração regional. Por outro lado, o neo-funcionalismo enquanto teoria que foi desenvolvida no contexto europeu, tem alguns desafios na sua aplicabilidade para o estudo no processo de integração da CEDEAO. Pode-se dizer que a CEDEAO está ligada à tendência de aprofundamento, visto que no seu tratado revisado de 1993 consta a reafirmação da intenção de atingir a condição zona de livre comércio, promover a união aduaneira e alcançar a união econômica e monetária. Ainda assim o bloco conta com enormes dificuldades para realizar o seu objetivo principal como é sinalizado por Djau (2019):

“Cabe dizer que a consolidação do bloco ainda não se concretizou na sua plenitude. Somente oito países da região (já mencionados anteriormente) concordaram em criar uma União Monetária, devido às várias divergências existentes entre os Estados membros quanto ao gerenciamento do bloco, assim como às instabilidades políticas em alguns países membros” (DJAU 2019, p.112).

Atualmente a CEDEAO está em processo de negociação para lançar a sua moeda ECO²¹ prevista inicialmente para 2020. No próximo tópico, trataremos da Guiné-Bissau de forma mais direcionada nos contextos político e econômico e sua relação com o bloco de integração.

2.1 Relações econômicas entre Guiné-Bissau e a CEDEAO

Considerada um dos mais avançados processos de integração regional africana e segundo PIB do continente com 24% (AUP/OCDE, 2018), a CEDEAO, tanto quanto os outros organismos regionais do continente, parece deixar muito a desejar quando se observa o fluxo comercial dentro do bloco. Como dito anteriormente,

20 Informação disponível no site de CEDEAO <https://www.ecowas.int/about-ecowas/history/>, acesso em 14/12/2019

21 Ver análise crítica de Suleimane DJALO, membro de Instituto Nacional de Estudo Pesquisa de Guiné-Bissau sobre a moeda única de CEDEAO. Disponível no link em baixo: acesso em 15/12/2019. http://www.odemocratagb.com/?p=22802&fbclid=IwAR2bpjENUBM6OUug-O2eP-4y-8lZ_yZtPmqoNEwkR23XyCs9p63C0hOBpTE.

a realidade económica da região tem se caracterizado pela baixa complementaridade entre suas economias, bem como pela sua economia de base primária e voltada para o sector externo, em que tem sido predominante as exportações agrícolas e minerais e importações de bens industrializados da Europa. No entanto, segundo o relatório conjunto da Comissão da União Africana (AUP) e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE),

A região continua a estar exposta a eventos climáticos que afetam a produção agrícola, bem como a variações nos preços internacionais das matérias-primas. A atividade económica concentra-se na maior economia da região, a Nigéria, que representa 77% do PIB total e 52% da população da África Ocidental. A atividade tem-se revelado também sustentada em países como a Côte d'Ivoire e o Senegal, mas continua a ser muito fraca, ou até negativa, noutros países (AUP/OCDE, 2018, p. 207).

Segundo o mesmo documento acima citado, os países da CEDEAO exportam produtos com forte procura mundial. E, 75,3% continuavam a ser produtos não transformados. Assim, o petróleo e o betume representam 81% das exportações da Nigéria e o cacau 48% das exportações da Cote d'Ivoire, enquanto o comércio externo do Gana é composto principalmente por petróleo (32,5% das exportações), cacau e ouro (ambos 20%) (AUP/ OCDE, 2018).

Configurando-se entre os países menos conectados, por vias marítima, com o resto do mundo, a Guiné-Bissau é um dos países da CEDEAO que menos exporta ou que tenha uma exportação quase insignificante dentro do mercado. A Guiné-Bissau assim como a maioria dos países da região, não possui indústrias de transformação, o que condiciona a exportação, em bruto, do seu principal produto de exportação, que é a castanha de caju. Cerca de 98% de exportação de castanha de caju tem como destino, o mercado indiano. Segundo Sambu (2015), a castanha de caju representa entre

88% e 90% da receita total de exportação entre 1999 e 2007. Segundo o relatório da FMI (2017) mostra que essa tendência se manteve. O país continua exportando cerca de 98% da sua castanha de caju bruta para Índia.

Ainda segundo o mesmo relatório, a integração comercial com o resto da região sofreu atrasos consideráveis. Em primeiro lugar, poucas empresas da Guiné-Bissau exportam para a região devido à baixa complementaridade comercial. Em 2016, 85,3% das exportações foram de caju em bruto, das quais mais de 90% destinadas ao resto do mundo, fora do continente africano. Beneficiando de uma forte procura e de preços favoráveis, as exportações aumentaram de 15,5% para 25,8% do PIB entre 2014 e 2015, uma tendência confirmada em 2016 (26,2%). Hoje a castanha de caju contribui cerca de 10% do total do PIB do país. A Guiné-Bissau é atualmente o oitavo maior exportador mundial da castanha de caju, com 2,9% do total das exportações mundiais (OCED, 2017). Além de castanha de caju, a Guiné-Bissau também exporta madeira e algodão para o mercado português e chinês, mas estes representam apenas 1% das exportações; e também exporta peixes, mas estatística deste último não consta na estatística oficial dos exportados, porque os pescados tomam a nacionalidade dos navios que os capturam, independentemente do lugar onde foram capturados. Um dos principais pescadores que navega nos mares da Guiné-Bissau é a União Europeia (UE) (OCDE, 2018).

No que se refere às importações, a Associação Nacional das Empresas Metalúrgicas e Eletromecânicas (ANEME, 2018, p.49), nos seus Estudos sobre a Guiné-Bissau, destaca que Portugal ocupa a primeira posição com cerca de 28,8%, em seguida vem o Senegal com 28,3%, depois vem a China, Espanha com 3,7% e 3,5% respetivamente, e o Paquistão com apenas 1,5%. Nota-se, através dos dados, que o país importa mais dos mercados externos do que da própria CEDEAO. Quanto às importações, Portugal e Senegal aparecem

como países dos quais a Guiné-Bissau mais importa. Essas importações são lideradas por óleo de petróleo, seguido pelo arroz, e por último, o vinho.

O relatório da Associação Industrial Portuguesa (AIP) em colaboração com a Sociedade de Revisores Oficiais de Contas Lda (PWC) (2014), mostra que as perspectivas para o setor agrícola são claramente positivas. O clima e a quantidade de solo são favoráveis às culturas de rendimento (castanha de caju, amendoins e algodão) fruta vegetais e tubérculos. O país também tem mais de 300 mil hectares para a plantação de arroz, mas devido à falta de investimento no setor, o país ainda se mantém dependente de importações agroalimentares (AIP/PWC, 2014).

Quanto ao setor turístico, o país conta com mais de 88 ilhas, praias e parques naturais de atração turística, mas que por falta de investimento esse setor quase não funciona. Segundo o relatório de Banco Africano para Desenvolvimento (BAD) em colaboração com a OCDE e o Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (2017), mostra que em 2015 entraram nas fronteiras da Guiné-Bissau 43.800 turistas. Quanto às receitas geradas, estas atingiram 27,2 milhões de USD em 2013. O relatório ressalta a falta de investimentos nas infraestruturas hoteleiras e portuárias para facilitar a acomodação e a ligação entre a Capital Bissau e as ilhas, e a ligação portuária entre as próprias ilhas como fator que contribui para pouca movimentação no setor turístico do país. A mesma precariedade também se mostra visível nas redes rodoviárias do país.

O setor de mineiros também se mostra promissor com as recentes descobertas de fosfato, bauxita e petróleo, este último precisando de mais investimentos para a confirmação e exploração (AIP/PWC, 2014).

O relatório da OCDE (2011) aponta que, que o impacto da ajuda internacional na estabilidade e na pre-

venção de conflitos poderia ser maior se a ajuda fosse mais eficaz e melhor direcionada, nomeadamente para áreas susceptíveis de prevenir a instabilidade social. Isto inclui a dinamização do sector económico e da criação de oportunidades, sobretudo para as camadas mais jovens da população, e que permita absorver no mercado de trabalho os mais de 60% de excedentários da função pública.

Embora seja prioridade as reformas militares, o referido relatório aponta que, na opinião de alguns atores nacionais, o enfoque da ajuda internacional na reforma dos militares e da função pública, negligenciando o sector produtivo e as questões do emprego, corre por isso não só o risco de estar a inverter prioridades, mas também de justificar a falta de investimento ao sector produtivo.

No entanto, esses relatórios apontam para uma diversificação das atenções relativamente aos setores prioritários a receber financiamentos. Ou seja, mesmo que as questões de reforma no setor da defesa e segurança sejam urgentes, agricultura, turismo e minérios não devem ser deixadas de lado, pois são áreas com potencialidade de desenvolvimento económico e social do país. No próximo tópico, trataremos em detalhe deste contexto político interno.

3. Crises Políticas na Guiné-Bissau (1980 até 2015)

A noção de crise se mostrou interessante nos estudos da paz e segurança pois resulta da alteração repentina das circunstâncias políticas. E apesar de não ser possível chegar a uma definição consensual sobre a crise, se considera como crise um ponto de viragem em relação à situação política vigente que exige uma decisão expedita (SARAIVA, 2011). Para Silva (2014) um dos elementos da crise é a possibilidade de alteração do sistema. No caso

da Guiné-Bissau, o que se percebe nas crises abaixo analisadas, é que elas têm origem política com desdobramentos diferentes: alguns com desdobramentos causando golpes de Estado, conflitos militares e outros causando enormes problemas governamentais, exigindo mediações das organizações regionais e internacionais.

Sete anos depois da independência o país conheceu aquilo que seria o início de outras situações semelhantes que iriam se repetir ao longo do seu processo de construção e de reafirmação como Estado-Nação. Em 14 de Novembro de 1980, o país sofreu o primeiro golpe de Estado liderado por Comandante-chefe da luta de libertação e Primeiro-ministro na altura, João Bernardo Vieira (Nino). O denominado *Movimento Reajustador* era um movimento de cunho nacionalista que contestava contra a presença massiva dos cabo-verdianos nos postos mais altos da administração guineense, contra a situação económica em que o país se encontrava e também contra a pena de morte que existia na constituição guineense, e entre outras reivindicações (SANTOS, 2014, p. 269).

Tem sido tomada como causa imediata desse golpe, uma ação da Assembleia Nacional Popular (ANP) de 12 de novembro do mesmo ano. Nesta data, a ANP, reunida na sua sessão extraordinária, decidiu aprovar o texto da nova constituição que reforçava o poder do presidente. Então, o então Primeiro-Ministro João Bernardo Vieira, que já estava num clima de desconfiança com o Presidente Luís Cabral, resolveu dar o golpe antes que tudo se concretizasse. O próprio João Bernardo Vieira foi general das Forças Armadas, razão pela qual tinha simpatia de muitos militares que o apoiaram no golpe. Como resultado do golpe, João Bernardo Vieira assumiu a presidência, selando definitivamente a separação entre Guiné e Cabo Verde, inaugurando também o peso militar dentro da vida política do país. E nomeou o Brigadeiro Ansumane Mané para exercer as funções de Chefe de Estado-maior General das Forças Armadas.

Por outro lado, segundo Santos (2014, p. 270), a partir desse período a estrutura política guineense começou a apresentar uma debilidade, marcada pelos incessantes rumores de golpes de Estado, desconfianças e interferências militares na governação do país. Muitas pessoas foram presas e mortas por serem considerados suspeitos de prepararem golpe contra o Presidente (VIEGAS, 2013, p. 65-66).

O debate sobre a abertura democrática multipartidária²² se inicia em 1990 pela ANP e teve como fruto a queda do artigo 4º da Constituição que consagrava o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) como o único partido do Estado. Contudo, o processo só se concretizou em 1994, com a instalação de Comissão Nacional de Eleições (CNE) e a organização das primeiras eleições legislativas e presidenciais em julho-agosto de 1994. Como fruto, o então presidente do PAIGC e o presidente do país desde o golpe de 1980, concorreu e ganhou as eleições com 64% dos votos, garantindo assim a sua manutenção no poder, e o seu partido PAIGC também conseguiu a maioria no parlamento, com 62% dos deputados.

Em 1998, o presidente João Bernardo Vieira acusou o então Chefe de Estado-maior das Forças Armadas, o Brigadeiro Ansumane Mane, de vender armas para os rebeldes de Casamança, uma região situada na fronteira com o Senegal. Como resultado dessa acusação, o Presidente destituiu o Brigadeiro Ansumane Mané, que por sua vez reuniu as tropas que estavam ao seu favor, começando a maior e mais grave crise que o país viveu desde a sua independência (TEIXEIRA, 2003, p.9). A data de 7 de junho de 1998 ficou gravada na memória da população, pois marca o início de uma guerra civil que ceifou a vida de milhares de guineenses²³ e teve um marco devastador do tecido estrutural, económico e

22 O Sistema político da Guiné-Bissau é multipartidário, semi-presidencial, com uma democracia representativa em transição. O presidente é Chefe de Estado e o Primeiro Ministro é chefe de governo.

23 Segundo Forrest (2003) as vítimas do conflito foram entre 2.000 e 6.000 pessoas.

social da Guiné-Bissau. Após 11 meses de luta, a junta militar liderada por Ansumane Mané, conseguiu tomar o poder, fato que obrigou o Presidente João Bernardo Vieira a pedir asilo político em Portugal.

Durante esse período, tanto a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a CEDEAO, estiveram envolvidos diretamente nas negociações pela busca de paz, junto com as autoridades religiosas e grupos cidadãos do país (BWOCK, 2015, p. 40; RUDEBEC, 2001, p.12). A CEDEAO, em especial, enviou tropas para manutenção da paz na Guiné-Bissau. Em resultado dos esforços conjugados entre Comunidade internacional e grupos internos da sociedade civil foi possível alcançar a paz e consequentemente a formação de um Governo de transição, permitindo a restauração democrática com a realização das segundas eleições legislativas e presidenciais em novembro de 1999. Essas eleições foram ganhas pelo Partido da Renovação Social (PRS). Koumba Yala foi eleito e empossado como Presidente da República da Guiné-Bissau em 2000 (TEIXEIRA, 2003, p. 9; BWOCK, 2015, p. 41; RUDEBEC 2001, p.13). No mesmo ano em que foi empossado o novo presidente, o então Chefe de Estado-maior General das Forças Armadas, Brigadeiro Ansumane Mané, foi assassinado.

O povo guineense acreditava que o novo governo poderia alavancar o país rumo ao desenvolvimento. No entanto, com enormes problemas financeiros e salários em atraso desde o período da guerra civil, somada à debilidade das instituições governamentais e a delapidação do erário público, o novo governo mergulhou numa enorme crise, resultando num golpe de Estado liderado por Veríssimo Correia Seabra, o então Chefe de Estado-maior das Forças armadas, no ano de 2003. Koumba Yala foi deposto e em seu lugar assumiu como presidente de transição, Henrique Pereira Rosa. Koumba Yala não conseguiu corresponder às expectativas nacionais e internacionais. Ao longo do seu mando

ele nomeou e exonerou vários primeiros-ministros no país, alegando a corrupção e falta de competência (BWOCK, 2015; TEIXEIRA, 2003).

Em 7 de março de 2003, a Guiné-Bissau organizou a sua terceira eleição legislativa, ficando as presidenciais para a data a ser definida. O resultado dessas eleições foi favorável ao candidato do PAIGC, e o Carlos Gomes Júnior (Cadogo) foi investido como o novo Primeiro-Ministro do país. Em 6 de Outubro de 2004, o General que deu golpe à Koumba Yala foi assassinado por um grupo de militares que participaram de Missão de Paz da ONU na Libéria. Os militares o acusaram de corrupção e promoção arbitrária no seio das forças armadas (AUGEL, 2007, p. 71). Em seu lugar, foi escolhido para chefia das forças armadas o Brigadeiro Tagme Na Waie.

Segundo Augel (2007), em 2005 foram realizadas eleições presidenciais sob muita tensão política, principalmente no segundo turno (25 de julho). O resultado acabou favorecendo o candidato independente João Bernardo Vieira (Nino), que estava exilado em Portugal desde 1999. Com 52,35% de votos, João Bernardo Vieira assumiu a presidência, fazendo voltar o clima de tensão política e desconfiança. O país que estava se recuperando das crises passadas, tentando fortalecer as instituições estatais foi travada com crise de falta de coabitação entre o Primeiro Ministro Carlos Gomes e o Presidente Nino, acabando o presidente por derrubar o governo em outubro do mesmo ano, alegando a falta de coabitação. Quatro anos depois, no dia 2 de março de 2009, o presidente João Bernardo Vieira foi assassinado por militares não identificados na sua própria residência em decorrência da vingança da morte do General das Forças Armadas, Brigadeiro Tagme Na Waie, ocorrida no dia anterior. Em menos de 10 horas foram assassinados o General e o presidente²⁴.

24 FOLHA DE SÃO PAULO. Exército confirma morte do presidente e nega golpe de Estado na Guiné-Bissau. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2009/03/511237-exercito-confirma-morte-do-presidente-e-nega-golpe-de-estado-na-guine-bissau.shtml>>. Acessado em 17 de out. 2019.

Os militares comandados por António Indjai prenderam o primeiro-ministro e o Chefe de Estado-maior General das Forças Armadas, Zamora Induta, substituto do falecido Tagme Na Waie. E devido à pressão nacional e internacional, Carlos Gomes Júnior foi reconduzido ao seu cargo de Primeiro-Ministro, ficando Zamora preso e destituído do seu cargo. No seu lugar foi nomeado o António Indjai como Chefe do Estado-maior General das Forças Armadas, ação que foi criticada pela sociedade civil e a CEDEAO (BWOCK, 2015, p. 42, 43).

No mesmo ano (2009) deu-se o procedimento de organizar as novas eleições para o cargo de presidente. O candidato do PAIGC, Malam Bacai Sanhá, foi o vencedor dessas eleições. Sanhá falece no dia 9 de janeiro de 2012, vítima de uma doença prolongada²⁵, obrigando o país a organizar novas eleições presidenciais. Nomeiam como Presidente interino Raimundo Pereira. No dia 12 de abril de 2012, o denominado “Comando Militar” deu golpe de Estado, afastando o Primeiro-Ministro e candidato vencedor da primeira volta das eleições presidenciais em andamento, e também afastaram o presidente interino Raimundo Pereira. Tem sido apontado como a causa do golpe o resultado das eleições presidenciais do primeiro turno, que favorecia o candidato Carlos Gomes Júnior (Cadago), apoiado pelo PAIGC. Os candidatos ao cargo, através de uma conferência de imprensa realizada em conjunta, acusaram o primeiro-ministro de ter fraudado as eleições, e pediram anulação do processo. Koumba Yala, o segundo mais votado, se retirou da segunda volta justificando que as eleições foram fraudadas.

Durante esse tempo, a CEDEAO foi uma das organizações que desempenhou um papel fundamental de grande relevância, embora seja criticado pela sociedade civil por não ter conseguido fazer voltar os dirigentes ao poder, tendo que concordar com a formação de um

governo de transição. E segundo Barros (2014, p.42), o golpe de abril de 2012

[...] constituiu um verdadeiro desafio à capacidade de ação dos atores da sociedade civil, os quais, apesar de algumas divisões, convergiram na reclamação do processo democrático. Neste sentido, foram desencadeadas manifestações públicas no país e na diáspora guineense que procuram superar lógicas de estruturação colegial, de reorganização ideológica e de autonomia de pensamento e financiamento orientado para a mobilização da sociedade enquanto um princípio da cidadania.

Por sua vez, entrevistado pela DW África, Carlos Gomes Júnior considerou que o golpe tinha dedos de alguns países membros da CEDEAO com interesses no país, e que usaram os militares e políticos guineenses para alcançarem esse objetivo. Segundo ele, o projeto da construção de porto de Buba e do caminho de ferro ligando Guiné-Conacri e Mali, iria trazer enormes benefícios para o país, o que não foi visto com bons olhos por alguns países da sub-região que usaram a CEDEAO para concretizar o golpe²⁶. Estas foram as razões evocadas como as principais causas que levaram ao golpe de Estado e a consequente expulsão dessa missão do território Guineense (BWOCK, 2015, p. 45).

Depois desse acontecimento, a CEDEAO enviou uma força militar para assegurar a transição e apoiar na organização das novas eleições, que acabou acontecendo em 2014. Foram eleitos os dois candidatos do PAIGC, Domingos Simões Pereira para o cargo de Primeiro-Ministro e José Mário Vaz para o cargo do Presidente da República e em 13 de agosto de 2015, o Presidente demitiu o Primeiro-Ministro²⁷. A seguir uma linha de tempo que resume os principais golpes e conflitos político-militares aqui detalhados:

25 DW. Faleceu Malam Bacai Sanhá. Disponível em <<https://www.dw.com/pt-002/faleceu-malam-bacai-sanh%C3%A1/a-15655174>>. Acessado em 23 de out. 2019.

Figura 1 - Principais golpes e conflitos político-militares na Guiné-Bissau (1980-2015)



Fonte: Elaboração própria.

A partir da crise de 2015 começou um novo braço de ferro entre o Presidente da República e o Presidente do PAIGC, o primeiro Ministro demitido. O impasse político foi agravado pela perda de 15 deputados do PAIGC para a oposição. Sem a maioria na ANP, o presidente decidiu chamar a segunda maior força política, neste caso o PRS, para formar o governo. No entanto, o PAIGC, através do seu presidente na ANP, o Cipriano Cassamá, decidiram boicotar as sessões no parlamento, colocando o país num caos político social e económico. O impasse gerado boicotou o funcionamento do parlamento e das instituições em geral por mais de 3 anos e só foi possível voltar ao normal funcionamento através do acordo mediado pela CEDEAO, tema do próximo tópico.

4. Relação política da Guiné-Bissau com a CEDEAO: análise das agendas das sessões ordinárias e extraordinárias (1998-2018)

A história das relações da Guiné-Bissau com a CEDEAO parece estar atrelada às questões políticas e de segurança, já que desde a sua independência o país vive num clima de constante instabilidade governamental, resultantes de golpes sucessivos de Estado e crises políticas. As fragilidades provocadas pelas constantes crises internas do país têm sido uma grande preocupação da CEDEAO.

As agendas das Sessões Ordinárias e extraordinárias do período em análise (1998-2018) refletem claramente essa preocupação. Três assuntos marcaram fortemente a agenda: mediações das crises, reforma no setor da defesa e segurança e assistência financeira ao país para a concretização do plano da reforma e alavancar a economia. No entanto, se analisarmos os principais acordos existentes entre a CEDEAO e a

Guiné-Bissau, nota-se que há mais acordos nas áreas de desenvolvimento económico e comercial do que na defesa e segurança²⁸. Porém, as questões referentes a política e segurança mereceram mais atenção do organismo durante esses 20 anos.

Como se viu na seção anterior, duas crises marcaram a presença das forças de interposição da CEDEAO no Guiné-Bissau. A primeira foi durante o conflito armado que assolou o país em 1998. A CEDEAO junto com a ONU e CPLP, estiveram diretamente envolvidos nas negociações de paz. A CEDEAO conseguiu fazer com que as partes envolvidas no conflito assinassem acordos para o fim dos conflitos. Na 21ª sessão da Conferência dos Chefes de Estado e do Governo da Comunidade, decidiu-se enviar uma força de interposição da ECOMOG²⁹ para manter a paz na Guiné (MENDES, 2008).

O segundo que marcou, mais uma vez, a presença das forças de estabilização da CEDEAO, foi o golpe de Estado de 12 de abril de 2012. A partir dessa crise e também da crise no Mali, ficou nítido a preocupação da organização quanto às questões de segurança na sub-região. A CEDEAO enviou forças de interposição para Guiné-Bissau e Mali, dois países que sempre marcaram as agendas de segurança da organização nos últimos anos.

A decisão de enviar as forças de interposição da CEDEAO - a ECOMIB, para a Guiné-Bissau, ocorreu na sessão extraordinária, organizada em 26 de abril

28 Os Protocolos da CEDEAO que se sabe que a Guiné-Bissau assinou até o momento são: Protocolo sobre democracia e boa governação; Protocolo relativo à definição do conceito de produtos originários dos Estados-membros da CEDEAO; Protocolo relativo à aplicação de compensação pela perda de rendimentos tida pelos; Protocolo relativo ao mecanismo de prevenção, gestão, resolução, manutenção da paz e segurança; Protocolo relativo à forma e estabelecimento de empresas na CEDEAO; Protocolo relativo à livre circulação de pessoas, direito de residência e estabelecimento ANEME (2018, p.27);

29 Grupo de Monitoramento da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (em inglês: Economic Community of West African States Monitoring Group), ECOMOG, ou Brigada de Supervisão de cessar-fogo da CEDEAO. É uma força armada multilateral da África Ocidental criada em Agosto de 1990 pela Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Destina-se originalmente a fazer cumprir o cessar-fogo assinado nos países membros da CEDEAO.

de 2012 em Abidjan, capital de Nigéria. A Sessão foi convocada pela CEDEAO para debater as questões de segurança na Guiné-Bissau e Mali. O principal objetivo desse contingente enviado à Guiné-Bissau era: promover a paz e a estabilidade com base no direito internacional, na carta das Nações Unidas, do tratado da CEDEAO e no protocolo sobre prevenção de conflitos daquela organização.

Como forma de solucionar as constantes crises que têm assolado o país e influenciado as agendas de segurança, a CEDEAO decidiu, junto com o Estado da Guiné-Bissau, construir um plano de reforma para o setor da defesa e segurança, prorrogando também, por várias vezes, o mandato da ECOMIB, com o objetivo de apoiar o processo. E pode-se dizer que o golpe de Estado de 12 de abril de 2012, contribuiu muito na aceleração do processo de implementação do programa de reforma no setor da defesa e segurança, acordada entre o governo e a CEDEAO.

Estabelecendo como prioridade, em sua sessão ordinária de 19 de janeiro de 2005 e reforçada em sua sessão extraordinária de 17 de setembro de 2010, a reforma no setor de defesa e segurança e desenvolvimento econômico, e entendendo que o processo de reforma não poderia ser concretizado sem o apoio financeiro necessário, a CEDEAO decidiu mobilizar fundos junto aos membros e parceiros bilaterais, organizando conferência sobre o assunto. E em sua sessão ordinária de 23 e 24 de março de 2011, realizada em Abuja, os Chefes de Estado e de Governo da CEDEAO endossaram as recomendações do da 28ª Sessão do Conselho de Mediação e Segurança validou o roteiro conjunto de a implementação do Programa de Reforma no Setor de Defesa e Segurança (PRSDS). Consequentemente, a conferência decidiu alocar, no recursos próprios da Comunidade, um montante de 63 milhões de dólares para cobrir as ações prioritárias do programa relacionadas, em particular (i) ao arranque de fundos de pen-

sões e operações iniciais de desmobilização, reciclagem e reintegração socioeconômica e (ii) a implantação de uma equipe de assistência técnica de segurança com vistas a fortalecer e treinar equipes nacionais para a proteção de instituições e VIPs, contribuir para a proteção da Comissão Nacional de Inquérito e para o estabelecimento de um programa de proteção a testemunhas (CEDEAO, 2011).

Vale salientar que 5 das 14 sessões extraordinárias realizadas durante o período em estudo (1998-2018) foram dedicadas exclusivamente para discutir as questões relacionadas à estabilidade política na Guiné-Bissau e Mali, países com fortes conflitos internos. Das 5 reuniões, duas tiveram pauta exclusiva para debater a situação da Guiné-Bissau.

Por outro lado, 22 das 23 sessões ordinárias realizadas dentro desse período reforçam o exposto acima. A Guiné-Bissau é tema constante nas sessões ordinárias da CEDEAO quando a pauta diz respeito à segurança e estabilidade política na região. Inclui-se temas como cooperação em defesa e credibilidade das eleições guineenses, neste último caso com sinalizações de apoio, com suporte técnico e financeiro para realizações de reformas e pleitos eleitorais em momentos de pós-crisis.

No âmbito de apoio ao desenvolvimento econômico da Guiné-Bissau, a CEDEAO procurou junto aos seus membros e parceiros bilaterais apoios para os programas de desenvolvimento econômico da Guiné-Bissau. Em razão disso, abriu um escritório para o representante oficial do secretário executivo da organização no país, visando ajudar o Governo a estreitar a colaboração com os outros parceiros (CEDEAO, 2005).

Como exemplo desse suporte, em sua sessão ordinária realizada em julho de 2014, em Acra, a CEDEAO criou um fundo de emergência para apoiar a Guiné-Bissau e pediu que todos os membros colaborassem nesse sen-

tido. Na mesma ocasião, o bloco decidiu apoiar a realização de um debate proposto pelo Estado guineense, usando a sua influência junto aos parceiros doadores (CEDEAO, 2014). A conferência foi realizada em 25 de março de 2015, sob o governo de Domingos Simões Pereira, Primeiro-ministro guineense, arrecadando um valor histórico de mais de 1 bilhão de euros. O programa “Terra Ranka” apresentado como proposta, tinha uma pretensão de conseguir cerca de 427 milhões de euros, mas acabou extrapolando o valor.

Apesar do grande esforço por parte do Governo guineense e da CEDEAO em realizar o evento, o Estado guineense não conseguiu saborear bem o gosto dessa vitória. E como já mencionamos acima, a demissão do governo de Domingos Simões Pereira em agosto do mesmo ano colocou o país numa profunda crise política e institucional, impossibilitando o desbloqueio da maior percentagem do dinheiro arrecadado para implementação dos programas de desenvolvimento.

O impasse gerado paralizou o funcionamento do Parlamento e das instituições em geral por mais de 3 anos e só foi possível o retorno às atividades após a assinatura de um acordo firmado em sessão extraordinária da CEDEAO dedicada à resolução dessa crise, realizada em 2018 em Lomé, Togo (CEDEAO, 2018). O primeiro acordo assinado no dia 14 de setembro de 2016 em Conakry não teve sucesso, razão pela qual a organização decidiu tomar medidas muito mais sérias, como por exemplo sancionar autores que estavam criando dificuldades para encontrar saídas para o fim da crise política e institucional. Dentro desse período de impasse o presidente nomeou e demitiu 7 primeiros-ministros por falta de consenso entre os partidos políticos com assento parlamentar. Só a partir do acordo de Lomé foi possível nomear um novo primeiro-ministro, neste caso o senhor Aristides Pereira do PAIGC, com o objetivo prioritário a organização das eleições legislativas. E para esse pleito eleitoral a CEDEAO desblo-

queou cerca de 2 de milhões de dólares, e a UEMOA 1 milhão, para cobrir uma parte das despesas dessas eleições. Durante esses três anos de crise, a sociedade civil e a populações em geral promoveram diversas manifestações para pressionar a CEDEAO a resolver a crise que era vivida no país.

A partir da crise de 2012 e 2015, passou-se a perceber a presença mais forte dos grupos de contato e missões de mediação da CEDEAO, atrelados a resolução das crises políticas e institucionais. Diferentemente de outros impasses que o país enfrentou, a crise iniciada em 2015 não teve interferência direta dos militares. Esse dado parece demonstrar que o centro das atenções das crises internas guineense está se deslocando mais para uma preocupação com a estabilidade político-institucional do que propriamente a iminência de um conflito armado regional. Talvez isto seja resultado da presença das forças da CEDEAO (ECOMIB), ou o início de um processo de reforma no setor da defesa e segurança. A questão da securitização da integração regional não é o foco deste artigo, porém as informações aqui discutidas demonstram a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre o assunto.

5. Considerações Finais

Ao longo do trabalho procurou-se compreender como se deu a relação da Guiné-Bissau com a CEDEAO, em termos políticos, econômicos e comerciais, partindo da hipótese de que essa relação se deu mais no campo político, atrelado às questões de segurança, do que no campo econômico e comercial. E mais: as crises internas que o país enfrentou durante esses 20 anos tiveram um papel central nessa relação.

Diallo (2016) afirma que os processos de integração regional africana são históricos, com uma prática desde a época dos impérios africanos. Segundo o autor, dife-

rentemente do processo de integração europeia, que foi motivada pelo viés econômico, a integração regional africana nasceu com intuito de unir o continente e lutar contra o colonialismo e qualquer ameaça externa.

No âmbito da análise das relações da Guiné-Bissau com a CEDEAO, percebe-se, através dos documentos analisados de que a hipótese inicial do trabalho foi confirmada. A relação da Guiné-Bissau com a CEDEAO se deu mais no campo político, atrelado às questões de segurança do que econômicas e comerciais. Percebe-se que, no que tange às questões de segurança, a Guiné-Bissau esteve sempre na agenda das Sessões Ordinárias e extraordinárias, sendo discutida a forma de como pôr fim às constantes instabilidades internas. Nessa ótica, foi dada como prioridade a reforma no setor da defesa e segurança, elaborando um plano de ação conjunta com o Estado da Guiné-Bissau. A CEDEAO apoiou financeiramente o plano de reforma e também com técnicos por meio da missão da ECOMIB.

Em termos econômicos viu-se que em termos de exportação, a Guiné-Bissau nem aparece na lista de principais países que exportam para o mercado da CEDEAO, isto porque os seus principais produtos de exportação são destinados para o mercado fora do continente, neste caso, o mercado indiano. Também se nota que esses países por não terem indústrias de transformação, eles exportam os produtos em bruto. Os relatórios apontam para uma baixa complementaridade comercial como sendo também uma das razões da baixa relação econômica e comercial entre os países membros.

No plano das importações, viu-se que a Guiné-Bissau importa mais produtos fora do bloco, tendo Portugal como um dos principais parceiros comerciais nas importações seguido de Senegal. Na lista dos principais produtos de importação se configura os produtos alimentícios, como por exemplo arroz. Porém, também se percebe que o país tem mais de 300 mil hectares propi-

cios ao cultivo de arroz, mas devido à falta de investimento o país ainda continua a depender de importação de tal produto. Nesta ótica, os relatórios apresentados apontam para a necessidade de equilíbrio das atenções nas áreas de investimentos. Ou seja, mesmo que a área de segurança seja considerada prioritária, as outras áreas, como agricultura, turismo e minérios, devem merecer igual atenção como forma de buscar o equilíbrio e bem-estar social, pois são áreas com potencial para o desenvolvimento sócio econômico do país.

Esta experiência de integração regional na CEDEAO, ao contrário de outros blocos, tem centrado seus objetivos para a estabilidade político-militar da região, securitizando a integração regional. Assim, se constitui como uma experiência diferente da latino-americana ou europeia. É provável que a CEDEAO tenha buscado estabilizar primeiro as questões políticas e de segurança para depois tentar uma estabilização econômica. Na África, a economia não é um mecanismo de estabilidade, mas a articulação política e a criação de espaços de segurança coletiva são, assim, o mecanismo para estabilidade política que poderia levar a estabilidade econômica. Estas e outras questões se lançam para novas agendas de pesquisa na região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIP/PWC (2014). *GUINÉ BISSAU: Integração regional na CEDEAO e relacionamento com os países da CPLP*. Plataformas CPLP.
- AFRICAN DEVELOPMENT BANK/OCDE/UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2017), “Guiné-Bissau”, in *African Economic Outlook 2017: Entrepreneurship and Industrialisation*, OCDE Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264278707-36-pt>.
- ANEME (2018). *Estudo: Guiné Bissau*. Disponível em: <https://www.aneme.pt/site/wp-content/uploads/2018/.../ESTUDO_guineBissau-1.pdf>. Acesso em: 20 de mar. 2019.
- AUGEL, Moema Parente.(2007). *Desafio do Escombros: nação, identidades e pós-colonialismo na literatura da guiné-bissau*. Ed. Garamond Ltda.
- AUC/OCDE (2018). *Dinâmicas do desenvolvimento em África 2018: Crescimento, emprego e desigualdades*, AUC, Addis Ababa/OCDE Publishing: Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264306301-pt>.
- BARBOSA, Muryatan Santana.(2015). *Pan-africanismo: unidade e diversidade de um ideal na Présence Africaine (1956-63)*. FFLCH - USP, p. 1-23, 2015. Disponível em: <www.snh2015.anpuh.org > 1427824102_ARQUIVO_Pan-Africanismo-MSB>. Acesso em: 21 out. 2019.
- BARROS, Miguel De. (2014). *A Sociedade Civil E O Estado Na Guiné-bissau: Dinâmicas, Desafios E Perspectivas*. (Edições Corubal), 1ª Edição.
- BWOCK, Mahyona Fernandes (2015). *A Crise Política na Guiné-Bissau 1998-2012*. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/14810/1/2016_MahyonaFernandesBwock.pdf> Acesso em: 15 outubro de 2019.
- CASSAMA, Daniel Julio Lopes Soares.(2012). *Amílcar Cabral e a independência da Guiné Bissau e Cabo Verde*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp, Araquara - SP, 2014.
- CASTRO, Thales. (2012). *Teoria das relações internacionais*. – Brasília: FUNAG.
- CEDEAO. *Sessões Ordinárias e Extraordinárias*. Disponível em: <<https://www.ecowas.int/lei-da-cedeo/comunicados-finais/?lang=pt-pt>>. Acesso em: 18 de out 2019.
- CEDEAO. *Traite Revise*. Commission de la CEDEAO, Abuja (1993) reimprimé (2010). Disponível em: <<http://www.ecowas.int>>.
- _____. Comunicados oficiais das Cimeiras Ordinárias e Extraordinárias. Disponível em: <<https://www.ecowas.int/lei-da-cedeo/comunicados-finais/?lang=pt-pt>>.

- DIALLO, Mamadou Alpha.(2015). “A integração regional na África ocidental(1960-2015): balanço e perspectivas”. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, vol. 1, no1, p. 243-263.
- GUINÉ-BISSAU: IMPORTAÇÃO EXPORTAÇÃO. Disponível em <<https://oec.world/pt/profile/country/gnb/>> Acesso em 18 de jul 2019.
- DJAU, Alfa Mamadu.(2019). *A Guiné-Bissau em face do processo de integração econômica e monetária na África Ocidental: contemplando a integração regional como instrumento de promoção do desenvolvimento*. Florianópolis.
- ESSIEN, Essien Abel.(2014). “20 anos de Tratado Revisto e 40 anos de CEDEAO – Uma análise da integração regional na África Ocidental na perspectiva da prática”, IN: *Compreender a integração regional na África Ocidental – Uma análise multitemática e comparativa*. ESTUDO IAO-ZEI. No.17, p 11 – 41.
- FERNANDES, Lito Nunes; BOUKOUNGA, Jean Christian; JÚNIOR, José Fernandes. (2011). “Integração econômica regional na África Ocidental: uma visão crítica”. *Conjuntura Austral*, vol.2, no. 8, p.18-47.
- FERNANDES, Lito Nunes. (2011). *Economia Política da Integração Regional na África Ocidental: A União Econômica e Monetária (UEMOA) como estratégia para o desenvolvimento regional*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/36098/000817469.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 de out. 2019.
- FMI.(2017). *Guiné-Bissau: Documento sobre temas selecionados*. Relatório n.º 17/381. Disponível em: <<http://www.imf.org/>>. Acesso em: 03 set. 2019.
- FORREST, Joshua.(2003). *Lineages of State Fragility*. Athens, Ohio: Ohio University Press.
- IF - Banco Mundial. (2010). *Guiné-Bissau Para além de Castanha de Caju: Diversificação através do comércio. Estudo do Diagnóstico de Integração do Comércio para o Melhoramento do Quadro Integrado Assistência Técnica para Assuntos do Comércio Internacional*. 192 pp.
- JÚNIOR, Antônio Manoel Elíbio; ALMEIDA, Carolina Soccio Di Manno.(2013). “Epistemologias do Sul: Pós-colonialismos e os estudos das Relações Internacionais”. *Cadernos do Tempo*. Presente, n. 14, p. 05-11. Disponível em: <www.getempo.org>. Acesso em: 18 out. 2019.
- MARIANO, Marcelo M.; MARIANO, Karina I. P. (2002). “As teorias de integração regional e os Estados subnacionais”. *Revista Impulso*, Piracicaba, vol 13, no 31, p. 47-70. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/242226207>>. Acesso em: 18 de fev. 2019.
- MARIANO, Karina L. P. (1995). *O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional*. São Paulo: Cadernos Cedec, n. 50, 1995.
- MBEMBE, A.(2019). “A ideia de um mundo sem fronteiras”. *Revista Serrote - Revista de ensaios do Instituto Moreira Salles*. São Paulo, n.31, março de 2019. Disponível: <<https://revistaserrote.com.br/2019/05/a-ideia-de-um-mundo-sem-fronteiras-porachille-mbembe/>>. Acesso em: 01 de out. de 2019.

- MENDES, Perfirio. Influencia Internacional no conflito armado de 1998/1999 na Guiné-Bissau. Monografia, 54f. Fortaleza 2008. Disponível em: <[www.repositorio.ufc.br > bitstream > riufc > 2008_tcc_pmendes](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2008_tcc_pmendes)>. Acesso em 18 de dez 2019.
- MITRANY, David. “A paz por meio da cooperação e da integração” in BRAILLARD, Philippe. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- NETO, Barnabé Lucas de Oliveira. (2017): “Pós-colonialismo e relações internacionais”. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, dezembro 2017, p. 1-13. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/04/poscolonialismo-relacoes.html>>. Acesso em 21 out. 2019.
- OCDE (2011), *Relatório sobre a intervenção internacional em Estados frágeis: República da Guiné-Bissau*, OCDE Publishing. ISBN 978-92-64-00000-0.
- OLIVEIRA, Pedro Henrique Silva de.(2017). “O pós-colonialismo nas relações internacionais: uma proposta para repensar teoria, estrutura e racionalidade no Sistema Internacional”. *Revista Liberato*, vol, 18, no. 30, p. 163-176, Disponível em: <http://www.liberato.com.br/sites/default/files/arquivos/Revista_SIER/v.18%2Cn.30%282017%29/06-Art10-PosColonialismo-16nov.pdf>. Acesso em: 19 out. 2019.
- PAES, Lucas et. al. (2013). “Processos africanos de integração regional”. In: *Relações internacionais para educadores: África em foco* /. PIFFERO, Alexandre, SPOHR, Marjorie, STANDNIK, Klei Medeiros (orgs). Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- PANCERI, Juliana Wüst. (2012). *União Europeia, a evolução de seu processo e a conformação de suas teorias: uma abordagem da emergente teoria da governança de múltiplos níveis*. 157f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina) Florianópolis.
- PINTO, M. (2007). “Contributos das teorias das RI para o estudo das organizações internacionais e da integração regional”. *Relações Internacionais*, no.16, p.85-101.
- PLENK, Stefan. (2015). *Regionale Integration im sub-saharischen Afrika*. DOI 10.1007/978-3-658-08650-3_3, © Springer Fachmedien Wiesbaden.
- PÚBLICO. Governo de Carlos Gomes Júnior demitido em Bissau. Disponível em <<https://www.publico.pt/2005/10/30/jornal/governo-de-carlos-gomes-junior-demitido-em-bissau-46430>>. Acessado em 21 de out. 2019.
- RFI. Guiné-Bissau: levantadas sanções da CEDEAO. Disponível em: <<http://www.rfi.fr/pt/guine-bissau/20180801-cedeao-retira-19-sancoes-impostas-aos-cidadaos-guineens>>. Acesso em 24 de nov. 2019.
- _____. Sociedade civil guineense critica comunidade internacional. Disponível em: <<http://www.rfi.fr/pt/guine-bissau/20170405-sociedade-civil-guineense-denuncia-passividade-da-comunidade-internacional>>. Acesso em: 23 out. 2019
- ROSA, Carolina Diogo Ralo.(2018). *O processo de comunicação de crise da Guarda Nacional Republicana*.112f. Dissertação (Mestrado Integrado em Ciências Militares na Especialidade de Segurança) - Academia Militar, Lisboa, 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.26/24754>>. Acesso em: 24 de out. 2019.

- RUDEBECK, Lars.(2001). *Colapso e Reconstrução Política na Guiné-Bissau 1998-2000: Um Estudo de Democratização Difícil*. Ed. ASDI, Stockholm.
- SAMBU, Malam. (2015). *A Política Económica no Contexto da UEMOA: Investimento Direto Estrangeiro na Economia da Guiné-Bissau – Uma Abordagem*. Dissertação de Mestrado.177f. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa, Portugal.
- SANTOS, Celso Medina.(2014). *Integração regional e desenvolvimento: o caso da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)*. 91f. Dissertação (pós-graduação em Relações Internacionais) - Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014. Disponível em: < https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-PT&as_sdt=0%2C5&q=Integra%C3%A7%C3%A3o+Regional+e+Desenvolvimento%3A+O+Caso+da+Comunidade+Econ%C3%B4mica+dos+Estados+da+%C3%81frica+Ocidental+%28CEDEAO%29&btnG= > acesso em: 17 out. 2018.
- SARAIVA, F. (2011). “A Definição de Crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO”. *Nação E Defesa*, vol. 129, no.5, p.11–30.
- SARFATI, Gilberto.(2005). *Teorias de relações internacionais*. São Paulo, Editora Saraiva.
- SILVA, Lilian Mendes Ferreira da.(2014). *O papel das organizações regionais africanas no desenvolvimento da democracia: o caso da SADC*. 169f. Tese. Universidade de Évora.
- SILVA, Cinthia Regina Campos da.(2015). *Entre a expertise e a política: uma questão de escolha? O perfil da Comissão Europeia e o empoderamento do Parlamento Europeu*. Tese defendida pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política. UFPE: Recife.
- SILVA, Pedro.(2014). “O conceito de crise: Perspectiva política e económica”, In: A. S. Lara Crise, *Estado e Segurança*. Lisboa, Portugal: Edições MGI, (59-68).
- SZUCKO, Angélica S.(2017). “A inércia institucional nos processos de integração regional – o método do Path Dependence aplicado aos casos da União Europeia e do Mercosul”. *Debater a Europa*, Coimbra, n. 16, p. 27-55.
- TEIXEIRA, Duma Ricardo. Golpe de Estado na Guiné-Bissau 1999-2000. S/D Disponível em: <<http://www.didinho.org/Arquivo/GOLPEDEESTADONAGUINEBISSAU19982003.pdf>>. Acessado em: 13 de dezembro de 2019.
- VOA. Guiné-Bissau: 20 anos após o levantamento de 1998. Disponível em:<<https://www.voaportugues.com/a/guin%C3%A9-bissau-20-anos-ap%C3%B3s-o-levantamento-de-1998/4428969.html>>. Acessado em 26. out 2019.
-

Necrocapitalismo e Angola: Petróleo e corrupção sob a retórica corporativa

Mariana Yante Barreto Ferreira - Shanghai Jiatong University; Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Resumo

Este artigo parte da necessidade de repensar os sujeitos das Relações Internacionais e as dinâmicas onde estão inseridos, chamando a atenção para a importância da construção de análises que consigam absorver complexidades e diminuir silenciamentos históricos. A escolha metodológica foi pelo estudo de caso e a análise de bibliografias e documentos, neste sentido, apresentamos uma discussão sobre possíveis tendências e mecanismos que reproduzem estruturas necrocapitalistas em contextos pós-coloniais, a partir do caso específico de Angola e de como o país tem lidado com os recentes casos de corrupção e espoliação envolvendo o setor petrolífero. A análise sugeriu que as dinâmicas coloniais, ao fazerem parte do cotidiano angolano, resignificaram dinâmicas e sofisticaram processos de cooptação, viabilizando a entrada e a evasão de capitais. A retórica do enfrentamento à corrupção foi outro exemplo de vigor das práticas coloniais, e pode ser evidenciada nas problemáticas relações de poder entre corporações e elites burocráticas estatais. A partir de um ferramental teórico que traz elementos da Teoria Crítica e do Pós-Colonialismo, o artigo buscou explorar tais dinâmicas em dois níveis: a interação entre as corporações e os Estados e a mediação das organizações internacionais.

Palavras-chave: Angola; Organizações internacionais; Necrocapitalismo; Teoria crítica; Setor petrolífero.

Abstract

This article calls for the need to rethink the subjects of International Relations and the dynamics in which they are inserted, drawing attention to the importance of build analyzes that can absorb complexity and reduce historical silences. Case study based on the analysis of bibliographies and documents was the methodological choice, thus we present a discussion on possible trends and mechanisms that reproduce necrocapitalist structures in post-colonial contexts, on the specific case os Angola and how the country has dealt with recente cases of corruption and plunder involving the oil sector. The analysis suggests that colonial dynamics, as part of Angolan daily life, re-signified dynamics and sophisticated cooptation processes, making capital entry and evasion possible. The rethoric of fight against corruption was another example of the vigor of colonial practices, and can be seen in the power relations between corporations and state bureaucratic elites. Based on theoretical tools that brings elements of Critical Theory and Post-Colonialism, the article sought to explore such dynamics on two levels: the interaction between corporations and States and the mediation of international organizations.

