

# OIKOS

**Revista de  
Economia Política  
Internacional**

**Oikos volume 16, n. 2 • 2017**

Rio de Janeiro • Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia Política - Periódicos
2. Economia brasileira - América Latina



instituto de economia

**Pós-graduação em  
Economia Política Internacional**

**Editor | Editor**

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

**Equipe Editorial | Editorial Team (PEPI-IE/UFRJ)**

Bernardo Salgado Rodrigues

Bruna Coelho Jaeger

Dominique Marques de Souza

Fernanda Pacheco de Campos Brozski

João Miguel Villas-Bôas Barcellos

Laura Emilse Brizuela

Paulo Vitor Sanches Lira

Pedro Allemand Mancebo Silva

Pedro Felipe Alt

Ricardo Zorteia Vieira

Simone Kawakami Gonçalves Costa

**Conselho Editorial | Editorial Board**

Antonio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (IE/UFRJ) | Carlos Medeiros (PEPI/IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology, Estonia) | Darc Costa (FEDERASUR) | Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (IE/UFRJ) | Ha-Joon Chang (Cambridge University, UK) | Jan Kregel (University of Missouri-Kansas City, USA) | José Luís Fiori (PEPI/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Maria da Conceição Tavares (PEPI/UFRJ) | Murillo Cruz (IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Reinaldo Gonçalves (IE/UFRJ) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Theotonio dos Santos (Economia/UFF) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

**Produção editorial**

comtatica.com

# sumário

---

OIKOS | Volume 16, n.2 • 2017

**NOTA DO EDITOR** 05

## ARTIGOS

*In Trump we trust?* A relevância do debate historiográfico pós-revisionista para a compreensão das transformações na política externa dos Estados Unidos  
Flavio Alves Combat 06

Integração Regional e Educação: O caso do MERCOSUL  
Thauan Santos e Carlos Antônio Diniz Júnior 22

Os movimentos populares em Cuba, no Uruguai e no Brasil: uma análise sobre a luta contra a dependência e a colonialidade  
Camila Oliveira do Valle 37

Chávez, Morales e a construção de uma alternativa ao neoliberalismo  
Bruna Ferraz Raposo 52

A economia política angolana e sua gênese público-privada: uma análise das construtoras brasileiras em Angola  
Gabrieli Gaio 65

Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro  
Roberto Rodolfo Georg Uebel e Sonia Ranincheski 79

Enfoques clásicos y perspectivas emergentes en el debate sobre migraciones internacionales y desarrollo  
María del Carmen Villarreal Villamar 101

*O High North* na estratégia norte-americana  
Pedro Allemand Mancebo Silva 115

# summary

---

OIKOS | Volume 16, n.2 • 2017

## EDITOR'S NOTE 05

## ARTICLES

- In Trump we trust? The relevance of the post-revisionist historiographic debate to understanding the transformations in US foreign policy  
Flavio Alves Combat 06
- Regional Integration and Education: The case of MERCOSUR  
Thauan Santos e Carlos Antônio Diniz Júnior 22
- The Popular Movements in Cuba, Uruguay and Brazil: an analysis of the struggle against dependence and coloniality  
Camila Oliveira do Valle 37
- Chávez, Morales and the construction of an alternative to neoliberalism  
Bruna Ferraz Raposo 52
- The Angolan political economy and its public-private baseline: an analysis of Brazilian construction companies in Angola  
Gabrieli Gaio 65
- Bridges or walls? The different actions of the administrations of Lula da Silva, Dilma Rousseff and Michel Temer regarding the international migrations towards the Brazilian territory  
Roberto Rodolfo Georg Uebel e Sonia Ranincheski 79
- Classical approaches and emerging perspectives on the debate on international migration and development  
María del Carmen Villarreal Villamar 101
- O High North* na estratégia norte-americana  
Pedro Allemand Mancebo Silva 115



## Nota do Editor | Editor's Note

Nesta edição, a revista **Oikos – Revista de Economia Política Internacional** do PEPI (Pós-Graduação em Economia Política Internacional) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) trás tanto artigos submetidos para avaliação através do seu sítio, quanto pré-selecionados do II Enepi (Encontro Nacional de Economia Política Internacional), realizado pelo PEPI em maio de 2017, que passaram por uma segunda avaliação dupla e cega de pareceristas.