Keywords: **Angola:** Corruption; Necrocapitalism; Oil sector.

1. INTRODUÇÃO

A necessidade de repensar os sujeitos das Relações Internacionais e as múltiplas maneiras por meio das quais (re)significam suas interações é um desafio que pode ser postulado a partir de diversas miradas, e possui especial relevância quando considerados lugares de fala cujo esquecimento ou silenciamento se reproduz historicamente.

Embora se reconheçam as inconsistências da terminologia – sobretudo devido à heterogeneidade dos países englobados no conceito –, a utilização da ideia de “Sul Global” nesse contexto mostra-se útil para entender a divisão econômica e social que se notabilizou no contexto da e no pós-Guerra Fria, marcada pela transição do paradigma Leste-Oeste para o Norte-Sul, a partir da metáfora da Linha do Equador. A concepção, eminentemente ligada às dimensões ideológica e cultural, contribui para que se compreendam os elementos transversais a Estados e elementos distintos, relacionados à realidade (pós-)colonial e à ascensão ou transição econômica.

O Sul global é uma metáfora da exploração e exclusão social, agregando lutas por projetos alternativos de transformação social e política. A expressão Sul global tem vindo a ser crescentemente usada para fazer referência às regiões periféricas e semiperiféricas dos países do sistema-mundo moderno, anteriormente denominados Terceiro Mundo. (...)O Sul global constitui-se hoje como um espaço de soluções económicas, sociais e políticas alternativas às alternativas historicamente fracassadas, dando origem a uma geografia imaginária que une áreas com realidades extremamente diversas. (Meneses, 2018)

Ao inserir tal recorte na análise da Economia Política Internacional, as influências mútuas entre capitalismo e colonialidade se evidenciam, na medida em que, na periferia, a espoliação inerente ao sistema

capitalista é exponenciada pelo seu impacto direto sobre os próprios sujeitos.

Nas sociedades que vivenciaram processos históricos coloniais, o deslocamento do mundo da vida para o mundo do trabalho é repercutido nos diversos níveis de (des)construção das subjetividades. Esses processos dão-se a partir da priorização do capital em todas as suas formas de reprodução e em detrimento dos sujeitos, os quais, desumanizados, passam a ser igualmente commodificados por mecanismos de apropriação ou expropriação (MBEMBE, 2003; 2014).

Ao mesmo tempo, tais dinâmicas não se exaurem na relação historicamente protagonizada pelo binômio metrópole-colônia a partir do Estado; contrariamente, incorpora novos atores que emergem da ressignificação do capital e de suas fases.

As relações de poder adquirem dimensões mais complexas, haja vista que as lógicas de vida e morte e as variáveis e premissas decisórias que as pautam são paulatinamente incorporadas por atores cujas subjetividades são construídas pelos mesmos processos que artificialmente desconstituem os indivíduos e os coisificam.

As corporações emergem como sujeitos sem subjetividades, os quais, entretanto, passam a deter o monopólio discursivo – controlando e subjugando as narrativas sobre poder, discurso e desenvolvimento nos territórios que ocupam geográfica ou especulativamente. Além disso, controlam e ressignificam o consentimento, bem como escolhem quem vive ou morre, consistindo em “formas contemporâneas de acumulação organizacional que envolvem a desapropriação e a subjugação da vida ao poder da morte” (BANERJEE, 2008, p. 1541 *apud* Medeiros & Alcadipani, 2013, p. 13).

Entre tais relações, o necrocapitalismo pode surgir de relações cúmplices entre os Estados e as corporações,

criando mundos de morte em contextos coloniais, a partir da criação de estados de exceção e do exercício do necropoder como mecanismo para lucrar das especificidades próprias das práticas capitalistas coloniais (BANERJEE, 2008, p. 1548).

The transformation of European colonialism to a new 'imperialism without colonies' also required coercive power and brute force often with the collusion of postcolonial political elites in the former colonies where local states emerged as sites of power for capitalist accumulation.(...) The effects of creating a 'business friendly climate' are often violent, leading to loss of life and the creation of death worlds.¹ (BANERJEE, 2008, pp. 1549-1550)

Dessa forma, o presente artigo pretende oferecer um primeiro aporte à hipótese de que as relações de espoliação no âmbito dos países do Sul Global vêm sendo ressignificadas pelo papel que as transnacionais e as organizações internacionais (no contexto de instrumentalização pelas primeiras) detêm nas dinâmicas de governança e normativas.

A partir da análise da indústria do petróleo em Angola e da retórica de anticorrupção que passou a ser adotada no âmbito da responsabilidade social corporativa e da sustentabilidade no sistema da Organização das Nações Unidas, o trabalho busca apresentar algumas chaves para compreender como o necrocapitalismo se reproduz contemporaneamente, ao ressignificar o papel do Estado-colônia em si mesmo e se beneficiar em múltiplos níveis de suas fragilidades.

Por um lado, o modelo eminente se consolida a partir da construção discursiva de padrões de modernização e desenvolvimento que passam por reformas econômicas e austeridade, as quais maximizam a entrada do capi-

tal e avaliam a eficiência da governança local, considerando os níveis de liberalização.

Por outro, o enfrentamento à corrupção é instrumentalizado por meio de uma retórica que fragiliza o grau de autonomia dos Estados por sua incapacidade de gerir tal variável, ao mesmo tempo em que estruturas sofisticadas de cooperação e cooptação das elites burocráticas são empregadas para otimizar a geração de lucros ou a circulação transfronteiriça de ativos, à revelia inclusive dos países do Norte Global aos quais tais corporações pertencem.

2. Angola: breve panorama dos indicadores desenvolvimento

De acordo com o último relatório da organização *Sustainable Development Goals Center for Africa*, a maioria dos países do continente africano segue como economias pobres (28 países) e com baixo índice de desenvolvimento humano (37 países), observando-se o *Human Development Index*.

A absoluta falta de mecanismos de mensuração de boa parte dos indicadores de desenvolvimento (41,4% da totalidade estabelecida para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS) e a parca atualização dos dados (a maioria dos países apenas os possui até 2015) refletem a dificuldade de estabelecer claramente as relações entre crescimento econômico e desenvolvimento na região.

Angola faz parte do bloco econômico conhecido como *Southern African Development Community* (SADC), e, na sub-região do Sul da África, juntamente com Moçambique, possui os piores desempenhos quanto ao cumprimento dos ODS, notadamente quanto à saúde e bem-estar (ODS 3), infraestrutura (ODS 9), paz e instituições fortes (ODS 16), energia (ODS 7), fome zero (ODS 2) e erradicação da pobreza (ODS 1) (SDG AFRICA 2019, p. 31).

1 Tradução livre: A transformação do colonialismo europeu em um novo "imperialismo sem colônias" também exigiu poder coercitivo e força bruta, muitas vezes com o conluio das elites políticas pós-coloniais nas antigas colônias, onde os estados locais emergiram como locais de poder para a acumulação capitalista. (...) a criação de um "clima favorável aos negócios" costuma ser violenta, levando à perda de vidas e à criação de mundos da morte.

ANGOLA

Southern Africa

▼ OVERALL PERFORMANCE

Index score

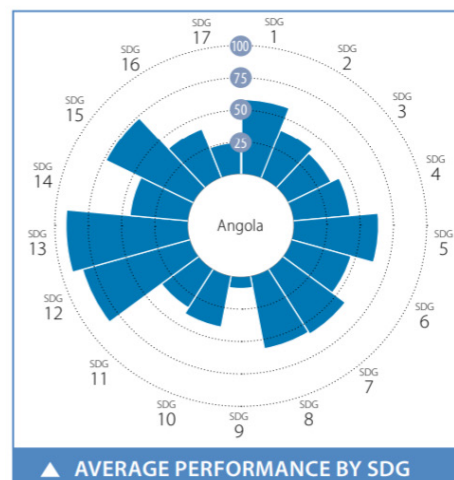


Regional average score



Africa Index Rank

38 (OF 52)



Fonte: Africa SDG Index and Dashboards Report 2019, p. 59.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, mais conhecida por sua sigla em inglês, UNCTAD, iniciou um ciclo de eventos conhecido como “TrainForTrade Angola”.

O programa “Train for Trade Programme” foi estabelecido no âmbito da Agenda 2030 e, mais diretamente, dos ODS 8 e 9², e corresponde ao fornecimento de assistência técnica em matéria de comércio para os países beneficiários, tendo iniciado em 1996 e atingido 50 países até 2015.

Seu enfoque é tradicionalmente nos países em desenvolvimento, com o objetivo de introduzir o modelo de parcerias público-privadas, além de ‘treinamento sustentável’ e atividades de construção de capacidades (*capacity-building*).

Após a implementação do projeto em Angola, a União Europeia definiu a metodologia do programa como uma das melhores práticas para gestão de projetos, sendo que, naquele país, houve seis participações diretas entre 2016 e 2019 (TFT 2019)

Em 2016, a UNCTAD registrou em seu reporte anual

o trabalho de construção de uma moldura para a política comercial (*trade policy framework*) para Argélia, Angola, Botswana, Butão, República Dominicana, Namíbia, Panamá, Tunísia e Zâmbia, ou seja, majoritariamente na África Subsaariana, como uma medida destinada a concretizar o objetivo de promover o crescimento econômico sustentado e sustentável.

A atuação em Angola potencializou-se a partir de uma Avaliação de Políticas de Investimento (*Investment Policy Reviews-IPRs*), a qual se dá a partir da solicitação dos Estados respectivos, processo este que se consolidou em 2017, com o mapeamento de políticas, regulações e exigências institucionais e operacionais em determinado país, os quais podem afetar os investimentos. A partir disso, são elaboradas recomendações e delineadas estratégias para modificar os entraves encontrados (UNCTAD 2018 p. 72)

No marco do sistema da ONU, Angola é categorizada como um dos 47 países de menor desenvolvimento relativo (Least developed country-LDC)³, classificação renovada trienalmente, a qual se baseia na necessidade

3 De acordo com a última lista publicada pelo Comitê para o Desenvolvimento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, por sua sigla em inglês)

de auxiliar tais Estados, sobretudo na África, a criar “um ambiente econômico internacional propício para o crescimento e o desenvolvimento” (A/RES/49/133 14 February 1995).

Após a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/70/253, adotada em 12 de fevereiro 2016, decidiu-se que, cinco anos após a adoção de tal documento, Angola ascenderia na classificação das Nações Unidas, ou seja, em 12 de fevereiro de 2021.

Sob a dinâmica dos LDCs, os países são classificados em seis perfis de especialização exportadora – agrícola-alimentícia, manufaturas, minerais, serviços e combustíveis, que é o caso de Angola –, com base na predominância, ao menos de 45% do total de exportações de bens e serviços (LDC 2017).

3. Problematizando o necrocapitalismo contemporâneo: Estado e corporações no setor petrolero

O Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos(as), *International Consortium of Investigative Journalists*, juntamente com 36 órgãos parceiros, realizou e divulgou um dossiê conhecido como *Luanda Leaks*. Os documentos evidenciam as relações predatórias que se estabeleceram por mais de vinte anos entre Isabel dos Santos, filha do ex-presidente da República José Eduardo dos Santos (1979-2017), e diversas corporações internacionais, sobretudo ligadas a petróleo e diamante.

As mais de 715 mil evidências, entre entrevistas e documentos financeiros e comerciais confidenciais, dão conta de que esquemas de evasão de divisas dos mais diversos, os quais, por implicarem sonegações fiscais ou

a própria retirada do país de recursos públicos, reforçaram as bases para uma crise socioeconômica estrutural, e para que Angola siga figurando entre os países de menor desenvolvimento relativo.

Além disso, as estadunidenses Boston Consulting Group e McKinsey & Company, as quais auxiliaram na gestão de mais das quatrocentas companhias de titularidade de Isabel dos Santos e de seu cônjuge, também participaram da reestruturação da indústria estatal petrolero em Angola.

Por sua vez, também a norte-americana PwC, conhecida empresa pela avaliação da liquidez dos mercados financeiros em nível global, também esteve envolvida na administração do patrimônio de Isabel dos Santos. Em diversos reportes da UNCTAD, sobretudo na elaboração do *World Investment Report*, relatórios e levantamentos da PwC são usados como fonte para a avaliação de impactos e a prospecção de mercados, tanto regional, como internacionalmente.

Embora o presidente do grupo, Bob Moritz, tenha se declarado chocado e desapontado pelas informações disponibilizadas após o *LuandaLeaks*, afirmando que a PwC tomaria as medidas investigativas necessárias para eventuais responsabilizações, é certo que o utilitarismo típico de sua atuação no mercado não vai modificar o cenário de simbiose entre as práticas institucionais e a blindagem a operações como as reveladas.

Em entrevista conferida ao jornal estadunidense *The Guardian*, Moritz esclareceu que as apurações são voltadas para verificar se indivíduos envolvidos na parceria ascenderam às posições privilegiadas ou receberam vantagens indevidas em razão dos ilícitos reportados (Moritz, 2020). Dessa forma, a atuação do grupo ao prestar assessoria tributária e contábil, entre outros serviços de auditoria, às atividades econômicas de Dos Santos não é avaliada do ponto de vista estrutural ou

dos impactos causados, mas apenas como eventual comportamento indevido de seus empregados.

No âmbito da Operação Lava-Jato, outras correlações crescentes entre o capital privado, a intervenção de organizações internacionais (notadamente a UNCTAD) por meio de reformas e a instrumentalização do Estado angolano vêm igualmente se delineando. As relações entre a construtora brasileira Odebrecht e a Angola vieram principalmente à tona a partir dos termos do acordo obtido perante o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, no qual há o expreso reconhecimento de que corrompera dirigentes angolanos entre 2006 e 2013 num aporte de 50 milhões de dólares, a fim de obter vantagens perante o poder público, principalmente contratos, na ordem de 261 milhões de dólares.

O processo n. 16-643 (RJD), ajuizado pelo Ministério da Justiça dos Estados Unidos contra a Odebrecht, continha alegações por parte do Departamento de Justiça estadunidense de que este possuía evidências suficientes sobre corrupção dos governantes de Angola, o que foi confirmado pela construtora a partir da assinatura de um *Plea Agreement*, um acordo judicial, ratificando os fatos. Tais elementos vieram à tona sem que providências investigativas, inclusive no sentido de que fossem compartilhadas informações entre as autoridades judiciais dos países, se realizassem, apesar de solicitadas desde janeiro de 2017 (Garcia 2019).

Foi também como resultado da Operação Lava-Jato que Mariano Marcondes Ferraz, na qualidade de representante executivo da Decal Brasil Ltda. foi denunciado na mesma data no Brasil, e condenado pelo pagamento de vantagens indevidas a Paulo Roberto Costa, ex-diretor de Abastecimento da estatal de petróleo brasileira, Petrobras. Os contratos firmados entre sua companhia e a estatal em 2006, com aditivos em 2007 e 2009 e vigentes até 2012, e com propinas pagas entre

19/05/2011 e 21/02/2014 (TRF4, 2020)⁴.

O mesmo empresário era também membro da transnacional Trafigura desde 2009, no qual figurou como quadro dirigente por um longo período. Na 57ª fase da operação Lava Jato (*Sem Limites*), em 14 de dezembro de 2018, Mariano Marcondes Ferraz foi denunciado a partir de seu vínculo com a Trafigura, juntamente com Márcio Pinto de Magalhães, representante da transnacional no Brasil.

Os indícios de que a Trafigura constituiu um esquema de corrupção frente à Petrobras por ao menos seis anos, com aparente continuidade até o momento da denúncia, continham, entre outras provas, trinta e uma operações de compra e venda de óleo de combustível, gás liquefeito de petróleo (GLP) e outros produtos realizados no mercado internacional entre as empresas, envolvendo propinas de aproximadamente US\$1,5 milhões. Segundo a denúncia, a Trafigura visava a obter melhores preços e mais oportunidade de negócios de compra e venda de tais produtos, e ao menos no período entre 2009 e setembro de 2014, Mariano Marcondes Ferraz era alto executivo da transnacional na Suíça, e realizara as operações fraudulentas com a anuência de outros executivos internacionais da companhia (MPF, 2018).

Na 68ª fase da força-tarefa, a Trafigura foi alvo de medidas de busca e apreensão e outras medidas de investigação em Genebra, como resultado da cooperação internacional entre o Ministério Público suíço e brasileiro (MPF, 2019).

A transnacional, também conhecida como *trading*

⁴ Os processos tramitados ou em curso contra Mariano Marcondes Ferraz estão sob sigilo de justiça e tiveram apenas as ementas das decisões tomadas pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região divulgadas em seu sítio eletrônico. O executivo tinha sido preso preventivamente em outubro de 2016, ao tentar fugir do país, mas pagou uma fiança de 3 milhões de reais e teve a prisão substituída por outras medidas cautelares pelo então juiz do caso, e ex-ministro da Justiça Sérgio Moro. Em sua primeira condenação, em relação à qual não cabe mais recurso, foi reconhecida a responsabilidade por crimes de lavagem de dinheiro e corrupção ativa (fornecer vantagem a um agente estatal) com uma pena de 9 anos e 7 meses de reclusão, em regime inicial fechado.

company (companhia de compra e venda) é originariamente holandesa, mas tem seu escritório principal na Suíça além de outros trinta e seis, detendo negócios de grande monta em Angola.

De acordo com o Relatório Anual de 2014 da Trafigura (Trafigura, 2014, p. 59), a instituição se tornou naquele ano membro do Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, além de haver sido convidada para participar da plenária anual sobre os Princípios Voluntários em Segurança e Direitos Humanos. Segundo o mesmo documento, a Trafigura é um “contribuinte ativo no Grupo de Trabalho para Governança de Commodities da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento-UNCTAD, mesmo ano em que Mariano Marcondes Ferraz assinava no relatório um capítulo sobre performance em gestão de petróleo e recursos naturais, ‘investindo no futuro de Angola’, na qualidade de CEO do *DT Group*, a joint venture entre Trafigura e o grupo Cochan.

Descrita como uma ‘firma líder em investimento e gestão em Angola’ no relatório, a Cochan foi criada em 2009 pelo General Leopoldino Fragozo Nascimento, que foi chefe de comunicações do gabinete presidencial de José Eduardo dos Santos.

No relatório anual da Trafigura de 2016, aponta-se que o biênio 2015-2016 assistiu à consolidação do *DT Group* em Angola, focalizando-se em atividades específicas, cujo fortalecimento iria ocorrer a partir do fortalecimento de relações com a estatal petrolífera Sonangol e com a subsidiária da Puma Energy em Angola, Pumangol, também pertencente ao grupo Trafigura. O documento assinala:

In 2016, the Angolan economy continued to suffer from the impact of low oil prices. But the Government made headway in stabilising the overall economic situation and launched a significant restructuring of the national energy sector. DT

Group focused its activities during the year on its core trading and shipping activities. Trading entities DTS Refining and DTS Commercial continued to trade refined petroleum products such as gasoil, bitumen and jet fuel with state energy company Sonangol. DT Shipping continued to charter vessels to Sonangol Distribuidora. In addition our specialist unit DT Agro sought to develop its commercial farming operation, demonstrating how modern technology and techniques can improve yields in growing fruit and vegetables.⁵ (TRAFIGURA, 2016, p. 23)

No mesmo ano, porém, os investimentos feitos pela *DT Group* na Angola Exploration Mining Resource (AEMR S.A.), a qual atuava como subsidiária no setor de exploração de minério de ferro, obteve do Ministério de Finanças angolano uma “Instrumento de Confissão de Indébito”, por meio do qual o Estado assumiu uma dívida de US\$ 409 milhões perante o grupo, a ser paga em 48 meses a partir de janeiro de 2017. Juntamente com o decreto presidencial de liquidação da AEMR (fevereiro de 2016), o ‘Instrumento de Débito’ foi apresentado pela DT Group como um mecanismo de compensação pelos investimentos que o grupo fez na empresa (TRAFIGURA, 2016, p. 60).

Por sua vez, o DT Group, estabelecido em Singapura em 2009, ou DTS Holdings, tinha entre seus diretores também o general, além de um dos fundadores da Trafigura, Claude Dauphin, operando em Angola desde os setores de infraestrutura e imobiliário até a venda ao país de derivativos do petróleo, importando seus ativos da commodity crua. A DTS Holdings se beneficiou entre 2009 e 2016 de um dos maiores contratos de SWAP já firmados, exportando o petróleo bruto angolano.

5 Livre tradução: Em 2016, a economia angolana continuou a sofrer com o impacto dos baixos preços do petróleo. Mas o governo avançou na estabilização da situação econômica geral e lançou uma reestruturação significativa do setor nacional de energia. O Grupo DT concentrou suas atividades durante o ano em suas principais atividades de comércio e transporte de mercadorias. As entidades comerciais DTS Refining e DTS Commercial continuaram a comercializar produtos de petróleo refinado, como gasóleo, betume e combustível de aviação, com a empresa estatal de energia Sonangol. A DT Shipping continuou a fretar navios para a Sonangol Distribuidora. Além disso, nossa unidade especializada DT Agro procurou desenvolver sua operação comercial agrícola, demonstrando como a tecnologia e as técnicas modernas podem melhorar os rendimentos no cultivo de frutas e legumes.

lano em valores não divulgados em troca do monopólio no fornecimento de derivados para o consumo doméstico no país (PUBLICIZE, 2013).

Mesmo atualmente, de acordo com seu último relatório de iniciativas no continente africano, a Trafigura ainda é a maior fornecedora de óleo diesel para a estatal Sonangol, além de ser titular do braço angolano da Puma (Pumangol), empresa que detém a segunda maior rede de distribuição de combustíveis em Angola (TRAFIGURA, 2020, p. 9).

As ligações entre o grupo e Isabel dos Santos foi uma das razões pelas quais o Tribunal Provincial de Luanda, em 30 de dezembro de 2019, ordenou o arresto de suas contas bancárias e indisponibilidade de parte de suas participações sociais em nove empresas. Uma transferência de dez milhões de euros para uma conta de titularidade do general no banco BCP para a Rússia, interceptada pela Unidade de Informação Financeira (UIF), serviu de motivação para que o tribunal angolano reconhecesse os indícios de ocultação de patrimônio obtido às custas do Estado (Diário de Notícias, 2020).

Ainda em 2014, a Trafigura lançou sua *Extrative Industries Transparency Initiative (EITI)*, reivindicando ser a primeira companhia de comércio de commodities a lançar uma iniciativa de publicação dos pagamentos efetuados em favor de empresas estatais. No ano seguinte, publicou sua estratégia de direitos humanos ou *2015 Responsibility Report*, como uma primeira tentativa de articulação com o Pacto Global da Organização das Nações Unidas-ONU (*United Nations Global Compact*)⁶, em relação ao qual passou

a publicar uma comunicação sobre os progressos feitos (*Communication on Progress*). No documento, o grupo reforçou, no capítulo destinado ao enfrentamento da corrupção, sua política de zero tolerância (*Trafigura's Zero Tolerance Policy*), enfatizando os compromissos assumidos no ano anterior com relação à EITI (TRAFIGURA, 2015).

No entanto, segundo um relatório elaborado por *The Berne Declaration* (2013), as relações da Trafigura com Angola tinham como epicentro nesse período o general mencionado, juntamente com o então vice-presidente da República Manuel Vicente e o General Manuel Hélder Vieira Dias Junior (ex-chefe da Guarda de Segurança do Presidente da República), por meio de transações que, segundo a organização, são questionáveis do ponto de vista dos benefícios que podem trazer para a população angolana. As conclusões também ressaltam as zonas cinzentas quanto à jurisdição das *joint ventures* formadas entre a transnacional e companhias locais, expondo a falta de regulação, mesmo do Estado suíço, que possibilite algum grau de transparência e responsabilidade nas operações envolvendo a gestão de recursos naturais.

Anos antes, a convivência das instituições suíças em relação às evasões de divisa e lavagem de dinheiro pelo país foi exposta após a identificação de transferências de milhões de dólares no final da década de noventa, resultante de ativos petrolíferos com indícios de corrupção de agentes públicos angolanos. Em 2008, três organizações não governamentais formularam uma carta dirigida ao procurador-geral de Genebra e ao juiz de instrução, demonstrando sua revolta com a inércia diante do escândalo, diante das evidências de que, entre 1997 e 2001, o montante resultante dos lucros do petróleo em Angola, correspondente a US\$ 774 milhões, fora depositado a partir de uma conta da financeira suíça

6 O UN Global Compact ou Pacto Global é definido em seu site eletrônico como uma iniciativa da ONU para engajar voluntariamente, a partir do ano 2000, CEOs de diversas empresas para que sejam encorajadas a basearem suas estratégias e operações em quatro pilares – direitos humanos, trabalho, meio ambiente e anticorrupção. Essas diretrizes deram origem a dez princípios, entre os quais o Princípio 10, que adereça diretamente a corrupção, estabelece que “As empresas devem trabalhar contra a corrupção em todas as suas formas, incluindo extorsão e suborno” (*Businesses should work against corruption in all its forms, including extortion and bribery*). Além disso, o Pacto Global visa a estimular que as empresas passem a adotar ações estratégicas que contribuam para objetivos sociais mais amplos, tais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU

(UN GLOBAL IMPACT, 2020).

UBS⁷, pertencente à Abalone Investment Limited. Os valores deveriam ser destinados à dedução da dívida do país africano perante a Rússia, mas flagrantemente fora desviado em operações de lavagem de dinheiro na Suíça, intermediadas por agentes do mercado financeiro suíço, sem a devida devolução dos valores aos cofres públicos angolanos (PUBLICEYE, 2008).

Em 2013, com a revelação de novo dossiê a partir da atuação da organização *Corruption Watch UK*, em parceria com o coletivo angolano *Associação Mãos Livres*, as autoridades investigativas suíças sofreram nova pressão para retomar os trabalhos relativos às relações predatórias entre financeiras do país e Angola.

A operação, que ficou conhecida na França como *Angolagate* em 2009 e reacendida em 2013 (PUBLICEYE, 2013), onde efetivamente houve apuração de parte dos fatos, põe em xeque o papel dos Estados sede de instituições financeiras, gestoras de capital e transnacionais que lastreiam o capital especulativo no que tange à maximização de sua relação espoliadora entre Norte e Sul Globais.

Em 30 de dezembro de 2019, a Procuradoria-Geral da República (PGR) de Angola informou publicamente que o Serviço Nacional de Recuperação de Ativos formalizara uma medida cautelar de arresto no Tribunal Provincial de Luanda, com o objetivo de assegurar a reparação dos danos patrimoniais de aproximadamente US\$ 1,2 bilhões, alegadamente resultantes de diversos negócios ilícitos praticados por Isabel dos Santos, Sindika Dokolo e Mário da Silva com o Estado angolano, por meio de transações envolvendo a Sodiam (empresa pública cujo objeto é a venda de diamantes) e a petrolífera estatal já mencionada neste trabalho, Sonangol.

De acordo com Oliveira (2007), ao contrário do que ocorreu com os demais setores públicos e empresas

estatais em Angola como resultado de uma gestão burocrática ampla e ineficiente, o setor petrolífero no país sempre foi regido a partir de uma lógica ‘moderna’, ‘racional’ e ‘pragmática’.

Isso ocorreu inicialmente pela percepção oficial de que, a despeito de qualquer transição no regime de exploração do recurso em meados da década de setenta, a economia angolana dependeria em grande medida de sua gestão. Assim, à exceção da portuguesa SACOR, não houve medidas de nacionalização no segmento, de forma que a criação da Sonangol como concessionária e reguladora do setor em junho de 1976 não ocorreu para estender a ele as políticas estatizantes e planificadas características dos demais.

Devido a uma série de fatores, a atuação da Sonangol foi então desde seu início pautada pela agenda liberal, no sentido de formar parcerias e dar espaço às regulações e organizações privadas que participavam do segmento globalmente, viabilizando a continuidade dos investimentos e da presença do capital estrangeiro. Isso fez com que, após o abandono do projeto socialista no país no início dos anos noventa, o setor petrolífero fornecesse as bases para o que seria a política econômica capitalista a ser estabelecida no país, a despeito da crise democrática e da guerra civil que caracterizou o período.

Por outro lado, a fim de preservar historicamente sua autonomia burocrática e seu caráter corporativo, a Sonangol serviu de lastro para a ascensão e consolidação de uma elite militarizada e ligada ao Executivo (os *Futungo*), especificamente ao então presidente da República Eduardo dos Santos. Essa estrutura adquiriu nuances mais complexas à medida que a crise da commodity nos anos oitenta levava ao aprofundamento das relações do grupo com instituições financeiras internacionais e, posteriormente, no financiamento à guerra civil, com a aquisição de armas.

7 Resultado da fusão, em 1997, da *Union de Banques Suisses* com a *Société de Banque Suisse*.

Dessa forma, o fenômeno sedimentou em Angola o que Oliveira alcunhou de “privatização do poder”, a qual representa o epicentro das práticas coloniais e pós-coloniais no Estado africano que levaram ao que o autor entende como sua falência própria. Entretanto, Oliveira salienta que é a existência do recurso natural o elemento que vai diferenciar a retórica do “Estado falido” adotada no Ocidente, por exemplo, em relação à Somália:

The empirical element of failure is undeniable. A veritable basket case of dysfunctional state experiences, Angola brings together the pathologies of the colonial and postcolonial African state with the ailments of petro-statehood and socialist management. Over the past fifteen years in particular, the decay of state institutions, the privatization of power and the abandonment by state elites of tasks they no longer believe are the state's own, especially the provision of public goods, has had an impact on the lives of Angolans that is difficult to overstate. However, the presence of oil deposits *changes the calculus of state survival* by preserving the Angolan state and other oil states in the region from Somalia-type demise. Oil guarantees it considerable freedom from the international financial institutions and a solidly long-term legal engagement (through the sale of the fuel that powers industrial civilization) with the international economy⁸. (Oliveira, 2007, p. 610)

Nós acrescentaríamos, desde a perspectiva do necropitalismo, que é a possibilidade de dar sobrevida parasitária às instituições e ao ‘Estado de direito’ angolano, como agentes viabilizadores ou mediadores da espoliação de seus recursos naturais pelo capital transnacional, que vai qualificar o país como Estado. Em outras

palavras, a definição e o reconhecimento do que seria ou não um Estado falido passa pela capacidade que este tem de dar sobrevida às elites e dinâmicas de poder no nível local as quais, por sua vez, preservam as lógicas extrativistas no nível internacional.

Esse Estado contrasta com o Estado-nação Westfaliano, o qual se recrudescceu com o objetivo de consolidar uma ordem internacional não apenas para disciplinar distintos grupos sociais e dinâmicas normativas e econômicas dentro de suas fronteiras, mas também para servirem de vetor de outros grupos de interesse para criar as premissas modernizantes uma ordem jurídica internacional.

Partindo do pressuposto hierárquico-colonial, houve o estabelecimento de um Direito Internacional no Sul que Koskenniemi descreveu como “civilizador gentil das nações” (2001 *apud* ESLAVA E PAHUJA, 2012). Nesse recorte, os Estados que surgem das colônias fundam-se no princípio da autodeterminação, em detrimento de um direito à autodefinição, ilustrando que o marco institucional internacional no qual sua soberania foi reconhecida estava pré-configurado e demandava, outrossim, uma adaptação à ordem financeira e econômica internacional já estabelecida.

Esse discurso foi também uma resposta ao fortalecimento, nas décadas de sessenta e setenta, de movimentos terceiro-mundistas voltados para problematizar o desenvolvimento à luz da exploração internacional, fortalecendo conceitos como subdesenvolvimento e a teoria da dependência, os quais se concretizavam em estratégias em torno da substituição de importações ou da nacionalização das *commodities* ou das condições pelas quais eram tradicionalmente exportadas.

Em uma segunda etapa, a demanda pelo controle das variáveis associadas à emergência desses novos Estados, auxiliado pelas elites locais, levou à proliferação

8 Tradução livre: O elemento empírico do fracasso é inegável. Um verdadeiro caso de experiências estatais disfuncionais, Angola reúne as patologias do estado africano colonial e pós-colonial com as doenças do estado petroestacional e da gestão socialista. Nos últimos quinze anos, em particular, a decadência das instituições estatais, a privatização do poder e o abandono pelas elites estatais de tarefas que eles não acreditam mais pertencer ao Estado, especialmente o fornecimento de bens públicos, tiveram um impacto na vida de Angolanos difíceis de exagerar. No entanto, a presença de depósitos de petróleo altera o cálculo da sobrevivência do estado, preservando o estado angolano e outros estados petrolíferos na região do desaparecimento do tipo da Somália. O petróleo garante uma considerável liberdade das instituições financeiras internacionais e um compromisso legal de longo prazo (através da venda do combustível que alimenta a civilização industrial) com a economia internacional.

de governos ditatoriais, muitas vezes com o suporte das metrópoles anteriores e, no plano internacional, conduziu à potencialização dos modelos verticais de desenvolvimento, ou seja, de dentro para fora. Isso foi resultado, além do aumento de crises estruturais e de débito, da ideia de que os jovens países não seriam capazes de conduzir seu projeto de desenvolvimento, notadamente a partir da década de setenta.

Esse momento, no cenário internacional, correspondeu a um crescente desgaste da ideia de financiar o desenvolvimento no Terceiro Mundo, seja por um rechaço aos governos e instituições surgidas e denunciadas nas organizações internacionais por suas falhas representativas e gestoras, seja pelos chamados “déficits democráticos” que reforçavam a incapacidade de que autoconduzissem um processo de desenvolvimento.

Fortaleceu-se, assim, a perspectiva de criação de um paradigma próprio nas organizações financeiras internacionais para adereçar esses Estados, tanto a partir de instituições financeiras com a atuação mais dirigidas para tais economias emergentes, como para que a moldura teórico-ideológica que se moldava como discurso anticolonial.

Les politiques qui vont être menées par les IFI à partir des années 1980 traduisent un changement radical dans la façon de penser les problèmes des PED. En tournant le dos aux théories du développement, on néglige les spécificités des économies du Tiers monde. Dès lors, l'heure est à la remise en cause de l'intervention de l'Etat en proclamant la suprématie du marché dans l'allocation des ressources. Le retour de la théorie des avantages comparatifs condamne les stratégies de substitution aux importations qui laissent place à des politiques de promotion des exportations traduisant une insertion internationale basée sur les dotations en facteurs. La crise de la dette ôte de surcroît toute velléité de contestation aux PED puisque les débiteurs, s'ils veulent obtenir une restructuration de leur dette, doivent préalablement avoir conclu avec le FMI un accord

concernant un programme d'ajustement structurel, ce qui se traduit dans les faits par une mise sous tutelle de leurs économies.⁹ (BERR e COMBARNOUS, 2005, p. 2)

Posteriormente, como discutiremos adiante, esse cenário passa a incorporar mecanismos mais sofisticados de interação entre outros sujeitos econômicos – notadamente as transnacionais financeiras e comerciais – em suas interações com os Estados do Sul Global, bem como com as organizações internacionais em si.

Ao ratificar-se no nível internacional a incapacidade de um projeto de autodesenvolvimento e a “imaturidade” institucional dos países emergentes, conferiu-se espaço para que as instituições internacionais passassem a vincular sua atuação no Sul Global a políticas de ajuste estrutural, geralmente voltadas para a expansão do mercado, e para a intervenção nas políticas e diretrizes econômicas domésticas.

O que nos anos setenta e oitenta tinha essencialmente a forma de condicionalidades, adquire contemporaneamente a retórica da governabilidade e da estabilidade econômica, reformulando o discurso que permite a instrumentalização das estruturas nacionais dos países receptores como meio de maximizar sua espoliação.

Esse processo também vai dar espaço para que, transcendendo as chamadas instituições de Bretton Woods, o próprio sistema das Nações Unidas como um todo, abrangendo os foros não eminentemente econômicos (direitos humanos, sustentabilidade, governança) seja

9 Tradução livre: As políticas que serão perseguidas pelas instituições financeiras internacionais a partir dos anos 80 refletem uma mudança radical na maneira de pensar sobre os problemas dos países em desenvolvimento. Ao virar as costas para as teorias do desenvolvimento, negligenciam-se as especificidades das economias do Terceiro Mundo. Portanto, o tempo é de questionamento da intervenção do Estado, proclamando a supremacia do mercado na alocação de recursos. O retorno da teoria das vantagens comparativas condena as estratégias de substituição de importações, dando lugar a políticas de promoção de exportação, refletindo uma inserção internacional baseada em dotações de fatores. A crise da dívida leva embora qualquer tentativa de contestação por parte dos países em desenvolvimento, uma vez que os devedores, caso desejem obter reestruturação de sua dívida, devem ter concluído anteriormente um acordo com o FMI um programa de ajustamento estrutural, que na prática se traduz numa curadoria de suas economias.

igualmente um vetor de uniformização e universalização de práticas predatórias.

Em última análise, ao organizar-se uma política de financiamento sobre as premissas de fortalecimento do mercado e do papel complementar dos governos em relação à sua atuação, reconfigura-se a própria concepção do que seria o Estado o vetor principal desses câmbios, modificando não apenas o papel das organizações internacionais em promover soluções fundadas no mercado, mas mudando o significado da relação entre Estado-nação e desenvolvimento.

4. Novas retóricas, velhas instituições: necrocapitalismo e sustentabilidade nas organizações internacionais

O outro aspecto a ser especialmente enfatizado é o papel que as organizações internacionais têm como mediadoras desses processos de espoliação, o que pode ocorrer em vários níveis de complexidade e mecanismos distintos.

Primeiramente, como mencionamos anteriormente, iniciativas como o Pacto Global da ONU, seja por sua voluntariedade, seja pela absoluta falta de mecanismos efetivos de controle, terminam por conferir credibilidade a corporações com base na adoção em alguma medida de uma retórica de direitos humanos ou responsabilidade corporativa.

No caso do Pacto Global, conforme se mencionou, os dez princípios que norteiam as duas principais bases de ação das empresas engajadas envolvem o suposto compromisso com o enfrentamento à corrupção, os direitos da classe trabalhadora, o meio ambiente e os direitos humanos, sob o guarda-chuva da sustentabilidade corporativa.

Quinze anos após seu lançamento, o Pacto incorporou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nas suas diretrizes e atualmente abrange mais de treze mil empresas em cento e sessenta países, tais como a Trafigura, em compromissos informais voltados para inovação e cidadania, mas discursivamente distintivos.

Enquanto a responsabilidade social empresarial surge da relação entre marcos jurídicos definidos de forma distinta de acordo com as características mais marcantes do capitalismo adotado localmente, levando em conta os países de origem das corporações, a instrumentalização de foros internacionais como as Nações Unidas adiciona outros níveis de complexidade à sua compreensão.

Por um lado, a literatura relativa à responsabilidade corporativa tende a enfatizar estudos locais ou comparativos entre diversos graus de intervenção do Estado, em geral no Norte Global, a partir de classificações normalmente divididas de forma genérica entre os modelos de Economia de Mercado Coordenado (*Coordinated Market Economy-CME*) e de Economia de Mercado Liberal (*Liberal Market Economy-LME*), que partem de aportes econômicos e suas respectivas políticas.

Normalmente exponenciados pela Alemanha e pelos Estados Unidos, respectivamente, essas análises foram progressivamente ampliando seu espectro analítico para incluir, por exemplo, países pós-socialistas (Szabó, 2014). Diante da necessidade de levar em consideração outras realidades mais complexas, outras análises foram surgindo que enfatizam, por exemplo, a América Latina ou especificamente o caso brasileiro (Schneider, 2009; Nolke, 2010; Zanitelli, 2012).

O mais importante aqui é enfatizar que o aumento dessa complexidade também trouxe à tona que a responsabilidade empresarial deixou de ser um dever, decorrente da dinâmica entre o Estado legiferante e as empresas

que atuam a partir dele ou em seu território para abarcar muitas outras variáveis, as quais buscam avaliar as *vantagens* que surgem a partir de sua retórica. Fatores como preferência do mercado consumidor e aumento dos investimentos demonstram que os incentivos construídos desde a seara internacional, em iniciativas como o Pacto Global ou a criação de selos e rótulos de sustentabilidade, são muito mais sofisticados do que parecem.

Em se tratando de países com legislações parcas ou inexistentes ou instituições pouco eficientes que contemplem tais variáveis de responsabilidade socioambiental, por exemplo, o discurso da voluntariedade, ou seja, da autoimposição por parte das empresas de standards de comportamento sustentável pode deter impactos substanciais em sua expansão no mercado.

Por outro lado, a ausência de mecanismos de controle, justamente por falta dessa estrutura normativa e institucional, leva a uma reprodução predatória de mecanismos mais sofisticados de competição, incluindo a estabelecida entre transnacionais e empresas domésticas. Isso porque a efetividade das estratégias de sustentabilidade passa a ser essencialmente medida a partir da capacidade retórica de quem as reivindica e sua legitimação no nível internacional, as quais muitas vezes não têm qualquer controle de fato em sua implementação.

Outro nível de interferência diz respeito à intervenção ativa das organizações internacionais no delineamento de reformas legislativas ou organizacionais, seja a partir da padronização da definição de boas práticas ou de normas-modelo a serem adotadas pelos Estados membros, seja desde a dinâmica de condicionalidades consolidada no âmbito das organizações financeiras.

No primeiro caso, mencionamos acima programas como o regularmente levado a cabo pela UNCTAD, *Train for Trade*, para preparar os ambientes dos países-alvo para investimentos e comércio. Entre 2017 e

2021, está em vigor o *Train for Trade II* para Angola, uma iniciativa conjunta da União Europeia e da UNCTAD visando a aumentar as capacidades humanas e institucionais do país para estimular políticas apropriadas de diversificação econômica.

Tais intervenções ocorrem a partir da facilitação de investimentos, comércio e logística, revisando os marcos normativos do país e tendo como objetivo concreto, por exemplo, dar suporte à implementação do Acordo de Facilitação de Comércio da Organização Mundial do Comércio-OMC, o *WTO Trade Facilitation Agreement* (UNCTAD, 2020).

Isso significa que essas iniciativas reproduzem de forma estrutural os mesmos criticismos que vêm ocorrendo no nível multilateral, como na OMC, tais como a falta de participação dos países do Sul Global na construção de tais acordos e o formato ‘take it or leave it’, no qual os Estados signatários não podem escolher de forma seletiva as obrigações com as quais querem se comprometer. Os ajustes deixam igualmente em segundo plano as capacidades locais de flexibilizarem obrigações estabelecidas em nível internacional, a partir de demandas voltadas para a implementação de políticas públicas de desenvolvimento.

Outro exemplo é o papel ideológico que as organizações desempenham em introduzir investidores e transnacionais, a partir do treinamento e contratação de consultores (em geral no masculino de fato) que preparem as reformas e intervenções a serem propostas. Além do mencionado exemplo do *Train for Trade* a partir de junho de 2011, o *World Trade Institute* desempenhou um papel essencial na entrada da Traftura em Angola, ao consolidar as bases para as promessas da inserção do capital internacional no país (Nassif 2018, 2020). Ao vincular o aumento dos investimentos ou dos fluxos de comércio ao grau de estabilidade legal e institucional, ou mensurá-lo a partir destas variáveis, essas organi-

zações uniformizam e universalizam os processos que levam as sociedades e sua interação com o espaço e seus recursos a se desenvolverem.

A reconfiguração do sistema capitalista conferiu espaço para que agências econômicas internacionais adotassem uma agenda que preconiza, em termos relativos, a participação de países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, mas que pode ser mais entendida como uma “válvula de escape” do que como instrumento de ação efetiva COX¹⁰ (Globalisation, societies and education, 2003, pp. 19-22) – concepção compreendida a partir da ideia gramsciana de *transformismo*, incorporada à Teoria Crítica Coxiana:

The world economy agencies (IMF, WTO and World Bank) function as part of what I called the *nébuleuse* that tries to generate a consensus for the management of global capitalism among governmental and corporate powers in which the United Nations takes a subordinate but compliant place. It is true, as some critics have pointed out, that the UN institutions provide a forum for the less powerful to voice their protest against the prevailing power structure. The demand for the New International Economic Order (NIEO) was given as an instance. However, as things now stand, the NIEO and similar initiatives from the less powerful have been aborted or diverted. That fact does not negate the importance of UN agencies as sites in which dominant power can be contested; but it does suggest skepticism about the prospects of effecting structural change in the short term through these agencies.¹¹ (COX, 2002, pp. 38-40)

10 É importante ressaltar que, em um de seus últimos trabalhos (2002), Robert Cox mantém sua “posição balanceada”, como ele denomina, quanto às potencialidades hegemônicas e contra-hegemônicas das Organizações Internacionais. Entretanto, como já se assinalou, Cox demonstra ceticismo quanto às instituições econômicas e financeiras, e parece basear o contrapeso dessa visão apenas na atuação da Organização das Nações Unidas: “The UN conference on racism in Durban, September 2001, demonstrated how the United Nations can be a vehicle for the expression of bitter sentiments hostile to the status quo. Whether the experience will strengthen the UN’s ability to lend itself to this role or will stimulate major powers to restrain such initiatives in futuro remains to be seen”. (COX, 2002, p. 194).

11 Tradução livre: As agências mundiais de economia (FMI, OMC e o Banco Mundial) funcionam como parte do que eu chamei a *nébuleuse* que tenta gerar um consenso para a gestão do capitalismo global entre os poderes governamentais e corporativos no qual a ONU assume um lugar subordinado, mas em conformidade com a mesma. É verdade, como alguns críticos já apontaram, que as instituições da ONU proporcionam um fórum para os menos poderosos expressarem seu protesto contra a estrutura de poder vigente. A demanda para a

Assim, acordos megarregionais ou o fórum multilateral da OMC, por meio dos acordos comerciais firmados em seu âmbito, e, ainda, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), no condicionamento de filiação e concessão de empréstimos à liberalização dos mercados domésticos, funcionam como mecanismos de consolidação do neoliberalismo, na medida em que asseguram a mobilidade do capital transnacional e reduzem o controle popular sobre as decisões políticas nesses espaços econômicos.

Nesse sentido, em junho de 2019, o FMI, ao publicar um comunicado por força da Primeira Avaliação do Acordo Alargado com Angola, reiterou as bases condicionantes e liberalizantes do que define como estabilização destinada a avanços a serem conquistados pelo Estado angolano. O acordo, com a duração de três anos, foi aprovado pelo Comitê Executivo do FMI em dezembro de 2018, correspondendo a um montante de aproximadamente US\$ 3,7 bilhões.

O documento reitera a suposta necessidade de uma política social rígida, combinada com o fim dos subsídios estatais a setores nos quais tradicionalmente a intervenção do Estado ocorre, tais como energia e água. No caso dos combustíveis, o documento insiste igualmente na cessação dos subsídios, sem contemplar o fato de que o fornecimento ocorre sob a forma de um monopólio de transnacionais como a Trafigura, tornando-a a questão chave que impacta a política de preços.

O controle do orçamento em gastos sociais, com ênfase na adoção de políticas públicas emergenciais para a mitigação dos efeitos perversos da austeridade fiscal também denota uma preferência por conferir menos autonomia aos governos para definir e expan-

Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) foi dada como um exemplo. No entanto, como as coisas agora se apresentam, a NOEI e iniciativas semelhantes surgindo dos menos poderosos já foram abortadas ou desviadas. Esse fato não nega a importância das agências da ONU como locais nos quais o poder dominante pode ser contestado, mas sugere sim o ceticismo sobre as perspectivas de efetuar mudanças estruturais no curto prazo por meio dessas agências.

dir suas ações no campo do bem-estar social. Assim, reduz-se a possibilidade de que sejam adotadas estratégias de médio e longo prazo que impliquem um maior comprometimento de verbas públicas com setores como saúde e previdência, conferindo as bases para que o capital privado igualmente se consolide nessas searas de investimento:

Fiscal consolidation will continue in 2019, under the recently approved supplementary budget. This is supported by a conservative expenditure envelope, which preserves social spending, and by non-oil revenue mobilization, including the adoption of a value-added tax in mid-2019. A prudent fiscal stance and adherence to the recently published debt management strategy are important to ensure debt sustainability. The authorities are committed to gradually eliminating subsidies and to clearing payments arrears. They are also developing a cash-transfer program to mitigate the side-effects of reforms on the most vulnerable. Supported by technical assistance from the IMF and their development partners, the authorities are taking steps to strengthen public financial management, improve the allocation of scarce public resources, and strengthen fiscal policy formulation and implementation. (FMI, 2019)¹²

Dessa forma, também a partir da instrumentalização das organizações internacionais, inclusive para além da tradicional correlação entre seu escopo econômico e as operações financeiras realizadas nos países receptores, as corporações potencializam sua influência e diversificam seus mecanismos de expansão e consolidação.

Há, portanto, uma crescente complexidade nas lógicas de morte a partir das quais as relações coloniais são

ressignificadas, na medida em que novos mecanismos de influência, abrangendo a cooptação das retóricas de sustentabilidade e direitos humanos, são igualmente mediados por essas dinâmicas.

5. Considerações finais

O presente artigo buscou discutir possíveis tendências e mecanismos que caracterizam a reprodução do necrocapitalismo a partir das Relações Internacionais nos contextos pós-coloniais, a partir da análise dos recentes episódios de corrupção e espoliação envolvendo o setor petrolífero angolano.

A análise sugeriu que, longe de estarem esgotadas, tais dinâmicas se ressignificam e adquirem dimensões mais sofisticadas, ao combinarem a cooptação discursiva da responsabilidade corporativa com a fragilização dos Estados no Sul Global, viabilizando a entrada e a evasão de capitais não apenas do ponto de vista das reformas, mas também do próprio esvaziamento do papel e autonomia dos receptores.

A retórica do enfrentamento à corrupção, por exemplo, é pragmaticamente explorada nas relações entre as corporações e as elites burocráticas locais, ao mesmo tempo em que se transforma em elemento de reivindicação da responsabilidade social das investidoras e da debilidade dos países periféricos envolvidos.

O artigo buscou explorar tais dinâmicas em dois níveis essenciais – a interação entre as corporações e os Estados e a mediação das organizações internacionais. No caso das últimas, sugerimos que, para além das tradicionais influências operadas desde o sistema de condicionalidades e das organizações de Bretton Woods, conceitos como sustentabilidade e enfrentamento à corrupção servem de mecanismos para que outras instituições sirvam de mediação à expansão da lógica necrocapitalista.

12 Tradução livre: A consolidação fiscal continuará em 2019, sob o orçamento suplementar aprovado recentemente. Isso é apoiado por um envelope de despesas conservador, que preserva os gastos sociais, e pela mobilização de receitas não petrolíferas, incluindo a adoção de um imposto sobre valor agregado em meados de 2019. Uma postura fiscal prudente e a aderência à estratégia de gestão da dívida publicada recentemente são importantes para garantir a sustentabilidade da dívida. As autoridades estão comprometidas com a eliminação gradual de subsídios e com a compensação de pagamentos em atraso. Eles também estão desenvolvendo um programa de transferência de renda para mitigar os efeitos colaterais das reformas nos mais vulneráveis. Apoiadas na assistência técnica do FMI e de seus parceiros de desenvolvimento, as autoridades estão tomando medidas para fortalecer a gestão financeira pública, melhorar a alocação de recursos públicos escassos e fortalecer a formulação e implementação de políticas fiscais.

Assim, ao se estabelecerem foros, selos, filtros institucionais do que seria a responsabilidade corporativa, as transnacionais adquirem igualmente outros níveis de legitimação, cujos efeitos não puderam ser mais bem explorados neste trabalho.

Longe de esgotar o tema, pretendeu-se trazer à tona a densidade do debate, a fim de problematizar o papel que as Relações Internacionais detêm em compreender e desenvolver epistemologias as quais englobem a pluralidade de sujeitos comodificados e de objetos subjetivados para fornecer aportes efetivos à Economia Política Internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANGHIE, A., KOSKENNIEMI, M.; ORFORD, A. **Imperialismo y derecho internacional**. Estudio Preliminar de Luis Eslava, Liliana Obregón y René Urueña. Nuevo Pensamiento Jurídico, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, 2016.
- ASANTE, S. B. Stability of contractual relations in the transnational investment process. **International and Comparative Law Quarterly**, vol. 3, n. 28, pp. 401-423, 1979.
- BANERJEE, S. B. Necrocapitalism. **Organization Studies**, vol. 29, n. 12, pp. 1541-1563, 2008.
- BERR, E.; COMARNOUS, F. L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique. **Centre d'économie du développement. Université Montesquieu Bordeaux IV**, 2005.
- CHATERJEE, P. **Empire and Nation**: selected essays. Nova Iorque: Columbia University Press, 2010.
- COX, R.; SCHECHTER, M. G. **The Political Economy of a Plural: critical reflections on power, morals and civilizations**. Londres: Routledge, 2002.
- COX, R.; SINCLAIR, T. J. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge World Press, 1999.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS. **Isabel dos Santos contra-ataca Justiça no Twitter**. 01 jan 2020. <https://www.dn.pt/mundo/isabel-do-santos-contra-ataca-justica-no-twitter--11664356.html#media-3>
- DRACHE, D. The Imperative of the Social Bond: After the Triumph of Markets. In: ALBRITTON, R.; BELL, S.; WESTRA, R. (eds.). **New Socialisms: Futures Beyond Globalization**. Londres: Routledge, 2003.
- DRACHE, D. **Systemic Challenges to Global Trade Governance – No Way Out? The politics of transnational law perspectives, vantage points, epistemologies**. Transnational Law Institute (Seminário). King's College London, Somerset House, 24-25 março 2017. Disponível em <https://www.kcl.ac.uk/law/tli/events/KCL-London-2-no-way-out-global-trade-governance-Oct.2.pdf>
- ESLAVA, L. Local Space, Global Life. **The Everyday Operation of International Law and Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- ESLAVA L., PAHUJA S. Between Resistance and Reform: TWAIL and the Universality of International Law. **Trade, Law and Development**, 2011, n. 3, pp. 103-130.
- FMI. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. IMF Executive Board Completes the First Review Under Angola's Extended Arrangement and Approves US\$248.15 Million Disbursement. Press Release n. 19/212. **Imf.org**. 2 junho 2019. Disponível em <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/06/12/pr19212-angola-imf-executive-board-completes-first-review-extended-arrangement-approves-disbursement>
- MBEMBE, A. Necropolitics. **Public Culture**, v.15, n. 1, pp.11-40, 2003.
- MBEMBE, A. **Crítica da razão negra**. Lisboa: Antígona, 2014.

- MEDEIROS, C. R. O.; ALCADIPANI, R. Crimes Corporativos Contra a Vida e Necrocorporações. **XXXVII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, 7 a 11 de setembro de 2013 (Anais).
- MENESES, M. P. **Observatório sobre crises e alternativas**. Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2018.
- MORAIS, R. M. (conferência) **Corrupção: Desafios e diálogos interdisciplinares. A experiência do caso Lava-Jato**. Universidade Católica de Angola a 27 de Setembro de 2019. Disponível em <https://www.makaangola.org/2019/09/lava-jato-em-angola/>
- MORITZ, B. (entrevista). Heads could roll at PwC over Isabel dos Santos links, says chairman. **The Guardian**. 21 Jan 2020. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/21/heads-could-roll-pwc-isabel-dos-santos-links-chairman-luanda-leaks>
- MPF. Ministério Público Federal. **Denúncia da Ação Penal n. 5058533-34.2018.4.04.7000**. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/denuncia-trafigura-1>.
- MPF. Ministério Público Federal. **68ª fase da Operação Lava Jato realiza busca e apreensão na Suíça**. 21 nov. 2019. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/68a-fase-da-operacao-lava-jato-realiza-busca-e-apreensao-na-suica>.
- NASSIF, L. O estranho caso do advogado internacional que virou blogueiro. **Jornal GGN**. 04 março 2018. Disponível em <https://jornalggn.com.br/justica/o-estranho-caso-do-advogado-internacional-que-virou-blogueiro/>
- NASSIF, L. Xadrez da Lava Jato e a corrupção de Angola. Capítulo 3: o papel das instituições multilaterais. **Jornal GGN**. 21 janeiro 2020. Disponível em <https://jornalggn.com.br/noticia/xadrez-da-lava-jato-e-a-corrupcao-de-angola-capitulo-3-o-papel-das-instituicoes-multilaterais/>
- OLIVEIRA, R. S. Business Success, Angola-Style: Postcolonial Politics and the Rise and Rise of Sonangol. **The Journal of Modern African Studies**, v. 45, 4, pp. 595-619, 2007.
- PUBLICEYE. **Détournement de revenus pétroliers angolais : Le Procureur général de Genève doit relancer l'enquête**. 13 fevereiro 2018. <https://www.publiceye.ch/fr/coin-medias/communiqués-de-presse/detail/detournement-de-revenus-petroliers-angolais-le-procureur-general-de-geneve-doit-relancer-lenquete>.
- PUBLICEYE. « **Angolagate reloaded** » : des preuves inédites conduisent à une nouvelle dénonciation. 16 abril 2013. <https://www.publiceye.ch/fr/coin-medias/communiqués-de-presse/detail/angolagate-reloaded-des-preuves-inedites-conduisent-a-une-nouvelle-denonciation>
- PUBLICEYE. Les affaires angolaises de Trafigura. Fevereiro 2013. Disponível em <https://www.publiceye.ch/fr/thematiques/negoce-de-matieres-premier/trafigura-angola>
- SZABÓ, Z. **Varieties of capitalism and public finances in Central and Eastern Europe, 2014**. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/266378079_Varieties_of_capitalism_and_public_finances_in_Central_and_Eastern_Europe#pf4
-

THE BERNE DECLARATION. **Trafigura's business in Angola**. Lausanne, 2013. Disponível em https://www.publiceye.ch/fileadmin/doc/Rohstoffe/2013_PublicEye_Trafiguras_Business_in_Angola_EN_Report.pdf

TRAFIGURA. **2015 UN Global Compact Communication on Progress**. Reporting entity : Trafigura Group Pte Ltd. Disponível em <https://www.trafigura.com/brochure/2015-un-global-compact-communication-on-progress>

TRAFIGURA. **Trafigura in Africa**. Março de 2020. <https://www.trafigura.com/brochure/trafigura-in-africa>

TRAFIGURA. **Trafigura Annual Report 2014**. Trafigura Beheer B.V. https://www.trafigura.com/media/1186/2014_trafigura_annual_report_en.pdf

TRAFIGURA. **Trafigura Full Annual Report 2016**. Trafigura Beheer B.V. <https://www.trafigura.com/brochure/2016-trafigura-full-annual-report>

TRF4. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Processo n. Nº 5000553-66.2017.4.04.7000/TRF. **AÇÃO PENAL Nº 5000553-66.2017.4.04.7000. Ministério Público Federal vs. Mariano Marcondes Ferraz**.

SDG AFRICA. **Africa SDG Index and Dashboards Report 2019**. Disponível em <https://sdgcafrica.org/wp-content/uploads/2019/07/AFR-SDGS-REPORT-FINAL.pdf>

SDGs IMPLEMENTATION IN AFRICA REFLECTIONS ON A THREE - YEAR JOURNEY 12th - 14th June 2019 | Kigali Convention Center, Rwanda. Disponível em https://sdgcafrica.org/wp-content/uploads/2019/09/SDGCs-Implementationin-Africa-Reflection-on-3Y-Journey_Report.pdf

UNCTAD. **Train for Trade II**. Disponível em <https://unctad.org/en/Pages/ALDC/Technical%20Assistance/TFBK-Angola-Train-for-Trade-II.aspx>

UN GLOBAL IMPACT. Disponível em <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission>

ZANITELLI, Leandro Martins. Capital Brasileiro e Responsabilidade Social Empresarial. **Seqüência**, n. 66, p. 83-112, jul. 2013

Impactos das Opiniões a Respeito da Democracia Brasileira sobre as Escolhas do Eleitor “Terceira Via” nas Eleições Presidenciais (2002-2014)

Bruno Mello Souza - Universidade Estadual do Piauí (UFPI)

Resumo

As eleições presidenciais brasileiras se pautaram, desde os anos 1990 até 2014, pela polarização entre PT e PSDB. Porém, em 2018 essa lógica se rompeu com a eleição de Jair Bolsonaro (PSL), à presidência do país. Assim, este trabalho objetiva analisar, nos últimos anos, com dados dos Estudos Eleitorais Brasileiros (ESEB), os impactos das variáveis de representatividade e avaliação dos partidos, satisfação com a democracia e opinião sobre obrigatoriedade do voto, percepções acerca de PT e PSDB, além de escolaridade e faixa de renda domiciliar, sobre a escolha dos eleitores brasileiros de terceira via nos anos de 2002 (Anthony Garotinho), 2006 (Heloísa Helena), 2010 e 2014 (em ambos os anos, Marina Silva). Para tal, foi utilizado um modelo de regressão logística. Os dados examinados indicam que alguns aspectos importantes da democracia, como a satisfação com o sistema e a predisposição ao voto, e mais recentemente a avaliação que os cidadãos fazem dos partidos, poderiam vir a impactar nas escolhas de eleitores que viessem a romper com a polarização entre PT e PSDB.

Palavras-chave: Eleições; Cultura Política; Partidos; terceira via.

Abstract

Brazilian presidential elections have been based, from the years 1990 to 2014, by the polarization between PT and PSDB. However, in 2018 this logic was broken with the election of Jair Bolsonaro (PSL), to the presidency of the country. This paper aims to analyze, drawing from data of the Brazilian Electoral Studies (Estudos Eleitorais Brasileiros- ESEB), the impacts of the following variables in recent years regarding to the choice of Brazilian third way voters in 2002 (Anthony Garotinho), 2006 (Heloísa Helena), 2010 and 2014 (in both years, Marina Silva): representativeness and party evaluation, satisfaction with democracy and opinion about compulsory voting, perceptions about PT and PSDB, schooling and household income range. In order to achieve this goal, a logistic regression model was used. The analyzed data indicate that some important aspects of democracy, such as satisfaction with the system and predisposition to vote, and more recently, the evaluation of citizens about parties, could have an impact on the choice of voters that would to break the polarization between PT and PSDB.

Keywords: Elections, Political Culture, Parties, third way.

1. Introdução

Quando por volta das 20 horas do dia 5 de outubro de 2014 os dados do Tribunal Superior Eleitoral indicavam a definição do segundo turno das eleições presidenciais entre Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT) e Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tínhamos no Brasil a confirmação de uma polarização histórica entre os dois partidos, que durou duas décadas. Se a partir de meados nos anos 1990 tivemos uma predominância tucana no principal cargo de poder estatal do país, elegendo e reelegendo Fernando Henrique Cardoso (1994 e 1998), a partir de 2002, os petistas viraram o jogo com quatro vitórias consecutivas na disputa pelo governo federal, duas de Luiz Inácio Lula da Silva (2002 e 2006), e duas de Dilma Rousseff (2010 e 2014). Cabe ressaltar que em todos estes pleitos, os dois primeiros colocados foram dos dois partidos em pauta, o que reforça mais ainda essa polarização. Limongi e Cortez (2010) afirmam que as eleições presidenciais no Brasil têm se configurado como eleições bipartidárias. Segundo Ranulfo (2010), apenas esses dois partidos têm demonstrado uma consistente “vocação presidencial”, apresentando candidatos competitivos ao longo de todas as eleições após o período de redemocratização. Ambos se destacaram por serem capazes de formular um projeto político de âmbito nacional, de lançar candidatos competitivos nos pleitos presidenciais e por conseguirem se unificar em torno destes projetos e de suas respectivas candidaturas (Ranulfo, 2010). Contudo, essa lógica veio a se romper em 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro, do PSL (Partido Social Liberal).

A vitória de Bolsonaro confirma uma tendência progressiva de crescimento de candidaturas de terceira via¹ nos primeiros turnos das eleições presidenciais

brasileiras. Se por um lado autores como Limongi e Cortez (2010) minimizavam estas terceiras forças, destacando sua distância dos segundos colocados e a variação de suas identidades, por outro estes mesmos autores sublinham que as características do eleitorado de PT e PSDB, que não possuem suas preferências cristalizadas por um enraizamento social forte, permitiam um espaço para o crescimento das terceiras forças, podendo eventualmente até desbancar os dois partidos predominantes. Os percentuais destas “terceiras alternativas” vinham confirmando essa possibilidade, tendo se ampliado, mesmo que por uma crescente rejeição por PT e PSDB.

Se por um lado a permanência da polarização entre os dois principais partidos durante duas décadas demonstrou uma consolidação desta disputa, o crescimento das candidaturas de terceira alternativa se colocava como uma possibilidade de disputa real nas eleições. Deste modo, ganha significado e relevância um estudo que proponha analisar o comportamento e algumas das predisposições deste eleitorado que ao longo do tempo foi buscando uma alternativa à já clássica disputa entre PT e PSDB.

Levando em consideração tais aspectos deste cenário, este artigo se propõe a verificar os impactos de variáveis referentes à cultura política, como de representatividade e avaliação dos partidos, satisfação com a democracia e opinião sobre obrigatoriedade do voto, além de percepções acerca de PT e PSDB, acrescidas de escolaridade e faixa de renda domiciliar, sobre a escolha dos eleitores brasileiros de terceira via em 2002, 2006, 2010 e 2014. Para isso, utiliza-se um modelo estatístico inferencial, mais especificamente um modelo de regressão logística, a partir da base de dados dos Estudos Eleitorais Brasileiros (ESEB), do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) da Unicamp. Tal análise possui relevância porque, de acordo com autores como Julian Borba (2005), o comportamento eleitoral do

1 Aqui a expressão é utilizada somente para caracterizar as candidaturas que ficaram em melhor posição nos pleitos aqui referidos, não sendo as dos partidos “polarizadores”, PT e PSDB.

brasileiro pode conectar-se com aspectos pertinentes à cultura política, historicamente estabelecidos, reforçado por um contexto de desvalorização dos partidos e personalização dentro daquilo que Manin (1995) veio a definir como democracia de público. Inicialmente, apresentamos o conceito de cultura política, a partir do qual ganham ênfase as análises de opinião pública que permitem examinar aspectos como as relações entre os cidadãos e as instituições políticas, a adesão e a satisfação com a democracia.

2. O conceito de cultura política

De maneira geral, pode-se afirmar que a cultura política trabalha com as perspectivas e enfoques que os sujeitos desenvolvem em relação à política, como eles se vêem inseridos nos contextos de assuntos políticos. Tal conceito origina-se em um cenário no qual estava posta uma forte crise na crença sobre a preponderância da racionalidade humana e da liberdade. Essa crise em grande medida esteve vinculada ao desenvolvimento do Fascismo e do Comunismo após a I Guerra Mundial. Tais eventos colocaram em dúvida a crença na inevitabilidade da democracia no Ocidente, e colocaram em xeque o futuro da democracia em nível mundial, com o advento, por exemplo, de explosões nacionalistas na Ásia e na África (Almond e Verba, 1965).

Almond e Verba (1965) são os autores do livro que serviu como uma espécie de inauguração das análises de cultura política na Ciência Política, *The civic culture*, no qual definem cultura política como sendo o processo pelo qual as orientações e atitudes dos sujeitos se estruturam em relação ao sistema político e às suas instituições. Centram-se, portanto, em como os cidadãos se relacionam com o contexto institucional e com o modo como a política “acontece” em distintos contextos. Os autores postulam o surgimento de uma

“nova cultura política”, fundada na participação política do cidadão comum, que pode ser configurada de duas maneiras: democrática ou autoritária (Almond e Verba, 1965). Nessa dicotomia, o Estado democrático possuiria o papel de oferecer ao cidadão comum a oportunidade de se colocar como parte do processo decisório, ao passo que um regime totalitário colocaria o mesmo num papel de “sujeito participante”. Assim, o modelo democrático necessitaria de algo mais do que a mera existência de instituições formais, uma vez que as mesmas também podem ser encontradas em muitos regimes totalitários. O elemento diferenciador, e a necessidade para o estabelecimento de uma democracia efetiva, diz respeito a uma cultura política democrática. Almond e Verba ressaltam que a cultura política possui relação com fatores que concernem à formação histórica de um país, que geram características relacionadas às predisposições atitudinais dos cidadãos em relação à política.

Almond e Verba elaboram, desse modo, uma classificação das orientações políticas dos sujeitos, dividindo-as, para efeitos analíticos, em três tipos: (a) cognitivas; (b) afetivas, e (c) avaliativas. As orientações cognitivas são aquelas que dizem respeito aos conhecimentos e às crenças dos indivíduos sobre os objetos políticos. As orientações afetivas refletem os sentimentos de ligação e envolvimento que os agentes partilham em relação a tais objetos. Já as orientações avaliativas, por seu turno, são uma combinação dos dois tipos anteriores, desembocando em julgamentos e opiniões em relação à política (Almond e Verba, 1965). Para além dessa classificação, os autores ressaltam que a autoestima política, ou seja, uma autoavaliação sobre a relevância que os indivíduos creem ter no cenário político, interfere nas predisposições sobre a política: quanto maior tal autoestima, mais os cidadãos apresentam interesse e vontade de participar da política. Esse postulado remete à noção de eficácia política subjetiva, na qual os sujeitos apresentam a percepção de que sua

participação e engajamento na esfera política de fato geram impactos em termos de resultados e soluções de suas demandas por parte do governo. Dessa maneira, os sujeitos sentem-se “ouvidos” pelas esferas governamentais, e importantes, entes capazes de, através da inserção política, mudarem os seus destinos.

Com o intuito de compreender com maior profundidade a cultura política, Almond e Verba elaboram uma tipologia para refinar este conceito. Classificam, assim, a cultura política em três tipos que podem ser considerados “ideais” na acepção weberiana deste termo: (1) paroquial; (2) sujeita e (3) participante. No primeiro, os cidadãos apresentariam pouco ou nenhum conhecimento em relação aos objetos políticos, fato que surge como entrave para a formação de sentimentos ou julgamentos em relação aos mesmos. No segundo, os indivíduos possuem uma consciência relativamente elaborada a respeito dos mecanismos de satisfação de demandas, ao mesmo tempo em que não possuem o mesmo nível de conhecimento e interesse sobre os instrumentos de encaminhamento das demandas, ficando, dessa forma sujeitos ao poder instituído, entendido, dessa forma, como soberano ou absoluto. O terceiro, por sua vez, relaciona-se aos casos em que os cidadãos compartilham uma cultura política na qual são dotados de conhecimentos, orientações afetivas e avaliativas em relação ao sistema como um todo, e adotam, com isso, posturas ativas pelo fato de possuírem um bom nível de eficácia política subjetiva. Uma cultura política capaz de balancear os três tipos ideais seria, para Almond e Verba, a mais favorável e desejável, configurando o que os autores chamam de cultura cívica. Para que tal intento seja obtido, faz-se necessário que ocorra uma redução das disparidades sociais e uma participação moderada dos sujeitos, estando estes aptos a inibir possíveis desmandos do governo por possuírem um alto conhecimento dos mecanismos institucionais e um considerável senso de eficácia política subjetiva (Almond e Verba, 1965).

Com base nos postulados de Almond e Verba, José Álvaro Moisés (1995) verifica a consolidação democrática no caso brasileiro, levando em consideração o contexto de transição à democracia após a ditadura militar que perdurou por duas décadas no país. Segundo o referido autor, esse tipo de cenário normalmente é caracterizado pela incerteza, ou seja, trata-se da mudança de um regime autoritário para “alguma outra coisa” não muito clara, e que pode ser de natureza democrática ou não. Moisés trata a cultura política como variável “interveniente” que se articula com maior ou menor intensidade tanto com variáveis estruturais e instrumentais como com variáveis especificamente políticas. Assim, a cultura política pode ser mobilizada para compreender por que um regime político se consolida, ganha continuidade ao longo do tempo e se estabiliza (Moisés, 1995).

José Álvaro Moisés observa que os comportamentos e atitudes não são fenômenos isolados dos padrões de interação encontrados na base do funcionamento das instituições políticas. Os padrões comportamentais e atitudinais estabelecem relação com a dimensão das instituições, entrando em sintonia com o funcionamento das molduras formais da democracia (Moisés, 1995). No caso brasileiro, o autor sublinha a existência de um “paradoxo da legitimidade democrática”, que consiste no fato de que vícios políticos herdados do período ditatorial ainda persistem com força na cultura política brasileira, configurando-se como uma ameaça para a democracia no país.

Um outro teórico de contribuição fundamental nos estudos de cultura política é Ronald Inglehart (1990), que definiu este conceito como tratando-se das atitudes básicas, valores e habilidades existentes em diferentes culturas. A principal contribuição do autor é a de agregar o aspecto temporal e intergeracional aos estudos sobre cultura política. Ele diagnostica mudanças bastante significativas nas culturas das sociedades

industriais, provenientes de mudanças econômicas, tecnológicas e sociopolíticas nestas sociedades. Inglehart ressalta que tais mudanças acontecem de maneira gradativa, refletindo mudanças nas experiências formativas que moldam as diferentes gerações. Desse modo, os valores tradicionais e as normas permanecem presentes em gerações antigas, todavia novas orientações vão penetrando nas novas gerações, constituindo uma substituição ou realocação das tradições. Nas sociedades que satisfazem as necessidades materiais básicas, alteram-se, por consequência, os direcionamentos das preocupações dos sujeitos, configurando um contexto pós-materialista, no qual as prioridades passam a relacionar-se com questões como autoexpressão, qualidade de vida e preservação do meio ambiente (Inglehart, 1990).

Em resumo, a base original do conceito de cultura política advém do estudo de Almond e Verba (1965), em sua definição da mesma como as orientações e atitudes dos cidadãos em relação ao sistema político e às suas instituições. Dentro desta concepção, aparecem como aspectos importantes a sofisticação política, refletida pelo interesse e conhecimento dos cidadãos sobre o funcionamento dos mecanismos institucionais dos governos, e o nível de orientações de ordem avaliativa, uma vez que, quando se avalia bem um governo, quando se configura uma relação de confiança nesse sentido, os cidadãos se sentiriam mais satisfeitos e capazes de agir e serem ouvidos no processo político, aumentando sua eficácia política subjetiva. Cabe sublinhar também dentro da perspectiva destes autores a diferenciação entre culturas políticas, sendo que determinadas configurações seriam mais afeitas a uma democracia, e portanto, à sua condição mais maximalista, de participação dos cidadãos (Almond e Verba, 1965).

É importante ainda destacar que a abordagem culturalista agrega conteúdo aos estudos políticos ao trazer à baila uma relação intrínseca que não pode ser desconsi-

derada entre a esfera institucional e a maneira como os sujeitos se posicionam em relação a ela. O traçado institucional possui importância significativa, mas necessita, do ponto de vista de uma análise que ultrapasse as bases procedurais, de complementações oferecidas por padrões comportamentais e atitudinais capazes de promover, por exemplo, a consolidação da democracia, com um maior apego da população a valores caros à mesma (Moisés, 1995). A contribuição de Inglehart (1990), a despeito das diferenças em termos de relação causal postulada, que para o referido autor trata-se dos impactos das mudanças socioeconômicas sobre a cultura política, também merece destaque dentro dessa perspectiva teórica.

Quando nos aproximamos do caso da América Latina, podemos nos remeter à relevância da abordagem da cultura política ao perceber que os países do continente possuem uma democracia relativamente consolidada em sua dimensão poliárquica, com eleições competitivas, respeito a direitos políticos, existência de canais de comunicação alternativos e liberdade para votar e ser votado (Freidenberg, 2007) que se mantém simultaneamente com uma incongruência entre a dimensão institucional e o comportamento dos cidadãos, em consequência da presença de gritantes desigualdades sociais. Estes elementos podem impactar sobre a escolha eleitoral dos sujeitos, especialmente no caso do Brasil, em que construiu-se uma cultura política voltada para o personalismo (Borba, 2005), em um cenário de afastamento das pessoas em relação às ideologias e às instituições como os partidos políticos, dentro daquilo que Bernard Manin (2005) denominará democracia de público. A população sofre com uma série de problemas tais como a pobreza, as desigualdades na distribuição de renda, o desemprego, a falta de acesso à saúde, e a violência. A existência destes conflitos dá indícios de que meros procedimentos não são suficientes para resolver os problemas dos cidadãos, que se veem cada vez mais

distantes das esferas de decisão, que por sua vez não dão uma resposta eficaz na resolução destes problemas, a despeito dos avanços em termos de moldura formal (Baquero, 2006).

Essas incongruências não implicam que as normas e os procedimentos sejam de menor importância. As instituições são indispensáveis para o funcionamento democrático, contudo, devem ser complementadas por uma cultura política propícia ao funcionamento destas estruturas procedurais. Assim, este artigo busca examinar do ponto de vista da opinião pública e da cultura política, o perfil dos eleitores das terceiras forças nas eleições presidenciais brasileiras, para também verificar este perfil em comparação com o dos eleitores dos dois partidos que têm polarizado a disputa. Por fim, a partir de um modelo de regressão, buscar-se-á verificar os impactos de diferentes variáveis sobre a escolha dos sujeitos que afirmam ter votado nas terceiras forças eleitorais ao longo das últimas eleições. Na próxima seção, apresenta-se um panorama do dos pleitos presidenciais nos últimos anos, tratando de como tem sido travada a disputa entre 2002 e 2014.

3. Breve histórico das eleições presidenciais brasileiras entre 2002 e 2014

3.1. Eleições de 2002

A polarização entre PSDB e PT já vinha desde meados da década anterior, quando Fernando Henrique Cardoso venceu dois pleitos contra Lula. O tucano chegou ao poder a partir do sucesso do Plano Real em 1994 (Porto e Guazina, 1996), enquanto seu principal concorrente tratou de atacar o referido plano econômico (Borba, 2015). Manteve-se na presidência

na eleição de 1998, tratada como uma mera recondução do presidente ao cargo, e com insípida cobertura midiática (Miguel, 1999). Porém, o segundo governo de Fernando Henrique foi marcado pelo agravamento da crise mundial, e com a dificuldade de governo para lidar com a mesma. Assim, considerando ainda o extenso período no poder, a crise energética de 2001, e a desvalorização do Real diante da crise cambial, a popularidade do governo tucano entrou em declínio, criando um forte desejo de mudança (Figueiredo e Coutinho, 2003). Desenhava-se, finalmente, um cenário favorável à candidatura do PT e de Lula. A campanha teve permeando sua pauta o conflito da esperança, vinda da possibilidade mais real do que nunca de uma vitória de um partido com origens nas classes populares e trabalhadoras, contra a insegurança propagada por aqueles que, na voz da atriz global Regina Duarte, “sentiam medo”. Tal conflito se via reforçado pelo fato de que, a despeito da queda de popularidade de FHC, algumas conquistas de seu governo, como a estabilidade econômica, eram valorizadas pela população e por analistas políticos e econômicos (Lamounier e Figueiredo, 2002). Havia, então, um desejo de mudança por parte do eleitorado, mas de uma mudança segura (Figueiredo e Coutinho, 2003), e foi a partir dessa base que as candidaturas de situação e de oposição desenharam suas campanhas.

O candidato que surgiu como terceira força no pleito foi Anthony Garotinho, do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Para isso, ele contou com enorme queda de Ciro Gomes, do Partido Popular Socialista (PPS) nas pesquisas, que caiu do segundo lugar em agosto para o quarto lugar a partir da segunda quinzena de setembro. Este fenômeno deveu-se em grande parte aos fortes ataques da campanha de José Serra ao candidato do PPS na luta pelo segundo lugar, caracterizando-o como desequilibrado, machista e preconceituoso (Borba, 2015). O candidato do PSB possuía sua reeleição ao governo do estado do Rio de Janeiro como uma certeza, entretanto assumiu o risco da

candidatura ao cargo máximo do executivo brasileiro (Figueiredo e Coutinho, 2003). De acordo com Figueiredo e Coutinho (2003), a candidatura Garotinho tropeçou em aspectos tais como excessivo uso de aspectos religiosos na campanha, concentração de votos no Rio de Janeiro, relativo desconhecimento do postulante em nível nacional, pouco espaço na mídia e perda de apoio dentro do próprio PSB. Desse modo, Garotinho encontrou dificuldades para surgir efetivamente como um concorrente forte ao segundo turno daquela eleição, tendo desempenhado ao longo da campanha um papel de coadjuvante, ainda que tenha obtido certa receptividade dos eleitores menos escolarizados em decorrência de suas relações com o público evangélico (Mundim, 2012). Algum destaque somente surgiu na reta final, devido à queda de Ciro Gomes e ao desgaste de José Serra, representante da situação. Assim, o caminho ficava praticamente livre para a manutenção da polarização PT/PSDB, que vinha desde 1994, mas dessa vez com vantagem para o candidato Lula, do Partido dos Trabalhadores.

Segundo Baquero (2007), foram cinco os principais fatores que levaram o PT à vitória no pleito de 2002: (1) a mudança programática do partido, que gradativamente se afastou das teses mais radicais de uma esquerda socialista para apregoar práticas reformistas, aproximando-se, assim, do eleitor de centro; (2) o papel fundamental do *marketing* político, criando a imagem de um Lula mais leve, conciliador, definido à época como um “Lula paz e amor”; (3) o desgaste dos partidos que foram governo com FHC, e o esgotamento das teses neoliberais; (4) a combinação de alianças do PT, juntando-se, por um lado, com outros partidos de esquerda e, por outro, com setores mais conservadores da sociedade, como banqueiros e empresários; (5) a “Carta aos Brasileiros”, por meio da qual Lula buscava acalmar os credores nacionais e internacionais, afirmando que em caso de vitória do PT, o governo cumpriria os contratos assumidos e

pagaria em dia os juros provenientes da dívida externa e dos contratos com o Estado (Baquero, 2007). Carreirão (2004) e Figueiredo e Coutinho (2003) seguem na mesma direção, destacando que, em um cenário de descontentamento com o governo de Fernando Henrique Cardoso, a campanha de Lula ganhou fôlego ao moderar seu discurso.

Esta postura mais agregadora de Lula e do PT era provavelmente o último elemento que faltava para a conquista do poder no governo federal. O sentimento de mudança se viu refletido, agora, num caminho que parecia mais seguro. Tal postura levou a que as tentativas de infligir medo à população por parte da campanha de José Serra, ressaltando o despreparo de Lula e o PT como partido desordeiro (Borba, 2015), não surtiram efeito junto ao eleitorado. Assim, o ano de 2002 foi marcado historicamente pela chegada da esquerda, por meio do PT, ao poder no governo federal brasileiro (Guarnieri, 2014).

3.2. Eleições de 2006

Após quatro anos de governo, Lula voltaria ao pleito para buscar sua reeleição tendo agora como principal rival Geraldo Alckmin, do PSDB. E, nesta eleição, Baquero (2007) constata uma radical alteração no panorama. Um dos aspectos para os quais o autor chama a atenção é para a mudança do eixo de relação Lula/PT. A figura do presidente, neste cenário, assume centralidade no processo de negociação política, relegando seu partido a segundo plano (Baquero, 2007).

A campanha de reeleição de Lula utilizou como principal âncora a defesa das políticas sociais implementadas/ampliadas pelo governo, entre as quais se destaca o Bolsa Família, principalmente nas regiões mais pobres do país (Power e Hunter, 2007 *apud* Baquero, 2007; Borba, 2015), onde o presidente passou a ser

conhecido como uma espécie de “pai dos pobres”. Tal centralidade, força e carisma de Lula propiciaram que o candidato deixasse de lado o partido, que em 2002 havia desempenhado papel fundamental em sua eleição. Holz hacker e Balbachevsky (2007), examinando os dados do ESEB de 2002 e 2006, afirmam que enquanto em 2002 a identificação ideológica teve certo peso em 2002, em 2006 ela perdeu poder explicativo de forma significativa. Carreirão (2007), embora tenha encontrado resultado semelhante a respeito da identificação partidária, nota que existiu, ao mesmo tempo, forte associação entre o voto e o “sentimento partidário” na reeleição de Lula. Este panorama, no qual a figura do presidente torna-se maior e mais representativa do que o próprio partido reflete, segundo Baquero (2007) uma velha tradição personalista no Brasil, que para Martins (2002) foi preservada ao longo do tempo.

A postura de Lula, mantendo sua imagem descolada da do PT, foi estratégica no sentido de que o partido, com algumas de suas principais lideranças, estava envolvido em escândalo de corrupção que tomou os noticiários em 2005² e configurou-se como um espectro que rondava a eleição (Mundim, 2012). Enquanto o partido saía bastante enfraquecido do processo junto à opinião pública, a imagem do presidente se mantinha imune, e mais do que isso, fortalecida, contando com altos índices de aprovação por parte da população (Baquero, 2007). Isso não significa, segundo Baquero (2007), que outros fatores também não tenham contribuído para o êxito do presidente, como por exemplo, a habilidade em colocar o opositor Alckmin como um defensor das privatizações e representante do governo de Fernando Henrique, o que levou o candidato tucano a uma rejeição por grande parte do eleitorado (Baquero, 2007), chegando a inclusive perder votos entre o primeiro e o segundo turno do pleito

(Borba, 2015). Geraldo Alckmin, por seu turno, buscou concentrar seus ataques, além dos escândalos e corrupção, na gestão pública, enfatizando a persistência de problemas de infraestrutura, serviços e segurança pública (Borba, 2015).

A candidatura que apareceu como terceira força em 2006 foi a de Heloísa Helena, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), representando uma esquerda radical em relação aos demais candidatos. Talvez exatamente por este motivo, a campanha da candidata viu prejudicado seu desempenho junto a parte significativa do eleitorado (Mundim, 2012) e teve uma característica mais de protesto do que propriamente de viabilidade eleitoral, na busca pela presidência. A postura foi de ataque concomitante às duas candidaturas principais (Borba, 2015), colocando-as como “farinha do mesmo saco”. Seus votos originaram-se de um eleitorado que avaliava negativamente o governo Lula, descontentes com as políticas econômicas e com a corrupção, especialmente no que concerne a um público de escolaridade média e superior. Entretanto, em nenhum momento este discurso atingiu o eleitorado significativamente, não se configurando, assim, como ameaça às duas principais forças daquele pleito, o que resultou na continuidade da disputa entre PT e PSDB na sequência da eleição.

Ademais, o contexto do ano de 2006 também foi propício para o intento de reeleição de Lula porque havia um otimismo moderado dos cidadãos, principalmente das classes populares, decorrente do bom momento macroeconômico, com moderado crescimento, e o avanço em algumas áreas sociais, além da continuidade do processo democrático formal como forma legítima de representação (Baquero, 2007). Todos estes elementos levaram Lula a manter-se como presidente brasileiro por mais quatro anos.

2 Este escândalo foi chamado de “mensalão”, e foi denunciado pelo então deputado federal pelo Rio de Janeiro, Roberto Jefferson, do PTB. Consistia, a grosso modo, na compra de votos dos parlamentares, apoiando o governo federal.

3.3. Eleições de 2010

Após dois mandatos de Lula, antecédidos por dois mandatos de FHC, chegava a hora de PT e PSDB disputarem a “negra”, cada qual com seus candidatos que jamais haviam sido presidentes, Dilma Rousseff, pelo lado petista, e José Serra, pelo lado tucano. Martins (2012) enfatiza também que este pleito era o primeiro que, desde a redemocratização, ocorreria sem Lula como candidato, mas estava, por outro lado, repleta da imagem do presidente.

Desde 2008, o então presidente Lula tratava de apresentar Dilma como a “mãe do Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC), e nas entrelinhas, já colocava a então ministra-chefe da Casa Civil como potencial candidata à presidência da república. Neste contexto, Dilma Rousseff aparecia como uma possível nova eleição de Lula, como uma figura que ensinaria uma reeleição virtual do presidente, sempre colando as imagens de ambos (Oliveira, 2010; Martins, 2012). Entretanto, a escolha pelo nome de Dilma como candidata petista gerou uma série de indagações, como qual seria a reação do eleitorado diante da possibilidade da primeira mulher disputar com chances reais a presidência, até que ponto Lula poderia transferir seu capital político para uma candidata que nunca havia disputado sequer um pleito, e em que medida a distribuição de votos para Dilma Rousseff no território nacional refletiria aquela obtida por Lula nas eleições anteriores (Nicolau, 2014).

Martins (2012) sublinha que na campanha, se já havia no imaginário popular o sentimento de dois tempos distintos (de FHC e de Lula), o presidente direcionaria seus esforços para reforçá-lo e enaltecer as conquistas de seu governo. Foi precisamente isso que Dilma absorveu e buscou desenvolver em sua campanha, sempre comparando o desempenho do PT com o do PSDB no governo federal, repisando temas como o das privatiza-

ções (Borba, 2015). Pelo lado do PSDB, o partido trazia consigo algumas lições do pleito anterior. A estratégia de Lula de contrapor seu governo ao de FHC, tornando Alckmin um mero reflexo de seu colega de partido e ex-presidente, havia sido extremamente bem-sucedida. Com isso, José Serra buscou distanciar-se do embate Lula e FHC, tentando não se colocar como opositor direto do presidente, evitando, assim, ataques diretos a Lula (Oliveira, 2010; Martins, 2012). Em sua campanha, Serra buscava mostrar que os avanços do país não iniciaram com o PT, mas sim com o Plano Real, que fora formulado e consolidado por seu parceiro de partido, Fernando Henrique Cardoso (Martins, 2012), criticando, ao mesmo tempo, os escândalos de corrupção do partido adversário e desqualificando a história pessoal e política de Dilma Rousseff (Borba, 2015).

Nessa esteira, os tucanos acreditaram que não atacar o presidente e mostrar Serra como o mais preparado, seria a chave de uma possível vitória. O horário eleitoral do PSDB não apenas poupou Lula, como tentou surfar no sucesso do presidente, apresentando Serra como o mais capacitado para seguir o governo Lula. O problema encontrado pela campanha tucana foi a declaração explícita do apoio do presidente à candidatura de Dilma Rousseff, no próprio horário eleitoral gratuito. Esvaziou-se, assim, o lugar de divergências e críticas que há anos o PSDB ocupava em relação ao PT, o que abriu caminho para o crescimento da candidatura petista (Martins, 2012).

A terceira força no pleito presidencial de 2010, Marina Silva, concorrendo pelo Partido Verde (PV), não conseguiu articular uma coligação, o que lhe trouxe prejuízos no que concerne ao tempo de televisão no HGPE (Oliveira, 2010). Machado (2012), assinala que um paradoxo existente na candidatura de Marina dizia respeito às suas posições pessoais mais tradicionalistas no que diz respeito ao aborto e às relações homoafetivas, enquanto seu partido, o PV, possuía uma postura mais liberal em

relação a tais temas, o que gerou desconfiança tanto nas lideranças religiosas como na base do seu partido. Ainda assim, sua campanha apresentava uma adesão crescente de acordo não só com o aumento na escolaridade, mas também no que se refere ao apoio significativo de eleitores evangélicos e conservadores (Peixoto e Rennó, 2011; Machado, 2012), indicando tendências opostas às do eleitorado de Dilma Rousseff, que possuía maior adesão com a diminuição da escolaridade, e também menor apelo junto aos evangélicos: esta tendência provavelmente tenha a ver com a vinculação da candidata do PV com as denominações evangélicas, do mesmo modo como ocorrera com Garotinho em 2002 (Nicolau, 2014). Marina Silva obteve votação surpreendente, de quase 20 milhões de eleitores, tirando votos de Dilma e contribuindo para que a eleição chegasse ao segundo turno (Peixoto e Rennó, 2011).

No segundo turno, nem a invocação maniqueísta de temas polêmicos como o aborto, crenças religiosas, e nem mesmo a tentativa de emplacar a ideia de uma agressão a Serra por parte de militantes petistas com uma pedra, que depois se constatou ser uma bolinha de papel, desmentida por sua vez por um perito chamado pelo Jornal Nacional como não sendo uma bolinha de papel, mas sim um rolo de fita adesiva, adiantaram para Serra vencer o pleito. O PT se mantinha no poder pela terceira eleição consecutiva, e Dilma conseguia uma votação bastante expressiva, chegando à presidência da República (Nicolau, 2014).

3.4. Eleições 2014

O cenário eleitoral de 2014 sofreu uma forte sacudida quando, no dia 13 de agosto, caía na cidade de Santos o avião do candidato Eduardo Campos, do PSB, vitimando fatalmente o ex-governador do estado de Pernambuco. Com isso, a vice Marina Silva, que já havia disputado o pleito anterior pelo PV, e ficado em terceiro

lugar, assumiu a ponta da chapa, adquirindo mais uma oportunidade de concorrer à presidência da república.

Sua candidatura, embalada pela comoção com a morte de Campos (Reis, 2014), decolou, e Marina Silva despontou como favorita a disputar, com vantagens, o segundo turno com a candidata à reeleição, Dilma Rousseff (Souza e Martins, 2015). Para isso, além de se beneficiar de uma imagem convergente com o antipolitismo predominante naquele momento do país (Reis, 2014), a candidata contava mais uma vez com significativo apoio dos setores evangélicos da sociedade brasileira para incrementar sua votação (Amaral e Ribeiro, 2015). Foi atacada tanto por Dilma, que via nela uma ameaça para um possível segundo turno, quanto por Aécio, que buscava alcançar a segunda vaga para a fase posterior do pleito. A falta de estrutura partidária do PSB em diversas regiões do país também contribuiu para as dificuldades de Marina para sustentar seu desempenho nas pesquisas (Nicolau, 2015). Neste cenário, a candidata do PSB enredou-se em suas próprias contradições, nas dificuldades de lidar com o jogo político real (Reis, 2014; Amaral e Ribeiro, 2015), e nas armadilhas inerentes a uma campanha que dizia querer “o que há de bom em todos os lados” e apostava numa “nova política”, porém sem uma tomada de posição capaz de criar uma identificação mais sólida por parte do eleitorado.

Aécio Neves, do PSDB, cresceu com sua candidatura, posições e propostas um tanto mais claras, e tomou o espaço de Marina Silva, chegando ao segundo lugar no primeiro turno e emplacando com força a sua campanha no segundo, contando, inclusive, com o apoio da candidata do PSB (Amaral e Ribeiro, 2015). Dilma tratou de incitar o medo nos mais pobres, afirmando que as políticas do PSDB seriam voltadas para os ricos, além de atacar Aécio Neves em sua reputação pessoal e como administrador em Minas Gerais (Borba, 2015). Mesmo questionando as denúncias de corrupção na Petrobras e a crise econômica do país (Amaral e Ribeiro, 2015; Borba,

2015), o candidato tucano não conseguiu vencer a eleição, ensejando a reeleição de Dilma Rousseff e do PT. Ao fim e ao cabo, confirmou-se, pela sexta eleição consecutiva, abarcando um espaço temporal de 20 anos, a tendência à polarização entre tucanos e petistas, com os dois partidos ocupando invariavelmente as duas primeiras posições nas disputas presidenciais deste período.

Em disputa acirradíssima, Dilma Rousseff venceu Aécio Neves no segundo turno e confirmou a hegemonia petista verificada nos últimos pleitos, sempre no embate direto com os candidatos indicados pelos tucanos. E 2014 sinalizou, uma vez mais, para a polarização entre petistas e tucanos nas eleições presidenciais brasileiras, que chegou aos vinte anos.

Quadro 1- Dois primeiros colocados nas eleições presidenciais (1994-2014)

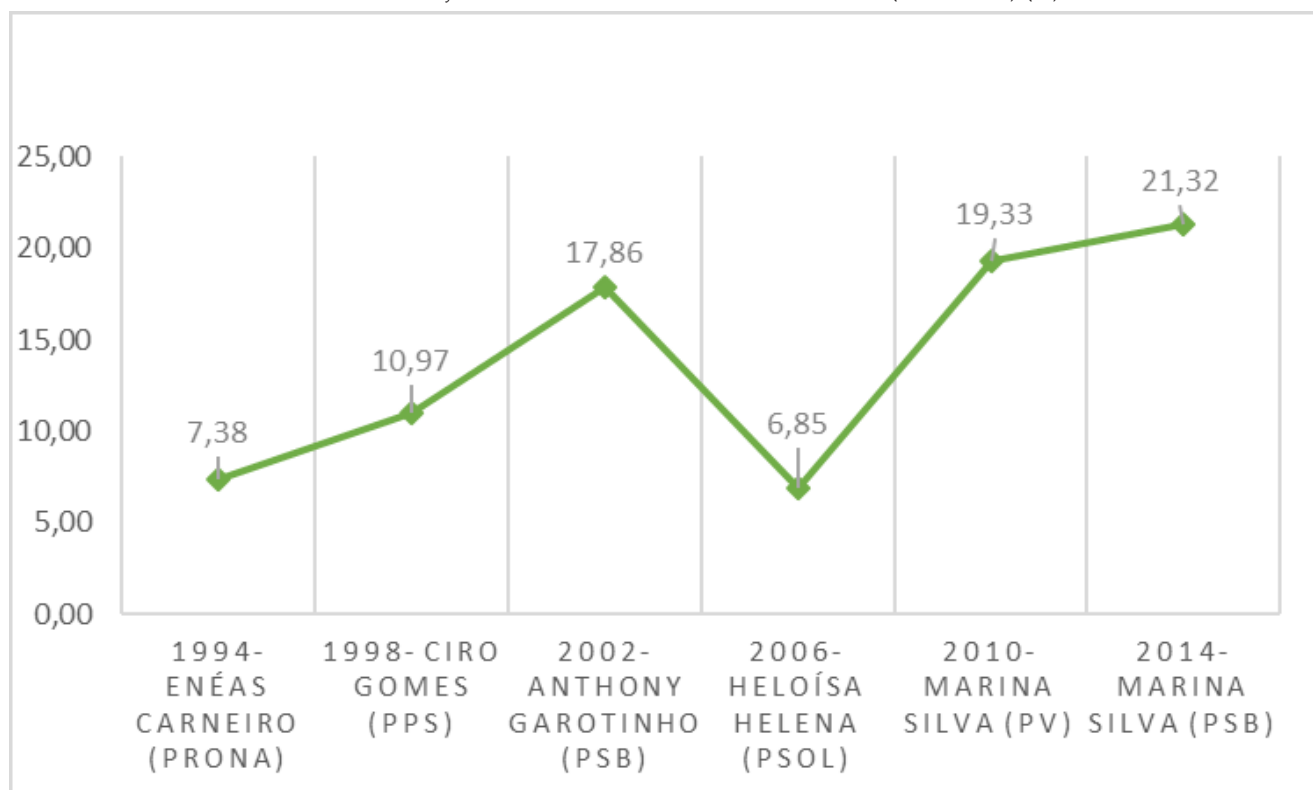
	Eleito		Segundo colocado	
1994	FHC		Lula	
1998	FHC		Lula	
2002	Lula		Serra	
2006	Lula		Alckmin	
2010	Dilma		Serra	
2014	Dilma		Aécio	

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

No entanto, já era possível verificar uma tendência de crescimento das candidaturas de terceira via. Tais candidaturas vinham, ao longo do tempo, progressivamente aumentando seus percentuais, e por isso mesmo, analisar o comportamento destes eleitores torna-se relevante

para dar algumas pistas a respeito do cenário de rejeição e negação da política tradicional que tem se agravado nos últimos anos e culminou no triunfo de Bolsonaro em 2018. O gráfico abaixo apresenta a evolução eleitoral das campanhas de terceira via entre 1994 e 2014.