A revista traz debates e reflexões da área de EPI, assim como de áreas conexas que possam contribuir para o seu debate. Artigos que partem de debates próprios da EPI, ou da Economia, Relações Internacionais, Geopolítica e História, conduzidos e conectados apropriadamente ao debate ou à análise de EPI. Assim, em 2017, a OIKOS segue suas linha e missão editoriais estabelecidas desde 2015, voltadas à criação e consolidação de um espaço editorial específico para a pesquisa e produção intelectual acadêmica de pesquisadores da área de EPI.

**Boa Leitura!**

*Os Editores*

# ***In Trump we trust?*** **A relevância do debate historiográfico pós-revisionista para a compreensão das transformações na política externa dos Estados Unidos**

**In Trump we trust? The relevance of the  
post-revisionist historiographic debate  
to understanding the transformations  
in US foreign policy**

**FLAVIO ALVES COMBAT** | facombat@gmail.com

Professor Adjunto no curso de graduação em Defesa e Gestão Estratégica Internacional, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (DGEI/UFRJ)

**Recebimento do artigo** Maio de 2017 | **Aceite** Julho de 2017

**Resumo** A vitória de Donald Trump na eleição presidencial norte-americana de 2016 foi acompanhada pelo discurso de que os EUA poderão reduzir os seus gastos com a defesa do sistema internacional. Paralelamente, Trump também sinalizou uma possível transformação das relações entre os Estados Unidos e a Rússia. Essas indicações de potenciais mudanças na política externa dos EUA são notavelmente interessantes à luz do debate historiográfico sobre a Guerra Fria porque sinalizam uma possível transformação das relações entre Washington e Moscou, e ressuscitam a tese historiográfica pós-revisionista de um “império a convite”. O objetivo do artigo é resgatar o debate historiográfico pós-revisionista sobre a Guerra Fria, sobretudo a tese do “império a convite”, traçando comparações com possíveis diretrizes de política externa do governo de Donald Trump. O artigo também propõe uma interpretação sobre a natureza da liderança norte-americana após a Guerra Fria, centrando a análise no papel desempenhado pela OTAN na defesa dos interesses dos Estados Unidos. Questiona-se a adequação da OTAN face aos novos desafios internacionais, apontando possíveis cenários para a Organização diante das potenciais transformações na política externa dos Estados Unidos. **Palavras-Chave** Pós-revisionismo; Guerra Fria; Império a convite; OTAN; Donald Trump.

**Abstract** Donald Trump's victory in the 2016 US presidential election was accompanied by a speech that the US could reduce its spending on defending the international system. At the same time, Trump also signaled a possible transformation of relations between the United States and Russia. These indications of potential changes in US foreign policy are strikingly interesting in the light of the historiographical debate about the Cold War because they signal a possible transformation of Washington-Moscow relations and resurrect the post-revisionist historiographical thesis of an “empire by invitation.” The purpose of the paper is to rescue the post-revisionist historiographical debate about the Cold War, especially the empire by invitation thesis, drawing comparisons with possible foreign policy guidelines of Donald Trump's government. The article also proposes an interpretation on the nature of US leadership after the Cold War, focusing the analysis on the role played by NATO in defending the interests of the United States. NATO's adequacy to the new international challenges is questioned, pointing out possible scenarios for the Organization in the face of the potential transformations in US foreign policy. **Keywords** Post-revisionism; Cold War; Empire by invitation; NATO; Donald Trump.