Gráfico 1- Evolução das candidaturas de terceira via no Brasil (1994-2014) (%)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

É possível notar no gráfico acima que entre 1994 e 2014, efetivamente, vinha ocorrendo o fenômeno de crescimento das candidaturas que se colocavam como alternativa ao PT e ao PSDB no Brasil. A única candidatura que rompeu esta tendência foi a de Heloísa Helena, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 2006. Tratava-se de uma candidatura de extrema esquerda, com um caráter mais voltado ao protesto do que propriamente a disputar com condições minimamente reais, o maior posto executivo do Estado brasileiro. De resto, as candidaturas, que na maior parte das vezes se localizaram no eixo de centro-esquerda do espectro político brasileiro (com as exceções de Enéas Carneiro e seu ultranacionalismo e Anthony Garotinho), apresentaram crescimento percentual significativo. As candidaturas de terceira via praticamente triplicaram seu percentual de votos nos últimos 20 anos.

Exatamente por este motivo, a próxima seção deste artigo destina-se a examinar os impactos estatísticos das opiniões e percepções destes eleitores de terceira

via em relação a aspectos que dizem respeito à democracia brasileira e aos dois partidos que polarizam a disputa presidencial nos últimos anos, com dados dos Estudos Eleitorais Brasileiros, nos anos de 2002, 2006 2010. A análise de questões como percepções sobre a democracia e o voto é importante para a compreensão do funcionamento do sistema político do país, sua legitimidade e a forma como os cidadãos se relacionam com ele, na mesma esteira de estudos como os de Almond e Verba (1965) e Moisés (1995). O papel desempenhado pelos partidos na avaliação destes eleitores também ganha relevância teórica, à medida que encontra-se no Brasil um cenário historicamente personalista (Borba, 2005), que se vê reforçado pela chamada democracia de público, em que o papel dos partidos vai diminuindo em contraste com a importância da imagem pessoal dos candidatos (Manin, 2005) e mais ainda pelas recentes manifestações e demonstrações de insatisfação dos cidadãos com as instituições políticas tradicionais, especialmente no que concerne aos partidos.

4. Resultado do modelo de regressão logística: impactos sobre o voto na terceira força (2002-2014)

O já demonstrado crescimento percentual dos eleitores de candidaturas alternativas a PT e PSDB nos pleitos nacionais, instiga uma investigação do que, afinal, impacta as escolhas destes cidadãos em termos de suas relações com o sistema democrático vigente no país, a percepção e avaliação dos partidos e suas inclinações concernentes aos dois partidos que têm polarizado as disputas no Brasil desde 1994. Os dados utilizados são dos Estudos Eleitorais Brasileiros, do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) em 2002, 2006, 2010 e 2014³. Apresentam-se agora os resultados do modelo

de regressão logística para verificar os impactos que as diferentes variáveis de percepção trabalhadas neste artigo, juntamente com escolaridade e faixa de renda domiciliar, possuem sobre a escolha dos eleitores pelo voto na terceira via eleitoral nos anos supracitados. O método de regressão logística é aplicado quando se tem como variável dependente uma variável binária, como no caso o voto ou não voto em , buscando captar os efeitos de diferentes variáveis independentes selecionadas num dado modelo. No caso, as variáveis independentes utilizadas são as seguintes: satisfação com a democracia, predisposição a votar caso não fosse obrigatório, identificação partidária, avaliação dos partidos, opinião sobre o PSDB, opinião sobre o PT, escolaridade e faixa de renda domiciliar. Cabe ressaltar que quanto mais próximos de zero são os valores de significância, maior é a relevância estatística ou capacidade explicativa, e que os valores considerados estatisticamente significativos são aqueles que não superam o valor 0,05.

Quadro 2- Impactos sobre o voto na terceira força (2002, 2006, 2010 e 2014⁴)

	2002 (Garotinho)		2006 (Heloísa Helena)		2010 (Marina Silva)		2014 (Marina Silva)	
Variável	Exp B	Sig	Exp B	Sig	Exp B	Sig	Exp B	Sig
Satisfação com a democracia	1	0,549	1	0,940	0,83	0,002	0,911	0,034
Votaria se não fosse obrigatório	1	0,736	0,97	0,001	0,79	0,032	0,954	0,380
Algum partido representa sua forma de pensar	0,99	0,074	0,98	0,232	1,18	0,185	0,988	0,767
Avaliação dos partidos	1,05	0,266	1,03	0,315	0,98	0,703	0,882	0,004
Opinião sobre o PSDB	0,98	0,002	1,01	0,548	1,01	0,596	1,003	0,204
Opinião sobre o PT	1,02	0,03	1,02	0,383	1,06	0,003	1,001	0,842
Escolaridade	1	0,961	1,12	0,322	0,78	0,000	0,850	0,000
Faixa de renda domiciliar	1	0,340	0,92	0,309	0,89	0,013	1	0,614

Fonte: elaborado pelo autor com base no ESEB de 2002, 2006, 2010 e 2014.

⁴ As variáveis apresentam significância estatística quando apresentam coeficiente de significância abaixo de 0,05. O valor Exp B indica a chance de variação na variável dependente quando a variável independente aumenta em uma unidade. Neste último, o sinal positivo ou negativo indica se esta chance é aumentada ou diminuída.

A partir dos dados do Quadro 2, é possível observar que, do ponto de vista da significância estatística, nenhuma variável independente possui representatividade explicativa para todos os anos examinados, no que concerne ao voto na terceira via. Em 2002, ano que representou a ruptura com o PSDB na presidência, destacam-se justamente as variáveis acerca da opinião dos sujeitos que votaram em Garotinho a respeito do PSDB e do PT. Em 2006, quando a terceira força tinha um caráter mais de protesto, em que a candidatura de Heloísa Helena do PSOL questionava tudo e todos, coligada com o PSTU, partido que costuma criticar a “democracia burguesa”, a única variável que apresentou significância estatística foi a que se referia ao ato de votar. Ou seja, a predisposição a votar e a participar do jogo democrático parece ter interferido nas possibilidades de um eleitor ter optado pela candidatura psolista. Já em 2010, na primeira tentativa de Marina Silva nas eleições presidenciais, são cinco as variáveis que apresentam impactos estatisticamente significativos: a satisfação com a democracia, a predisposição ao voto, a opinião sobre o PT, a escolaridade e a faixa de renda domiciliar, com especial destaque para a escolaridade, a satisfação com a democracia e a opinião sobre o PT. Por fim, em 2014, a maioria das variáveis incluídas no modelo de regressão logística não apresentam representatividade para explicar o voto em Marina Silva, estando, assim, com valores acima de 0,05. As únicas variáveis que apresentam significância estatística são a satisfação com a democracia, a avaliação dos partidos políticos e a escolaridade. Cabe notar que, dentre estas variáveis, a escolaridade é a que mais impacta no voto na terceira força eleitoral para aquele ano, apresentando um coeficiente de significância de 0,000, e confirmando que o maior nível de escolaridade pode ser uma chave para aumentar as probabilidades de voto em uma candidatura que saia da polarização entre PT e PSDB. Ao mesmo tempo os baixos índices de satisfação com a democracia que caracterizam estes eleitores no último período, associado à má avaliação que eles fazem dos partidos, parece

também incidir na escolha por uma via alternativa aos dois partidos que polarizavam as eleições presidenciais. Por outro lado, variáveis como predisposição a votar, identificação partidária, opinião sobre os dois partidos polarizantes e mesmo a faixa de renda domiciliar não apresentam significância estatística para explicar o voto em Marina Silva no pleito de 2014.

5. Considerações finais

Este artigo buscou examinar a ascensão de candidaturas de terceiras forças no cenário eleitoral brasileiro, e as percepções que os eleitores destas candidaturas têm apresentado acerca de temas como democracia, voto e partidos políticos nacionais. Primeiramente, apresentou-se brevemente o conceito de cultura política, que embasa a ideia de que a opinião das pessoas importa para a compreensão da democracia e de alguns dos fenômenos políticos observados em distintos países. Como para que exista uma terceira via é necessário, antes de tudo, que haja outras duas, em seguida foi realizada uma varredura sobre o cenário de polarização existente nas eleições presidenciais no país, apresentando como se desenharam os pleitos entre os anos de 1994 e 2014, sempre com as presenças de PT e PSDB nas duas primeiras posições, além de sublinhar com dados do Tribunal Superior Eleitoral o flagrante crescimento das candidaturas de terceira via neste contexto.

Na sequência, por meio de dados originários dos ESEB de 2002, 2006, 2010 e 2014, apresentou-se um modelo de regressão logística relacionando tais variáveis, acrescidas das variáveis de escolaridade e faixa de renda domiciliar, com o voto na terceira força nestes anos.

No modelo de regressão logística apresentado, nenhuma das variáveis apresenta impactos significativos para os quatro pleitos examinados, nem mesmo

para três deles. São quatro as variáveis que aparecem mais de uma vez impactando significativamente o voto do eleitor de terceira via: a satisfação com a democracia, a predisposição ao voto, a opinião sobre o PT e a escolaridade. No pleito mais recente dentre os aqui examinados, os dados indicam significância estatística apenas da satisfação com a democracia e da avaliação dos partidos políticos. Além dessas, a escolaridade aparece como um importante preditor da escolha eleitoral daqueles que afirmaram votar em Marina Silva em 2014.

Verifica-se, então, que alguns aspectos importantes da democracia, como a satisfação com o sistema e a predisposição ao voto, e mais recentemente a avaliação que os cidadãos fazem dos partidos poderiam vir a impactar nas escolhas de eleitores que tencionalmente romperiam com a polarização entre PT e PSDB. Isso se deu num ambiente de descrença institucional que afeta a população brasileira e, mais especificamente, os eleitores destas forças alternativas, algo que se agravou desde o estouro dos protestos de junho de 2013. Um ambiente como esse, combinado com desconfiança institucional e desapego à política, como dados históricos do Latinobarômetro⁵ indicam, gera um cenário preocupante, de incertezas. Foi precisamente este cenário, combinado ainda com a sensação de insegurança gerada pela violência que toma as ruas do país, que proporcionou as brechas para uma candidatura como a de Jair Bolsonaro, que trouxe em sua retórica justamente um discurso congruente com tais insatisfações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Jorge. (1999), "Lugar de fala, polissemia e paráfrase nos discursos de FHC e Lula sobre o Plano Real", *Ícone*, I (4), pp. 168-202.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. (1965), *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little, Brown and Company (Inc.).
- AMARAL, Oswaldo; RIBEIRO, Pedro Floriano. (2015), "Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014". *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 56, dezembro, pp. 107-123.
- BAQUERO, Marcello. (2006), "Globalização e democracia inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa?" In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). *Capital Social: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí.
- BAQUERO, Marcello. (2007), "Eleições e capital social: uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002-2006)". *Opinião Pública*, v. 13, n. 2, pp. 231-259.
- BORBA, Felipe. (2015), "Propaganda negativa nas eleições presidenciais brasileiras". *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, agosto, pp. 268-295.
- BORBA, Julian. (2005), "Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro". *Opinião Pública*, v. 11, n. 1, março, pp. 147-168.
- CARREIRÃO, Yan. (2004), "A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais". *Rev. Sociol. Polít.*, 22, junho, pp. 179-194.
- CARREIRÃO, Yan. (2007), "Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006". *Opinião Pública*, v. 13, n. 2, pp. 307-339.
- FIGUEIREDO, Rubens; COUTINHO, Ciro. (2003), "A eleição de 2002". *Opinião Pública*, v. IX, n. 2, outubro, pp. 93-117.
- FREIDENBERG, Flávia. (2007), "Análisis de las elecciones en América Latina: septiembre 2005 a diciembre 2006". Disponível em: http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/elecciones_Freidenberg06.pdf.
- GUARNIERI, Fernando. (2014), "Comportamento eleitoral e estratégia partidária nas eleições presidenciais no Brasil (2002-2010)". *Opinião Pública*, v. 20, n. 2, agosto, pp. 157-177.
- GUGLIANO, Alfredo; JEREZ, Ariel. (1996), "Las elecciones brasileñas de 1994: ¿continuidad o cambio?". *América Latina Hoy*, 13, pp. 73-79.
- HOLZHACKER, Denilde; BALBACHEVSKY, Elizabeth. (2007), "Classe, ideologia e política: uma interpretação dos resultados das eleições de 2002 e 2006". *Opinião Pública*, v. 13, n. 2, pp. 283-306.

- INGLEHART, Ronald. (1990), *Culture shift in advanced industrial society*. New Jersey: Princeton University Press.
- LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens (Orgs.). (2002), *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados.
- LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. (2010), “As eleições de 2010 e o quadro partidário”. *Novos Estudos*, 88, novembro, pp. 21-37.
- MACHADO, Maria das Dores Campos. (2012), “Aborto e ativismo religioso nas eleições de 2010”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7, pp. 25-54.
- MANIN, Bernard. (1995), “As metamorfoses do governo representativo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, pp. 5-34.
- MARTINS, Joyce Miranda Leão. (2012), *Política para eleitor ver: imaginários sociais e performances de Serra e Dilma no horário eleitoral de 2010*. Dissertação de Mestrado, Fortaleza, UFC.
- MARTINS, Paulo Henrique. (2002), “Cultura autoritária e aventura da brasilidade”. In BURITY, Joanildo, *Cultura e identidade: perspectivas multidisciplinares*, Rio de Janeiro, XX Editora, pp. 65-104.
- MIGUEL, Luis Felipe. (1999), “Mídia e eleições: a campanha de 1998 na Rede Globo”. *Dados*, v. 42, n. 2.
- MOISÉS, José Alvaro. (1995), *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática.
- MUNDIM, Pedro Santos. (2012), “Imprensa e voto nas eleições presidenciais brasileiras de 2002 e 2006”. *Rev. Sociol. Pol.* v. 20, n. 41, fevereiro, pp. 123-147.
- NICOLAU, Jairo. (2014), “Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória”. *Opinião Pública*, v. 20, n. 3, dezembro, pp. 311-325.
- NICOLAU, Jairo. (2015), “Eleições presidenciais nos municípios brasileiros: uma breve comparação dos resultados do primeiro turno de 2010 e 2014”, *Em Debate*, v. 7, n. 2, abril, pp. 29-41.
- OLIVEIRA, Luiz Ademir. (2010), “A importância da mídia nas disputas eleitorais: as estratégias para 2010”. *Em Debate*, v. 2, n. 8, agosto, pp. 18-23.
- PEIXOTO, Vitor; RENNÓ, Lúcio. (2011), “Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil”. *Opinião Pública*, v. 17, n. 2, novembro, pp. 304-332.
- PORTO, Mauro; GUAZINA, Liziane. (1999), “A política na tv: o horário eleitoral da eleição presidencial de 1994”. *Revista Contracampo*, v. III.
- RANULFO, Carlos. (2010), “Os partidos e as eleições presidenciais no Brasil”. *Em Debate*, v. 2, n. 6, junho, pp. 6-11.
-

REIS, Fábio Wanderley. (2014), “Eleição de 2014: “país dividido” e questão social”. *Em Debate*, v. 6, n. 6, outubro, pp. 8-16.

SOUZA, Bruno Mello; MARTINS, Joyce Miranda Leão. (2015), “PT x PSDB: a atualização do embate político na eleição presidencial de 2014”. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 6, n. 1, pp. 26-47.

Federalismo e Políticas Públicas: um estudo sobre os determinantes dos gastos estaduais na política de assistência social no Brasil (2004-2014)

José Geraldo Leandro - Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo

Este artigo analisa os determinantes dos gastos estaduais na política de assistência social no Brasil. Testamos a hipótese de haver variação dos gastos estaduais no setor e que tal fenômeno se explica centralmente por dois fatores: (i) o partido político eleito para o governo estadual (sendo que os estados governados por partidos localizados à esquerda no espectro ideológico deveriam apresentar maiores percentuais de gasto na política); e (ii) as características da comunidade de política pública (policy community) do setor de assistência social nos estados (os estados com policy communities mais alinhadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) deveriam apresentar maiores percentuais de gastos na política). Para o desenvolvimento do estudo adotamos os princípios da metodologia quantitativa e fizemos uso de algumas de suas ferramentas. Foi criado um banco de dados com informações dos 26 estados e do Distrito Federal, dos anos de 2004 até 2014. Realizamos alguns exercícios estatísticos descritivos, testes de hipóteses e regressões multivariadas, para verificar o impacto das variáveis contidas nos modelos elaborados sobre os gastos estaduais no setor.

Palavras-chave: Federalismo; Política de Assistência Social; Gastos Estaduais.

Abstract

This article analyzes the determinants of the state level governments expenditures in the social assistance policy in Brazil. We test the hypothesis that there is a variation of states expenditures in the sector and that this phenomenon is explained centrally by two factors: (i) the political party elected to the state level government (the parties on the left in the ideological spectrum should present higher percentages of spending on policy); and (ii) the aspects of the policy communities in the state level (the policy communities more aligned to the Unified Social Assistance System (SUAS) should present higher percentages of spending on policy). We adopted the principles of quantitative methodology and made use of some of its tools. A database was created with information from the 26 states and the Federal District, from 2004 to 2014. We performed some descriptive statistical exercises, hypothesis tests and multivariate regressions to verify the impact of the variables contained in the models elaborated on states expenditures in the sector.

Keywords: Angola: Federalism; Social Assistance Policy; States Expenditures.

1. Introdução

Embora a Constituição de 1988 introduza a assistência social no rol de direitos dos cidadãos, considerando a política como parte constituinte do sistema de seguridade social e determinando o seu cofinanciamento pelos três níveis de governo, não existe lei de vinculação orçamentária que garanta um percentual mínimo de gastos ou investimentos no setor. Em função de não haver garantias formais para que montantes mínimos sejam aplicados no setor, o percentual da receita dos estados brasileiros – foco deste estudo –, destinado à política de assistência social é variável, como veremos no decorrer do texto. Perspectivas teóricas e estudos do campo das políticas públicas indicam que as variações dos gastos com os distintos setores de políticas podem ser determinados, entre outras variáveis, por dois aspectos: a localização ideológica do partido político eleito para o governo e as características da comunidade de política pública (*policy community*) do setor pesquisado.

Sobre o primeiro aspecto, em estudo recente, Santos, Gontijo e Amaral (2015), ressaltaram que, desde o início da segunda metade do século passado, o olhar sobre as relações entre os campos ideológicos assumidos pelos partidos políticos e os tipos e vicissitudes das políticas públicas desenvolvidas, já eram aspectos investigados e discutidos pela literatura internacional (Castles; Mckinlay, 1979; Wilensky, 1965; Esping-Andersen, 1999); e que a partir dos anos 1990, tal problema passou a despertar a atenção também de pesquisadores brasileiros. Ainda de acordo com estes autores, parte das conclusões dos estudos realizados apontava “(...) para a existência de esforços diferenciados entre as ideologias políticas (esquerda, direita, centro) no sentido de estruturar políticas públicas de proteção e bem-estar social, destacando-se positivamente o papel dos partidos de esquerda (...); o que pode[ria] ser verificado, em

alguma medida, pelos gastos despendidos na área social” (SANTOS, GONTIJO e AMARAL, 2015: 111). Por outro lado, outras pesquisas apresentam resultados que permitem sustentar a perspectiva de que os processos políticos teriam impacto reduzido sobre a definição das políticas públicas, uma vez que estas seriam resultados do jogo político formal, mas diretamente modeladas em função das capacidades/limitações econômicas dos governos. Por fim, salientam haver, também, pesquisadores receptivos à ideia de que o desenho e a implementação das políticas públicas podem ser impactados pela ideologia política dos partidos eleitos, mas não de forma indubitável, chamando atenção para a possibilidade de impacto de outras variáveis sobre a dinâmica político-partidária, como, por exemplo, os aspectos institucionais internos das políticas públicas.

Chamamos atenção para o fato de que, no caso da política de assistência social no Brasil, de acordo com Sátyro e Cunha (2011), há indícios de que o processo que alavancou a institucionalização e expansão da política, a partir do início dos anos 2000, deve-se, ao menos em parte, à chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder executivo nacional. Portanto, foi a partir da análise de base histórica, apresentada por estas autoras que, neste trabalho, se julgou pertinente incluir o partido político eleito para os governos estaduais e suas respectivas localizações no espectro político-ideológico, como uma das possíveis variáveis explicativas dos gastos estaduais no campo da assistência social.

O outro aspecto operacionalizado como variável explicativa dos gastos no setor, conforme já mencionado, diz respeito, portanto, ao conjunto de atores (políticos, burocratas, representantes de entidades de classe, entre outros, e suas respectivas dinâmicas de interação e atuação) vinculados à política de assistência nos estados. Estes atores formam o que a literatura do campo das políticas públicas, no âmbito da ciência política, convencionou chamar de “comunidade de política pública”

ou *policy community* (Kingdon, 1995). Estudos recentes têm demonstrado que as características destas comunidades variam entre as subunidades governamentais no país (Lima, 2012); e que elas impactam de formas diferenciadas a implementação das políticas a elas relacionadas. As distintas configurações destas comunidades podem significar alavancagem e sustentação de determinadas perspectivas de intervenção, como também dificuldades em programá-las e fazê-las se desenvolver em alguns contextos (Lima, 2012).

Este artigo, portanto, apresenta parte dos resultados de uma pesquisa que objetiva analisar os determinantes dos gastos estaduais na política de assistência social no Brasil, no período 2004-2014. Testou-se centralmente a hipótese (i) de haver variação dos gastos estaduais no setor e que tal fenômeno se explicaria por dois fatores: (a) o partido político eleito para o governo estadual (sendo que os estados governados por partidos localizados à esquerda no espectro ideológico deveriam apresentar maior volume de gastos na política); e (b) as características da comunidade de política pública (*policy community*) do setor de assistência social nos estados (os estados com *policy communities* mais alinhadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) deveriam apresentar maior volume de gastos na política). Ou seja, o trabalho objetivou verificar em que medida os partidos eleitos para o poder executivo estadual e as características da comunidade de política pública, do setor de assistência social nos estados, podem ser assumidos como fatores explicativos dos gastos deste nível de governo na política de assistência social. Para o desenvolvimento do estudo adotou-se os princípios da metodologia quantitativa e algumas de suas ferramentas. Foi criado um banco de dados e, posteriormente, foram realizados resumos estatísticos descritivos, testes de hipóteses e regressões multivariadas, visando verificar o impacto das variáveis modeladas sobre os gastos estaduais no setor.

2. O arranjo federativo brasileiro e as pesquisas acadêmicas sobre as políticas nacionais implementadas pelo nível estadual de governo

Como já foi amplamente discutido pela literatura, a configuração federativa brasileira é um arranjo moldado ao longo de um extenso e complexo processo histórico. Após o chamado federalismo oligárquico (dos primeiros anos republicanos), cuja característica principal foi a substantiva autonomia política e fiscal dos estados governados por elites latifundiárias, o país passou por oscilações no que diz respeito aos aspectos de centralização e descentralização de autoridade e autonomia – em função dos regimes autoritários e democráticos instalados ao longo do século XX (Costa, 2003) –, até chegar ao estágio contemporâneo que conjuga autonomia e centralização, características de consolidação das desigualdades regionais e, ao mesmo tempo, esforços estatais/governamentais visando minimizá-las.

A atual configuração da federação brasileira apresenta acentuadas disparidades demográficas, econômicas, fiscais e de distribuição de renda entre os habitantes, municípios, estados e regiões (Costa, 2003; Soares, 2012; Arretche, 2012). No que diz respeito especificamente aos estados, há no país uma complexa estratificação das suas respectivas importâncias econômicas e demográficas. Conforme demonstra Costa (2003): (a) São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro formam o grupo principal; havendo ainda: (b) um grupo intermediário formado por estados da região Centro-Oeste; (c) outro grupo de estados situados na região norte, que apesar de serem dotados de grandes extensões geográficas têm pequenas populações e peso econômico reduzido; e (d) os estados nordestinos, que

dispõem de pequenos territórios geográficos, são densamente povoados (o Estado da Bahia é exceção nestes dois aspectos), mas extremamente pobres. Heterogeneidade que têm reflexos também na força política dos mesmos dentro da federação (COSTA, 2003), além de impactar suas respectivas potencialidades e desafios nos processos relacionados à implementação de políticas públicas de abrangência nacional.

No caso dos 5.570 municípios (IBGE, 2017) existentes no país, as disparidades fiscais, políticas, econômicas e técnico-administrativas são ainda mais contundentes, tendo em vista que além de sofrer o impacto das desigualdades existentes entre os estados e as regiões, tais entes possuem trajetórias históricas particulares e tempos de criação/emancipação distintos. Data de janeiro de 2013, por exemplo, a criação dos últimos cinco municípios brasileiros localizados nos estados do Pará, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina (IBGE, 2017). Em função destas características e pela centralidade que os municípios passaram a ter na execução das políticas públicas após a Constituição de 1988, os estudos sobre as políticas sociais brasileiras desenvolvidos nas últimas décadas estiveram fortemente concentrados em questões relacionadas a este nível de governo. Em consequência desta escolha por parte dos pesquisadores, as pesquisas sobre as políticas sociais com foco na atuação do nível estadual de governo acabaram relegadas, durante muitos anos, a uma agenda secundária de investigações, por isso, atualmente são lacunares os achados de estudos com tal recorte.

Ou seja, em que pese o fato de os processos políticos relacionados ao nível estadual de governo ser um claro objeto de estudos da ciência política no país, existem poucos trabalhos voltados ao entendimento da relação entre tais processos e aqueles referentes à formulação e implementação das políticas sociais de amplitude nacional. Nesta lacuna estão também os estudos sobre os gastos e investimentos públicos e sua relação com a

política (*Politics*) estadual (Sátyro, 2006; Borges, 2010; Figueiredo, 2010). Alguns trabalhos recentes que abordaram aspectos relacionados aos gastos públicos nas políticas sociais brasileiras (Arretche, 2012) enfocaram centralmente os investimentos federais e municipais nas políticas que compõem este bloco de intervenção (com exceção de alguns estudos realizados sobre a área da saúde e da segurança pública), havendo poucos trabalhos específicos que abordam, principalmente, questões relacionadas aos gastos estaduais na política de assistência social – as exceções são os trabalhos de Mesquita, Martins e Cruz (2012) e Souza (no prelo). Esta constatação incentivou a elaboração da proposta de pesquisa que deu origem a este artigo e contribui com a tarefa de justificar o seu objeto. Conforme já mencionado, as determinações constitucionais e as leis posteriores à constituição, que regulamentam a política de assistência social no país, determinam o seu cofinanciamento também pelo nível estadual de governo, mesmo não havendo vinculação orçamentária e definição específica do montante de recursos a ser destinado. Ou seja, o recorte adotado neste estudo justifica-se também por tratar-se de um aspecto formal da configuração da política de assistência social, que ainda não teve sua aplicação investigada de forma suficiente, consistindo, portanto, em uma das lacunas existentes no conjunto de estudos relacionados ao setor. Vejamos, com mais alguns detalhes, a estruturação geral desta política.

3. Política de assistência social no Brasil: estruturação geral

A Política de Assistência Social no Brasil é prevista constitucionalmente (Artigo 203 da Constituição Federal de 1988) e compõe, junto com a Política de Saúde e a Política Previdenciária, o conjunto de ações do Estado Brasileiro denominado Seguridade Social. A assistência social é determinada pela Constituição de 1988 como

direito do cidadão e destinada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social; e tem como objetivos principais: a proteção à família, à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência, assim como o atendimento dos mesmos com vistas à integração ou reintegração à vida comunitária, além da promoção da integração ao mercado de trabalho (Constituição Federal de 1988).

Essa política tem como bases legais fundamentais, além da Constituição de 1988, a Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e a Lei 12.435/2011 que a modifica; a Resolução N° 145 (CNAS), de 15 de Outubro de 2004, que estabelece a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social, as NOBs/SUAS 2005 e 2012 (Normas Operacionais Básicas), além dos estatutos da criança e do adolescente (Lei 8.069/1990) e do estatuto do idoso (Lei 10.741/2003), que não são específicos à política de assistência social, mas delineiam as ações junto a tais públicos em seu âmbito. Apesar da existência de atendimentos específicos aos distintos segmentos populacionais, a Política Nacional de Assistência Social/SUAS tem como orientação central a “Matricialidade Sócio-familiar”, conceito que pretende induzir a execução das ações na perspectiva de ter a família e suas vicissitudes contemporâneas como foco das intervenções.

As normatizações dividem a atuação da Assistência Social em dois blocos que operam a partir de uma série de programas e projetos que se pretendem como um sistema. Estes dois grandes blocos são definidos como Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), estando o primeiro voltado à prevenção das situações de risco, por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, em territórios geográficos delimitados a partir de indicadores socioeconômicos (ações de baixa complexidade); e o segundo, ao atendimento de famílias ou indivíduos com direitos violados ou em situação de risco – trabalho realizado a partir de

programas e projetos que visam proteção aos mesmos (ações de média e alta complexidade). A política prevê dois equipamentos de base local a serem implantados nos territórios delimitados por cada bloco de atuação, para a Proteção Social Básica estabelece os CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) e para a Proteção Social Especial os CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social). Além dos serviços, a política prevê como mecanismos de proteção social por meio da renda: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a transferência de renda por meio de programas que repassem recursos diretamente aos beneficiários, como forma de acesso à renda e visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social (NOB/SUAS 2005 e 2012); ambos os benefícios compõem o nível de proteção social básica.

Este conjunto de ações compõe o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que é cofinanciado e executado pelas três esferas de governo. O atual processo de transferências de recursos entre os níveis de governo, estabelecido no âmbito do SUAS, adota formalmente o sistema “Fundo a Fundo” de repasses a partir de blocos específicos de serviços: Proteção Social Básica; Proteção Social Especial; Gestão do SUAS; Gestão do Programa Bolsa Família/Cadastro Único; e Outras Ações Conforme Regulamentação Específica; o que implica a determinação de ser criado em cada nível de governo um fundo de assistência social, para o qual os recursos federais serão repassados, devendo as subunidades governamentais também aportar recursos próprios aos mesmos.

As regras para as transferências e aplicação dos recursos estão organizadas a partir de condicionalidades específicas referentes aos tipos de aspectos sobre os quais haverá intervenção nas distintas localidades; existem dois pisos básicos de recursos. O “Piso Básico Fixo”, que se destina às ações de acompanhamento e atendimento às famílias e seus respectivos membros, no Desenvolvi-

mento do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF (...) (NOB/SUAS 2012: 35); e o “Piso Básico Variável”, que se destina, entre outras propostas, “ao atendimento de demandas específicas do território; ao cofinanciamento de serviços executados por equipes volantes, vinculadas ao CRAS” [e] “a outras prioridades e metas [que venham a ser] pactuadas nacionalmente” (NOB/SUAS 2012:35).

Importa frisar que a criação do Sistema Único de Assistência social (SUAS) visou estabelecer competências e responsabilidades compartilhadas entre as esferas de governo; viabilizando a universalização do acesso à assistência social a partir da criação de redes e serviços descentralizados e hierarquizados. De forma resumida, os objetivos do SUAS são os seguintes: consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios; estabelecer as responsabilidades da União, dos estados, do Distrito federal e dos municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta de serviços, benefícios de renda, programas e projetos (NOB/SUAS, 2012).

Especificamente sobre as responsabilidades dos entes federados, a NOB/SUAS 2012 estabelece caber à União (entre outras atribuições): regulamentar e cofinanciar, em âmbito nacional, por meio de transferência regulamentar e automática, o aprimoramento da gestão dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial; regular o acesso às seguranças de proteção social, conforme estabelece a Política Nacional de Assistência Social; realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o seu desenvolvimento; apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na imple-

mentação; responder pela concessão e Manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC); coordenar a gestão do BPC, promovendo estratégias de articulação com os serviços, programas e projetos socioassistenciais e demais políticas setoriais; além de coordenar em nível nacional o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família (NOB/SUAS, 2012).

Aos estados cabe, além do cofinanciamento da política: estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade; realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em sua esfera de abrangência e assessorar os municípios para seu desenvolvimento; e apoiar técnica e financeiramente os municípios para a implantação e gestão do SUAS, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (NOB/SUAS, 2012). Os municípios também são responsáveis por parte do financiamento e são eles os executores das ações da Proteção Social Básica e Especial em seus respectivos territórios; além de realizarem a gestão local do BPC; do Cadastro Único e das características cabíveis do Programa Bolsa Família.

4. Metodologia e variáveis explicativas operacionalizadas no estudo

A pesquisa implicou, portanto, a realização de um estudo quantitativo com o uso de técnicas estatísticas e econométricas para o tratamento e a análise dos dados (Triola, 2008; Wooldridge, 2008). O trabalho é de cunho descritivo e explicativo, tendo em vista que identificamos e descrevemos algumas das possíveis relações existentes entre as variáveis relacionados ao problema pesquisado, mas também há esforços de elaborações

explicativas probabilísticas sobre quais das variáveis operacionalizadas determinam ou contribuem com maior força para a ocorrência dos padrões identificados.

Operacionalmente, adotamos os seguintes passos para o desenvolvimento do estudo: (I) Realização de pesquisa bibliográfica e documental para sustentação teórica e definição das variáveis que comporiam o banco de dados; (II) Criação do banco de dados com informações de todos os estados e do Distrito Federal, no período de 2004 a 2014¹. Neste processo, coletamos informações secundárias sobre as variáveis que haviam sido definidas previamente na estruturação da pesquisa: (a) dados sobre as receitas anuais dos estados durante o período recortado (informações disponíveis no site do Ministério da Fazenda/Execução orçamentária dos estados); (b) dados sobre os gastos estaduais anuais na política de assistência social durante o período recortado (informações também disponíveis no site do Ministério da Fazenda/Execução orçamentária dos estados²); e (c) dados sobre os partidos eleitos para os governos estaduais durante o período recortado (informações disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral). Posteriormente, foram acrescentadas ao banco (d) as informações sobre a variável “*policy community* da política de assistência social nos estados”, o que exigiu um trabalho de elaboração primária. Para esta produção lançamos mão de entrevistas semiestruturadas com gestores e acadêmicos vinculados ao setor. As informações obtidas foram classificadas, codificadas e inseridas no banco de dados, conforme explicamos a seguir. Por fim, III) foram adicionadas informações sobre as

seguintes variáveis de controle: região geográfica de pertencimento dos estados; mandatos eletivos estaduais; população dos estados por ano; ideologia política dos partidos eleitos; índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estadual; além de gasto estadual na função assistência social, como percentual da receita; e gasto estadual na função assistência social, per capita.

De início, cabe explicitar estarmos cientes dos limites da utilização da variável gasto como algo próximo de uma *proxy* do grau de desenvolvimento de uma política pública, tanto pelo fato dos gastos não serem necessariamente capazes de indicar a qualidade dos serviços prestados, quanto pelas dificuldades em precisar a efetividade de suas destinações. Contudo, além de tratar-se de uma variável sobre a política de assistência social disponível para todo o período recortado, os gastos estaduais e do DF para a execução desta política são determinados pela legislação que a regula, o que torna a investigação pertinente ainda que limitada, no que diz respeito aos fatores explicativos do padrão de atuação do nível estadual de governo junto à política de assistência social. Conforme argumentam Jaccoud, Lício e Leandro (2018), este nível de governo é o que apresentou maiores dificuldades de adesão efetiva ao processo de implementação da Política Nacional de Assistência Social/SUAS. O que pode ser explicado pelas opções do Governo Federal no processo de expansão da política no território nacional, em que, em um primeiro momento, foi estabelecida uma linha praticamente direta com os municípios; e, também, pelo próprio desenho da política pública, cujos serviços e benefícios foram estruturados de forma relativamente padronizada para todo o país (ainda que as especificidades regionais e locais sejam consideradas), o que dificulta a criação de marcas próprias de gestão pelos governos estaduais e, conseqüentemente, diminui as possibilidades de retornos políticos a partir das ações executadas – voltaremos a alguns destes aspectos durante a apresentação e análise dos dados.

1 É necessário explicitar que o recorte temporal justifica-se por se tratar do período de elaboração e publicação da Política Nacional de Assistência social e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), datadas respectivamente dos anos de 2004 e 2005. Durante os anos subsequentes a política prevista/desenhada nestes documentos foi desenvolvida e institucionalizada no país. Adotamos o ano de 2014 como corte, por entender que os acontecimentos políticos ocorridos no início do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff (PT) trouxeram ao país um novo cenário político, ainda em andamento. Neste sentido, os anos de 2015 em diante, em nossa perspectiva, devem ser analisados sob um olhar específico, o que os tornam distintos dos 11 anos que foram adotados como recorte da pesquisa.

2 Para a análise empreendida neste artigo trabalhamos com o valor final agregado que foi despendido por cada um dos estados/DF por ano (2004-2014).

Esclarece-se que, para classificar os partidos em termos de ideologia política, utilizamos uma categorização já existente, formulada originalmente por Figueiredo e Limongi (1999) e utilizada por estudos posteriores como Sátyro (2006), Castro, Nunes e Anastasia (2009) Borges (2010) e Melo (2011), Santos, Gontijo e Amaral (2015) e reforçada, também, por Câmara, Melo e Santos (2017), em trabalho sobre os deputados e os partidos nos legislativos do Brasil, Chile e Uruguai. Portanto, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999) podem ser considerados como partidos de direita no Brasil: Partido Democrático Social (PDS); Partido Progressista Renovador (PPR); Partido Parlamentarista Brasileiro (PPB); Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido da Reconstrução Nacional (PRN); Partido Liberal/Partido da República (PL/PR); Partido Trabalhista Reformador (PTR); Partido Progressista (PP); Partido Social Liberal (PSL). Partido de Centro: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Partidos de esquerda: Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Socialista Brasileiro (PSB). Estamos cientes de que, além de terem surgido novos partidos no país, a classificação apresentada pelos autores pode ser questionada em vários aspectos, principalmente em decorrência do atual cenário político brasileiro. Contudo, entendemos que a pertinência do uso de tal classificação está amparada pela utilização da mesma pelos estudos mencionados anteriormente e, também, pela ausência de uma nova categorização, elaborada pela área de estudos específica do campo da ciência política brasileira que vem, ao longo dos anos, se ocupando dos partidos e do campo legislativo³.

3 Ressalta-se que, em consulta a pesquisadores do Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG), obteve-se a informação de não haver ainda, no caso brasileiro, uma elaboração que substitua a utilizada neste trabalho. E que os estudos sobre partidos e ideologia política, realizados recentemente, indicam a pertinência desta classificação, apesar de haver na mesma o problema da ausência de partidos surgidos posteriormente. Sobre este ponto é preciso esclarecer que, com exceção do Partido da Frente Liberal, que mudou seu nome para Democratas no ano de 2007 – tendo sido contabilizado como um único partido neste trabalho, por ter mantido sua perspectiva programática, apesar da mudança de nome –, as demais novas siglas não foram eleitas para os governos estaduais no período recortado e, neste sentido, suas respectivas ausências na classificação não afetam os resultados da pesquisa.

Ratifica-se que a inclusão da localização ideológica dos partidos como variável explicativa do volume de gastos realizado na política de assistência social justifica-se, conforme explicitamos na introdução, de forma geral, pela existência do debate nacional e internacional que relaciona campos ideológicos específicos com a produção de determinadas políticas públicas, em que pesquisas têm demonstrado maior destaque positivo do campo da esquerda no desenvolvimento dos sistemas de proteção social (Wilensky, 1965; Esping-Andersen, 1999); e de maneira mais específica, pela compreensão de base histórica apresentada por Sátyro e Cunha (2011), de que o desenvolvimento da política de assistência social no país deve-se, em grande parte, à chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder executivo Federal. De acordo com a perspectiva destas autoras – que é reforçada pelo trabalho de Gontijo (2015) –, a institucionalização da política de assistência social, da forma como fora constitucionalizada em 1988 e regulamentada durante os anos 1990 pela LOAS, ganhou impulso real somente a partir de 2003, em função do início da implementação de um conjunto de diretrizes programáticas, para o campo das políticas sociais, durante o primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Neste trabalho, portanto, a hipótese é de que o campo ideológico possa ser uma variável relevante para o desenvolvimento do campo da assistência social, também no nível estadual de governo.

Sobre a variável “*policy community* da política de assistência social nos estados”, cabe ratificar que sua inclusão deve-se: (i) à máxima apresentada por Kingdon (1995), de que cada pasta de atuação estatal/governamental conta com sua própria comunidade de especialistas, políticos, burocratas, público beneficiário e outros interessados; mas também (ii) à perspectiva de que este conjunto de atores e, principalmente, suas características em termos de crenças sobre a política pública (Sabatier e Weible, 2007) tende a ser variável entre os entes políticos, conforme demonstrou Lima (2012) em um estudo que comparou a implementação da regula-

ção dos prestadores privados, nos sistemas municipais de saúde, nas cidades de Belo Horizonte (MG) e Porto Alegre (RS). A autora identificou tanto possibilidades, quanto resultados de implementação distintos, desta parte do SUS, nos municípios estudados, tendo como aspecto explicativo central para tal fenômeno, as características das *policy communities* da política de saúde nas duas capitais. Estes são, portanto, os aspectos da literatura que justificam a inclusão desta variável explicativa nos modelos. Mas, cabe explicitar ainda que a compreensão de haver distinção das *policy communities* da política de assistência social nos estados foi reforçada, também, por um conjunto de informações advindos da aplicação de entrevistas semiestruturadas, junto a gestores que atuaram tanto no nível federal, quanto estadual e municipal da política de assistência social no Brasil.⁴

As informações destas entrevistas dão conta de que o processo de constituição da Política Nacional de Assistência Social/SUAS contou com a participação destacada, em distintos momentos e no que diz respeito a características específicas da política (constituição de seus atores coletivos internos, formulação, institucionalização e implementação), de atores advindos de cinco comunidades de políticas públicas estaduais (Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal). Pela possibilidade de estabelecer um parâmetro comparativo, a partir de tais informações, assumimos neste trabalho que estas unidades federadas, junto com o Estado do Ceará (que apresentou, posteriormente, desenvolvimento e defesa consistente do SUAS⁵), contam com as principais *policy communities* estaduais de sustentação da política nacional de assistência social no país. Em função desta definição, foi incluída no banco de dados – e nos modelos econométricos que apresentamos na próxima seção – uma variável *dummy* sobre o pertencimento ou não pertencimento das unidades federadas ao grupo

classificado como “principais comunidades estaduais da política pública de assistência social”. Este exercício nos permitiu estabelecer comparações sobre o impacto desta variável sobre os gastos executados na política.

O desenvolvimento de um estudo quantitativo nos moldes expostos demandou também a seleção de um conjunto mais amplo de variáveis para compor o banco de dados e os modelos explicativos adotados. A inclusão destas variáveis é fundamental para que os achados sejam estabelecidos de forma controlada. As principais variáveis incorporadas foram: *região geográfica de pertencimento dos estados* – o que se justifica pelas já reconhecidas desigualdades sociais, fiscais e administrativas existentes entre os estados e regiões do Brasil, fator que impacta os processos relacionados à implementação das políticas públicas; *os mandatos eletivos estaduais* – como um elemento de verificação da presença dos partidos nos governos estaduais ao longo do período recortado; *população dos estados por ano* – uma variável que serve de elemento de ponderação dos montantes totais de gastos executados anualmente na política; *ideologia política dos partidos eleitos* (Esquerda, Direita, Centro) – uma forma de agregar os partidos por campo ideológico (ressaltamos estarmos cientes de haver outras localizações possíveis dos partidos, entre a direita e o centro e entre a esquerda e o centro); *índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Estadual* – como já é amplamente difundido, o IDH é composto por três dimensões: expectativa de vida ao nascer (longevidade); anos médios de estudo/anos esperados de escolaridade (educação); e PIB per capita (renda) (PNUD, 2010). O IDH estadual foi incluído no banco para todo o período recortado com a seguinte classificação: IDH Médio (0,600-0,699), IDH Alto (0,700-0,799) e IDH Muito Alto (0,800-1). Na ausência de uma estatística estadual referente à vulnerabilidade social para todo o período recortado, o IDH foi incluído como uma variável capaz de referenciar as condições socioeconômicas gerais dos estados. Além disso, a partir das variáveis já existentes, duas outras foram elaboradas: gasto estadual

4 As entrevistas foram realizadas pelo autor entre 2013 e 2015. Ressalta-se que os apontamentos de tais entrevistas foram reforçados/corroborados, posteriormente, por outro conjunto de informações produzido entre 2015 e 2017, em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

5 Construção realizada também a partir das entrevistas.

na função assistência social, como percentual da receita – a intenção é captar a proporção da receita que foi gasta na função, tendo em vista que os valores totais podem ser afetados pelo montante arrecadado; e gasto estadual na função assistência social, per capita – neste caso, a justificativa é ter um valor do gasto ponderado pela população que pode vir a acessar a política. Cabe lembrar que, neste caso específico, trata-se de uma política cuja legislação determina ser “para quem dela necessitar”.

Na seção seguinte apresentamos os resultados da pesquisa. Como já mencionamos, após a utilização de técnicas estatísticas, os dados foram resumidos e organizados em tabelas – foram utilizadas medidas como: média, desvio padrão e coeficiente de variação (Triola, 2008). Lançamos mão também de testes estatísticos (teste de Qui-quadrado, teste de Correlação de Pearson). E, dado que a variável dependente da pesquisa é contínua, adotamos o método de estimação denominado Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para realizar regressões multivariadas. (Wooldridge, 2008). Para verificar o efeito das variáveis explicativas sobre os gastos estaduais na política de assistência social foram estimados dois modelos de regressão multivariada que permitem a existência de outros fatores mantidos constantes (*Ceteris Paribus*), ou seja, que também podem ter efeito simultâneo sobre a variável dependente.

A análise inferencial do *Modelo 01* se deu com base na equação: $y = \beta_0$ (*Gasto Percentual dos Estados Brasileiros na Função Assistência Social*) + β_1 (*regiões geográficas*) + β_2 (*IDH Estadual*) + β_3 (*ideologia política partidária*) + β_4 (*policy community da política de assistência social nos estados*) + u . E a análise inferencial do *Modelo 02* foi realizada com base na equação: $y = \beta_0$ (*Gasto Per capita dos Estados Brasileiros na Função Assistência Social*) + β_1 (*Arrecadação Estadual*) + β_2 (*regiões geográficas*) + β_3 (*IDH Estadual*) + β_4 (*ideologia política partidária*) + β_5 (*policy community da política de assistência social nos estados*) + u .

5. Dados, resultados e análises

O banco de dados conta, portanto, com 297 observações, distribuídas entre os anos de 2004 e 2014. Neste período, decorreram 03 eleições/mandatos para o nível estadual de governo (2003-2006; 2007-2010 e 2011-2014) e 10 partidos distintos foram eleitos. O número de mandatos estaduais está distribuído entre os partidos da seguinte forma: PFL/DEM (08 mandatos), PDT (04 mandatos), PMDB (21 mandatos), PMN (01 mandato), PP (01 mandato), PPS (05 mandatos), PSDB (26 mandatos), PSB (16 mandatos), PSL (01 mandato), PT (16 mandatos). Neste período, os partidos localizados à direita perderam mandatos ao longo do tempo, saindo de 06 mandatos conquistados na primeira eleição, para 02 mandatos nas duas eleições posteriores. Ao passo que os partidos de esquerda e de centro apresentam crescimento do número de mandatos estaduais conquistados. Aqueles localizados à esquerda saem de 10 mandatos na primeira eleição, para 16 nas duas eleições posteriores. Já os partidos de centro partem de 12 mandatos na primeira eleição, chegando a 17 mandatos nas duas eleições subsequentes.

No que diz respeito ao montante de recursos destinados à política de assistência social, os partidos agregados por campo ideológico apresentam gastos percentuais médios (em relação à receita) bastante aproximados, sendo 1,1% (conjunto de partidos classificados à esquerda), 0,9% (conjunto de partidos classificados como de centro) e 1,2% (conjunto de partidos classificados como de direita). No caso da média de gastos per capita durante o período, os valores também são aproximados, sendo R\$ 34,95 (conjunto de partidos classificados à esquerda), R\$ 29,59 (conjunto de partidos classificados como de centro) e R\$ 37,73 (conjunto de partidos classificados como de direita). Importa salientar que os valores médios percentuais e per capitas apresentam, contudo, coeficientes de variação muito altos, todos acima de 30%, o que indica

alta dispersão dos valores em torno das médias estabelecidas. Ainda assim, é preciso chamar atenção ao fato de que os resultados sobre os montantes gastos na política, agregados por campo ideológico, nesta etapa de análise descritiva dos dados, não permitem sustentar a hipótese de que “os estados governados por partidos localizados à esquerda no espectro ideológico, apresentam maiores percentuais de gasto na política”. Os dados demonstram que, tanto os gastos médios percentuais quanto médios per capita são maiores no

caso dos partidos de direita – ainda que sejam valores aproximados. Contudo, a alta dispersão dos valores em torno da média de gastos dos partidos, agregados por campo ideológico, reforça a hipótese geral de que, em razão de não haver determinação constitucional/legal da aplicação de um montante mínimo de recursos na política, pelo nível estadual de governo, o valores executados apresentam variação considerável. A tabela a seguir reforça tal perspectiva de compreensão e nos auxilia em outras análises.

Tabela 01: Média dos gastos totais, percentuais (em relação à receita) e per capita, na função Assistência Social de 2004 a 2014 (por estado e região)

Estados/Regiões	Total (em Milhões)	%em relação à receita	Per capita (em Reais)
RO	12.762	0.24	7.98
AC	40.516	1.04	56.35
AM	97.540	0.95	27.8
RR	50.560	1.87	113.84
PA	29.507	1.85	38.28
AP	65.654	2.12	98.33
TO	43.890	0.97	32.14
Região Norte	86.572	1.29	53.53
MA	105.031	0.81	15.88
PI	20.122	0.5	6.57
CE	156.989	1.19	18.71
RN	148.493	2.29	47.86
PB	128.386	2.02	34.20
PE	38.614	0.22	4.37
AL	19.292	0.33	6.06
SE	67.502	1.08	32.61
BA	212.768	0.9	14.90
Região Nordeste	99.691	1.04	20.13
MG	125.312	0.26	6.34
ES	107.456	0.71	29.59
RJ	291.215	0.45	18.15
SP	663.341	0.42	15.91
Região Sudeste	296.831	0.46	17.50
PR	179.380	0.76	16.93
SC	42.320	0.22	6.65
RS	181.298	0.59	16.6
Região Sul	134.333	0.52	13.40
MS	145.706	1.96	60.47
MT	11.009	0.1	3.68
GO	109.960	0.66	18.14
DF	341.035	2.63	134.87
Região Centro-Oeste	151.928	1.34	54.29
Média val. dos estados	137.084	1.00	32.71
Desvio Padrão Geral	161.075	0.90	37.27
Coeficiente de Variação	117%	90%	114%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Dados da Execução Orçamentária dos Estados (Informações disponíveis no site do Ministério da Fazenda).

A tabela demonstra, portanto, os valores médios totais, percentuais e per capita, por estado e região do Brasil, no período de 2004 a 2014. Chamamos atenção, primeiramente, ao muito alto coeficiente de variação da média dos valores médios apresentados por estado, todos indicando alta dispersão dos dados, o que demonstra acentuada desigualdade dos gastos executados por tal nível de governo na política de assistência social. Os dados médios percentuais (em relação à receita) têm como menor valor 0,1% da receita (MT) e como maior valor 3,63% da receita (DF), com amplitude, portanto, de 2,53. Já o conjunto dos dados médios per capita apresentam como menor valor R\$ 3,68 (MT) e como maior valor R\$ 134,87 (DF), com amplitude de R\$ 131,19. Além da grande variação entre os valores médios despendidos, ressalta-se tratarmos de valores baixos de gasto com a política de assistência social – a maior parte dos estados despendeu valor médio abaixo de 1% da receita. Entendemos que o padrão de baixos gastos está associado aos fatores elencados por Jaccoud, Lício e Leandro (2018), ou seja, ocorre em função das opções do Governo Federal no processo de expansão da política no território nacional, que priorizou a relação com os municípios, deixando os estados com papel complementar no âmbito da política e, também, ao desenho da política pública que, executada a partir da implementação de um sistema único, dificulta a criação de marcas próprias de gestão pelos governos estaduais e, por isso, diminui as possibilidades de retornos políticos a partir das ações executadas, o que torna a política de assistência social pouco atrativa para este nível de governo.

Observando os dados médios por região, percebe-se haver maiores valores totais despendidos pelas regiões sudeste, centro-oeste e sul, respectivamente. Ressaltamos, contudo, que os valores médios totais despendidos são influenciados pelas arrecadações estaduais. Neste sentido, a região com maior arrecadação apresenta volume de gastos totais também mais elevados, o que não significa maiores despendimentos financeiros

reais na execução da política. Nota-se que, ao verificar os valores médios percentuais em relação à receita e valores médios per capita, a região norte apresenta maiores volumes de gastos com a política (1,29% e R\$53,53 per capita) em relação às regiões nordeste (1,04% e R\$20,13), sul (0,52% e R\$13,40), sudeste (0,46% e R\$17,50), ficando apenas atrás da região centro-oeste que apresenta os seguintes valores: 1,34% e R\$ 54,29. É preciso esclarecer, no entanto, que os dados médios da região centro-oeste são influenciados positivamente pelos valores diferenciados executados pelo Distrito Federal na política. Retirado este estado dos cálculos, o valor médio regional também seria inferior ao executado na região norte. Portanto, os dados também demonstram ampla desigualdade dos gastos com a política entre as regiões do país, com interessante variação positiva das regiões mais pobres em relação às mais ricas, no que diz respeito aos gastos médios percentuais em relação à receita e os gastos médios per capita.

Em relação à hipótese de que as *policy communities* estaduais mais alinhadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) deveriam apresentar maiores percentuais de gastos na política, a análise descritiva demonstra que os estados cujas comunidades foram classificadas como principais (CE, MG, RJ, SP, PR e DF), se agrupados apresentam maior valor médio per capita – ainda que aproximado – em relação aos demais estados (R\$35,15 e 32,01, respectivamente), mas novamente a média do grupo principal é afetada pelos valores despendidos pelo DF que, quando retirado do cálculo, faz com que o valor per capita despendido pelo grupo principal torne-se inferior ao executado pelo restante dos estados, R\$15,21 e R\$32,01, respectivamente.

Para verificar o impacto, magnitude e significância estatística das relações causais entre as variáveis, realizamos as regressões multivariadas, cujos resultados seguem abaixo. O primeiro modelo adota a variável Gasto Percentual dos Estados Brasileiros na Função Assistência

Social como dependente e as variáveis: regiões geográficas, IDH Estadual, ideologia política partidária e *policy community* da política de assistência social nos estados, como independentes. Já no segundo modelo, adotamos a variável Gasto Per capita dos Estados Brasileiros na

Função Assistência Social, como dependente, e as variáveis: Arrecadação Estadual, regiões geográficas, IDH Estadual, ideologia política partidária e *policy community* da política de assistência social nos estados, como variáveis independentes.

Tabela 2 (Modelo 1): Coeficientes e Erros Padrão Estimados por Mínimos Quadrados Ordinários (Variável Dependente: Gasto Percentual dos Estados Brasileiros na Função Assistência Social)

VARIÁVEIS	(Modelo 1)	
	Gasto Total na Função	Beta Padronizado
Constante	1.062*** (0.219)	
Região Norte 1	ref.	
Região Nordeste	-0.232* (0.132)	-.1210827
Região Sudeste	-1.382*** (0.204)	-.5434916
Região Sul	-1.170*** (0.200)	-.4068079
Região Centro-Oeste	-0.296* (0.178)	-.1164172
IDH Estadual Médio 2	ref.	
IDH Estadual Alto	0.301** (0.138)	.1650924
IDH Estadual Muito Alto	0.657*** (0.209)	.3085639
Partidos Localizados à Direita 3	ref.	
Partidos Localizados à Esquerda	-0.003 (0.170)	-.0019003
Partidos Localizados no Centro	-0.010 (0.172)	-.0054375
Demais Comunidades Est. da Pol. Púb. 4	ref.	
Principais Comunidades Est. da Pol. Púb.	0.374** (0.147)	.1721815
Observações	297	297
R ² Ajustado	0.166	0.166
R ²	0.192	0.192

Erros padrão entre parênteses.

Foi estimado o fator de inflação de variância e não há colinearidade entre as variáveis.

*90% de significância, ** 95% de significância, *** 99% de significância.

1 A Região Norte foi retirada como referência.

2 O IDH Estadual Médio foi retirado como referência.

3 Os Partidos Localizados à Direita foram retirados como referência.

4 As Demais Comunidades de Estaduais da Política Pública foram retiradas como referência.

Tabela 3 (Modelo 2): Coeficientes e Erros Padrão Estimados por Mínimos Quadrados Ordinários (Variável Dependente: Gasto Per capita dos Estados Brasileiros na Função Assistência Social)

VARIÁVEIS	(Modelo 1)	
	Gasto Total na Função	Beta Padronizado
Constante	56.69*** (8.533)	
Arrecadação Estadual	-6.83 (3.865)	-.0102831
Região Norte 1	ref.	
Região Nordeste	-37.00*** (1.750)	-.468728
Região Sudeste	-55.27*** (2.968)	-.5276239
Região Sul	-50.62*** (2.613)	-.4275661
Região Centro-Oeste	-8.90 (6.918)	-.0849278
IDH Estadual Médio 2	ref.	
IDH Estadual Alto	0.098 (5.361)	.0013115
IDH Estadual Muito Alto	8.641 (8.129)	.0985578
Partidos Localizados à Direita 3	ref.	
Partidos Localizados à Esquerda	-0.470 (6.639)	-.0062416
Partidos Localizados no Centro	-6.951 (6.709)	-.0932522
Demais Comunidades Est. da Pol. Púb. 4	ref.	
Principais Comunidades Est. da Pol. Púb.	22.68*** (5.810)	.2533726
Observações	297	297
R ² Ajustado	0.254	0.254
R ²	0.280	0.280

Erros padrão entre parênteses.

Foi estimado o fator de inflação de variância e não há colinearidade entre as variáveis.

*90% de significância, ** 95% de significância, *** 99% de significância.

1 A Região Norte foi retirada como referência.

2 O IDH Estadual Médio foi retirado como referência.

3 Os Partidos Localizados à Direita foram retirados como referência.

4 As Demais Comunidades de Estaduais da Política Pública foram retiradas como referência.

Como pode ser percebido, o modelo 01 apresenta um R^2 de 0,19 e o modelo 02 um R^2 de 0,28, ou seja, o primeiro modelo explica 19% da variância do “Gasto Percentual dos Estados Brasileiros na Função Assistência Social”, sua variável dependente; e o segundo modelo explica 28% da variância do “Gasto Per capita dos Estados Brasileiros na Função Assistência Social”, sua variável dependente. Ressaltamos que o principal motivo de utilizar estas duas variáveis como dependentes nos modelos, deve-se à necessidade de ponderação dos valores totais despendidos. No primeiro caso o valor é ponderado pela proporção no total arrecadado; e, no segundo caso, pelo tamanho da população.

No que diz respeito às regiões geográficas de pertencimento dos estados, nos dois modelos as regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-oeste, apresentam variações negativas, com significância estatística (apenas a região Centro-oeste no segundo modelo não apresenta significância estatística), quando comparadas à região Norte. Ou seja, em conjunto, os estados da região Norte apresentam maiores volumes de gasto na política de assistência social em comparação com as outras regiões geográficas do país, um achado interessante, tendo em vista não ser esta a região com maiores receitas estaduais. O que poderia ser explicado pela maior necessidade de intervenção sobre a população, mas o modelo 01 indica as condições socioeconômicas da população (medidas pelo IDH Estadual), apresentam resultado inverso. Ou seja, em conjunto, os estados classificados com IDH Alto e IDH Muito Alto apresentam variação positiva dos gastos com assistência social, com significância estatística, quando comparados aos estados classificados com IDH médio (observa-se que no modelo 02 não há significância estatística do IDH).

Nota-se também que, nos dois modelos, a variável ideologia política não apresenta significância estatística, o que em certa medida já era indicado pelas estatísticas descritivas e, por isso, não é possível apoiar a hipótese

de haver impacto dos campos ideológicos dos partidos eleitos sobre os gastos realizados pelos estados na política de assistência social. Por fim, observa-se que, no que diz respeito à variável “*policy community* da política de assistência social”, nos dois modelos os estados agrupados como “Principais Comunidades Estaduais da Política Pública” apresentam variação positiva dos gastos, com significância estatística, quando comparados aos demais estados. O que permitiria apoiar a hipótese de que os estados com *policy communities* mais alinhados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) apresentam maiores gastos na política. Contudo, conforme demonstrado na análise descritiva, a presença do Distrito Federal neste grupo acentua positivamente, de forma demasiada, a média dos gastos do grupo. Ou seja, sem a presença do DF, os estados restantes no grupo das “principais comunidades” apresentariam variação negativa dos gastos em comparação aos estados do grupo “demais comunidades”.

6. Conclusões

A pesquisa realizada permite concluir haver ampla variação tanto dos gastos médios percentuais, quanto dos gastos médios per capita dos estados, na política de assistência social, no período recortado. Sobre tal ponto, a hipótese, que ainda precisa ser testada, é de que tal variação está relacionada à ausência de determinação legal e/ou constrangimentos administrativos que induzam o aporte de valores mínimos da receita em tal política. A partir das apresentações e análises, não é possível sustentar a hipótese de haver tendência de maiores gastos dos partidos localizados à esquerda no espectro ideológico e nem mesmo da importância dos partidos para o padrão de gastos identificados. Além de a análise descritiva indicar que são os partidos de direita que apresentam maiores gastos na política, a variável ideologia partidária não apresentou significância estatística nos modelos de regressão.

Ressalta-se também que, a julgar pelos resultados econométricos, seria possível sustentar a hipótese de que os estados que contam com *policy communities* historicamente alinhadas ao SUAS, apresentam maiores volumes de gastos na política; contudo, a análise descritiva demonstra que os gastos despendidos pelo grupo das “principais comunidades” sofre efeito positivo demasiado dos valores gastos pelo Distrito Federal. Mas, é possível afirmar haver, no período recortado, maior despendimento de recursos (percentual e per capita) dos estados pertencentes à região Norte, quando comparados com aqueles que compõem as regiões mais ricas do país, ou seja, que possuem receitas mais robustas. A julgar pelos resultados da pesquisa, este achado não estaria relacionado às condições socioeconômicas da população – tal ponto, contudo, demanda refinamento analítico.

Por fim, salientamos tratar-se de uma política com investimentos muito baixos por parte dos governos estaduais, o que entendemos poder ser explicado pela relação “distante” e pouco interessada dos estados com sua execução, em função do desenho institucional do SUAS e de alguns aspectos de sua trajetória de implementação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. (2012), Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fiocruz, 232p.
- BORGES, A. “Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual”. (2010), Caderno CRH, Salvador, v. 23, n. 58, pp. 91-109.
- BRASIL. Constituição de 1988. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999. XIV, 360p.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 8.069 de julho de 1990.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 8.742 de dezembro de 1993.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social/2004 e NOB/SUAS/2005, Brasília, nov.2005.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 12.435 de julho de 2011.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 10.741 de outubro de 2011.
- BRASIL. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Norma Operacional Básica/SUAS 2012.
- CÂMARA, R. MELO, C. R. SANTOS, M. L. (2017), “O que informa a ideologia? Uma análise de deputados e partidos nos legislativos do Brasil, Chile e Uruguai”, Anais do 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), Montevideu (Uruguai).
- CASTLES, F. G.; MCKINLAY, R. D. (1979), “Public welfare provision, Scandinavia and the sheer futility of the sociological approach to politics”, British Journal of Political Science, vol. 9, nº 2, p. 157-171.
- CASTRO, Mônica M. M. NUNES, Felipe. ANASTASIA, Fátima. (2009), “Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros”, Dados – Revista de Ciências Sociais, 52(4).
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. (2003), Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas, Published by the forum of federations.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1999), Parte I – “Varieties of welfare capitalism”, in. Social Foundations of Postindustrial Economies. Princeton, Princeton University.
- FIGUEIREDO, A. LIMONGI, F. (1999), Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
-

IBGE. www.ibge.gov.br, acesso em 25 de junho de 2017.

JACCOUD, Luciana. LÍCIO, Elaine. LEANDRO, José Geraldo. (2018), “Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social”, in. Ximenes, Daniel de Aquino (Org.). Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap.

KINGDON, John. (1995), *Agendas, alternatives and public policies*. Nova York, Harper Collins College Publishers.

LIMA, Luciana Leite. (2012), “A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS”, in. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

MELO, Carlos Ranulfo. (2011), “Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros”, RBCS, vol. 26, nº 75, fev./2011.

MESQUITA, A. C. S. MARTINS, R. F. CRUZ, T. M. E. (2012), *Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social*, IPEA.

SABATIER, Paul A. WEIBLE, C. M. (2007), “The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications”, in. SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press.

SANTOS, I. GONTIJO, J. G. L. AMARAL. E. (2015), “A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010)”. *Opinião pública*, Campinas, vol. 21, abril.

SÁTYRO, N. CUNHA, E. S. M. (2011), “A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente”, 35º Encontro Anual da Anpocs GT029 - Políticas Públicas, 2011.

SÁTYRO, N. G. D. (2006), “Política nos Estados Brasileiros e Gastos Sociais: uma análise de série temporal com corte transversal (1987-2002)”, in. SOUZA, C; DANTAS NETO, P.F. (Orgs.) *Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, pp.57-90, 2006.

SOARES, M. M. Repasses financeiros e voluntários da União aos municípios brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. 8º Encontro da ABCP, 01 a 04 de agosto, 2012.

SOUZA, C. (no prelo). “Federalismo e capacidades estatais: o papel do Estado-Membro na Política de Assistência Social”.

TRIOLA, M. (2008), *Introdução à estatística*. 10ª Edição. Rio de Janeiro: LTC.

WOOLDRIDGE, J. M. (2008), *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Cengage Learning.

WILENSKY, Harold. (1965), *Industry Society and Social Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.

Olha no Google! Usando o Google Trends para Analisar a PEB¹

Felipe Ferreira de Oliveira Rocha - Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Resumo

O artigo possui objetivo duplo: a) discutir a importância de se incorporar dados empíricos ao realizar análises sobre a Política Externa Brasileira; b) demonstrar os limites e as possibilidades por trás da utilização de uma plataforma de acesso público e livre para a coleta de dados que podem servir como indicadores essenciais para se entender a inserção internacional do Brasil. Nesse sentido, buscamos estimular o uso consciente e cauteloso de ferramentas como o Google Trends em análises acadêmicas. Para isso, primeiro, demonstramos a situação de escassez de dados empíricos na análise da Política Externa Brasileira. Em segundo lugar, apresentamos as possibilidades e os limites por trás da coleta de dados sociais provenientes dos rastros virtuais de milhares de usuários. Por fim, simulamos, na prática, uma minipesquisa cujo intuito fosse explorar e descrever diferentes padrões da sociedade brasileira e argentina ao pesquisarem na internet sobre o Mercosul. Desse modo, esperamos que esse artigo sirva de porta de acesso inicial ao complicado e instigante mundo da análise de dados.

Palavras-chave: Análise de Política Externa; Política Externa Brasileira; Análise de Dados; Big Data; Google Trends.

Abstract

This paper has two main objectives: a) to discuss how important it is to use empirical data when analyzing Brazilian Foreign Policy; b) to demonstrate both the promises and perils of a free and public data extraction platform which its data can be employed as key indicators for analysts to better understand Brazilian international insertion. In this sense, we want to stimulate the conscious and cautious use of tools such as Google Trends in academic analysis. In order to do that, first, we comment on the scarcity of empirical data in the analysis of Brazilian Foreign Policy. Secondly, we present the limits and the possibilities of collecting data coming from millions of users. At last, we simulate, in practice, a mini-research so we can explore and describe different patterns of Brazilian and Argentinian society when they search for Mercosur on the internet. Hopefully, this paper may serve as a gateway to the thought-provoking world of data analysis.

Keywords: Angola: Foreign Policy Analysis; Brazilian Foreign Policy; Data Analysis; Big Data; Google Trends.

1 O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil.

1. Introdução

Cada vez mais os brasileiros ampliam seu acesso às tecnologias de informação, garantem significativa presença nas mais diversas redes sociais e usam diariamente a internet como meio de interação, de pesquisa e de manifestação de sua opinião sobre os mais diversos aspectos da vida social. Acabam por produzir assombrosa quantidade de dados (*Big Data*) e seus rastros virtuais ficam acessíveis para uma pluralidade de fins, dentre as quais as pesquisas científicas (KAPLAN; HAENLEIN, 2010).

Apesar desse cenário de abundância de dados, o analista de Política Externa Brasileira (PEB), por vezes, se depara com uma colossal dificuldade de encontrar indicadores tradicionalmente utilizados pelos demais pesquisadores para realizar suas inferências causais e descritivas. Há, nesse caso, um cenário de escassez que faz com que algumas produções acabem por apresentar número insuficiente de evidências para sustentar determinadas conclusões e “saltos” lógico-argumentativos (CAMPOS, 2015).

Diante disso, esse artigo objetiva auxiliar os analistas de PEB a encontrar achados empíricos que sejam úteis ao estudo de variados tópicos, como opinião pública, saliência temática, interesse em Relações Internacionais (RI), dados de tendência, dados sobre processos decisórios da PEB, entre outros. Almejamos propor um meio relativamente fácil e de acesso livre para que, assim, os pesquisadores se beneficiem dos abundantes dados virtuais em seus trabalhos. Destarte, o presente artigo demonstra, na prática, como acessar e coletar dados do *Google Trends* (GT) e como os mesmos devem ou não ser usados, quais suas limitações e pressupostos, bem como casos em que podem ser aplicados.

Para tanto, o artigo se divide em três seções, desconsiderando essa introdução e as futuras considerações

finais. A próxima parte comenta brevemente sobre o uso da análise de dados na PEB, o seu cenário de escassez e de possibilidades. Em seguida, discutimos sobre a importância do *Google Trends* nas pesquisas científicas e quais são os seus pressupostos, limites e dificuldades. Por fim, na terceira seção, apresentamos um guia rápido sobre como acessar e coletar dados na plataforma, além de trazer uma possibilidade concreta de análise ao trabalharmos o interesse das sociedades brasileira e argentina para com o Mercosul.

Esperamos, assim, estimular, na medida do possível, o emprego de dados empíricos em análises feitas por pesquisadores das Relações Internacionais e demonstrar como coletar indicadores sociais provenientes de meios virtuais, como a internet, não precisa ser, todas as vezes, vista como algo difícil e/ou inacessível.

2. Peb: entre a escassez de dados e “big data”

Ao analisar o que chama de labirinto metodológico das Relações Internacionais, Campos (2015) identifica algumas armadilhas, desafios e dificuldades ao tentarmos conectar esforços teóricos com análise empírica na disciplina. A autora elenca uma série de problemas – como o uso exagerado de estudos de caso, as dificuldades da mensuração e da definição de causalidade – e chama atenção para a necessidade de produzir mais pensamento reflexivo, crítico, didático e educacional para que, assim, seja possível ampliar a preocupação metodológica nas RI.

Semelhantemente, Medeiros *et al.* (2016, p. 25) demonstrou, via coleta de dados bibliográficos e respectiva análise de conteúdo, que as RI sul-americanas tendem a um “desconhecimento metodológico generalizado”², uma vez que apenas 12,94% dos 7,857 artigos analisados mencionaram o emprego de algum tipo de

método. Sem sombra de dúvidas, esse é um cenário bastante assustador, principalmente se considerarmos que “o conteúdo da ciência é primariamente os métodos e as regras, não o assunto em si, já que podemos usar esses métodos para estudar praticamente qualquer coisa”³ (KING *et al.*, 1994, p. 9).

Naturalmente, não se trata de hierarquizar a ciência e considerar que metodologia seria supostamente mais importante do que teoria (ou vice-versa) ou que a lógica qualitativa seria menos relevante do que a quantitativa (ou vice-versa). Ao contrário, trata-se de alertar ao pesquisador social que ele precisa tentar equilibrar ao máximo as atividades analíticas com as reflexivas para que, desse modo, não cometa um dos seguintes erros: “(1) teorizar sem dedicar muita atenção aos testes; e (2) realizar testes empíricos sem dedicar muita atenção à teoria”⁴ (MEARSHEIMER; WALT, 2013, p. 437).

Nesse sentido, nas RI da América Latina, o uso da narrativa histórica, por vezes, predomina hegemônica tanto sobre a reflexão teórica, quanto sobre a modelagem de dados (CAMPOS, 2015). De forma análoga (e até mesmo mais intensa), os estudos da PEB parecem padecer de um mal duplo causador de um ciclo vicioso: os dados disponíveis para as pesquisas são raros e de difícil operacionalização, ao mesmo tempo em que alguns pesquisadores parecem ignorar as possibilidades que surgem de coleta e análise dos mais variados indicadores empíricos.

Quanto ao problema da escassez de dados em PEB, convém mencionar as conclusões a que chegam Waisbich *et al.* (2017, p. 191) ao mapearem todos os pedidos de informação recebidos pelo Itamaraty desde 2012 e sua respectiva resposta (seja recusando ou aceitando liberar dados). Conforme destacado pelas autoras, apesar dos avanços fomentados através de leis em prol da transpa-

rência institucional, o Itamaraty “não está suficientemente disposto ou capaz de se tornar mais transparente, algo que deveria ser monitorado de perto pelos órgãos de fiscalização estabelecidos no âmbito da FOI”⁶

Definitivamente, esse deve ser um fator a ser considerado como explicativo da escassez de dados em estudos de PEB: o alto insulamento burocrático, a baixa democratização da política externa e a área cinzenta de disponibilização de informações. Entretanto, convém lembrar dois pontos necessários. Primeiro, o Itamaraty, desde a redemocratização, esforça-se para ampliar o acesso aos dados. Disponibiliza boa parte das conferências, reuniões, entrevistas, discursos, notas, documentos históricos em plataformas de acesso público facilitado (FARIA, 2012). Obviamente, ainda estamos longe de um modelo de transparência ideal, mas há já um número significativo de material para pesquisa qualitativa e quantitativa.

Segundo, é de interesse e parte do trabalho do pesquisador buscar alternativas criativas em contextos de escassez. Quer seja ou não estimulada, a ciência precisa avançar para que possa trilhar um caminho independente e crítico a partir de suas circunstâncias. Lógico, o pesquisador não é um Hércules que deve sozinho dá conta de tudo e é dever de uma sociedade que se quer minimamente democrática garantir altos níveis de *accountability* (seja horizontal, seja vertical) e isso, envolve, naturalmente, o acesso livre aos dados, registros e documentos governamentais (WEINGART, 1999). Ainda assim, é preciso reconhecer que, mesmo não estando em um cenário ideal, há no Brasil a possibilidade de encontrar diversos tipos de dados que são minimamente trabalháveis.

Por exemplo, há uma ampla gama de indicadores clássicos que podem ser úteis a determinados objetos de pesquisas provenientes de variáveis geográficas, demográficas, econômicas, discursivas, orçamentárias, estatísticas, etc. É possível saber o número de viagens presidenciais,

4 Citação original: “(1) *theorizing that pays too little attention to testing; and (2) empirical tests that pay too little attention to theory*”.

de pronunciamentos, obter índices de capacidades nacionais (como calculado pelo projeto Correlates of War (COW)), redes e tendências de pesquisas, tipos de projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional, grau de interesse em RI, bem como a opinião pública (via *surveys* como Latinobarómetro, TRIP Around the World) acerca de determinados temas.

Enfim, há uma lista impossível de ser exaurida de possibilidades. Nesse aspecto, destacamos duas referências iniciais de obtenção de dados prontos para utilização: O Atlas da Política Externa Brasileira (MILANI *et al.*, 2015) e o livro Estatísticas para o estudo das Relações Internacionais (FUNAG, 2016). Essas duas referências trazem informações já produzidas que são úteis para um grandioso número de categorias temáticas⁷.

Para além dessas possibilidades de indicadores mais tradicionais à Política Externa Brasileira, existe um ascendente cenário ligado a produção e consumo de dados virtuais que são, na realidade, frutos direto da interação entre usuários em redes sociais que optam por se posicionar em relação a determinados temas, seja deixando comentários em postagens diversas, seja compartilhando notícias e/ou artigos de opinião, seja interagindo por meio de reações que demonstrem sentimentos negativos ou positivos (curtidas e descurtidas), etc. Fato é que esses usuários produzem um número extravagante de dados (*Big Data*) que ainda são, por sua vez, pouco explorados entre os cientistas sociais, em geral, e os analistas de política externa brasileira, em sentido estrito (MAGER, 2019).

Em resumo, *Big Data* pode ser definido como sendo “um termo que descreve grandes volumes de dados variáveis, complexos e de alta velocidade que requerem técnicas e tecnologias avançadas para permitir a captura, o armazenamento, a distribuição, o gerenciamento e a análise de informações”⁸ (TechAmerica Foundation’s Federal Big Data Commission, 2012 apud GANDOMI; HAIDER, 2015, p. 138). Nesse aspecto, *Big Data* são dados

cujas características prevaletentes podem ser resumidas em 3Vs: volume, variedade e velocidade. Quanto ao volume, chama atenção a magnitude assombrosa de dados que podem ser coletados. No caso da variedade, o grande destaque está na alta heterogeneidade nas estruturas dos bancos de dados obtidos. Por fim, o fator velocidade se refere à rápida criação e proliferação de novos indicadores, fato que, por sua vez, requer habilidades do pesquisador em acompanhar, de modo constante, as tendências de seu objeto de pesquisa que podem mudar em questões de dias, minutos ou até mesmo segundos (GANDOMI; HAIDER, 2015).

Desse modo, hoje é possível coletar milhares de dados do Twitter, do Facebook, do Youtube, do Spotify, por exemplo, e utilizá-los de formas criativas na investigação social (KAPLAN; HAENLEIN, 2010; NGAI *et al.*, 2015). Assim, é possível realizar análises textuais do que os usuários dizem, seja de forma quantitativa (Mineração Textual, Análise de Conteúdo, Análise de Sentimentos), seja de forma qualitativa (Análise de Discurso, identificação de metáforas, analogias, figuras de linguagem, etc), seja de forma mista (via métodos de triangulação e até mesmo aprendizado de máquina (machine learning) supervisionado ou não supervisionado).

Pode-se, também, coletar e descobrir padrões interativos de redes sociais, como *clusters* de usuários, de perfis, de temas, de locais, de posições político-ideológicas. Existe, naturalmente, uma curva de aprendizado que pode, em um primeiro momento, afastar alguns interessados em participar dessa nova forma de coleta de dados. Levando isso em consideração, o presente artigo busca demonstrar, por meio de uma plataforma fácil, livre e intuitiva, como buscar, monitorar, coletar e analisar dados temporais que demonstrem tendências e padrões de usuários em relação a temas específicos de PEB e RI.

Nesse aspecto, o Google Trends possui características e particularidades específicas que precisam ser objeto de

reflexão e crítica do pesquisador. A plataforma em si possui uma rotina de coleta dos dados muito fácil e intuitiva. Apesar disso ser, sem sombra de dúvidas, um aspecto muito positivo que faz com que a plataforma possua uma curva de aprendizado rápida e, de certa forma, até lúdica, é preciso ter em mente que os dados obtidos possuem seus pressupostos, limites e modos específicos de produção. Então, para evitar que os analistas interessados usem os dados de forma acrítica e equivocada, a próxima seção reúne as observações contidas em algumas publicações sobre quais são e como lidar com os limites dos dados de tendências contabilizados e fornecidos pelo Google. Apesar de não ser uma lista exaustiva (já que depende muito também do próprio objeto de pesquisa trabalhado), inserimos vários problemas comuns a boa parte dos desenhos de pesquisas sociais.

3. Usando o ‘google trends’ para estudar a peb: questões teóricas

Conforme já reiteramos, a revolução informacional e a difusa e enorme quantidade de dados sendo produzidos diariamente em instâncias virtuais faz com que haja um terreno profícuo e inexplorado para os cientistas sociais, em geral, e os analistas de PEB, em específico. A obtenção e análise de indicadores nessa seara é de facilidade moderada.

Por um lado, o acesso, geralmente, feito via API (Interface de Programação de Aplicações) cria um sistema padronizado e parametrizado de coleta que assegura, em poucos passos, uma rotina de pesquisa rápida e segura, com informações que tendem a ser bem estruturadas em forma de banco de dados. Por outro lado, as melhores oportunidades de trabalhar com os arquivos obtidos ainda dependem de pacotes e de algoritmos computacionais que são mais bem aperfeiçoados em certas linguagens de programação (com destaque para

Python e R) que requerem um maior tempo e exercício de dedicação para o aprendizado, algo que, por sua vez, traz valorosos retornos ao pesquisador.

Não obstante, o GT (e algumas outras plataformas específicas) consegue facilitar a coleta de dados sociais ao fornecer uma plataforma interativa para a extração dos arquivos. Porém, antes de discutir como o pesquisador pode realizar suas análises, há certos limites e cuidados a serem levados em consideração. Para tanto, primeiro, convém demonstrar como os dados do GT estão sendo utilizados em publicações acadêmicas.

Em geral, os dados obtidos através do GT já são extensivamente utilizados e publicados em revistas de alto impacto científico nas mais diversas áreas. Desse modo, Yu *et al.* (2019) utiliza a plataforma para prever tendências em relação ao consumo de petróleo e gasolina. Nghiem *et al.* (2016) usam o GT para medir o interesse público em relação à tópicos de conservação ambiental. Por sua vez, Seifter *et al.* (2010) usam os dados dessa plataforma para realizar pesquisas epidemiológicas.

De fato, as áreas da ciência médica e da tecnologia de informações são as que mais utilizam dados provenientes desse ambiente do Google. Schootman *et al.* (2015), por exemplo, debatem sobre a utilidade dessa plataforma para descobrir graus de interesse em relação à exames de câncer Nuti *et al.* (2014) fazem um artigo de revisão sistemática das publicações que usam os indicadores de tendências do Google para pesquisas de serviços de saúde (*health care*) e (JUN e colab., 2018) fazem algo semelhante em relação a tais dados na ciência como um todo.

A ciência política também não está alheia às vantagens fornecidas por essa ferramenta. Mellon (2013, 2014) tem se dedicado a discutir quando os dados do GT são alternativas boas e ruins para pesquisas interessadas em medir questões de saliência (*issue salience*) político-eleitorais.

Semelhantemente, Connor *et al.* (2019) propuseram utilizar, de forma complementar, dados de tendências do Google para medir tópicos relacionados à desigualdade de renda e viés racial nos EUA. Ademais, Walker (2019) utilizou dessa mesma natureza de dados como *proxy* para interesse em relação à liderança política.

Como se pode perceber, a inserção do GT nas ciências parece ser algo cada vez mais aceito. No entanto, ao empregar tais indicadores, cada um desses pesquisadores supracitados tem clareza acerca da natureza dos dados e fazem ressalvas quanto ao uso dos mesmos em seus objetos de pesquisa. Nesse sentido, embora isso seja algo particular à área em que pesquisadoras e pesquisadores estão inseridas e inseridos, há uma série de ressalvas e limites em comum que devem ser destacados.

Introduzido em 2006 e reformulado em 2012, o GT é hoje a maior plataforma de dados sobre tendências dos usuários em pesquisas na internet; estimando-se haver 5,5 bilhões de consultas diárias e 167 bilhões mensais (JUN; YOO; CHOI, 2018). Ele é capaz de fornecer os dados mais recentes sobre as tendências do tópico pesquisado e uma série temporal iniciando em 2004 (JUN; YOO; CHOI, 2018; NGHIEM *et al.*, 2016). Vale mencionar que, em certos casos, o ano de 2004 pode conter dados de baixa qualidade, ficando à cargo do pesquisador analisar e decidir se vale a pena ou não retirá-lo da amostra (MELLON, 2013).

O primeiro e principal ponto a se destacar em relação aos dados obtidos pelo GT está relacionado com a sua escala de construção. Os números são convertidos em uma escala que varia entre 0 e 100. Em resumo, não temos acesso aos valores absolutos das pesquisas, uma vez que eles são transformados para valores relativos (algo semelhante à escala percentual). Assim, quanto mais pessoas pesquisaram determinado tópico, mais próximo do 100 a observação fornecida será. E quanto menos consultas o tópico obteve, mais próximo do 0

será o valor apresentado (MELLON, 2013, 2014; NUTI *et al.*, 2014; SCHOOTMAN *et al.*, 2015; SEIFTER *et al.*, 2010; WALKER, 2019; YU *et al.*, 2019).

Convém ressaltar que o valor zero não significa necessariamente a ausência absoluta de interesse, mas um grau insignificativo de pesquisas se comparado aos valores maiores. Com efeito, essa escala pode trazer sérios problemas e complicações, uma vez que possui relativa carga de pressupostos matemáticos que precisam ser lembrados em caso dos dados serem aplicados em modelagem de testes estatísticos mais complexos (SEIFTER *et al.*, 2010).

Um segundo ponto de atenção é lembrar que os dados coletados são frutos de buscas de milhares de usuários e não feitos “sob encomenda” para utilização científica. Por isso, a sua natureza possui forte carga ambígua e um mesmo tópico pode conter uma dezena de significados que, devem, por sua vez, serem analisados e, se for o caso, retirados da fase de coletas (MELLON, 2013; NGHIEM *et al.*, 2016). Uma alternativa (não livre de problemas) é utilizar lógicas boolianas ao pesquisar o objeto de interesse na plataforma. Assim, é possível pesquisar pelo tópico Mercosul e Unasul sem incluir referências ao Parlasul do seguinte modo: Mercosul + Unasul – Parlasul.

O terceiro ponto crítico a se ter em mente está intrincado com a questão supramencionada e se refere ao alcance da representatividade dos dados coletados. Primeiro, é necessário entender que existem diferenças sociais, econômicas e culturais nos usos da internet dentro e fora dos diferentes países (MELLON, 2013). Nem todos têm acesso frequente à internet e um mesmo termo de pesquisa pode apresentar diferentes significados entre os usuários.

Desse modo, é necessário agir com cautela ao tentar fazer generalizações com base apenas na amostra disponibilizada pelo Google, já que a mesma pode não ser

representativa da população que está sendo pesquisada (SEIFTER *et al.*, 2010). Nesse sentido, generalizações podem ser feitas se houver outras fontes de dados que arregimentem os indicadores de tendência do Google. Em caso negativo, convém especificar que a pesquisa utiliza dados de forma exploratória ou com o intuito de gerar hipóteses futuras (GERRING, 2012; NGHIEM *et al.*, 2016).

Há também determinados pontos específicos que são próprios à natureza estatística dos dados coletados. Nesse aspecto, estudar um pouco sobre séries temporais, a questão da sazonalidade e da não-estacionariedade é importante para caso os dados sejam aplicados em testes estatísticos de correlação e/ou de causalção específicos (MELLON, 2014).

Por último e, talvez, a principal questão que precisa ser refletida pelo pesquisador diz respeito à necessidade dele buscar encontrar formas de validar os dados obtidos. Para tanto, é necessário tentar encontrar outras fontes de informações e, assim, fazer cruzamentos analíticos. Ademais, buscar realizar análises qualitativas, revisões históricas, reflexões teóricas. Acerca dessa questão, recomendamos a leitura do artigo do Mellon (2014). Nele, há uma seção detalhada com um *framework* pormenorizado de como garantir dados válidos e confiáveis. Cabe ressaltar, porém, que a validação dos dados depende também da criatividade do pesquisador e, acima de tudo, da disponibilização pública do trabalho para que, assim, seja possível garantir um grau adequado de reprodução e replicação do saber científico (JANZ, 2015; PARANHOS *et al.*, 2014).

Para assegurar níveis adequados de replicação, é preciso registrar e fornecer, do modo mais transparente possível, todo o tracejado por trás da obtenção dos resultados obtidos (KING *et al.*, 1994). Nesse sentido, o GT também facilita o trabalho do pesquisador, uma vez que os arquivos baixados por ele apresentam duas

características ideais. Primeiro, cada tipo de informação está reunido em um único arquivo de banco de dados. A priori, isso aumenta o nível de facilidade de replicação de informações específicas, já que cada uma delas foi disponibilizada de forma individual por um arquivo em formato CSV.

Segundo, cada um dos bancos de dados fornecidos pelo Google apresentam, em si, informações claras sobre o termo pesquisado, a categoria selecionada, o país e o intervalo temporal abrangido nos dados. Por essa razão, caso o analista decida modificar o banco original, recomendamos que os arquivos do Google sejam disponibilizados inalterados em conjunto com a versão reestruturada. Por fim, há dezenas de plataformas públicas e livres para o fornecimento dos dados da pesquisa, de todo modo, sugerimos verificar o Consórcio de Informações Sociais (CIS) da USP⁹ e o Projeto Dataverse¹⁰.

Haja vista, esperamos ter chamado a atenção do leitor para a necessidade de empregar dados do Google Trend de forma cautelosa. Como em toda e qualquer espécie de dados, há limites, pressupostos teóricos e matemáticos, desvantagens, e pontos a serem refletidos de forma crítica pelo pesquisador. Urge que se saiba o que se está utilizando e para que propósito, de modo que seja assegurada a validade e a confiabilidade da pesquisa realizada.

No caso do GT, é primordial saber as implicações da escala relativa para os testes estatísticos, os atributos por trás da natureza dos dados coletados (qual o perfil do usuário brasileiro de internet?), e a relevância em incorporar, na medida do possível, um desenho de pesquisa misto que triângule e compare dados de fontes diversas sobre o objeto de interesse. Então, tendo tomado ciência das principais questões e implicações teóricas por trás da utilização dos indicadores de tendência do Google, a

9 Link de acesso: <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/>

10 Link de acesso: <https://dataverse.harvard.edu/>

próxima seção traz detalhadamente as formas de coleta de dados e exemplos que demonstram a aplicabilidade dos mesmos nas pesquisas de PEB.

4. Usando o ‘google trends’ para estudar a peb: exemplo prático

Cientes de quais são os limites, desafios e oportunidades ao utilizarmos uma ferramenta como o GT para analisar as Relações Internacionais, como um todo, e a Política Externa Brasileira, em particular, podemos partir para um exemplo de pesquisa na prática. Nesse aspecto, imaginemos que estamos interessados em explorar e descrever quais são as particularidades sociais, entre Brasil e Argentina, quanto ao interesse em relação ao Mercosul.

Como na maior parte das investigações acadêmicas, é necessário esquematizar um desenho de pesquisa que possua relevância científica, apresente um problema abordável, objetivos claros e forte revisão da literatura (KING *et al.*, 1994). Satisfeitas essas condições, é necessário refletir sobre modos de operacionalização. No nosso caso, desejamos saber quais semelhanças e diferenças entre Brasil e Argentina quanto ao tema do Mercosul. Como se nota, as unidades de análise seriam ambos os países e o objeto de estudo o Mercosul. Usaremos, então, esses atributos como parâmetros iniciais da coleta de dados. Vejamos como fazer isso no GT¹¹. Para tanto, é recomendável analisar as telas demonstradas por meio da figura 1.

Ao iniciar a página do GT será visto algo muito próximo à imagem mostrada no quadrante A (parte superior e esquerda) da figura 1. Na barra central de pesquisa digitamos o nosso termo de interesse, a palavra Mercosul. Como se percebe, a plataforma sugere uma série de possibilidades categóricas relacionadas

com essa busca. Após explorar todas as sugestões, selecionamos a opção que indica que estamos buscando coletar dados para o assunto “Mercado Comum do Sul – Bloco comercial”. Perceba, também, que estamos, primeiro, interessados nos resultados para o Brasil. Caso fosse diferente, poderíamos trocar o país através da caixa de seleção superior, próxima a tela de login do usuário.

Tendo selecionado os critérios iniciais da coleta de dados, podemos seguir para a próxima tela, demonstrada na figura 1 através do quadrante B (parte superior e direita). Aqui, é possível visualizar os principais resultados da busca, modificar parâmetros da mesma e coletar, de fato, os dados. Convém lembrar que essa fase é, de longe, a mais importante para se obter uma pesquisa com alto nível de validade e de representatividade dos dados.

Portanto, sugerimos que, antes de salvar os dados já disponíveis, o pesquisador interessado dedique uma parte considerável de seu tempo explorando as possibilidades dessa tela, verificando possíveis fatores *confounders* e refletindo se o que está sendo mostrado representa, de fato, o que se busca medir. Primeiramente, caso seja de interesse comparar países, já se torna possível, nessa mesma tela, inserir uma unidade de comparação. Basta lembrar de inserir o respectivo termo no idioma oficial do país desejado.

Na verdade, o pesquisador pode optar por realizar buscas de cada país individualmente e, depois, agregar os bancos de dados obtidos ou já inserir um segundo país para comparação. Não há melhor abordagem aqui, dependendo mais das preferências pessoais do analista e da quantidade de países a serem comparados (sendo possível, no máximo, cinco). Para facilitar a visualização das telas da plataforma, usamos a primeira abordagem. Sendo que os mesmos passos mostrados para obter dados do Brasil aqui foram aplica-

dos para a coleta da Argentina.

Como mencionado anteriormente, o quadrante B é a principal tela de coleta de dados. Aqui, é possível escolher o país dos quais os dados serão obtidos e até mesmo delimitar uma região específica dentro do país. Há também uma caixa de seleção que nos permite escolher o intervalo temporal dos dados, indo de 2004 até o momento atual da pesquisa. Nesse sentido, os dados são agregados de forma semanal. Pode-se, inclusive, selecionar uma categoria específica, algo fundamental para termos ambíguos e densamente associados com os mais diversos assuntos. Por fim, é também possível definir se o pesquisador deseja incluir resultados gerais ou pesquisas direcionadas com um meio específico, como imagens, notícias e até padrão de buscas no *Youtube*.

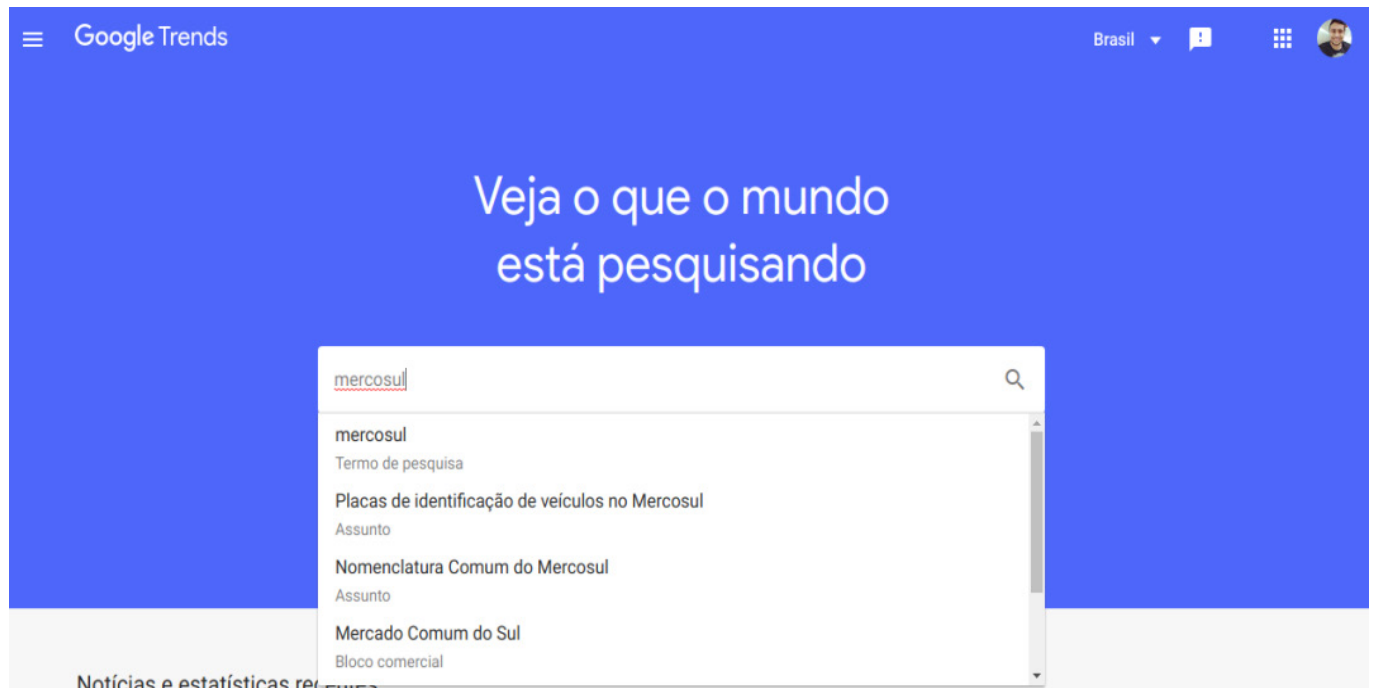
Definido cada um desses critérios, a plataforma já fornece um gráfico de evolução temporal. Provém daqui o primeiro banco de dados. Para obtê-lo, basta apenas pressionar o botão que equivale a uma seta para baixo. Em instantes, estará disponível no computador um arquivo no formato CSV com os indicadores desejados. Mais abaixo da tela, estão resultados por sub-região (quadrante C – esquerda inferior). Com eles, é possível descobrir quais unidades geográficas procuraram mais e menos o assunto da pesquisa. Esse é, a propósito, um ótimo indicador de quais regiões se interessam mais ou menos por assuntos relacionados à PEB e RI. A coleta dos dados se dá de forma semelhante à anterior.

Por fim, conforme indicado pelo quadrante D (direita inferior), ainda é possível obter quais assuntos estavam mais correlacionados com o termo da pesquisa e também quais consultas os usuários realizaram a partir do tópico de interesse inicial. Apesar de sutil, a diferença é importante. No primeiro caso, podemos obter os assuntos que estavam mais associados com

o termo buscado, ao passo que, no segundo, podemos verificar quais foram as consultas feitas a partir do tópico inicial. Ambos os resultados, mostram duas tendências: a) os assuntos relacionados que são mais frequentes; e, b) os assuntos com uma aumento de interesse repentino. Dados que, por sua vez, são fundamentais para os interessados em determinar padrões de estabilidade e instabilidade em relação ao termo pesquisado. Novamente, a coleta de dados é feita como as das vezes anteriores, bastando pressionar o botão indicador de seta pra baixo.

Figura 1 – Principais Telas do GT

QUADRANTE A



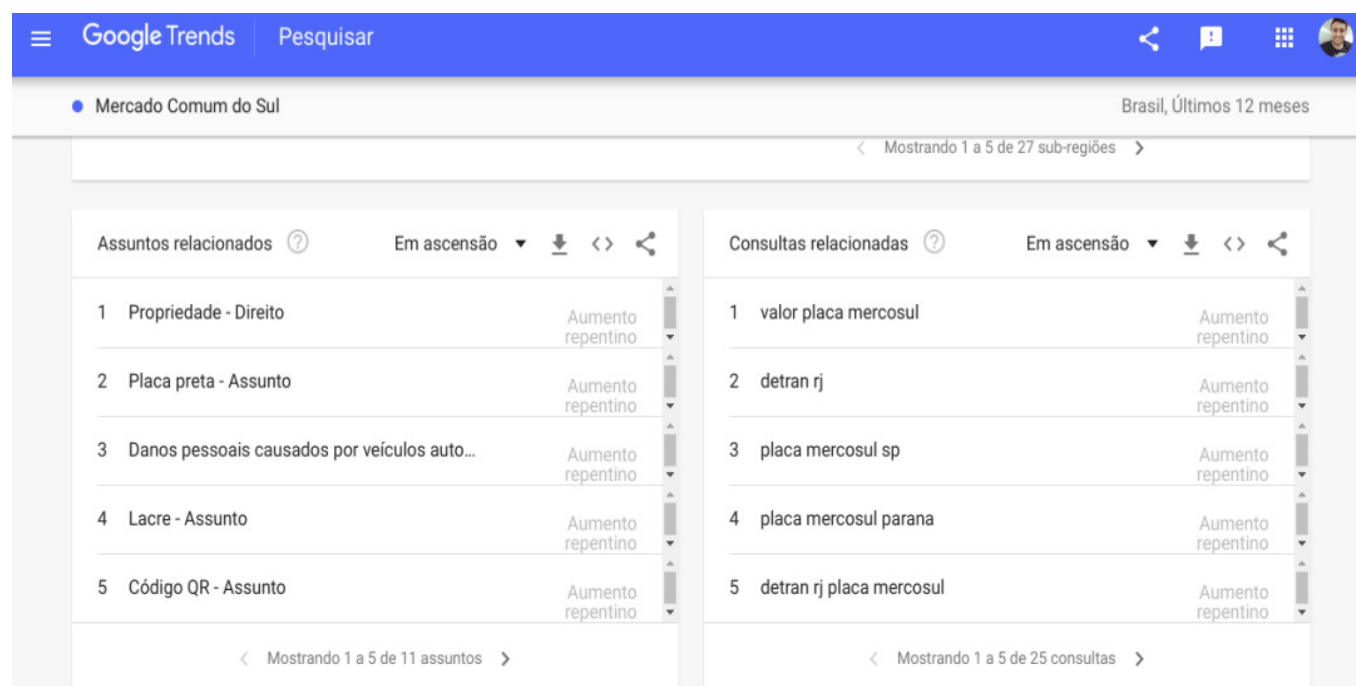
QUADRANTE B



QUADRANTE C



QUADRANTE D



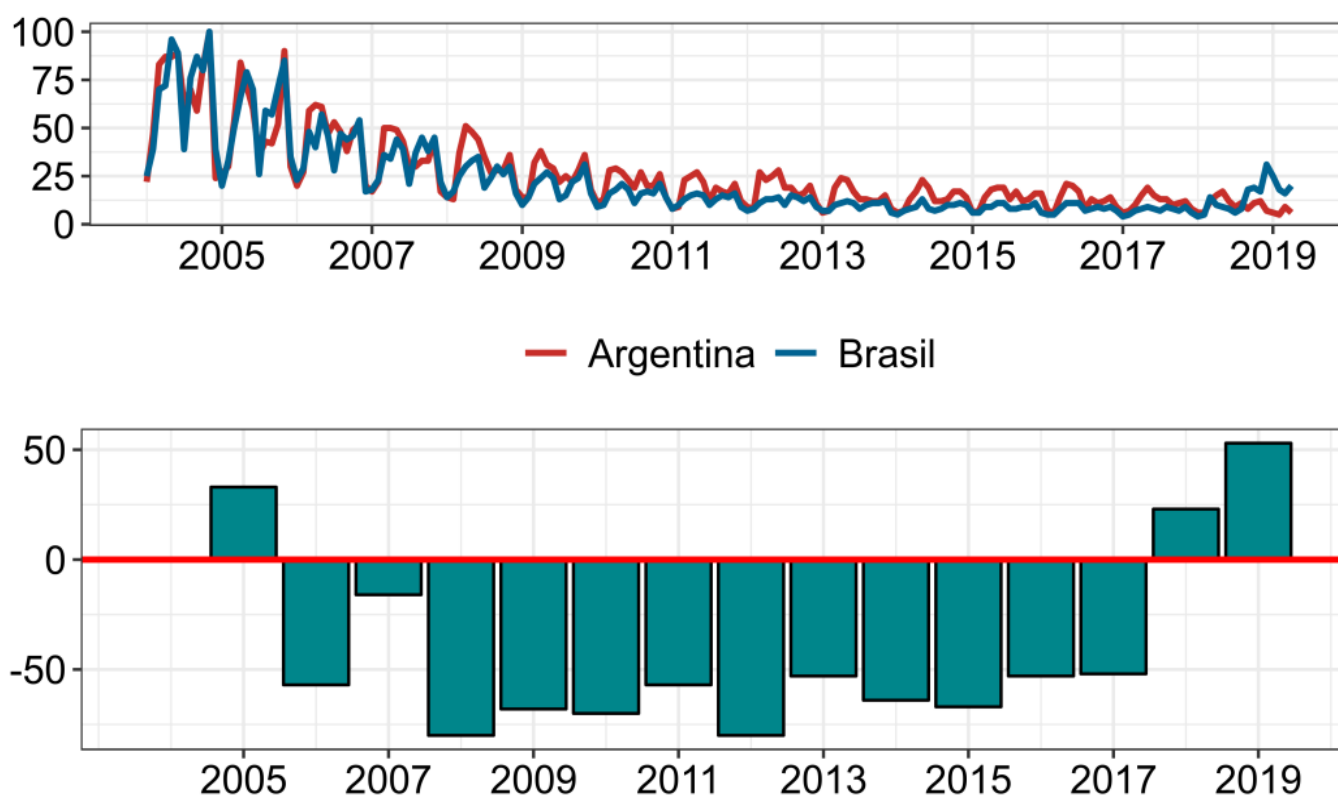
Fonte: Google Trends (<https://www.google.com/trends>).

Os dados de frequência e de avanço repentino dos assuntos são bastante interessantes. Ao pesquisar pelo Mercosul, por exemplo, é de se esperar que outros tópicos e categorias estejam correlacionados com o bloco sul-americano. Nesse sentido, o GT dá conta de mostrar quais são esses termos que estão, de forma constante e densa, associados com o termo da pesquisa, mas vai mais além: fornece também assuntos e tópicos que, embora não comumente associado com a busca, de forma repentina começou a chamar atenção dos usuários por algum motivo. Como se nota, esses indicadores são bem importantes para os investigadores interessados em estudar momentos de crise ou de choques exógenos que possam interferir no objeto e, por consequência, no interesse da sociedade, em geral.

Finalizado o *download* de todos os indicadores de interesse, o próximo passo é realizar a análise dos dados. Esse é um ponto particular que depende mais dos objetivos do desenho do pesquisador e da ferramenta que

prefere utilizar. Em geral, há uma diversidade enorme de instrumentais aqui. Dentre eles, destacamos os gratuitos e de acesso livre, como: LibreOffice Calc, PSPP, R + RStudio, Python + PyCharm.

A partir daqui, as formas de procedimento se multiplicam, uma vez que cada investigador de acordo com seu objeto e objetivos de pesquisa poderá direcionar a utilização dos dados obtidos da forma que melhor convém. Portanto, vejamos quais seriam os resultados que podemos obter ao utilizar os dados baixados na nossa pesquisa simulada sobre especificidades sociais de brasileiros e argentinos em relação ao Mercosul. Os resultados apresentados, a partir de agora, foram gerados graças ao R e ao RStudio com pacotes contidos no Tidyverse. Dessa maneira, primeiramente, vejamos o quanto e quando ambas as sociedades se interessaram por pesquisar pelo Mercosul na internet, ou seja, em quais momentos o bloco sul-americano se tornou mais e menos saliente. Para tanto, segue o gráfico 1:



Fonte: Elaboração do autor com dados do Google Trends.

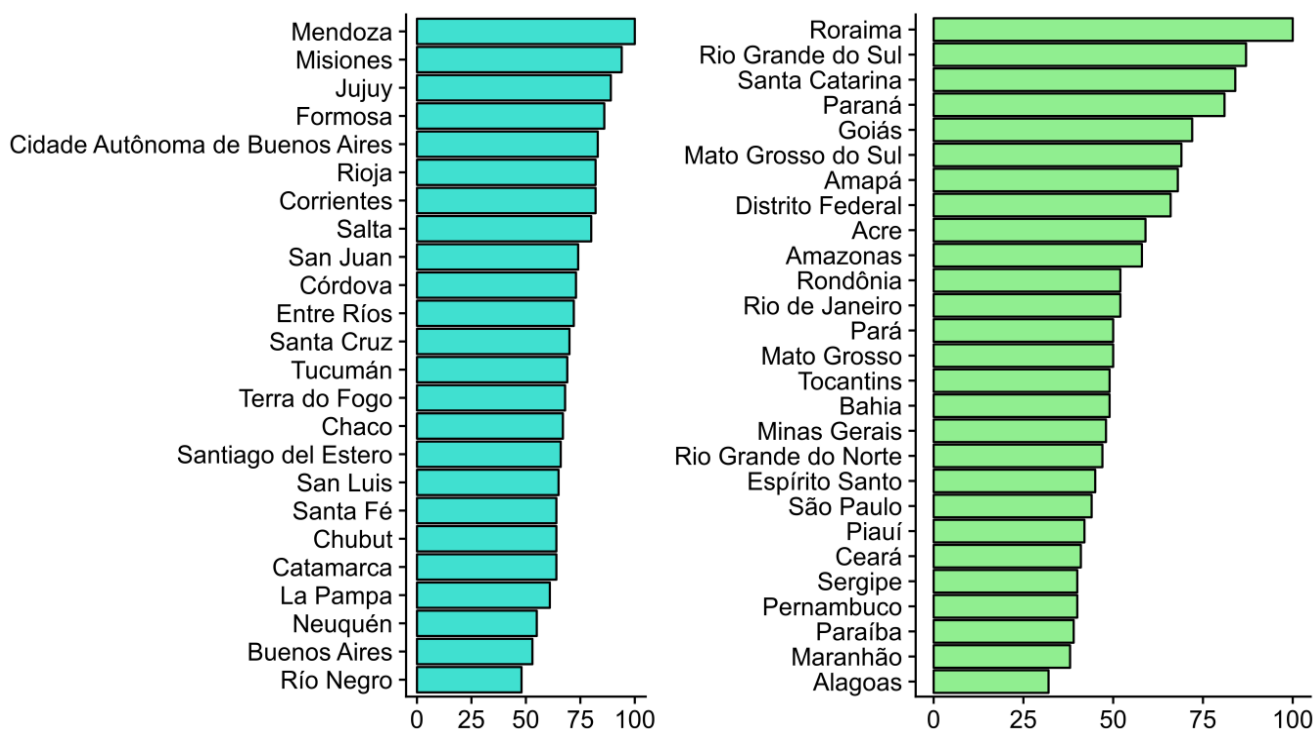
O gráfico 1 condensa duas figuras. Na parte superior, vemos, em escala proporcional específica do GT, duas séries temporais. Em azul, temos os valores para o Brasil e, em vermelho, temos os valores indicativos da Argentina. Os dados aparentam mostrar que ambos os países possuem mais proximidade do que distanciamento ao pesquisarem pelo Mercosul. Em geral, o grau de procura é baixo (Argentina: média (25,6), mediana (19), desvio padrão (19,8); Brasil: média (22,3), mediana (14), desvio padrão (20,3)). Há, porém, períodos de grande pesquisa, com destaque para os anos de 2004 e 2005, em que a escala proporcional variou entre 80 e 100. Outra questão interessante é que as duas séries temporais praticamente seguem juntas, apresentando alto grau associativo.

Considerando que ambas as linhas temporais seguem de modo muito próximo, convém verificar quando elas se equivalem perfeitamente ou se distanciam mais. Isso está informado na parte inferior do gráfico 1. Ele foi construído a partir da seguinte lógica: agregamos através da soma todos os valores para cada ano (sendo

que o valor máximo passa de 100 (na escala do Google) para 1200) e diminuimos os valores do Brasil pelos da Argentina. No gráfico 1, a linha em vermelho demarcada no valor zero do eixo Y simboliza equivalência total de valores. Resultados positivos significam que o Brasil buscou mais do que a Argentina, ao passo que resultados negativos apontam para situação reversa. Em 2004, os valores foram iguais. Com exceção de 2005, 2018 e 2019, todas as barras demonstram que a Argentina tendeu a pesquisar mais pelo Mercosul do que o Brasil. É válido, entretanto, lembrar que essa prioridade é residual, uma vez que a escala resultante vai apenas de -50 a 50, sendo que os valores possíveis de incongruência poderiam variar de -1200 a 1200.

A plataforma não apenas permite coletarmos a saliência agregada do país, mas também a frequência relativa em que regiões (e até mesmo subregiões) buscaram pelo tópico de pesquisa. Nesse aspecto, o gráfico 2 demonstra e compara as regiões brasileiras e argentinas e ordena as que mais e menos se interessaram por pesquisar na plataforma do Google pelo Mercosul.

Gráfico 2: Frequência Proporcional de Buscas pelo Mercosul por Regiões



Fonte: Elaboração do autor com dados do Google Trends.

Em azul, estão as subdivisões geográficas referentes à Argentina, ao passo que, em verde, estão os Estados brasileiros. No primeiro caso, percebemos que Mendoza, Misiones e Jujuy foram os locais que mais pesquisaram sobre o Mercosul, ao passo que Neuquén, Buenos Aires e Rio Negro os que menos procuraram. Em termos descritivos, a média de pesquisas da Argentina foi 72 (mediana de 69,5) e desvio padrão de 12,8.

Quanto ao Brasil, Roraima foi o Estado que mais pesquisou sobre o Mercosul, seguido pelo Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Em paralelo, Pernambuco, Paraíba, Maranhão e Alagoas foram os que menos apresentaram interesses de pesquisa em relação ao bloco. Em termos descritivos, a média de pesquisas do Brasil foi 55,6 (mediana de 50) e desvio padrão de 17,2). Números que mostram que o Brasil tende a se interessar menos do que a Argentina em pesquisar pelo Mercosul.

Com efeito, o GT permite ir ainda mais além, sendo possível descobrir, para cada uma dessas unidades regionais, quais foram as respectivas subunidades responsáveis por mais ou menos pesquisas em relação ao termo de interesse. Por exemplo, no caso brasileiro, verificamos que, em Alagoas, apenas uma cidade esteve interessada em pesquisar pelo Mercosul que foi a capital Maceió (recebendo, portanto, valor 100 na escala relativa do GT). De modo análogo, em Roraima, a única cidade através da qual partiram buscas pelo bloco sul-americano foi Boa Vista (valor 100), também capital do estado. Por outro lado, no Rio Grande do Sul, o quadro de cidades interessadas é bem mais diversificado. Uruguaiana (100) foi a unidade territorial que mais pontuou em buscas no GT. Em seguida, está Gravataí (72), depois Bento Gonçalves (52) e Santa Cruz do Sul (50). A capital, Porto Alegre, apresentou um valor relativamente baixo de interesse, 43.

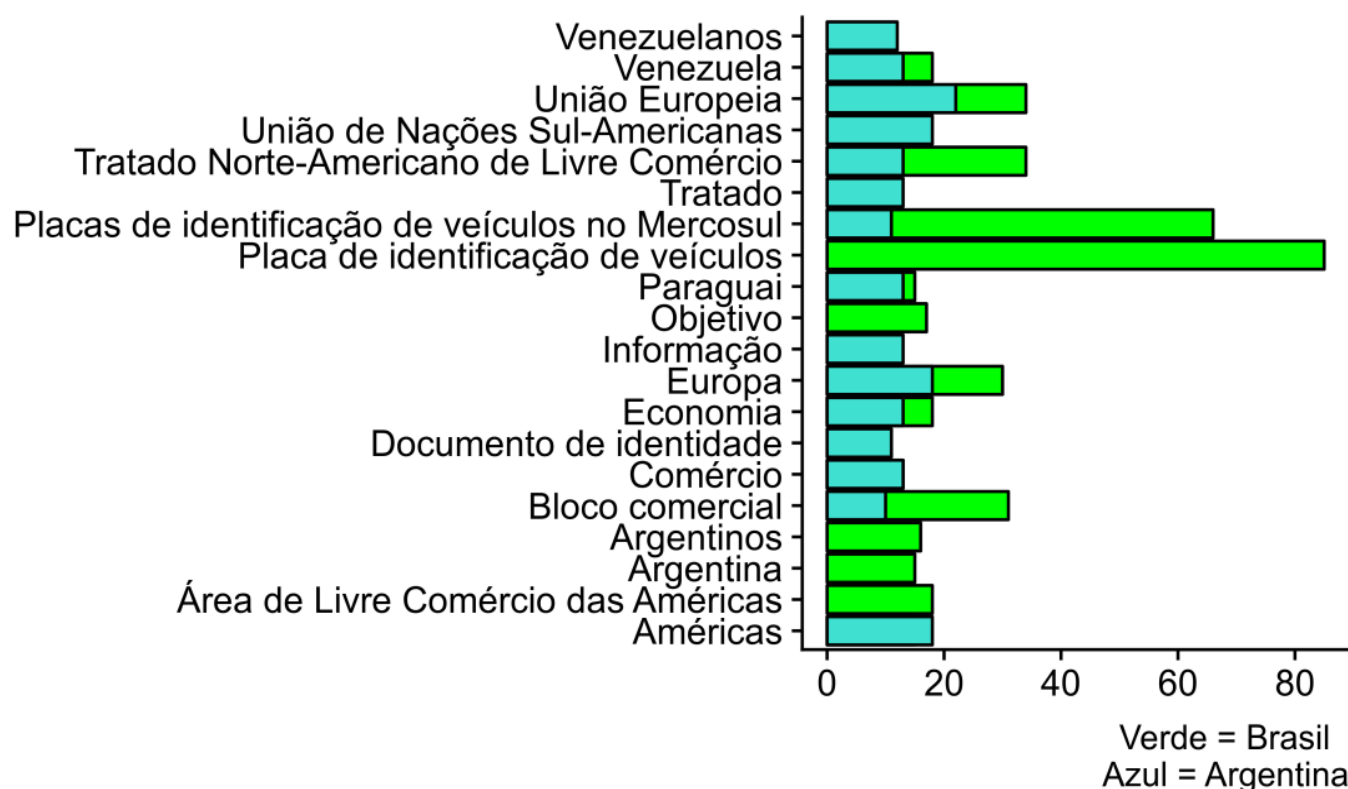
No caso da Argentina, em Mendoza, as cidades mais interessadas em pesquisar sobre o Mercosul foram

Maipú (100), própria Mendoza (100), Las Heras (89), San Martín (81), Godoy Cruz (79) e San Rafael (76). Em Rio Negro, unidade regional mais desinteressada conforme demonstra o gráfico 2, a cidade com um padrão de busca mais alto foi Bariloche (100), também a única cidade interessada dessa região.

Da forma como se apresentam, esses dados podem servir de excelentes indicadores para o pesquisador que está interessado em descrever e/ou explicar a variação geográfica e demográfica por trás do conhecimento ou desconhecimento em relação à assuntos que envolvem a seara internacional. Nesse quesito, o GT serve de plataforma apropriada para que tentemos acumular indicadores sobre quais foram as unidades regionais mais e menos interessadas em temas específicos e quais são as semelhanças e as diferenças que prevalecem em cada uma das unidades. Seria, portanto, mais uma forma de testar se distância geográfica, nível de escolaridade, índice de desenvolvimento humano, índice de desigualdades sociais e de renda (a exemplo do coeficiente de GINI), partidos políticos e tendências ideológicas, número de cursos em relações internacionais nas cidades, entre outras dezenas de variáveis possíveis explicam ou não o maior ou menor interesse de uma determinada região em pesquisar pelo Mercosul na internet.

Para além disso, os indicadores de tendência do Google dão conta de registrar e contabilizar quais foram os assuntos (e também as consultas) que mais estiveram correlacionados com o termo de interesse, no nosso caso o Mercosul. Isso, por sua vez, torna possível saber camadas temáticas de interesse em relação ao bloco. Nesse sentido, segue o gráfico 3.

Gráfico 3: Assuntos Relacionadas com o Mercosul por País



Fonte: Elaboração do autor com dados do Google Trends.

Como se percebe, há assuntos relacionados ao Mercosul que são comuns nas pesquisas tanto da sociedade brasileira (em barras verdes) da sociedade argentina (em barras azuis), por exemplo: Venezuela, tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), placas de identificação de veículos no Mercosul, Paraguai, Europa e União Europeia, economia e bloco comercial. Simultaneamente, também há assuntos relacionados apenas com as buscas brasileiras, como saber acerca do objetivo do Mercosul, da Argentina e da Área de Livre Comércio das Américas. E, por fim, assuntos relacionados apenas com buscas argentinas, tais quais os venezuelanos, União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), Américas, comércio e identidade.

Para além dessa dimensão mais associada com os assuntos relacionados ao Mercosul que são mais procurados, também é possível acrescentar dados sobre as pesquisas relacionadas ao projeto sul-americano que tiveram, seja por qual razão, um crescimento repentino de buscas.

Exemplifiquemos com o caso da sociedade brasileira. Segundo o Google, consultar por placas do Mercosul sofreu um elevado aumento. O motivo, como suspeitamos, está na implementação da lei brasileira em relação a esse tópico. Semelhantemente, procurar pela relação entre a Venezuela e o Mercosul também apresentou um padrão inconsistente com os parâmetros normais. Novamente, o provável motivo está nos novos rumos que a Política Externa Brasileira tem tomado perante a crise cada vez mais aprofundada do regime venezuelano, fato que faz com que assuntos relacionados com a Venezuela se torne uma consulta muito mais discutida, necessária e saliente entre os usuários brasileiros.

Haja vista, esses são alguns poucos exemplos de indicadores possíveis de ser coletados através da plataforma disponibilizada pelo Google. Na verdade, há centenas de possibilidades de análise que dependem diretamente dos objetivos do pesquisador, de seu tema de pesquisa, da natureza das buscas e de sua profundidade analí-

tica. Esperamos, portanto, ter fornecido um primeiro e rápido caminho de acesso¹² para a maior utilização de dados empíricos na pesquisa de Relações Internacionais, em geral, e PEB, em particular.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, o artigo buscou cumprir com dois objetivos principais. Primeiro, debater sobre a relevância de incorporarmos dados empíricos nas análises de Política Externa Brasileira. Segundo, comentar sobre vantagens e desvantagens ao se utilizar o Google Trends para coletar dados e inferir determinadas características do objeto em estudo. No primeiro caso, demonstramos que a escassez de dados no subcampo da Política Externa Brasileira tem dupla motivação. Por um lado, não se pode negar que a própria natureza da PEB apresenta diversos constrangimentos e dificuldades ao analista encontrar e incorporar dados que são facilmente disponibilizados em outras áreas do conhecimento. Por outro lado, não se pode negar que há uma importante gama de evidências disponíveis que são subutilizadas.

Como forma de minimizar, ainda que parcialmente, essa subutilização de dados, o segundo objetivo desse artigo foi demonstrar, na prática, como é possível empregar dados do Google Trends em pesquisas sociais e, mais especificamente, na PEB. Como em toda base de dados, antes de coletar e utilizar os indicadores fornecidos, é preciso que o usuário tenha em mente quais são os riscos, pressupostos e benefícios de sua utilização. Portanto, elencamos e comentamos acerca dos principais e só então demonstramos, através da simulação de uma pesquisa sobre o Mercosul na sociedade brasileira e argentina, como utilizar dados dessa base.

Tendo chegado, então, à leitura final desse artigo, esperamos que o leitor tenha ficado, se não satisfeito, ao menos interessado em acessar à plataforma do GT e refletir se ela tem ou não algo a acrescentar em seus trabalhos analíticos. Conforme amplamente discutido, os indicadores coletados dessa ferramenta possuem sérios limites e *trade-offs* que precisam ser levados em consideração. Com efeito, essa não é a única (e talvez não seja a melhor) plataforma de coleta de dados virtuais, nem se propõe a ser isso. No entanto, eles já são satisfatoriamente usados em muitas áreas do fazer científico e são uma boa forma de complementar outros achados empíricos, bem como meios de explorar, descrever e construir novas hipóteses. De todo modo, acreditamos que ela pode servir de porta de acesso inicial ao complicado, mas instigante mundo da análise de dados.

12 Para detalhes mais técnicos e extensos em relação ao funcionamento e aos atributos do Google Trends sugerimos acessar o seguinte link: <https://support.google.com/trends/?hl=pt-BR#topic=6248052>.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAMPOS, Cinthia Regina. (2015), "O labirinto metodológico das Relações Internacionais: dilemas e potenciais saídas", *Revista Política Hoje*, v. 24, no. 2: 47–72.
- CONNOR, Paul et al.. (2019), "Income inequality and white-on-black racial bias in the united states: evidence from project implicit and Google Trends", *Psychological Science*, v. 30, no. 2: 205–202.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (2012), "O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários", *Contexto Internacional*, v. 34, no. 1: 311–355.
- FUNAG. (2016), *Estatísticas para o estudo das Relações Internacionais*. Brasília, Funag.
- GANDOMI, Amir; Haider, Murtaza. (2015), "Beyond the hype: Big data concepts, methods, and analytics", *International Journal of Information Management*, v. 35, no. 2: 137–144.
- GERRING, John. (2012), "Mere description", *British Journal of Political Science*, v. 42, no. 4: 721–746.
- JANZ, Nicole. (2015), "Bringing the gold standard into the classroom: replication in university teaching", *International Studies Perspectives*, v. 17, no. 4: 1–16.
- JUN, Seung-Pyo; YOO, Hyoung Sun; CHOI, San. (2018), "Ten years of research change using Google Trends: from the perspective of big data utilizations and applications", *Technological Forecasting and Social Change*, v. 130, no. SN: 69–87.
- KAPLAN, Andreas M.; HAENLEIN, Michael. (2010), "Users of the world, unite! The challenges and opportunities of social media", *Business Horizons*, v. 53, no. 1: 59–68.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. (1994), *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, Princeton University Press.
- MAGER, Astrid. (2019), "The politics of big data: big data, big brother?", *Information, Communication & Society*, v. SN, no. SN: p. 1–3.
- MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. (2013), "Leaving theory behind: why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations", *European Journal of International Relations*, v. 19, no. 3: 427–457.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al.. (2016), "What does the field of International Relations look like in South America?", *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, no. 1: 1–31.
- MELLON, Jonathan. (2014), "Internet search data and issue salience: the properties of Google Trends as a measure of issue salience", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, v. 24, no. 1: 45–72.
- MELLON, Jonathan. (2013), "Where and when can we use Google Trends to measure issue salience?", *PS: Political Science & Politics*, v. 46, no. 2: 280–290.
-

- MILANI, Carlos et al.. (2015), Atlas da política externa brasileira. Ciudad Autónoma de Buenos Aires/Rio de Janeiro, CLACSO/EDUerj.
- NGAI, Eric W.T.; TAO, Spencer S.C.; MOON, Karen K.L. (2015), "Social media research: theories, constructs, and conceptual frameworks", *International Journal of Information Management*, v. 35, no. 1: 33–44.
- NGHIEM, Le T. P. et al.. (2016), "Analysis of the capacity of Google Trends to measure interest in conservation topics and the role of online news", *PLOS ONE*, v. 11, no. 3: 1–12 .
- NUTI, Sudhakar V. et al.. (2014), "The use of Google Trends in health care research: a systematic review", *PLOS ONE*, v. 9, no. 10: 1–49.
- PARANHOS, Ranulfo et al.. (2014), "A importância da replicabilidade na Ciência Política: o caso do SIGOBR", *Revista Política Hoje*, v. 22, no. 2: 213–229.
- SCHOOTMAN, M. et al.. (2015), "The utility of Google Trends data to examine interest in cancer screening", *BMJ Open*, v. 5, no. 6: 1–8.
- SEIFTER, Ari et al.. (2010), "The utility of "Google Trends" for epidemiological research: Lyme disease as an example", *Geospatial Health*, v. 4, no. 2: 1-35.
- WAISBICH, Laura Trajber et al.. (2017), "The transparency frontier in Brazilian foreign policy", *Contexto Internacional*, v. 39, no. 1: 179–200.
- WALKER, Finley W. (2019), Google trends data as a proxy for interest in leadership. 183f. Tese (Doutorado em Educação de Liderança Organizacional) – Faculdade de Educação, Southeastern University.
- WEINGART, Peter. (1999), "Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics", *Science and Public Policy*, v. 26, no. 3: 151–161.
- YU, Lean et al.. (2019), "Online big data-driven oil consumption forecasting with Google Trends", *International Journal of Forecasting*, v. 35, no. 1: 213–223.
-

Parlamento como agente de veto. Análise da política de vetos durante os mandatos de Dilma Rousseff

Alex Dal Gobbo Abi - Universidade Federal do Paraná - UFPR

Lucas Massimo Tonial Antunes de Souza - Centro Universitário Internacional - UNINTER

Resumo

O trabalho visa fazer uma análise da prática de política de vetos no Congresso Nacional. O objetivo é verificar em que medida se sustenta a ocorrência e distribuição dos vetos presidenciais, tomando os governos de Dilma Rousseff como recorte temporal. Nesse sentido, o trabalho inova em questionar: há um padrão para além das prerrogativas institucionais da política de vetos adotada durante os mandatos de Dilma Rousseff e como dimensionar essa relação entre os Poderes Executivo e Legislativo? Utilizando abordagens estatísticas e pesquisa documental confecciona-se um banco de dados sobre cada veto e suas variáveis de modo que possa avaliar se há um consenso da aplicabilidade dos mesmos no Congresso Nacional durante as legislaturas analisadas. Conclui-se que uma fuga nos padrões se evidencia na tomada de decisões a partir do segundo mandato.

Palavras-chave: Relação Executivo-Legislativo; processo decisório; procedimento legislativo; poder de veto, política de vetos.

Abstract

The work aims to make an analysis of the practice of veto policy in the National Congress. The objective is to verify to what extent the occurrence and distribution of the presidential vetoes is sustained, taking the governments of Dilma Rousseff like temporal cut. In this sense, the work innovates in questioning: is there a pattern beyond the institutional prerogatives of the veto policy adopted during the terms of Dilma Rousseff and how to dimension this relationship between the Executive and Legislative Powers? Using statistical approaches and documentary research, a database on each veto and its variables is made so that it can assess whether there is a consensus of their applicability in the National Congress during the legislatures analyzed. It is concluded that an escape from the standards is evident in the decision making from the second mandate.

Keywords: Executive-Legislative Relationship; decision-making process; legislative procedure; veto power, veto policy.

1. Introdução

Quando ocorrem os vetos? E qual a estratégia de quem detém o poder de veto? Numa relação entre Executivo x Legislativo, considera-se o poder de veto como uma prerrogativa fundamental para equilíbrio entre os poderes. Dada a importância do poder Executivo no processo legislativo na aprovação ou não de leis, a menção de veto reforça o conflito entre os poderes. Nesse sentido, a ocorrência do veto como ferramenta política vai depender de algumas variáveis possíveis que possam vir a ser proeminentes na estrutura política ou na interação entre os diversos atores envolvidos (MOYA, 2005).

As variáveis possíveis podem advir do tipo de poder, isto é, se Executivo ou Legislativo; do tipo de propostas, se projetos de leis ou medida provisória ou a depender da temática das propostas, se administrativa, política, social ou econômica. Ou ainda pode ser relevante a questão do poder de quem detém a agenda ou mesmo do tamanho da coalizão e/ou oposição dos partidos no âmbito do governo corrente. Com relação aos atores envolvidos, pode ainda corroborar para a emissão do veto, os líderes de partido distinto, o presidente da Câmara, o relator do processo ou mesmo o Presidente. Percebe-se, portanto vários possíveis fatores que podem influenciar e determinar a aplicação de vetos no processo legislativo.

Com isso a problemática sugerida pelo presente trabalho é analisar a relação Executivo *versus* Legislativo, tratando o parlamento como agente de veto e tendo o recorte temporal verificado durante os Governos de Dilma Rousseff. Embora em contexto o Executivo atue como um personagem dominante é preciso analisar com maior profundidade as etapas do processo legislativo, bem como a distribuição dos vetos e o tipo de ocorrência deferido na Câmara para tal afirmação ser consentida ou não.

Para Moya (2005), a distribuição de poderes no Brasil, favorece à priori a figura do presidente, que detém o poder de agenda e pode avaliar se cada projeto vai entrar ou não em vigor, bem com influenciar sobre suas políticas de gestão. Criado para ser um instrumento que coibisse eventuais abusos do Legislativo, o uso desregrado de tal ferramenta pelo Executivo pode em contrapartida impedir a função de legislar dos parlamentares. Para Mainwaring (1993), no entanto, uma democracia estável no Brasil depende da configuração do presidencialismo combinado com o fortalecimento dos partidos, o que o torna um sistema de governo multipartidário e fragmentado, em que a agenda de políticas do Executivo possa vir a depender de certas concessões para poder que suas leis sejam vigoradas ou não. Em suma, nas etapas do processo legislativo ocorrem divergências entre os poderes e o veto acaba sendo uma possível estratégia política adotada pelos atores no cenário político.

Com isso o objetivo central do trabalho é analisar a prática da política de vetos no Congresso Federal de modo a verificar sob um melhor enfoque, em que medida se sustenta a ocorrência e distribuição de vetos no Parlamento tendo a preocupação em contribuir na ampliação do conhecimento dos fatores explicativos para o fenômeno do veto no processo político brasileiro. Nesse sentido, o trabalho inova em questionar: há um padrão para além das prerrogativas institucionais da política de vetos adotada durante os mandatos de Dilma Rousseff e como dimensionar essa relação entre os Poderes Executivo e Legislativo?

A hipótese deste texto é de que por meio da prática de vetos possa-se mensurar um maior atrito entre os Poderes no processo decisório durante as gestões analisadas, defendendo-se que há uma política de vetos distinta para além de suas premissas institucionais. De modo a verificar a convergência dos vetos no Congresso Nacional, procura-se fazer uma reflexão da relação entre os Poderes e sua relação na prática de emissão de vetos.

A proposição da pesquisa apresentada por este trabalho é um estudo da ocorrência de vetos no Congresso Nacional, utilizando uma metodologia quantitativa por meio de análise estatística. O levantamento documental e bibliográfico é de literatura abrangente sobre vetos, enquanto que os dados estatísticos serviram para operacionalizar as ocorrências de veto. As fontes foram consultadas nos sites oficiais da Câmara Federal, Senado Federal e do Congresso Nacional.

Desta forma a coleta de dados se deu das fichas de tramitação dos vetos, bem como das atas das sessões conjuntas do Plenário, as quais são formadas por meio de notas taquigráficas que formam um banco de dados disponíveis nos diários dos sítios oficiais das Casas Legislativas do Brasil. Este acervo será refinado com o intuito de observar as variáveis que resultaram na ocorrência de vetos no recente processo legislativo brasileiro. Após a coleta dos vetos e inserção em um banco de dados próprio serão observados fatores que resultaram na incidência de vetos por parte do Executivo e posterior reapreciação pelo Congresso Nacional. Tais fatores a serem investigados conferem, por exemplo, o tipo de proposta apresentada, o tema da proposta, a origem do projeto de lei, o partido do autor do projeto, dentre outros.

Desta forma, o presente trabalho divide-se em quatro seções, somadas a esta introdução, mais as considerações finais. Na primeira descrevem-se os trâmites do processo legislativo e os resultados que culminam na adoção e posterior resolução dos vetos. Segue-se a apresentação dos instrumentos utilizados para a coleta de dados que resultaram na confecção do banco de dados conforme recorte temporal da gestão administrativa analisada. Na seção seguinte, apresenta-se a análise do banco de dados sobre os vetos coletados e as impressões tomadas sobre o tipo de ocorrência e distribuição dos vetos. Por fim, com o resultado do trabalho, procura-se mapear algumas dimensões da estrutura política de vetos resultantes do englobamento de poderes durante os governos de Dilma Rousseff.

2. Processo Legislativo e os Vetos

Esta sessão procura descrever os trâmites processuais do legislativo e os resultados que culminam na admissão e posterior resolução dos vetos. Um ponto importante a ressaltar antes de discorrer sobre o veto propriamente dito é diferenciar os termos ‘processo legislativo’ e ‘procedimento legislativo’. O primeiro remete à dinâmica de atos e fatos que procuram disciplinar o jogo político nos sistemas democráticos, ainda que de maneira nem tanto disciplinada pelo direito, em que abrange a realidade desde a demanda da lei até a sua consequente rejeição ou aprovação. Já o segundo se refere à sequência jurídica de tais atos ou fatos que buscam a rejeição ou aprovação de determinada lei como resultado, ou seja, é a sequência de atos que visam normas de acordo com a Constituição. Em outras palavras, processo seria o gênero, o todo, enquanto que procedimento, a espécie, a parte (OLIVETTI, 2007).

Portanto, o procedimento compreende parte de tal processo disciplinado em seu ordenamento jurídico. Nino Olivetti (2007) questiona o leitor sobre o porquê de não examinar direto o procedimento, deixando à parte o encadeamento de ideais e atos que evidenciam a produção legislativa e responde que o fenômeno de se fazer uma lei dificilmente deixa de se constanger pela regra, porque o que acontece de relevante na dinâmica política pode incidir antes, durante ou depois de tal procedimento e finalmente, porque na própria tramitação podem ocorrer outros elementos extra-legislativos.

No tocante ao processo legislativo no Brasil, para consecução de determinada norma ou lei, a mesma segue distintas etapas até sua possível aceitação ou rejeição. A primeira etapa concerne à apresentação de um projeto de lei, o qual, conforme artigo 61 da Constituição pode advir de qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do

Congresso Nacional, ou ainda do Presidente da República, dos Tribunais Superiores, do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República ou por iniciativa popular, no caso um grupo de cidadãos equivalentes a um por cento do eleitorado nacional (distribuídos pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada Estado) (BRASIL, 1988).

A segunda etapa diz respeito à apreciação do projeto pelo Poder Legislativo. Nele tal projeto pode transitar por uma ou mais comissões, por meio da qual se avaliará rejeitando o projeto, acrescentando emendas eventualmente se achar necessário e se aprovado segue em votação no Plenário. No Plenário, em sessão deliberativa em que esteja presente a metade mais um dos parlamentares que integram a Casa, o projeto é votado podendo ser rejeitado ou aprovado¹. Quando aprovado segue para etapa seguinte. A terceira etapa implica a apresentação do projeto aprovado ao Presidente da República, o qual pode incorrer em vetar o projeto caso discorde do mesmo, parcialmente ou total, ou caso aprove o projeto segue tramitação para sanção. Considerando projeto vetado, o mesmo retorna ao Congresso para nova apreciação o que resulta numa quarta etapa. Nela o Congresso poderá manter o veto presidencial ou derrubá-lo. A quinta e última etapa considera a promulgação da lei (MOYA, 2005).

Entretanto, para que uma norma seja promulgada é necessário que as vontades do Poder Executivo e do Congresso Nacional (expresso pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados) expressem seu consentimento. Caso haja rejeição por uma das Casas, o projeto é arquivado. Ressalta-se que mesmo aprovado pelo Congresso Nacional, o projeto de lei depende da deci-

são do Presidente da República, que por sua vez, pode optar por sancionar ou vetar tal projeto (OLIVEIRA; FERREIRA, 1996). A sanção converte o projeto em lei, podendo ser expressa (formal, dentro dos quinze dias subsequentes ao seu recebimento) ou tácita (interpretada como assentida pelo silêncio do presidente passado o prazo de quinze dias). O veto, por conseguinte encerra a oposição do Executivo de projeto para conversão em lei, ou seja, o veto é o contrário da sanção de modo que se torna necessário que haja nova deliberação do Congresso Nacional, sendo que:

Não é suspender a entrada em vigor da lei, já que não é lei o ato que sofre o veto, mas alongar o processo legislativo, impondo a reapreciação do projeto pelo Congresso, à luz das razões da discordância presidencial (FERREIRA FILHO, 1989, p. 51).

A recusa por parte do Executivo, conforme o artigo 66 da Constituição se justifica por dois fundamentos: inconstitucionalidade ou inconveniência política. Inconstitucionalidade, por motivo estritamente jurídico em que coloca o Presidente da República como bastião da Constituição, prevenindo-a de qualquer arranjo que possa resultar de lei inconstitucional dar entrada em vigor. Inconveniência política, por motivos políticos que o torna advogado do interesse público (FERREIRA FILHO, 2002). Os constitucionalistas do século XVIII e XIX, por exemplo, viam o instrumento do veto apenas como defesa do Executivo diante de possíveis tiranias do Parlamento, fomentando-se discussões em se saber se o poder de veto advinha de natureza administrativa ou legislativa (COOLEY, 2002).

Destaca-se nesse ponto, um dado interessante relativo ao caráter do veto que é a sua subordinação para que haja rejeição dependa de maioria qualificada. Enquanto que em Constituições parlamentaristas, como a italiana, por exemplo, prevê nova deliberação por maioria simples, nas Constituições presidencialistas, como

1 Nessa fase de apreciação parlamentar vale destacar ainda o papel da Casa (ou Câmara Revisora), que seria a Casa onde se examinam ou revisam matérias já aprovadas na outra (Câmara ou Senado). Comumente, na tramitação das propostas legislativas, o Senado acaba atribuindo para si, essa função revisora na decisão final sobre o conjunto dos projetos. Para uma discussão mais aprofundada sobre a função revisora das Casas, ver por exemplo (Ricci, 2003; Rubiatti, 2017).

a do Brasil, o veto depende de maioria absoluta, ou seja, para rejeição é necessário um quórum de 257 deputados e 41 senadores (FERREIRA FILHO, 2002). Por conseguinte, como depende de uma maioria muitas vezes difícil de compor, faz com que a figura do Presidente da República logre contar com adeptos suficientes para reiterar suas decisões. O veto torna-se instrumento presidencial que o deixe mais participante do processo legislativo e não tão-somente executor das vontades do Congresso. Logo, o veto é uma estratégia para que o Presidente imponha sua liderança legislativa e ao mesmo tempo um instrumento de barganha com o Congresso que diante de possível rejeição presidencial, faz com que os parlamentares elaborem novos projetos diante dos rejeitados ou que não contrariem os desejos do Executivo (LOEWENSTEIN, 1965).

Outra questão concernente à análise presidencial seria no que tange a aplicação dos vetos totais ou parciais. Totais, como o termo já diz, abrangendo todo o projeto, parcial, apenas parte dele. A necessidade do veto parcial advém de excluir do projeto inconveniências sem que precise extirpar todo o texto. Sua origem remonta na Constituição da Pennsylvânia, em 1873, em que foi adotado com o objetivo de barrar as chamadas “caudas orçamentárias” que consistiam em emendas parlamentares nos projetos de orçamento, as quais não tinham relação alguma com as finanças. Ora, sabendo da urgência nos projetos orçamentários, o Presidente muitas vezes, deixava passar certos projetos com receio de incorrer na paralisia da máquina estatal. Desta forma, o Presidente suportava tais excessos aceitando o mau com o bom. A adoção por outras Constituições de Estados Federados ocorreu em seguida, porém sempre com a pauta orçamentária. Contudo, não logrou êxito no direito federal norte-americano. Já em território brasileiro, se fez precursor de tal medida, os Estados da Bahia, Maranhão e Minas Gerais no início da década de 20 e já em 1926 instituiu-se no direito federal (FERREIRA FILHO, 2002).

À exceção da iniciativa norte-americana, é que o veto parcial no Brasil incide sobre qualquer lei, não apenas de ordem orçamentária. A preocupação incide na extensão da parcialidade, ou seja, que a parte vetada incida sobre texto do projeto que não venha deixar a parte sancionada do projeto incompleto ou ininteligível. Destarte que conforme artigo 66 § 2º: “o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea” (BRASIL, 1988). Um caso atípico ocorreu em 1965, quando então o Congresso havia aprovado projeto de lei sobre o estatuto partidário, em que o texto versava que para que os partidos registrados pudessem conservar sua personalidade deveriam preencher “ao menos uma das condições seguinte: 1- Ter seções organizadas em onze Estados, pelo menos; 2- Ter eleito doze deputados para a Câmara Federal; 3- Ter obtido 3% dos votos nas últimas eleições para a Câmara Federal”. Logo, o Presidente vetou a expressão: “ao menos uma das”, o que sequencialmente foi mantido pelo Congresso e o que era para ser uma exigência alternada para o projeto, tornou-se uma exigência cumulativa (FERREIRA FILHO, 2002).

Não se pode denotar caráter negativo ao veto parcial, uma vez que o mesmo não é uma rejeição definitiva tal qual o veto total, porém sua recusa remete ao reexame por parte do Congresso, alongando o processo para uma nova apreciação das discordâncias presidenciais. Todavia, o restante do projeto que foi sancionado, logo é promulgado e se torna lei após a publicação antes mesmo da votação da parte vetada, ou seja, não se espera o desfecho do mesmo no Congresso. Na sequência, sendo o veto rejeitado pelo Congresso, o projeto retorna ao Presidente para promulgação (promulgaria algo que anteriormente não havia sancionado). O prazo que o Presidente tem para manifestar o veto é de 15 dias após o recebimento do projeto, conforme artigo 66 § 1º (BRASIL, 1988), ou incorrerá na sanção tácita em que o silêncio do Presidente consente na aprovação do projeto de lei. O parecer expresso é o ato formal que

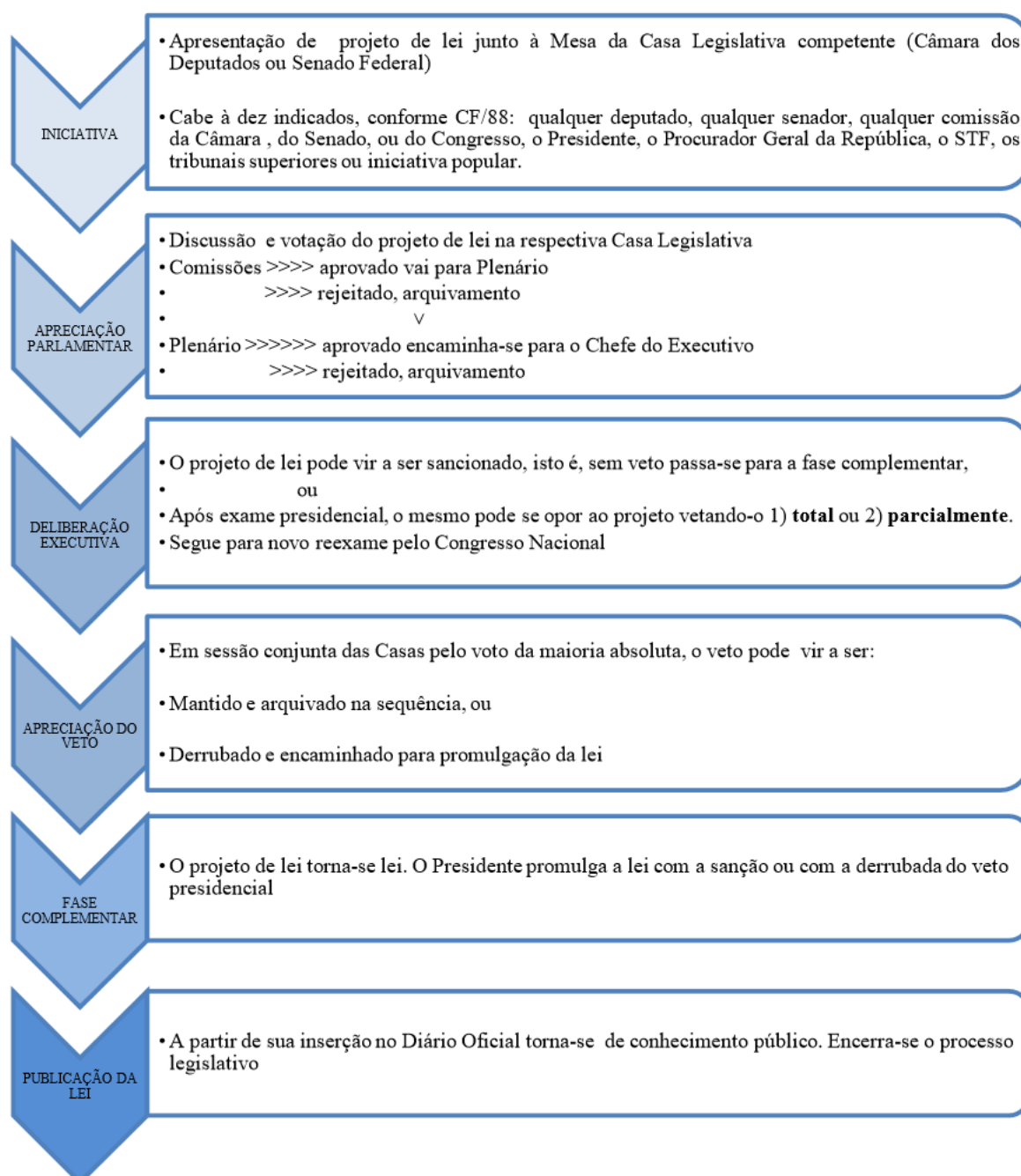
o Presidente utiliza para sancionar a lei (ato composto: vontade negativa mais comunicação fundamentada ao Legislativo), enquanto que a espécie tácita consente em seu silêncio.

O reexame pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta das casas, se faz pela apreciação do veto e não pelo projeto. Com maioria absoluta, deputados e senadores, votando separadamente em escrutínio secreto, poderão

manter o veto (projeto rejeitado) ou derrubar o mesmo (projeto aprovado). Não tendo reunião contra o veto pela maioria absoluta de ambas as casas, o veto é mantido e arquivado na sequência.

Para uma melhor compreensão, o fluxograma abaixo explicita de forma resumida o procedimento legislativo desde a iniciativa do projeto de lei junto às Casas Legislativas até a possível publicação da lei em Diário Oficial da União.

Figura 1. Fluxograma do processo legislativo



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que a pretensa autonomia dos poderes esbarra na concorrência entre os mesmos no processo de governar. No momento em que decide escolher sobre o que escolher, como e quando fazê-lo ou mesmo quando trancando a pauta na decisão de vetos, o Poder Legislativo reduz a iniciativa presidencial e torna-se evidente o jogo e a agenda própria do próprio Congresso Nacional. Logo se revela a urgência de cooperação entre os poderes no processo decisório (BRAGA, 2011).

Em resumo, deduz-se ainda que do processo legislativo um veto emitido possa ser utilizado como instrumento de adiamento dos trâmites do processo decisório, ou então, como necessidade de maior revisão das normativas propositivas, e/ou ainda, caso um agravante tenha sido identificado tardiamente no processo e requeira maior debate e análise dos atos normativos. Ao analisar por exemplo, uma legislatura específica, nota-se que para além das premissas institucionais, o veto denota um aspecto político próprio. Com uma utilização contínua para a formação legislativa brasileira, o qual lhe confere uma composição híbrida (político e jurídico), importante para o ordenamento brasileiro (CIRNE, 2019). Assim, o veto coincide para uma investigação do processo decisório, de modo que se possa avaliar as políticas domésticas implementadas.

Sob uma atual legislatura pode-se buscar um padrão para a incidência dos vetos e poder compará-los com legislaturas passadas, por exemplo, ou mesmo a fim de procurar esclarecer nuances do próprio processo legislativo, os quais possam convergir na análise de um maior ou menor atrito entre os poderes executivo e legislativo. Das discussões parlamentares desde a etapa de iniciativa de projeto de lei até a apreciação em plenário, por exemplo, muito se pode depreender de um distinto projeto, podendo o mesmo sofrer várias alterações, emendas ou acréscimos. E se ao

chegar da deliberação executiva, não vindo logo a ser sancionado, vetos poderão ainda, acabar descaracterizando o teor original de tal projeto concebido na fase inicial dos trâmites.

Ao atentarmos para o fluxograma do processo legislativo conforme a figura 1, um englobamento de poderes e atores envolvidos no processo decisório deve ser levado em conta. Há o papel das Comissões, dos partidos de governo e de oposição, dos líderes de bancada, colégio de líderes, do poder persuasivo ou não do Executivo e do presidente da Câmara, dentre outros agentes atuantes nas discussões. Há também o caráter endógeno ao próprio projeto de lei, podendo ser um tema de relevante urgência ao crivo do Congresso, que tenha apelo popular ou que faça parte da agenda governamental, por exemplo. Não obstante, a própria conjuntura política e fatores internacionais podem vir a ditar os rumos sobre o processo legislativo. Tomando a análise das legislaturas do Governo Dilma somar-se-ia ainda a crise política instaurada durante o seu governo e o processo de impeachment infligido sobre o seu segundo mandato.

De Carvalho e colaboradores (2019) destacam que a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff uma acentuada fragmentação partidária, aliada a um Legislativo mais “autônomo”, dentre outros fatores, contribuíram para dificultar a gestão da presidente sobre sua coalizão de governo. No mesmo enfoque, Hebling e Contrera (2019) defendem a importância de uma maioria no Legislativo para o partido do presidente, o que lhe garantiria o sucesso presidencial, da mesma forma, que em contrapartida, para o partido (ou partidos de oposição), permitiria impor uma agenda que desafiaria as posições e agenda do presidente.

Ao buscar um padrão para a incidência de vetos sobre pautas polêmicas ou como nas que incidem sobre as contas públicas, por exemplo, a animosidade se altera

e é perceptível o atrito entre os Poderes. Além da própria pressão legislativa entre os pares, o apelo popular de movimentos cívicos e sociais pode vir a endossar o conflito e alterar o rumo das negociações no plenário. Nesse sentido, podemos citar alguns casos que reverberaram forte discussão durante os mandatos analisados, como o veto à emenda da Medida Provisória 563 que alterava as regras para a cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), tributo pago pelas empresas mineradoras aos municípios, estados e à União; e ainda, os novos marcos legais implementados durante a sua legislatura (Marco Regulatório dos Portos, Marco Legal da Biodiversidade, Marco Regulatório das ONGs e o Marco Regulatório de Ciência, Tecnologia e Inovação), dentre outros.

Em maio de 2012, durante a movimentação para sanção de lei que tratava do novo Código Florestal, pressões por parte de ambientalistas e de movimentos sociais, pressionavam a presidente para que vetasse integralmente a proposta de lei. Em contrapartida, organizações de produtores rurais e líderes da bancada ruralista, pleiteavam pela sanção integral do texto. Com projeção de luzes lançadas nas torres do Congresso Nacional, com os dizeres em inglês “New Forest Code” (Novo Código Florestal), ao lado de “Veto Dilma”, ativistas do Greenpeace manifestavam-se contrários ao Novo Código Florestal, enquanto slogans “Ô Dilma! Vetar é punir o Brasil que produz” por parte da ala de ruralistas refletia o posicionamento favorável à manutenção do projeto sem os vetos (GONÇALVES, 2012). Importante destacar que as discussões eram às vésperas da Conferência das Nações Unidas Sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), a ser realizada no mês seguinte.

Em exemplos mais recentes na política legislativa brasileira podemos citar os vetos do presidente Temer sobre a nova Lei de Imigração (sancionada com 30 trechos

vetados), e os vetos do presidente Bolsonaro sobre o novo marco regulatório legal para o saneamento básico do Brasil (sancionado com 11 vetos), além do veto parcial a projeto que determinava perdão de dívidas de igrejas e templos com a Receita Federal.

Em meio a essas discussões e variáveis que envolvem o relacionamento entre os Poderes, cabe, portanto, um olhar diferenciado sobre o veto e sua ocorrência no processo decisório, buscando possíveis padrões que possam vir a caracterizar a incidência dos mesmos. A próxima seção incumbe-se de demonstrar a metodologia aplicada na coleta e análise dos vetos, para posterior tratamento estatístico dos dados levantados.

3. A Tabulação dos Vetos observados nos mandatos de Dilma Rousseff

A coleta de vetos se deu nos sítios oficiais das Casas Legislativas, a saber: Câmara Federal dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional. O resultado foi a confecção de um banco de dados em que o mesmo contempla os 285 vetos ocorridos durante os Governos de Dilma Rousseff, de 1º de janeiro de 2011 a 31 de agosto de 2016.

O período analisado aborda três legislaturas na Câmara Federal. A primeira sob o comando de Marco Maia, do Partido dos Trabalhadores - PT (2011-2012), a segunda sob Henrique Eduardo Alves (2013-2014) e a terceira sob Eduardo Cunha (2015-2016), ambos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB. Já na presidência do Senado, esse período compreende as legislaturas de José Sarney (do início do Governo de Dilma Rousseff até 1º de fevereiro de 2013) e de Renan Calheiros em diante, ambos do PMDB.

A coleta de dados se deu em pesquisa documental em fontes primárias, disponibilizadas nos acervos dos sítios oficiais das duas Casas Legislativas brasileiras. Foram coletadas as fichas de tramitação dos vetos, informações de atas das sessões conjuntas do Plenário, notas taquigráficas das sessões conjuntas e dos Diários Oficiais da União.

Sobre as proposições vetadas coletamos informações que foram distribuídas em variáveis (sistematizadas na tabela 2) que permitiram analisar a incidência de vetos no processo legislativo. Tais fatores refinados e investigados para compor o banco de dados conferiram a seguinte distribuição:

- Ano do veto;

Variável categórica que contabiliza a frequência de vetos ocorridos ano a ano, de 2011 a 2016 ao término do mandato de Dilma Rousseff. No resultado de análise também é verificado a distribuição por 1º e 2º mandatos de modo a conferir eventual distinção entre os dois períodos.

- Tipo do veto, se parcial ou total;

Variável dicotômica que mensura os dois tipos de vetos, a saber: parcial ou total, resultados da deliberação executiva após exame presidencial sobre o projeto de lei.

- Assunto;

Dada a diversidade de temas, optou-se por agregar as matérias em seis assuntos gerais, a saber: administrativo, econômico, honorífico, jurídico, orçamentário e social, de modo a facilitar a análise dos vetos sob a variável das matérias dos projetos vetados.

- As espécies normativas das matérias vetadas (Projeto de Lei de Conversão - CN, Medida Provisória, Projeto de Lei da Câmara, Projeto de Lei do Senado, Projeto de Lei do Congresso Nacional;

Variável a qual distingue pelo tipo de iniciativa de projeto de lei apresentado a uma das Casas Legislativas do Brasil.

- O resultado do veto, se mantido, derrubado, prejudicado, parcial ou não apreciado;

Especifica o resultado do veto após reapreciação pelo Congresso Nacional.

- Autoria do projeto;

Busca-se com essa análise avaliar o peso da autoria de um projeto apresentado.

O quadro abaixo resume o esquema proposto pelo presente trabalho para a análise dos vetos presidenciais:

Tabela 2. Variáveis na distribuição dos vetos

Ano	Tipo de veto	Espécies normativas	Resultado do veto	Autoria do projeto	Temas dos projetos
Variável categórica	Variável dicotômica	Variável categórica	Variável categórica	Variável categórica	Variável categórica
2010 até 2016	Parcial ou Total	Da iniciativa de quem apresenta o projeto de lei	Mantido, derrubado, prejudicado, parcial, não apreciado	Se partidos políticos, Câmara, iniciativa presidencial	Pertinente ao assunto do projeto de lei

Fonte: Elaboração própria.

Em resumo, a apuração dos dados se dá sobre seis variáveis. Pertinente ao ano, a primeira variável permite a somatória dos vetos emitidos durante as legislaturas analisadas. A partir da tabulação e disposição dos mesmos numa tabela do *Software* Microsoft Excel 2016 segue-se a identificação e análise das variáveis seguintes, que irá discutir a partir daí as tipologias, espécies normativas, resultados sobre as apreciações de cada veto, a autoria e tema dos projetos.

Ao acessar o site institucional do Congresso Nacional no campo 'Matérias Legislativas' encontram-se dispostos alguns tópicos dos trabalhos legislativos da Casa como Matérias Orçamentárias, Medidas Provisórias e os próprios Vetos. Uma vez direcionado ao campo dos Vetos, a disposição dos mesmos apresentará informações gerais pertinentes ao veto, como número, ementa, matéria vetada e se for o caso, norma gerada. E ao acessar um veto específico, informações adicionais podem ser verificadas, como por exemplo, assunto do veto, tramitação nas Casas, dispositivos, documentos e estudos relacionados a particularidade de cada um. Com isso a tarefa inicial se deu em separar e selecionar os vetos das legislaturas do Governo Dilma e dispô-las numa tabela do Excel para apuração dos dados. A partir daí, a análise se dá sobre as variáveis distintas de cada veto em particular.

Para as variáveis do ano, tema dos projetos e tipo de veto (se parcial ou total), buscou-se extrair um percentual das incidências e dispô-las numa nova tabela para apresentação dos resultados (tabelas 3 e 4 respectivamente).

A seguir, do total dos vetos segundo as espécies normativas (iniciativa de quem apresenta o projeto de lei), compõe-se uma nova tabela com os resultados (tabela 5).

A penúltima tarefa, para a análise da apreciação dos resultados sobre cada veto, se dá utilizando a medida estatística do teste do qui-quadrado de Pearson (χ^2) de modo a verificar as frequências observadas e esperadas entre as variáveis categóricas dispostas (conforme apresentada na tabela 6).

A técnica do teste do qui-quadrado (χ^2) permite identificar se há associação entre a variável ano em que ocorreram (frequências observadas) e os resultados (frequências esperadas) do veto quanto à análise pelo Congresso Nacional (se mantido, prejudicado, não apreciado ou parcial). "Trata-se de um teste de hipótese, onde, a partir de equações matemáticas, calcula-se o valor do qui-quadrado (PINHEIRO; VIEIRA, 2018, p. 166)". Por convenção acadêmica, estipula-se o valor de 0,95 como nível de confiança nas associações, ou seja, o que extrapolar a maior ou menor a esse valor, considera-se um resultado crítico. Além dessa afirmação de que houve associação entre o resultado das frequências é necessário verificar se houve um valor muito discrepante nas distribuições analisadas que ocorreram estas associações e em que pares houve tal dispersão, as quais se houver, se chamariam de 'resíduos padronizados'. Da mesma forma que o valor do qui-quadrado, realiza-se o cálculo do resíduo padronizado utilizando fórmula matemática, e os valores que forem encontrados entre +1,96 e -1,96 e um intervalo de confiança de 95% estariam dentro de um padrão aceitável, sendo o que extrapolar a maior ou menor desse limite, os responsáveis pela associação entre as distribuições.²

Por fim, o trabalho ainda contribui em analisar por autoria do projeto e apresenta a incidência que se deu dentre os mais expressivos agentes envolvidos nos trâmites processuais legislativos.

2 Para um estudo mais aprofundado sobre o teste do qui-quadrado de Pearson (χ^2), ver por exemplo (Levin, *et al*, 2012; Pinheiro, Vieira, 2018).

A seguir, a próxima seção destaca os resultados preliminares da análise e por meio deles, busca verificar se há um padrão para a incidência e distribuição dos vetos ocorridos durante os governos de Dilma Rousseff, além da dimensão dessa relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

4. Resultados preliminares

Um dos resultados preliminares consistiu em fazer um levantamento da quantidade de vetos ocorridos ano a ano, o qual é demonstrado na tabela 3 abaixo:

Tabela 3. Frequências dos vetos por ano

Ano	Total de vetos
2011	13%
2012	19%
2013	20%
2014	13%
2015	22%
2016	13%
TOTAL:	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações obtidas no site do Congresso Nacional (<https://www.congressonacional.leg.br/portal/>)

Na tabela 3 vemos a quantidade de vetos em cada ano. Chama a atenção o crescente aumento de vetos perpetrados a partir de 2012 e redução em 2014, ano que culmina em período eleitoral e disputa do presidente para seu segundo mandato. Da quantidade a menor em 2016 também é oportuno ressaltar o tempo abreviado de sua gestão por processo de impeachment.

Dividindo-se por mandatos, o primeiro considerando o período de 2011 a 2014 atingi o número de 185 vetos, sendo 138 parciais e 47 totais. Quanto ao segundo mandato compreendendo os dois anos seguintes na

tabela – 2015/2016 – perfaz 100 vetos, sendo 79 parciais e 21 totais.

Na tabela 4 abaixo, verifica-se a distribuição dos 285 vetos por assunto da matéria do projeto. Percebe-se que dos vetos totais ocorreram em maior percentual sob a temática social, enquanto que os de cunho econômico tiveram maior alcance para vetos parciais. Totalizaram 217 vetos parciais e 68 vetos totais sob o exame presidencial na conjuntura política analisada, os quais somados computam os 285 vetos ocorridos nas duas gestões da presidente Dilma Rousseff.

Tabela 4. Total de vetos por assunto e percentual de ocorrência

	Veto Parcial		Veto total	
	N	%	N	%
Administrativo	36	17	14	21
Econômico	82	38	07	10
Honorífico	01	00	03	04
Jurídico	30	14	12	18
Orçamentário	14	06	01	01
Social	54	25	31	46

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações obtidas no site do Congresso Nacional (<https://www.congressonacional.leg.br/portal/>)

Quanto às espécies normativas o resultado configurou-se a seguir:

Tabela 5. Resultados dos vetos segundo as espécies normativas

	Projetos de Lei da Câmara			Projetos de Lei do Senado			Projeto de Lei do Congresso Nacional		Medidas Provisórias		Projetos de Lei de Conversão	
	Parcial/ Prejudicado	Não apreciado	Mantido	Prejudicado	Não apreciado	Mantido	Não apreciado	Mantido	Não apreciado	Mantido	Não apreciado	Mantido
2011	-	16	-	-	5	-	2	-	-	-	14	-
2012	-	25	-	1	13	-	3	-	-	-	11	-
2013	-	7	14	-	3	14	-	1	-	-	11	8
2014	-	-	17	-	-	8	1	1	-	10	-	-
2015	2	1	16	1	-	17	1	3	3	20	-	-
2016	-	6	10	-	1	5	-	1	1	12	-	-

Fonte: elaboração própria, a partir de informações obtidas no site do Congresso Nacional (<https://www.congressonacionalleg.br/portal/>).

Percebe-se a materialização de Medidas Provisórias vetadas a partir de 2014, as quais vale ressaltar, conforme a Constituição, “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (BRASIL, 1988, Art. 62)”, ou seja, é um instrumento com força lei, por meio da qual o Presidente instiga efeitos imediatos. Contudo, segundo o processo legislativo depende de aprovação do Congresso Nacional para efetivação da lei em até 120 dias, caso contrário expiraria e deixaria de produzir efeitos.

A adoção por Medidas Provisórias revela certa animosidade entre os Poderes, pois o Presidente, ao fazer o uso deste instrumento para implementar políticas imediatas, força a análise do Congresso, haja visto que pode ocorrer o trancamento de pauta após 45 dias depois da publicação da medida, obrigando os parlamentares a priorizarem sua análise. O uso desmedido, ainda pode incorrer no descontentamento por parte do Legislativo, o qual se obriga a discutir leis quando as mesmas já chegam determinadas pelo presidente da República.

Quanto aos termos ‘não apreciação’ e ‘manutenção’ dos vetos podem ser interpretados como decisões distintas no processo legislativo. A não deliberação dos vetos acarreta no acúmulo de vetos por apreciação (chamados vetos frios) o que pode caracterizar a não observância do cumprimento dos prazos por parte dos parlamentares no papel de analisar as matérias de veto nos prazos estabelecidos. Contudo, a não decisão sobre o acúmulo de vetos não apreciados já imprimiria caráter de avaliação parlamentar, conforme afirmação do deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP): “quando o Parlamento não avalia o veto é porque esse veto não está incomodando. Isso não provoca insegurança jurídica, a lei continua valendo. Então, não acho que é por conta da relação de forças que não foram votados os vetos (Agência Câmara Notícias, 08/10/2010)”.

Já a manutenção pelos vetos presidenciais levanta hipóteses de o porquê o Congresso não derrubaria os vetos apostos pelo Presidente da República a seus projetos de lei. Paiva (2011) ao avaliar a dinâmica da 53ª Legislatura do Congresso Nacional conclui, por exemplo, que dentre as hipóteses para o adiamento das sessões conjuntas para avaliação dos vetos decorreria da falta de interesse parlamentar em acatar decisões quando não há incentivos eleitorais, ou mesmo visibilidade, já que as votações dependem de maioria absoluta das Casas e feitas sob escrutínio secreto.

Tempo, visibilidade e incentivos eleitorais são variáveis que podem interferir na dinâmica legislativa da apreciação dos vetos, afetando a chance com que o Congresso Nacional não derrube os vetos presidenciais. Isso explica, por exemplo, no caso específico da apreciação durante a 53ª Legislatura, analisada no trabalho de Paiva (2011), por que o Poder Legislativo não apresentou ponderações ao Poder Executivo, embora pudesse fazer contrapesos, mantendo 100% dos vetos e escolhendo em sua liberdade política opção em não derrubar nenhum veto presidencial.

Referente ao termo veto prejudicado, por sua vez, considera-se que o veto incorreu em proposição idêntica a outra aprovada ou rejeitada na mesma sessão legislativa conforme apregoa os artigos 163 e 164 do Regimento Interno da Câmara, ou ainda aquele que tiver substitutivo aprovado ou for semelhante a outro considerado inconstitucional ou que o objeto perdeu a oportunidade (Regimento Interno da Câmara, 2012, Art. 163, 164).

Quanto à percepção dos resultados dos vetos na fase de apreciação, momento em que o Congresso Nacional decide sobre a deliberação executiva, o trabalho buscou verificar pontos de discrepância entre as frequências observadas e as esperadas, ou seja, os valores obtidos direto do banco de dados (resultado do veto ano a ano

X total da conjuntura) e as frequências esperadas em um teste de associação entre variáveis categóricas. Com isso, por meio da análise dos resíduos padronizados,

pode detectar se houve alguma discrepância entre os valores (CORDEIRO; LIMA NETO, 2006), tal como se observa na tabela 6 abaixo.

Tabela 6. Análise dos resultados dos vetos durante o período Dilma Rousseff

Resíduos padronizados	Não apreciado	Mantido	Prejudicado	Parcial
2011	5,21	-4,51	-0,62	-0,36
2012	6,03	-5,40	0,59	-0,43
2013	-0,84	0,89	-0,78	-0,45
2014	-3,76	3,46	-0,62	-0,36
2015	-4,33	3,49	1,62	1,64
2016	-1,94	1,83	-0,62	-0,36

χ^2 186,92

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 6 demonstra um padrão relativamente claro na distribuição dos resíduos padronizados dos vetos não apreciados e nos vetos mantidos, pois nessas duas categorias encontramos valores bastante acima do limite de $\pm 1,96$, e claramente invertidos quando se observa os dois primeiros anos de cada mandato: no primeiro biênio (2011-2012) há uma concentração dos vetos não apreciados (resíduos positivos de 5,21 e 6,03), e, ao mesmo tempo, verifica-se uma tendência aos casos se afastarem da posição “veto mantido”, uma vez que ali os resíduos significativos são negativos (-4,51 e -5,40). Essas tendências se invertem de modo bem claro nos dois anos do segundo mandato. Observando apenas os resíduos padronizados para os anos de 2014 e 2015, temos uma clara tendência à manutenção nos vetos pelo congresso (3,46 e 3,49, positivos), e ao mesmo tempo, tendência à fuga dos casos da posição “não apreciado”.

Portanto a tendência exposta na tabela 6 revela maior incidência para não apreciação dos vetos nos dois primeiros anos da gestão de Dilma Rousseff, enquanto que a manutenção do veto presidencial se deteve com maior frequência entre os anos de 2014 e 2015. Vale destacar também que nos mandatos de 2013 e 2016

não encontramos resíduos padronizados significativos ao cruzar a variável ano com o resultado do veto. Isso significa que, do ponto de vista estatístico, não há uma relação entre essas categorias, e o resultado da apreciação do veto pode estar relacionado com outros fatores além do tempo.

No tocante à variável por autoria do projeto, a maioria dos vetos se deu sobre os de autoria do presidente da República (88), seguido de projetos de Comissões específicas (30) e da Câmara dos Deputados (20), dentre os mais expressivos na somatória geral. Em se tratando de partidos políticos, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB contabilizou o maior número de ocorrências (27), seguido pelo Partido dos Trabalhadores - PT (19), Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB (17), Partido Trabalhista Brasileiro - PTB (11) e Partido Socialista Brasileiro - PSB (09).

Dentre os parlamentares em que resultaram maiores proposições vetadas a pesquisa revelou o Senador Marcelo Crivella (Partido Liberal - PL em 2011/2012; migrando posteriormente para o Partido Republicano Brasileiro - PRB em 2013) e o Senador Paulo Paim do

Partido dos Trabalhadores – PT, ambos com 4 ocorrências. Com 3 ocorrências sinalizaram projetos vetados do Deputado Alex Canziani, do PTB e dos senadores Cristóvão Buarque, do PDT (Partido Democrático Trabalhista), Renato Casagrande, do PSB, e Renan Calheiros e Romero Jucá, ambos do PMDB.

Em se tratando de partidos, a análise da ocorrência dos vetos, embora a preponderância dos partidos PT/PMDB/PSDB se sobressaia na somatória geral em relação aos demais partidos, o que se surpreende em relação sobre esta variável de autoria dos projetos vetados é a maioria advir sobre os de autoria presidencial, bem como a crescente evolução sobre essa incidência que resultou em 8 vetos computados em 2011, 7 em 2012, 8 em 2013, 16 em 2014, 29 em 2015 e 20 em 2016.

4.1 Consensos da aplicabilidade?

Ao retratar a incidência de vetos presidenciais no Congresso Nacional este trabalho procurou verificar um padrão sobre a distribuição dos vetos ocorridos durante o governo Dilma Rousseff. A tarefa demonstrou haver uma instabilidade no processo decisório e uma não continuidade dada às características distintas entre seus dois mandatos executivos.

A segunda gestão revela, por exemplo, a incidência de Medidas Provisórias vetadas, a temática social obtendo maior incidência na pauta sobre assuntos econômicos, perfazendo 29 vetos contra 9 questões incididas na área econômica (na primeira gestão somaram-se 63 vetos na temática econômica contra 20 de cunho social) e uma mudança sobre a análise dos resultados do veto no Congresso que passam de não apreciados para manutenção dos vetos emitidos.

Embora aspectos exógenos não tenham sido avaliados no presente estudo, como eventos externos ao âmbito

legislativo, mas que de certa forma caracterizaram os mandatos de Dilma Rousseff como as Jornadas de Junho de 2013, Copa do Mundo 2014, Olimpíadas do Rio de Janeiro, denúncias de corrupção na Petrobrás e a Operação Lava-Jato do Ministério Público Federal, é interessante notar o excelente índice de popularidade da presidente com 78% de aprovação em pesquisa realizado pelo CNI-Ibope em dezembro de 2012³ e a vertiginosa queda para 13% em março de 2015 de acordo com pesquisa do Datafolha⁴. Todos esses fatores são aspectos que eventualmente afetam a relação poder executivo e legislativo, e podem estar na origem dos padrões que estamos examinando, muito embora a realização dessa concatenação em termos empíricos requer um desenho de pesquisa diferente do que o proposto nessa investigação. Novas respostas podem ser trabalhadas em futuras pesquisas ao abordar outros fatores na análise da ocorrência de vetos, bem como na análise do conteúdo de cada veto, por exemplo, ou de tramitações em regime de urgência e/ou pautas potencialmente polêmicas.

Ainda assim, podemos pensar que a política doméstica também reflete num maior atrito entre os Poderes. Com popularidade em baixa, o Congresso pode vir a se articular de maneira mais impositiva, obstaculizando as ações do Presidente e impondo sua agenda de reformas (SCHREIBER; FELLET, 2015). Na prática, o que determina o Poder mais proeminente pode vir a ser a conjuntura política. No caso das legislaturas analisadas é de consenso que uma instabilidade política democrática instaurava-se resultante de uma queda de braço entre o Executivo e o Legislativo, sobretudo no que concerne o processo decisório legislativo (PINHEIRO, VIEIRA, 2015; SINGER, 2015; DE CARVALHO, *et al.*, 2019; ALVES, SANTANA, 2020). Num embate

3 Pesquisa CNI – IBOPE: avaliação do governo – (dezembro 2012). – Brasília: CNI, 2012. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2012/12/14/52/20121214161201397964e.pdf>

4 AVALIAÇÃO DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF – INSTITUTO DATA FOLHA/MARÇO DE 2015. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/03/18/avaliacao_presidente_dilma_site.pdf>.

ocorrido entre Governo e Senado ocorrido em março de 2015 com relação a projeto de lei que visa regulamentar a lei que permite Estado e municípios de negociarem as suas dívidas com a União, o presidente do Senado Renan Calheiros (PMDB-AL) reiterou sua fala: “Se a presidente vetar, o Congresso recuperou o poder de dar a última palavra nas matérias legislativas. Portanto, a palavra final será do Congresso Nacional (AGÊNCIA SENADO, 25/03/2015)”. A ‘convivência harmônica’ entre os Poderes conforme cita o senador passa por um momento em que o Congresso precisa reiterar seu poder argumentativo e legislador.

Hall e Taylor (2003) apontam para a ênfase no modo como os partidos políticos estruturam as deliberações, bem como fatores ligados as suas organizações como ideologia, disciplina, programa partidário e coligações perfaz com que atuem no comportamento dos indivíduos buscando maximizar suas preferências dentre as escolhas possíveis.

No intuito de descentralizar o poder auferido ao Congresso Nacional, uma vez enfraquecido durante o período militar, a Constituição de 1988 aprovou medidas que estabeleciam que as Comissões temáticas pudessem analisar e consequentemente aprovar/vetar projetos de lei sem a anuência direta do Congresso. Ao se especializar na área que se restringe uma determinada comissão, nota-se que parlamentares constroem os partidos para que permaneçam nestas comissões dado o seu conhecimento especializado. Nota-se que os partidos podem “influenciar diretamente o processo legislativo das comissões e a produção de políticas públicas” (AGUIAR, 2013, p.139) e que o processo legislativo seria controlado por distintos parlamentares, membros do colégio de líderes, que de maneira desigual, centralizariam para si os trabalhos na tomada de decisões.

Assim, no âmbito das Comissões temáticas permanentes destacam-se alguns atores-chave no processo

decisório, a saber: o presidente da Câmara dos Deputados, o presidente de comissão, líderes e vice-líderes partidários, relatores de proposições nas comissões e os líderes de Governo e Oposição. Cada qual com seu poder de influência testificam que não só no âmbito do Congresso Nacional, mas também nos trabalhos das Comissões, que a centralização do processo decisório está nas mãos de determinado grupo de parlamentares, que logram o poder de decidir influenciando mais decisivamente no processo legislativo que demais atores envolvidos (AGUIAR, 2013).

Já a questão da não derrubada dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional tem na falta de incentivos eleitorais uma de suas variáveis atenuantes no momento de apreciação dos vetos. Diferente do momento da votação em plenário em que os parlamentares votam os projetos podendo reclamar crédito pela aprovação, não se vê o mesmo entusiasmo quando os mesmos retornam para nova apreciação pelo Congresso após veto presidencial. Paiva (2011) após analisar a 53ª Legislatura em que o Poder Legislativo não se utilizou do sistema de derrubada de vetos, tendo mantido 100% dos que foram apreciados defende que além dos indicativos eleitorais, outras questões contribuem para o não interesse dos parlamentares, como a demora na apreciação dos vetos, a exigência de uma maioria absoluta para votação e a exigência de escrutínio secreto por determinação constitucional, o que não dá visibilidade à atuação parlamentar.

Outro ponto é que mesmo em questões de interesse regionais, a coesão partidária se reflete com maior relevância no âmbito federal, ou seja, o peso nas negociações da agenda concreta podem vir a favorecer oportunidades de veto mesmo que afetem negativamente em arenas decisórias territoriais dada a lealdade aos seus respectivos líderes partidários (ARRETCHE, 2007).

Por fim, outro aspecto percebido é a ‘infusão institucional’ em que opera os Poderes, tendo o Executivo conser-

vando-se em ações legislativas, e o legislativo ao mesmo tempo atuando da função executiva quando na negociação na formação dos ministérios (PEREIRA, 2016).

5. Conclusões

Ao analisar a ocorrência de vetos no Parlamento, o presente trabalho pode constatar que as variáveis não incidiram numa linearidade na tomada de decisões, verificando que os governos de Dilma Rousseff foram distintos e que as decisões pela apreciação dos vetos também de igual forma tomaram rumos diferentes.

Os testes de associação estatística aplicado no estudo dos vetos revelaram tendências de casos que se concentraram numa mudança de posição ao tomarmos os dois mandatos da presidente Dilma Rousseff. A aplicabilidade dos padrões mensurados na pesquisa indicou que não houve um padrão contínuo ano a ano na distribuição e ocorrência dos vetos e que dado o modo distinto entre as duas legislaturas do Congresso Nacional a tomada de decisões rumou para uma atitude contrária à gestão anterior se compararmos os mandatos de José Sarney e Renan Calheiros, ambos a frente da presidência do Congresso Nacional.

A maior incidência de vetos em 2015 revela nova postura da presidente frente aos projetos e sua relação com o Poder Legislativo, o que fica nítido em comparação aos vetos aplicados em 2014 (37) e os ocorridos em 2015 (64). O atrito entre os poderes nesse sentido além do aumento significativo da incidência dos vetos também decorre de outros fatores, como a vitória apertada no pleito de 2º turno nas eleições de 2014 e a nova composição ministerial que a presidente estruturou para o seu segundo mandato executivo.

Soma-se ainda o fato da base aliada ter-se fragmentado em sua composição do quadro governamental com a

fuga de partidos até então parceiros para a ala oposicionista. Logo um padrão conflituoso pode-se evidenciar na relação entre Executivo e Legislativo tomando as decisões perpetradas sobre a análise dos vetos.

Ao analisar os resultados evidenciou-se que no primeiro mandato o parlamento não apreciou mais vetos do que manteve. Enquanto que no segundo mandato houve o contrário, o parlamento vetou mais do que não apreciou. Isso mostra que houve uma modificação no padrão de gestão da coalizão governista entre os dois mandatos.

Percebe-se que há uma política de vetos distinta aplicada na análise da relação Executivo *versus* Legislativo em que o veto acaba cumprindo duas funções assimétricas: uma ideal, em que o veto cumpre um mecanismo normal da interação entre os dois poderes, ou seja, as instituições políticas funcionam normalmente tendo no veto um papel de administrar o equilíbrio entre os Poderes, mesmo que o atrito seja evidenciado em maior ou menor grau em dado mandato executivo/legislativo; e uma função real, esta na qual se materializa o veto como instrumento de barganha política. Nesse sentido, várias combinações possíveis podem suscitar os critérios adotados, como ano eleitoral, agenda de governo, arranjo institucional ou qualidade da liderança.

Ao analisar todo o processo legislativo em que tramita um determinado projeto de lei, bem como no número de atores envolvidos no seu processo legislativo pode-se perguntar se haveria a necessidade ou previsibilidade de ainda ocorrerem vetos. Um desenho institucional não muito funcional revela que o veto pode produzir resultados e que numa dada legislatura revele tendências, qualidade de liderança na relação entre os Poderes e governabilidade sem paralisia decisória.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Osmar de Oliveira. (2013), “Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes”, *E-Legis*, Brasília, n. 12: p. 137-152.
- ALVES, Alline Cardim; SANTANA, Liz Marina Tamião. (2020), “A cidadania bloqueada e seus efeitos na crise jurídica e política no Brasil”. *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, v. 12, n. 24: p. 323-337.
- ARRETCHE, Marta. (2007), “The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period”. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v.1, n.2: p. 44-73.
- BRAGA, Ricardo de João. (2011), *O Processo Decisório Legislativo na Criação e Reforma do Bacen e do CMN em 1964 e 1994: incerteza, cooperação e resultados legislativos*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ.
- CIRNE, Mariana Barbosa. (2019), “A relevância jurídica dos vetos presidenciais”. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 56, n. 224: p. 105-126.
- COOLEY, Thomas. (2002), *Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos*, Morada Nova, Ed Russel.
- CORDEIRO, Gauss Moutinho; LIMA NETO, Eufrásio de Andrade. (2006), *Modelos Paramétricos*. Recife: Universidade Federal Rural de Pernambuco, Departamento de Estatística e Informática.
- DE CARVALHO, Valter Rodrigues; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; CARLOGMANO, Márcio Cunha. (2019), “Presidencialismo de Coalizão em Tempos de Crise Institucional: Relação Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016- 2018)”. *Revista Política Hoje*, v. 28, n. 2: p. 59-78, dez. 2019.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. (1989), *Curso de direito constitucional*. 17ª ed. São Paulo: Saraiva.
- _____. (2002), *Do processo legislativo*. 5ª ed., São Paulo: Saraiva.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003), “As Três Versões do Neo-Institucionalismo”. *Lua Nova*, n. 58: p. 193-223.
- HEBLING, Matheus Lucas; CONTRERA, Flávio. (2019), “Presidential Power, Vetoes, and Public Policy: A Comparative Study between Brazil and the United States”. *Rev. mex. cienc. polít. soc.*, v. 64, n. 237: p. 269-292.
- LEVIN, Jack; FOX, James Alan; FORDE, David. (2012), *Estatística para Ciências Humanas*. 11ª ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil.
- LOEWENSTEIN, Karl. (1965), *Political Power and the governmental process*. 3ª ed. Chicago, The University of Chicago Press.

- MAINWARING, Scott. (1993), “Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil”. *Lua Nova*, n. 28-29: p. 21-74.
- MOYA, Mauro Assumpção. (2005), *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese de Doutorado apresentada na USP – Departamento de Ciência Política. São Paulo.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues. (1996), *Processo Legislativo: contribuição ao debate*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- OLIVETTI, Nino. (2007), “Verbete Processo Legislativo”, in BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.), *Dicionário de Política*, 13 ed., Brasília, Universidade de Brasília.
- PAIVA, Vera Lucia Barcelos de. (2011), *Dinâmica legislativa da apreciação dos vetos: tempo, visibilidade e incentivos fiscais*. Monografia do Curso de Especialização em Gestão Legislativa. UnB: Brasília.
- PEREIRA, Marco Aurélio. (2016), *Apreciação de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional Brasileiro: poder de agenda do legislativo, não decisão e obsolescência do veto*. Dissertação (Mestrado) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - Cefor.
- PINHEIRO, Tiago Roberto; VIEIRA, José Carlos. (2018), *A mídia brasileira no impeachment de Dilma Rousseff*. Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança, vol. 1, n. 2: p. 151-180, jul./dez. 2018.
- RICCI, Paolo. (2003), “O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?” *Dados*, v. 46, n. 4: p. 699-734.
- RUBIATTI, Bruno de Castro. (2017), “Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro”. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, n. 23: p. 35-74.
- SINGER, André. (2015), “Cutucando onças com varas curtas: ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”. *Novos estudos CEBRAP*, n. 102: 39-67.

Outras Fontes:

- AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. (2010), Reportagem - Idhelene Macedo /Rádio Câmara. Vetos não deliberados podem ser discutidos na próxima legislatura. Câmara dos Deputados – 08/10/2010. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/143418-vetos-nao-deliberados-podem-ser-discutidos-na-proxima-legislatura/> >.
- AValiação DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF. (2015), Instituto Data Folha, março de 2015. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/03/18/avaliacao_presidente_dilma_site.pdf>.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contêm as emendas constitucionais posteriores*. Brasília, DF: Senado Federal.
- GONÇALVES, André. (2012), *Dilma Rousseff e os caminhos para o novo Código Florestal*. *Gazeta do Povo*,

Vida Pública, 12 mai, 2012. Disponível em: < <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/dilma-rousseff-e-os-quatro-caminhos-para-o-novo-codigo-florestal-1r38iicrm80j7wdqgb7cbo3m6/>>.

PESQUISA CNI – IBOPE: avaliação do governo. (2012), Brasília: Confederação Nacional da Indústria - CNI, dezembro de 2012. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2012/12/14/52/20121214161201397964e.pdf>.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2012), Câmara dos Deputados. Brasília: Edições Câmara, 9ª ed.

SENADO NOTÍCIAS. (2015), Rodrigo Baptista. Projeto que permite renegociação de dívidas será votado rapidamente, diz Renan. Senado Federal, Agência Senado, 25/03/2015. Disponível em < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/03/25/projeto-que-permite-renegociacao-de-dividas-sera-votado-rapidamente-diz-renan>>.

SCHREIBER, Mariana; FELLET, João. (2015), Quem manda mais no presidencialismo: Presidente ou Congresso? BBC Brasil, 1º de Abril de 2015. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150331_analise_quem_manda_mais_presidencialismo_ms_jf_lgb>.

Políticas Públicas: Uma Revisão Bibliométrica da Literatura¹

Flávio da Cunha Rezende – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Caio Gomes Brandão Rios – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Resumo

O objetivo principal deste artigo é observar os padrões das citações feitas pelos artigos publicados na abrangente área das Políticas Públicas. Com uma abordagem diferenciada, lançamos a hipótese de que os modelos de Políticas Públicas apareceriam no centro de toda a discussão da área (isto é, os artigos mais citados seriam referentes a construção do modelo, mais do que de aplicações). Para tanto, a partir de uma análise bibliométrica, isto é, analisando as referências citadas dos artigos, bem como suas palavras-chave e resumos (abstracts), mapeamos esta vasta literatura. De fato, observa-se que os modelos de Políticas Públicas estiveram sempre no centro do debate.

¹ Este artigo é um subproduto da pesquisa "Desenhos de Pesquisa e Qualidade Inferencial na Ciência Política" com aplicação para o caso das políticas públicas. Agradecemos aos importantes comentários feitos pela Prof. Dra. Mariana Batista (UFPE).

1. Introdução

O objetivo principal deste artigo é observar os padrões das citações feitas pelos artigos publicados na abrangente área das Políticas Públicas. Essa área é bem consolidada e teve vários *turning points*, isto é, mudanças de foco – ora institucional, ora comportamental – e o surgimento de diversos modelos de análise. Essa revisão será baseada nas produções científicas e nas referências bibliográficas citadas pelos autores que escreveram sobre políticas públicas na Ciência Política.

As Políticas Públicas como área consolidada têm como fundadores quatro grandes autores (SOUZA, 2006). São eles, Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. Essa revolução de paradigma (KUHN, 1962) teve início com Laswell (1936) que concebeu a expressão *policy analysis* (SOUZA, 2006). No início da década de 60 surgem os trabalhos de Simon (1957), Lindblom (1959) e Easton (1965) para consolidar a área. A principal discussão gira em torno das questões da racionalidade – limitada ou não – (Laswell 1936; Simon 1957; Lindblom 1959) e da complexidade do processo decisório e sua relação entre formulação, resultados e ambiente (EASTON, 1965). A partir desse marco, o campo das políticas públicas cresceu e se fortaleceu com base em diversos modelos que auxiliam na compreensão da complexidade da área. Os principais modelos são: de arena, institucional, de processo, de grupo, racional, incremental, equilíbrio pontuado e de difusão (DYE, 2010; SOUZA, 2006). Esses modelos coexistem e cada um ajuda a compreender partes diferentes desta área¹.

Para mapear o campo das políticas públicas na Ciência Política, faremos uma análise bibliométrica utilizando

1 A coexistência de vários modelos na Ciência Política é explorada por REZENDE (2017) quando ele propõe que essa coexistência é um dos fatores que corroboram a teoria do Pluralismo Inferencial. Em outras palavras, mostrando que não existe um modelo preponderante na disciplina, mas sim uma multiplicidade deles, pode-se dizer que o leque para estratégias inferenciais é igualmente grande.

o *software* CiteSpace (CHAOMEI, CHEN, 2004, 2010; CHEN, 2006) e o pacote *bibliometrix* (MAS-SINO; CUCCURULLO, 2016) do *software* R. A análise bibliométrica realizada aqui almeja fazer inferências descritivas sobre a produção bibliográfica da área. De fato, esse instrumento, isto é, ter como insumo referências bibliográficas, é um meio válido de analisar a literatura científica (CHEN, 2016; LIU et al., 2014). O acesso a bibliografia foi feito através do *Web of Science* pesquisando a palavra-chave “*public policy*” no período total disponível (1956-2017). Foram feitas análises a partir das referências citadas dos artigos, palavras-chave, país e nome dos autores.

O artigo segue da seguinte maneira. Primeiramente abordarei brevemente os principais modelos que dão base às publicações da área. Depois, na seção de metodologia, explicarei o processo necessário para realizar uma análise bibliométrica em cinco passos (COSTA et al., 2017; DO PRADO et al., 2016). Em seguida será apresentado os resultados da análise e por último uma breve conclusão.

2. Modelos de Políticas Públicas

Ter uma ideia geral dos modelos de análise de Políticas Públicas é essencial para compreender o estado da disciplina em determinados períodos². Se, por exemplo, a palavra-chave instituições aparecer como evidente, uma interpretação plausível seria que, nessa época, os modelos institucionais teria prevalência sobre os demais, ou seja, grande parte dos autores usam este modelo para analisar as políticas públicas. Outro tipo de dado analisado com frequência nesse artigo são as referências citadas, ou seja, tendo como ponto de partida os modelos de análises, se o autor Baumgartner está sendo largamente citado ao ponto de aparecer em evidência

2 Já existem vários trabalhos que sumarizam os modelos de políticas públicas. Dye (2010) e Souza (2006) são exemplos desse tipo de revisão.

sobre os demais, a interpretação seria que o modelo de equilíbrio pontuado está em evidência, visto que este foi elaborado por Baumgartner e Jones (1993).

2.1 Arena das políticas

O modelo das arenas foi desenvolvido por Lowi (1964). O autor observou que havia uma grande diversidade de estudos de caso, mais especificamente, ele olha para a análise “*American Business and Public Policy*”. Contudo, todo estudo de caso sofre de um problema, qual seja, o problema da singularidade³. Apesar da riqueza de conteúdo que esse tipo de análise tem, “cada caso é um caso”, ou seja, os casos são únicos e fica difícil de achar padrões para agregar diferentes casos. Lowi atribui a falta de preocupação com generalização desses estudos de caso às teorias vigentes que não se relacionam aos casos observáveis.

Um esquema interpretativo foi a solução que Lowi encontrou para fazer com que os diversos estudos de casos tivessem relações mais consistentes e trazendo um caráter de generalização através da junção deles em arenas. O autor propôs três grandes arenas em que as políticas públicas se encaixariam, são elas: distributiva; regulatória; e redistributiva. A primeira arena gera impactos individuais, pois o governo distribui políticas para um determinado segmento social ou região em detrimento do todo. Em outras palavras, os custos desse tipo de política seriam difusos e os benefícios concentrados. As políticas regulatórias tratam-se da manipulação das “regras do jogo”. Quando o governo decide aumentar os tributos de um certo segmento econômico e não de outro é um exemplo da política regulatória. Essa arena é associada à teoria pluralista pois a definição de quem ganha e quem perde é clara. Então, a tendência é que grupos perdedores se unam contra grupos ganhadores. Por último, a arena redistributiva, é associada às teorias

marxistas, visto que, a ideia é tirar de um grupo para beneficiar outro, isto é, custos e benefícios concentrados. As políticas sociais são financiadas pelos impostos da parcela mais rica da população.

2.2 Modelo Institucional

Este modelo, que surge com a mudança de foco da Ciência Política para oferecer explicações por variáveis institucionais, deixando de lado variáveis comportamentais. A proposta é que as instituições importam e definem determinados padrões da ação, em outras palavras, as instituições são as regras do jogo (NORTH, 1990). A relação entre políticas públicas e instituições são íntimas, estas dão àquelas três características: legitimidade, universalidade e coerção (DYE, 2010). Nessa visão, os primeiros estudos deste tipo, tinham como objetivo apenas descrever os processos institucionais que a política passa para ganhar cada uma dessas características. Contudo, estudos comparativos que permitem a variação das instituições são relevantes para melhor entender qual seria o impacto que elas têm sobre políticas públicas. A ideia central é de que “as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras” (SOUZA, 2006 pp. 39). Então, variáveis institucionais como regras eleitorais ou formas de governos influenciariam nas políticas públicas. Ou seja, países com regras eleitorais majoritárias ou consensuais com formas de governo presidencialistas ou parlamentares geram políticas e performance econômicas diferentes (PERSSON; TABELLINI, 2004).

2.3 Modelo de Processo

O modelo de Processo, como o próprio nome sugere, define como se dá o processo completo que uma política passa para ser implementada. Primeiramente se

3 Nas palavras de Lowi: “*the problem of uniqueness*”

identifica o problema, depois o governo escolhe quais problemas serão tratados para discutir a *formação da agenda*. Uma vez montada a agenda, começa o processo de *formulação de propostas das políticas*, isto é, propostas de resolução dos problemas selecionados. A *legitimação de políticas* é a etapa seguinte, que visa escolher uma proposta dentre as recomendações da etapa anterior. Depois de escolhida a solução, vem o processo de *implementação da política*, é nesta etapa que a burocracia é organizada, os impostos para financiar a política criado e os serviços são prestados. O último processo é o de *avaliação do impacto da política*, se ela de fato, cumpre o que promete e quais outras áreas a política tem efeito sobre⁴.

Não necessariamente, um estudo que analisa a política a luz desse modelo, precisa contemplar todo o processo. Vários estudos contemplam apenas uma dessas fases. Mais recentemente, com a revolução da credibilidade da Ciência Política (REZENDE, 2015), tem-se produzido bastante na área de avaliação de impacto, pois o surgimento de métodos robustos que resolvem o problema da endogeneidade, permitem acessar os efeitos das políticas livre de vieses.

2.4 Modelo de grupos

A teoria dos grupos mostra que os indivíduos para poderem exercer pressão no governo precisam se organizar em grupos. Os grupos são indivíduos que compartilham certos interesses e reivindicam suas preferências no governo em oposição a outros grupos que preferem manter o *status quo*. Os grupos seriam coalizões de *advocacy* formado por pessoas de várias posições no governo que compartilham considerável grau de coordenação em suas atividades (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

O sistema político, através das regras, negociações de equilíbrios e oficialização dos acordos, administram os vários grupos de interesses. Estes por sua vez, buscam influenciar as decisões para gerar políticas que os favoreçam. A palavra-chave deste modelo é equilíbrio, visto que toda política é formulada em função do equilíbrio dos diversos grupos. O sistema se mantém em equilíbrio por causa de três pressupostos básicos. O primeiro explica a estabilidade do sistema visto que existiria um grupo maior que sempre está a favor do *status quo*. O segundo pressuposto mostra que cada indivíduo pode fazer parte de mais de um grupo, com isso, as demandas dos grupos são moderadas e evita grupos extremistas que almejam mudança total. Por último, o pressuposto dos freios e contrapesos, ou seja, os grupos se limitam entre si (DYE, 2010).

2.5 Modelo Racional

Este modelo sugere que os governos devem adotar políticas que tenham uma relação custo-benefício positiva. Isto é, políticas com baixos custos e máximo benefício social. Ou seja, os tomadores de decisão na fase de legitimação da política, como sugere o modelo de processo, analisariam todas as possibilidades de resolução de um determinado problema, calculariam as relações de custos e benefícios de cada uma delas e escolheriam a política que tivesse o menor custo e maior benefício. Em outras palavras, para se formular uma política, precisa-se conhecer todas as preferências, todas as propostas disponíveis, calcular o custo-benefício de cada uma delas e, por fim, selecionar a política que maximiza essa relação.

2.6 Modelo Incremental

Como uma crítica ao modelo racional, Lindblom (1959;1979) elabora o modelo incremental para ana-

4 Os passos dos processos aqui analisados foram extraídos de Dye (2010)

lisar políticas públicas. O sentido central deste modelo é “mudança de políticas em pequenos passos” (LINDBLOM, 1979). Dado o problema da racionalidade limitada, ou seja, não existe a possibilidade de analisar cautelosamente todas as opções como prega o modelo racional, o incrementalismo sugere que as políticas mudam muito pouco no curto prazo. Isto é, não ocorrem mudanças radicais do *status quo*. Dado que as consequências de uma mudança brusca são incertas, pequenas mudanças são opções mais seguras. Em outras palavras, os tomadores de decisão não têm a capacidade de prever com certo grau de certeza as consequências de uma política, porém, conhecem as consequências e reconhecem a legitimidade das políticas vigentes. Logo, as decisões partem do *status quo* e as mudanças são incrementais, ou seja, pequenas.

A principal crítica a esse modelo se dá pelo fraco poder explicativo em analisar mudanças. Contudo, é a partir desse modelo que a noção de que decisões passadas constroem decisões futuras (SOUZA, 2006). Como consequência, a capacidade do governo de mudar as direções das políticas é limitada.

2.7 Modelo do Equilíbrio Pontuado

Como uma solução a esse problema do modelo incremental em explicar mudanças, Baumgartner e Jones (1993) montam o modelo do Equilíbrio pontuado. Este modelo nasce a partir do pressuposto vindo da biologia de que um organismo vivencia longos períodos de estabilidade até ser interrompido por um período de instabilidade. Passando essa concepção para as políticas públicas, boa parte das mudanças, de fato seriam incrementais, no entanto, tal estabilidade seria interrompido por mudanças bruscas.

Tanto a estabilidade quanto as mudanças de políticas são fatores preponderantes na literatura. Porém as explica-

ções desses fenômenos, até então, eram isoladas. Isto é, havia modelos para explicar ou mudança ou estabilidade. O Equilíbrio Pontuado vem para integrar em um único modelo ambos fenômenos (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999). Esse modelo também parte do pressuposto de que os indivíduos são dotados de racionalidade limitada. O foco é na construção da agenda. Isto é, políticas podem ser reforçadas ou indagadas. Esta gera mudança brusca e aquela mudança incremental.

2.8 Modelo de difusão

Este modelo também surge como uma crítica ao modelo incremental proposto por Lindblom. Ainda que, de fato, as políticas normalmente sofrem mudanças incrementais, podemos voltar até o ponto em que ela foi criada e nesse ponto houve uma mudança. O modelo de difusão muda o conceito de “novo” quando se diz que o governo criou uma nova política. O tomador não precisa criar a política do zero para que ela seja considerada nova, mas ele pode copiá-la de outra jurisdição (WALKER 1969 *apud* BERRY; BERRY, 2007).

O modelo de difusão sugere que os membros de um sistema (sejam países ou estados) têm uma maneira de conectar-se. Isto é, para copiar a política de outro lugar, precisa-se ter algumas informações prévias. O modelo mostra três razões para a adoção de políticas previamente implementadas em outra jurisdição (BERRY; BERRY, 2007). O primeiro é que os estados aprendem políticas que mostram ser bem-sucedidas. A segunda é que os países concorrem entre si, então se uma política é bem-sucedida em outro lugar, ele pode copiá-la para não ficar em desvantagem ou para “sair na frente” de outros países que ainda não a adotaram. Por último, os estados que não adotaram uma certa política que é tida como bem-sucedida em diversos outros estados sofrem pressão para adotá-las. Outro ponto preponderante do modelo, é que a difu-

são acontece em larga escala em um curto espaço de tempo. Quando se contrasta a proporção de uma dada política entre os estados pelo tempo, no início a difusão é lenta, até que várias jurisdições a adotam quase que simultaneamente até se estabilizar novamente.

3. Metodologia

Para mapear a área de políticas públicas na Ciência Política, farei uma análise bibliométrica da produção científica da área. Essa metodologia ajuda a identificar padrões nas referências citadas, estas, por sua vez, são influenciadas por diversos fatores sociais e naturais (DO PRADO et al., 2016; LIU et al., 2014). Em outras palavras, as referências citadas é um bom estimador da situação da disciplina. Se determinado artigo ou autores estão sendo muito citados, isso é um padrão que mostra sobre o que a literatura se debruça em determinada época. O mesmo vale para palavras-chave que se repetem. A lei de Zipf mostra existe um padrão na distribuição das palavras. A segunda palavra mais citada se repete aproximadamente metade das vezes que a palavra mais citada aparece. Então, as palavras-chave que mais se repetem são bons estimadores da situação da disciplina pois elas aparecem, além de padronizadas, com muita frequência. A disciplina de políticas públicas, se aplica a lei de Lotka. Essa lei mostra que também existe um padrão na quantidade de autores relevantes, isto é que produzem vários artigos na área. A ideia é que poucos autores produzem muitos artigos, enquanto a grande maioria produz entre um ou dois artigos. Uti-

lizei os *softwares* CiteSpace e o pacote *bibliometrix* do R para realizar as análises necessárias.

Mostrarei em cinco passos, a metodologia utilizada aqui no artigo (COSTA et al., 2017; DO PRADO et al., 2016). O primeiro passo é a operação da pesquisa. Os dados foram coletados a partir do *Web of Science* que é um dos maiores repositórios de publicações e citações do mundo e é largamente utilizado pelos estudos que fazem uso de técnicas bibliométricas. O segundo passo é o procedimento da pesquisa. Pesquisei o termo “public policy” e delimitei para área de Ciência Política. Então qualquer artigo que citou essa palavra no título, nas palavras-chave ou no resumo e que são da área da Ciência Política foram incorporadas ao estudo. Utilizei todo o período disponível no *Web of Science* que data desde 1956 até 2017 para a pesquisa feita. Como essa área surge entre as décadas de 50 e 60, esse ponto de corte não afetará a análise. O terceiro passo é o procedimento de seleção, que forma o banco de dados. Para usar o *bibliometrix* os dados foram baixados em bibtex e para a análise no CiteSpace, em texto sem formatação (.txt). O quarto passo é a adequação dos dados. Para as análises de Rede no CiteSpace, delimitei os anos entre 1965 a 2017 devido à baixa produção no período anterior. O último passo é a análise da produção científica. Neste artigo, mostrarei o volume de produção e a quantidade média de citações por ano, as referências e autores mais relevantes, os países que mais publicam na área e análise de palavras-chave. A tabela 1 nos mostra o sumário dos dados extraídos.

Tabela 1 – Sumário

Articles	3197
Sources (Journals, Books, etc.)	226
Keywords Plus (ID)	2364
Author's Keywords (DE)	2970
Period	1956 - 2017
Average citations per article	9,841
Authors	3813
Author Appearances	4620
Authors of single authored articles	1767
Authors of multi authored articles	2046
Articles per Author	0,838
Authors per Article	1,19
Co-Authors per Articles	1,45
Collaboration Index	2,12

A base de dados é composta por 3197 artigos publicados entre 1956 a 2017. Esses artigos estão distribuídos em 226 periódicos. A categoria ID são as palavras-chave que o *Web of Science* atribui aos *papers* e a DE são as atribuídas pelos próprios autores. Os artigos têm uma média de citação de 9,84 por artigo. De um total de 3813, houve 4620 aparições de autores. Isso acontece porque há vários autores que aparecem mais de uma vez e muito mais autores que aparecem apenas uma vez, como prevê a lei de Lotka.

4. Resultados

A figura 1 mostra a média de citações por ano. É interessante observar que até meados dos anos 70, a quantidade de publicações na área das Políticas Públicas era

baixa. A média de publicação nos 60 foi 6,7 artigos por ano. Na década de 70 houve um drástico aumento nessa média e foi para 27,9 artigos por ano. Na década de 80 essa média sobe para 51. Esse resultado nos mostra que de fato, essa área começa no início década de 60 com os artigos do Laswell, Simon, Lindblom e Easton. Mais recentemente, a quantidade de artigos vem aumentando exponencialmente. De 2010 a 2016 a média de artigos por ano foi de 136,6.

Outro dado interessante que a figura 1 nos mostra é a comparação da quantidade de artigos pela média de citação. Observa-se que em meados da década de 60, quando a quantidade de artigos por ano ainda era baixa, houve um pico de citações. Foi nessa época que foram escritas as diretrizes principais da disciplina. Parte dos modelos descritos acima, foram

Figura 1 – Média de Citações x Ano

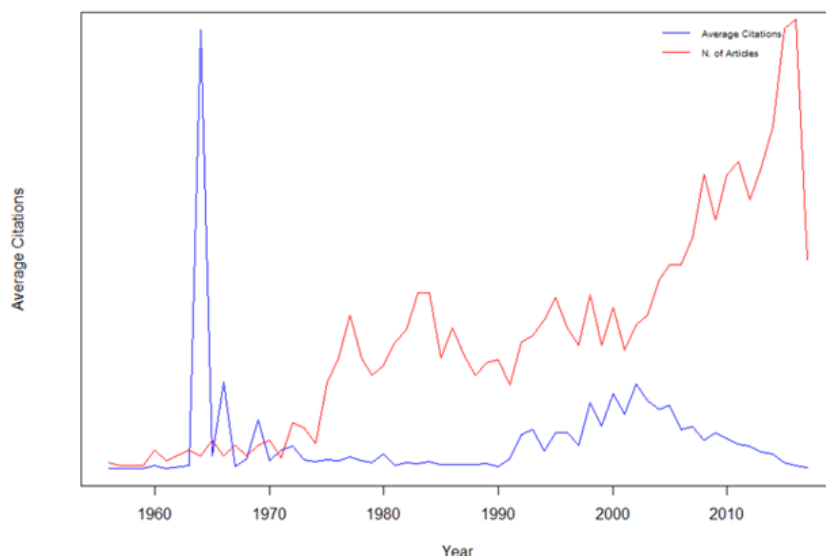


Figura 1- Gráfico feito pelo autor a partir do pacote bibliometrix no R. A linha azul representa a média de citações e a linha vermelha o número de artigos.

feitos entre a década de 60 e 70. Por isso que nessa época a quantidade de citações aumentou bruscamente. Mais especificamente, o artigo mais citado na amostra foi escrito em 1964, qual seja, Lowi (1964) que foi citado 873 vezes com uma média de 16,5 citações por ano. Foi exatamente este artigo, que Lowi escreve sobre as arenas das políticas públicas.

Para analisar os autores mais relevantes, a bibliometria se vale de alguns índices. Os índices aqui analisados são os

índices H e G. Aquele mensura a importância do autor baseado não apenas na quantidade de citações, mas também na quantidade de artigos que obtiveram uma quantidade significativa de citações. Por exemplo, se um autor x tem um índice H de 10, isso quer dizer que ele escreveu 10 artigos com pelo menos 10 citações. Logo, quanto maior o índice H mais produtivo e citado o autor é⁵. O índice G mensura a mesma coisa do índice H, porém dá um peso maior para artigos que foram mais citados, por isso o índice G é sempre maior ou igual ao índice H.

Tabela 2 – Importância dos Autores

Autores	Índice H	Índice G	Citações
HOWLETT M	9	16	277
BAUMGARTNER FRANKR	6	10	174
CASTLES FG	6	10	132
RADAELLI CLAUDIOM	6	8	153
CAIRNEY PAUL	5	7	80
JENKINS-SMITH HANKC	3	7	55
DYE TR	3	6	43

Tabela 1- Elaboração do autor a partir dos dados gerados pelo bibliometrix

A tabela 2 nos mostra que o autor com maior índice H foi Michael Howlett seguido de Frank Baumgartner. O índice H de Howlett mostra que ele tem 9 artigos que foram citados pelo menos 9 vezes. Baumgartner, que é um dos autores mencionados acima e é responsável pela formulação do modelo de Equilíbrio Pontuado, obteve um índice de 6. O terceiro autor com maior índice H é Francis Castles (6), este escreve sobre políticas e bem-estar que é um tópico relevante na área de políticas públicas.

Ter uma noção dos artigos mais importantes por ano também é importante. A análise histórica de citação nos mostra os anos que tiveram publicações importantes e os autores mais citados da época. A tabela 3 dá uma boa visão dos artigos que são mais citados pelo ano de sua publicação. Todos esses artigos são importantes para a área de Políticas Públicas pois para aparecerem na lista, eles teriam que ter o maior número de citações no ano em que foi publicado.

O trabalho mais citado escrito em 1957 foi de Anthony Downs, *"An Economic Theory of Democracy"*. Este livro foi um dos mais importantes que moldou a teoria da escolha racional na Ciência Política. Em 1959 aparece outro artigo que se destaca em termos de citação escrito por Charles Lindblom, um dos "pais" da área da Política Pública. O artigo em questão foi o *"The Science of Muddling Through"* em que o autor inicia o modelo incremental largamente utilizado por diversos trabalhos futuros deste campo. Em 1960 o autor que recebeu destaque foi Elmer Schattschneider com o livro seminal *"The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America"*. Sua maior contribuição foi adicionar ao processo de políticas públicas o importante conceito de *agenda settings*. Em 1964, como já discutido acima, foi o artigo de Lowi em que ele fala sobre as arenas políticas. Mancur Olson escreveu o livro destaque do ano 1965, *"The Logic of Collective Action"*. Neste livro seminal Olson propõe o dilema da ação coletiva

mostrando a problema dos grupos com indivíduos movidos pela racionalidade. Este livro é amplamente citado pelos modelos da escolha racional e da teoria dos jogos que tentam driblar tal dilema. Em 1974 foi publicado o livro *"Congress: The Electoral Connection"* por David Mayhew. Este livro foi de fundamental importância para a análise de políticas públicas pois, nele, foi introduzido o conceito de que os formuladores de políticas, isto é, os legisladores são movidos pelo objetivo da reeleição. Isso altera o modo de pensar de como as políticas são feitas, visto que os políticos as formulam com o objetivo de se reeleger. John Kingdon em 1984 escreve o livro *"Agendas, alternatives, and public policies"*, esta foi a principal obra escrita em 1984 nas referências citadas dos artigos aqui analisados. O livro pergunta alguns pontos relevantes do modelo de processo, quais seja, quais problemas entram e não entram na agenda de políticas em um dado tempo e o que determina quais respostas são escolhidas dentre as diversas opções disponíveis. O livro mais citado escrito em 1990 foi feito por Gosta Esping-Andersen, *"Three Worlds of Welfare Capitalism"*. Este livro trabalha empiricamente uma questão central da análise de políticas pública, qual seja, o bem-estar. O autor não apenas descreve o *welfare* mas olha para sua variação entre sistemas liberais, corporativistas e sociais-democratas. O ano 1993 foi de extrema relevância no que concerne às publicações. Quatro foram as obras que receberam destaque nesse ano, são elas: *"Agendas and Instability in American Politics"*, *"Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach"*, *"Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain"*; e *"Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States"*. O primeiro foi escrito por Frank Baumgartner e Bryan Jones. Como já trabalhado acima, este livro é de extrema importância para o campo das políticas públicas pois ele dá início a um dos modelos de análise, qual seja, o modelo de equilíbrio pontuado. A segunda obra de 1993 foi feita por Sabatier e Jenkins-Smith que também dá início a um

dos modelos trabalhados aqui. Nessa obra os atores propõem um modelo de coalizão de defesa sugerindo que a política pública é formulada a partir da articulação de grupos. O terceiro trabalho foi escrito por Peter Hall e publicado no periódico *Comparative Politics*. Esse artigo versa sobre o aprendizado social (*social learning*) e seu efeito na formulação de políticas. A última obra de 1993 foi feita por Robert Erikson. Este livro aponta para o importante efeito da ideologia nas políticas públicas. Essa hipótese foi (e ainda é) testada diver-

sas vezes ao longo da história da disciplina. Em 1995, a obra mais importante foi a segunda edição do “*Agendas, Alternatives, and Public Policies*” escrito por Kingdon. Por fim, o artigo “*Measuring citizen and government ideology in the American states, 1960-93*” escrito por William Berry e publicado na *American Journal of Political Science*, foi a obra mais importante de 1998. Neste artigo Berry propõe uma maneira diferenciada de se mensurar tanto a ideologia dos eleitores quanto a dos líderes políticos.

Tabela 3 – Artigos mais citados por Ano

Paper	Ano
DOWNS ANTHONY, 1957, EC THEORY DEMOCRACY	1957
LINDBLOM CE, 1959, PUBLIC ADMIN REV	1959
SCHATTSCHNEIDER EE, 1960, SEMISOVEREIGN PEOPLE	1960
LOWI TJ, 1964, WORLD POLIT	1964
OLSON M., 1965, LOGIC COLLECTIVE ACT	1965
MAYHEW DAVID R., 1974, C ELECTORAL CONNECTI	1974
KINGDON J. W, 1984, AGENDAS ALTERNATIVES	1984
ESPING-ANDERSEN G, 1990, 3 WORLDS WELFARE CAP	1990
BAUMGARTNER F, 1993, AGENDAS INSTABILITY	1993
SABATIER P, 1993, POLICY CHANGE LEARNI	1993
HALL PA, 1993, COMP POLIT	1993
ERIKSON ROBERT S., 1993, STATEHOUSE DEMOCRACY	1993
BECK N, 1995, AM POLIT SCI REV	1995
KINGDON J., 1995, AGENDAS ALTERNATIVES	1995
BERRY WD, 1998, AM J POLIT SCI	1998

Tabela 2- Elaboração do autor

Movendo a análise para a relação entre países, a figura 2 deixa claro a preponderância das publicações norte-americanas sobre as demais. Este resultado é enviesado para os países de língua inglesa visto que o termo utilizado para extração de dados foi “*public policy*” que está em inglês. Porém não tinha como ser diferente, as principais publicações no mundo são feitas nesta língua. Por causa disso, os países mais importantes foram em ordem decrescente: Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Aus-

trália e Alemanha. Mesmo considerando apenas países de língua inglesa, os Estados Unidos têm uma preponderância enorme sobre os demais. Na amostra de 3197 artigos, foram publicados pelos Estados Unidos 1281 *papers*, o que corresponde a 48,2% da produção. Em segundo lugar, a Inglaterra publicou 341 artigos, equivalente a 12,8% da amostra. O Brasil publicou 28 artigos e ocupa a décima quinta posição em ordem decrescente de quantidade de artigos publicados.

Figura 2 – Rede de Países



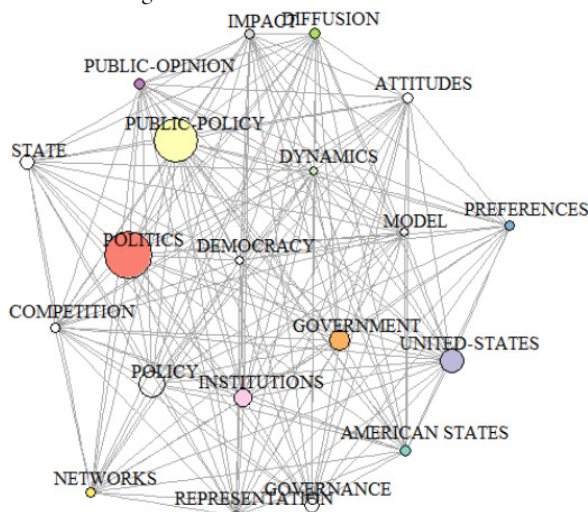
Figura 2- Rede criada pelo autor com bibliometrix

Agora observaremos o comportamento das palavras-chave dos artigos analisados. A figura 3 nos mostra uma rede de co-ocorrência das palavras. O tamanho das esferas revela sua frequência de aparições, isto é, quanto maior a esfera, mais importante a palavra. Porém como na rede estão as 20 palavras que mais aparecem de um total de 2364, todas as palavras na figura presentes são relevantes.

As duas palavras que aparecem com maiores destaques são, obviamente, “*politics*” e “*public-policy*”, visto que a área aqui analisa é Políticas Públicas. Contudo, vale a pena observar como diversas palavras referentes aos modelos de análise de políticas públicas aparecem com bastante frequência nessas palavras-chave. Palavras como “*diffusion*”, “*institutions*”, “*public-opinion*” e

“*impact*” remetem de modelos diferentes de análise de políticas públicas. Isso mostra que não há um modelo que se sobrepõe aos demais, mas coexistem para entender partes distintas do processo das políticas (DYE, 2010). Esse também é um dos motivos para a palavra “*model*” aparecer em destaque. A prevalência dos Estados Unidos fica clara com esta rede visto que as palavras “*United-States*” e “*American States*” aparecem em evidência. A forte ligação entre instituições e democracia mostra um ramo das políticas públicas que sugerem que macro-instituições também afetam as políticas. Normalmente esses trabalhos comparam democracia e países autoritários. Por última a forte presença da palavra “*competition*” expõe a importância da competição política para explicar variações de políticas públicas.

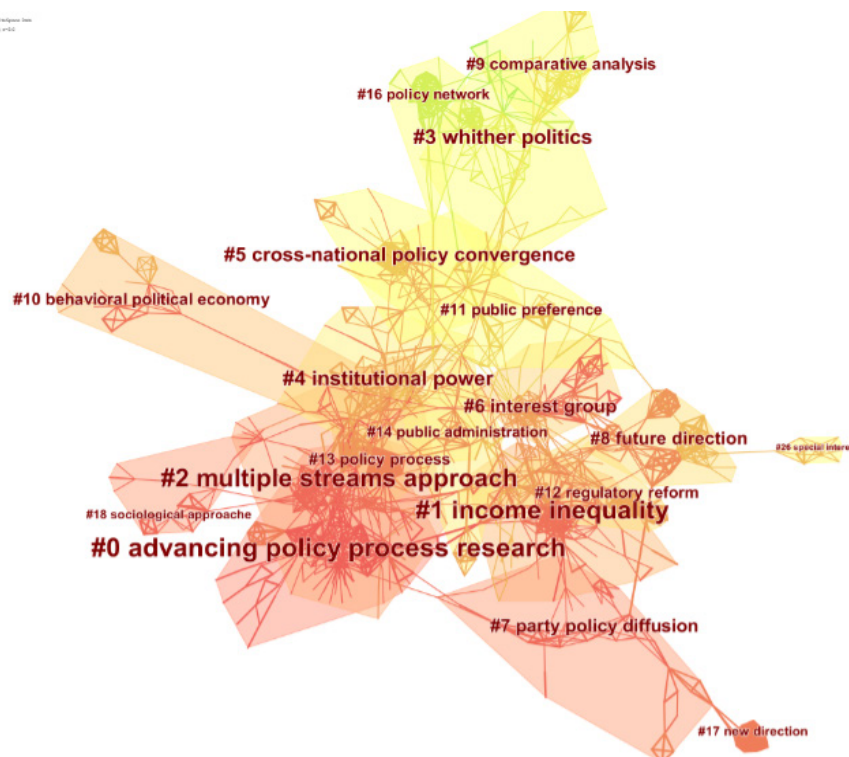
Figura 3 – Rede de Palavras-chave



Finalmente, a figura 4 mostra o mapeamento da área das políticas públicas. Essa é uma rede das referências citada ao longo dos anos 1965-2017. Com o auxílio do CiteSpace, a rede foi dividida em 20 *cluster*. Esses *cluster* foram nomeados a partir das palavras-chave dos artigos e são divididos por ano. A divisão por ano é dada pela cor, quanto mais vermelho, os situados na parte de baixo da rede, são os mais recentes, enquanto os verdes e amarelos são mais antigos. Os números associados à nomeação dos *clusters* está em ordem decrescente, ou seja, quanto menor o número, maior o *cluster*.

O maior *cluster* da rede é “*advancing policy process research*”. Isso nos mostra a importância incontestável do modelo de processo das políticas públicas. O tamanho do *cluster* representa o impacto dele sobre a área, isto é, os modelos de processo foram os que chamaram os maiores números de autores, estabelecendo assim, a maior conexão da rede. O segundo maior *cluster* foi nomeado como “*income inequality*” mostrando os vastos trabalhos que versam sobre a arena da redistribuição (LOWI, 1964). O terceiro *cluster* é “*multiple streams approach*” que remonta os trabalhos de Kingdon (1984;1995) sobre as ideias que definem qual problema, solução e escolha da solução serão escolhidos pelo tomador de decisão.

Figura 4 – Mapeamento do Campo das Políticas Públicas por Palavras-Chave



O *cluster* mais atual é o 17 que é nomeado “*new directions*”. Este grupo não diz muita coisa, mas sugere, obviamente, que novas direções estão sendo analisadas. O sétimo grupo mostra o impacto dos modelos de difusão nas Políticas Públicas. Já o sexto, nomeado de “*interest groups*” é baseado no modelo de grupos e também tem um papel preponderante nas políticas públicas. As instituições também mostram ter um papel relevante

no campo ocupando o quinto maior grupo identificado. No centro da rede, com o nome de “*public administration*”, o décimo quinto maior grupo que revela a importância de se analisar as burocracias para melhor entender o processo de tomada de decisão. Em suma, essa rede mostra o “*big picture*” da área de Políticas Públicas na Ciência Política.

5. Conclusão

Com uma breve análise dos modelos e a análise bibliométrica, mostrei como o campo das Políticas Públicas se desenvolveu desde o seu início entre a década de 50 e 60 até os tempos mais atuais. A análise bibliométrica mostrou-se fiel a expectativa de que os modelos teriam um papel central nas referências citadas pelos artigos aqui analisados.

A análise dos autores mais importantes que publicaram no período entre 1956 a 2017 foram calculadas pelo índice H. O autor Howlett seguido por Baumgartner foram os autores com o maior índice sugerindo que suas contribuições para o campo foram vastas. Isto é, foram publicados vários artigos que foram bastante citados. Já a análise histórica mostrou várias obras largamente citadas por ano. Vários autores que escreveram os modelos descritos nesse artigo tiveram destaques em seus respectivos períodos. Também foi mostrado que os Estados Unidos, apesar do viés do idioma pesquisado, têm preponderância sobre os demais países. As redes de palavras-chave foram condizentes com os achados anteriores mostrando a grande importância dos modelos de análise de Políticas Públicas como gerador de impactos na literatura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERRY, F.; BERRY, W. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: **Theories of the Policy Process**. California: Westview Press, 2007.

CHAOMEI, CHEN. Searching for intellectual turning points: Progressive Knowledge Domain Visualization. **Proc. Natl. Acad. Sci. USA**, v. 101, p. 5303–5310, 2004.

CHAOMEI, CHEN. The Structure and Dynamics of co-citation clusters: A multiple-perspective co-citation analysis. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, v. 61, n. 7, p. 1386–1409, 2010.

CHEN, C. CiteSpace II: Detecting and Visualizing emergins trends and transient patterns in scientific literature. **Journal of the American Society for Inormation Science and Technology**, v. 57, n. 3, p. 359–377, 2006.

CHEN, C. **How to Use CiteSpace**. China: Leanpub, 2016.

COSTA, D. F. et al. Bibliometric analysis on the association between behavioral finance and decision making with cognitive biases such as overconfidence, anchoring effect and confirmation bias. **Scientometrics**, v. 111, n. 3, p. 1775–1799, jun. 2017.

DO PRADO, J. W. et al. Multivariate analysis of credit risk and bankruptcy research data: a bibliometric study involving different knowledge fields (1968–2014). **Scientometrics**, v. 106, n. 3, p. 1007–1029, mar. 2016.

DYE, T. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

KUHN, T. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517, nov. 1979.

LIU, W. et al. Profile of developments in biomass-based bioenergy research: a 20-year perspective. **Scientometrics**, v. 99, n. 2, p. 507–521, maio 2014.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 04, p. 677–715, jul. 1964.

MASSINO, A.; CUCCURULLO, C. Bibliometrix: a R tool for comprehensive bibliometric analysis of scientific literature. 2016.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1990.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. Constitutions and economic policy. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 18, n. 1, p. 75–98, 2004.

REZENDE, F. DA C. Transformações na cientificidade e o ajuste inferencial na Ciência Política: argumento e evidências na produção de alto fator de impacto. **Revista de Sociologia e Política**. v. 25, n. 63, 2017

REZENDE, F. DA C. Transformações Metodológicas na Ciência Política Contemporânea. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 2, p. 13–46, 2015.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. 2006.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. **Theories of the policy process**, p. 97–115, 1999.

RESENHA GOIS, Chico de. **O lado B dos candidatos.** Chico de Gois, Simone Iglesias. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.

Sandra Barbosa Parzianello - Universidade Federal de Pelotas (UFPel) |

O lado b dos candidatos, dos autores Chico de Gois e Simone Iglesias, é publicado durante a campanha à eleição presidencial de 2014, após a queda da aeronave que vitimou o ex-governador de Pernambuco e candidato Eduardo Campos (PSB) em dia 13 de agosto, quando também morreram outros seis membros da equipe. O livro já estava pronto quando a tragédia ocorreu, uma obra idealizada a partir de um diálogo entre os autores, repórteres de política do Jornal *O Globo* da sucursal de Brasília, e a editora-executiva da editora LeYa, Maria João Costa. A proposta constitui-se de um livro sobre o outro lado dos três principais candidatos à Presidência da República, abordando questões que eles não falariam no horário eleitoral.

Este livro é resultado de pesquisas, entrevistas e conversas realizadas com jornalistas, políticos e assessores que pediram para não serem identificados, entre outros entrevistados como Carlos Araújo, ex-marido da candidata a reeleição Dilma Rousseff (PT). A tragédia alterou os rumos da obra como também o cenário político, a começar por ampliar o capítulo referente a sucessora de Campos, Marina Silva (PSB), até então candidata a vice-presidente pela coligação. Na disputa ao cargo presidencial, completa o quadro dos favoritos, o neto de Tancredo Neves, Senador Aécio Neves (PSDB). *O lado b dos candidatos*, revela a face imatura, humilde e até

desequilibrada dos candidatos, um perfil sem produção visual discursiva e de posicionamentos políticos questionáveis. A obra, organizada em três capítulos pode ser considerada um ponto de referência para o pesquisador preocupado com os processos políticos em meio às experiências democráticas e a construção do político, na ênfase aos temas que relacionam candidatos, eleições, política e governo.

No primeiro capítulo, “O lado B de Dilma”, os autores apresentam a origem política da economista que nunca imaginou chegar à Presidência da República. Trata-se de uma ex-pedetista, que ao longo dos 22 anos de filiação político-partidária exerceu, entre muitos cargos, a função de secretária da fazenda no governado Alceu Collares, no Rio Grande do Sul e coordenou a campanha do próprio marido, Carlos Araújo a prefeito de Porto Alegre, quando fora indiciada pela Polícia Federal por propaganda irregular. Ainda que, sendo contra, Dilma foi cúmplice de uma relação extraconjugal de Collares, que tomou proporções importantes na economia do estado. “O fim do governo Collares marca também o fim da era PDT na administração do Rio Grande do Sul.” (p.24).

No RS, PDT e PT tiveram raro período de convivência pacífica, aproveitado pelo recém-eleito governador

petista Olívio Dutra (1998) que convidou Dilma para a Secretaria de Minas e Energia, período que o estado passou pelo sufoco do racionamento elétrico. “A atuação de Dilma no governo Olívio vinha tranquila, até aproximar-se nova eleição para prefeito de Porto Alegre, em 2000. A paz entre PT e PDT estava com os dias contados. (...) O raciocínio do PT governado por Olívio era o mesmo que, uma década depois, Dilma carregaria para a Presidência da República: os partidos receberam cargos e, portanto, estão contemplados. Não precisam se envolver na elaboração das ações de governo, só executá-las.”(p. 27).

O maior líder do PDT, Leonel Brizola, que vivia uma relação bipolar com o PT, declarou a jornalistas sua indignação ao afirmar que o PT não queria alianças e sim uma adesão de modo egoísta e pretensioso. Em 2000, Collares retorna ao cenário eleitoral e vence o deputado Vieira da Cunha na prévia para a escolha do candidato às eleições municipais pelo PDT. “Vieira era apoiado pelo grupo de Dilma, que integrava o governo Olívio e, até então, passava ao largo das críticas da maioria dos pedetistas ao PT.” (p. 28). Pelo PT, Tarso Genro era candidato. Dilma com outros dois filiados pedetistas, que ocupavam cargos no governo estadual, pediram licença para não participar da campanha. Brizola se irrita e os acusa de traidores. Dilma não ouviu calada e fez declarações aos jornais, deixando o PDT. Tarso ganha as eleições e em 18 de março de 2001, Dilma filia-se ao PT com mais 186 ex-pedetistas e manifesta-se com uma “Carta ao povo gaúcho”.

Durante o governo FHC, na crise nacional do setor elétrico e o apagão, Dilma foi a Brasília algumas vezes afirmar ao ministro Pedro Parente que, o RS tinha energia equivalente e que era um dos estados livres dos cortes. Dilma não só convenceu o ministro, como foi admirada pelo candidato Lula, ao vê-la na televisão. “(...) Lula colocou na cabeça que, se fosse eleito em 2002, Dilma seria sua ministra de Minas e Energia.”(p.37).

Os autores narram e enumeram rompantes sobre a personalidade de Dilma. “São relatos de estagiários, secretários, assessores, seguranças, dirigentes partidários, deputados, senadores e ministros que conviveram com ela em suas três fases na Esplanada: como ministra de Minas e Energia, como ministra da Casa Civil e como presidente.” (p. 39). Reconhecida pelo gênio indomável, temperamento forte e difícil, a “mãe do PAC” e “mulher do Lula” fuma cigarilhas e charutos para acalmar seu pânico de voar nas viagens, porém nunca se deixou abater pelas crises, fossem políticas como dos cartões corporativos ou pessoais marcadas pelo câncer. “Pelos relatos de pessoas próximas, ela nunca foi comunicada formalmente por Lula que era escolhida para sucedê-lo. As coisas foram evoluindo naturalmente.

No segundo capítulo, “O lado B de Aécio Neves”, os autores trazem ao leitor o perfil de “Aecinho”, como é conhecido pelos familiares e políticos mineiros, para além do *playboy* das baladas, reconhecido por frequentar os bares e restaurantes mais famosos da noite carioca. Filho de pais separados, é muito apegado a sua irmã, Andrea, um ano mais velha. Juntos, cuidaram da caçula Ângela, que em 2013 foi vítima de AVC ou isquemia cerebral, conforme a família prefere divulgar. Aécio deixava de cumprir reuniões importantes para ficar com a irmã. O mesmo teria feito em 1999, quando o falecido marido de Andrea, passou por momentos difíceis devido um câncer agressivo, Aécio passava noites no hospital e pela manhã retomava as atividades políticas. Andrea é jornalista, tem a política na veia, mas procura atuar nos bastidores, sempre está por trás de Aécio.

Mesmo sendo filho de político, Aécio parece preferir ligar sua imagem ao avô, Tancredo Neves. Quando Aécio tinha 21 anos, residia com a família no Rio de Janeiro, mas o avô foi buscá-lo, trouxe de volta para Minas Gerais onde fez sua carreira política. Em 1991, se casou e teve uma filha, Gabriela. Após o divórcio,

passou a levar a fama de festeiro, mas personalidades políticas e até celebridades como Luciano Huck garantem que são mitos que se constroem em torno do seu jeito de *bon vivant* e que acabam pegando. “Conhecedor dos boatos que se espalham sobre sua vida pessoal, o senador, já na pré-campanha presidencial, admitiu, por exemplo, que fumou maconha quando tinha 18 anos e que já foi muito baladeiro. (...) Os boatos sobre Aécio são, muitas vezes, apenas isto: boatos, uma vez que a comprovação das acusações é difícil ou impossível por simplesmente não existirem os fatos concretamente.” (p. 111).

Na obra, os autores destacam os voos de carreira do neto de Tancredo. Aécio foi eleito deputado federal (1986) como o mais votado, logo após a morte do avô. Mesmo com o seu nome ou de integrantes da família ligados a escândalos de desvio de recursos públicos e até casos de improbidade administrativa, o jovem político aprendeu como um bom mineiro a focar no que realmente importa. “Aliás, pessoas que convivem com ele dizem que o candidato não se importa com os boatos e insinuações a seu respeito e nunca tentou censurar ou impedir qualquer coisa nesse sentido.” (p. 119). O articulador cinquentão, carrega um currículo de político aglutinador e habilidoso, pois sabe fazer as costuras políticas sem alardes e com objetividade. “(...) Aécio segue fazendo o que aprendeu bem com Tancredo Neves: conversar ao pé do ouvido, atrair para seu rebanho os desgarrados, manter sob sua esfera de influência os velhos aliados, e, aos poucos, se impor.” (p. 123) Desde 1994 sua linha de ascendência revelou um líder obstinado no seu território político-partidário, como nas instituições. Aprendeu aplicar o jeito mineiro de ser na hora certa, sem afobação. Aos 41 anos já percebia a linha sucessória à Presidência da República, mas tratou de acabar com especulações declarando a imprensa: “Se me dessem de graça e avisassem que a posse seria amanhã às 9 h, eu não estaria lá. Tenho senso das coisas, nada do que aconteceu no

último ano me fez tirar um milímetro os pés do chão, e sigo uma lição de família: na política, hoje você está lá em cima, assediado, amanhã sua única companhia pode ser o ostracismo.” (p. 131).

Responsável por criar na Câmara um portal na internet, o Senador proporcionou aos cidadãos acesso a votação dos deputados, quais projetos apresentados por cada um, a responsabilidade das comissões e seus membros, como são usadas as verbas indenizatórias e quem são os funcionários lotados em gabinete. Em transmissões on-line o eleitor pode acompanhar as sessões da instituição. “(...) Aécio, na presidência da Câmara, introduziu uma mudança muito importante: articulou com os líderes partidários o fim da impunidade de que os parlamentares gozavam depois de se eleger.” (p. 129). Idealizador da prática e da adoção do “choque de gestão” que soou como positivo para a administração do governo de Minas Gerais, muitas outras controvérsias são destacadas na obra por Gois e Iglesias que trataram com refinamento as polêmicas de má gestão dos recursos públicos destinados a saúde e educação. Fora isso, a praticidade do político mineiro afagou os mais sisudos companheiros de partido como José Serra e o temperamental Aloysio Nunes, hoje seu companheiro e candidato a vice-presidente. “O candidato à Presidência do PSDB pensou em aumentar sua chance em São Paulo, o maior colégio eleitoral do país, onde não é muito conhecido. E, Aloysio tem história política no Estado, pode se dedicar com afinco a divulgar o nome do cabeça de chapa.” (p. 146). A flexibilização do candidato mineiro parece favorecer a dinâmica da política tucana e tem se mostrado de fundamental importância na condução do processo. Em outubro do ano passado casou com Letícia Weber, em reservada celebração, e, em junho deste ano nasceram os gêmeos prematuros, Bernardo e Júlia.

No terceiro e último capítulo, “O lado b de Marina Silva”, os autores apontam as limitações, a força pessoal

e política da “predestinada” candidata Maria Osmarina Silva de Souza, ou Marina Silva, graças a tia Matilde que não conseguia pronunciar seu nome de batismo. A partir de 2014 a biografia de Marina confunde-se, em parte, com a morte de Eduardo Campos (PSB). Os dois já haviam trabalhado no governo Lula, porém a aproximação só ocorreu em 2014 com a decisão de Marina em filiar-se ao PSB e unir forças contra a polarização PT e PSDB, mas, também por um histórico de rivalidades com a petista Dilma Rousseff, desde que foram ministradas de Lula.

Marina é detentora de um importante capital político, ela foi candidata no ano de 2010 à Presidência da República pelo PV e se tornou um fenômeno eleitoral, com 19,6 milhões de votos. Um dos maiores ressentimentos de Marina, foi deixar o PT, seu partido de origem depois de mais de duas décadas de filiação. Segundo ela, “faltaram condições políticas para avançar no campo da visão estratégica, ou seja, de fazer a questão ambiental alojar-se no coração do governo e do conjunto das políticas públicas (...).” (p. 187). A Senadora, Marina retomava suas atividades depois de mais de 5 anos de governo enquanto ministra do Meio Ambiente e com o coração apertado.

Sentindo não ser compreendida e obstinada, queria criar o próprio partido. Reuniu os membros partidários tardiamente para a coleta de assinaturas em fevereiro de 2013 e não conseguiu validar as 492 mil assinaturas de eleitores por problemas diversos, faltaram 49.466 e a “Rede Sustentabilidade” não saiu do papel, pior, como resultado criou-se um mal estar entre a candidata e o TSE, conforme a obra relata. Sem um plano B, adiou o sonho de ser presidente. Porém, depois de alguns fatos e desconfortos, convoca seu grupo político e anuncia sua filiação ao PSB, como vice de Eduardo Campos. “(...) seu projeto, a partir daquele instante, era acabar com “a hegemonia” e o “chavismo” do PT no governo.” (p. 158). Eduardo e Marina passaram

a apostar em uma política diferente, ele, acumulando o papel de mediador devido as tensões e resistências criadas por Marina e as ideologias de seu partido. Beto Albuquerque (PSB) assume este papel ao ser escolhido vice de Marina, num processo de sucessão naturalizado popularmente e por influência da família de Eduardo, do que por opção do PSB, em que membros chamavam Marina de “maluca” e hospedeira.

Os autores descrevem Marina como uma figura frágil, de fala mansa e vista pelos congressistas sob uma imagem messiânica. Sobrevivente de uma vida difícil, deixou de lado a formação de freira a fim de constituir família. Por outro lado, não gosta de ser questionada sobre temas que não quer falar e irrita-se com isso, como no caso do aborto e o desenvolvimento da pesquisa com células-tronco. Como Evangélica, Marina não aprova a união de pessoas do mesmo sexo mas, deixa claro: “Isso não pode ser confundido com discriminar essas pessoas do ponto de vista de seus direitos.” (p. 173).

Trata-se, portanto, de uma obra que deve ser lida tanto por eleitores como por pesquisadores, notadamente por aqueles que buscam, dados e as diferentes faces da política. “O lado b dos candidatos”, no campo da política, pode representar a interação leitor, eleitor e candidatos. Os autores garantem em alguma proporção uma aproximação com os presidencialistas pela narração que dão conta do relato de cenas inusitadas e protagonizadas por cada um. Com esta leitura é possível conhecer aqueles que se tornaram de alguma maneira, cada qual a sua proporção, grandes referências como lideranças políticas no Brasil, que amadurece em um lento processo democrático.