## Introdução

A vitória de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos no quadriênio 2017-2020 inaugurou um período de incertezas do ponto de vista da política externa norte-americana. A grande virulência dos discursos de campanha sinalizavam a possibilidade uma política externa belicista, que começou a tomar forma com o ataque norte-americano contra instalações militares na Síria, em 6 de abril de 2017.

Considerando as poucas diretrizes concretas de política externa<sup>1</sup> disponíveis até o momento em que esse texto é escrito (o primeiro quadrimestre de 2017), bem como as bases fortemente ideológicas, contraditórias e complexas das políticas conduzidas ou anunciadas por Trump, o artigo propõe a análise de duas sinalizações específicas, presentes desde os discursos de campanha, com grande potencial de transformação da política externa dos EUA: a possibilidade de redução dos gastos norte-americanos com a manutenção da defesa do sistema internacional (com potenciais implicações sobre a OTAN) e uma possível transformação das relações entre os Estados Unidos e a Rússia<sup>2</sup>.

Cabe, desde já, precisar o sentido atribuído à mencionada redução dos gastos norte-americanos com a defesa internacional. Em linha com os argumentos trazidos ao debate por Trump durante a campanha presidencial, os EUA deveriam se concentrar na manutenção de sua própria segurança e defesa, e deixar que os outros países fizessem o mesmo. Portanto, uma redução dos gastos dos EUA com a defesa internacional não é sinônimo de redução dos gastos totais norte-americanos com segurança interna e defesa. Ao contrário, para o ano fiscal de 2018, Trump propôs ao Congresso um orçamento de defesa 10% superior ao de 2017, equivalente a um acréscimo de US\$ 52 bilhões. Se aprovado, o orçamento de Defesa dos EUA em 2018 alcançará US\$ 574 bilhões. No mesmo projeto orçamentário, há também uma previsão de aumento de 6,8% no orçamento do Departamento de Segurança Doméstica (totalizando US\$ 44,1 bilhões) e uma solicitação de cortes de 28% no orçamento do Departamento de Estado (para um total de US\$ 25,6 bilhões), sobretudo em função da redução dos programas de ajuda internacional (OMB, 2017, p. 15, 23, 33).

O objetivo do artigo é resgatar o debate historiográfico pós-revisionista sobre a Guerra Fria, em especial a tese sobre o “império a convite”, traçando comparações com possíveis diretrizes de política externa do governo de Donald Trump. Ao analisar as teses pós-revisionistas, pretende-se demonstrar como a ideologia de um “império a convite” omitiu a natureza da liderança norte-americana durante a Guerra Fria, além de minimizar os benefícios daquele poder “imperial”. O artigo também retoma as teses pós-revisionistas e propõe uma interpretação sobre a natureza da liderança norte-americana após a Guerra Fria, centrando a análise no papel desempenhado pela OTAN na defesa dos interesses dos Estados Unidos. Questiona-se, assim, a adequação da OTAN face aos novos desafios internacionais, apontando possíveis cenários para a Organização diante das potenciais transformações na política externa dos EUA.

Estruturalmente, o texto está organizado em duas seções, além da introdução e da conclusão. Na primeira, apresento uma síntese da interpretação pós-revisionista desenvolvida Geir Lundestad sobre o “império a convite” construído pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria. Na segunda seção, estabeleço algumas relações entre as teses pós-revisionistas e as transformações em curso na política externa do governo Trump, centrando a análise nos dilemas associados à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

---

1 Os principais documentos disponíveis são: o discurso da vitória e o discurso de posse de Trump, o seu primeiro Discurso ao Congresso, as entrevistas concedidas durante a campanha eleitoral e as ordens executivas (que independem da aprovação do Congresso e foram empregas majoritariamente para desconstruir políticas do governo Obama).

2 A possibilidade de transformação das relações com a Rússia foi reavivada após o bombardeamento de instalações militares na Síria. O governo russo, que apoia o regime de Bashar Al-Assad, criticou a iniciativa norte-americana. A Rússia tem interesses econômicos (por exemplo, a Síria compra armas da Rússia) e geopolíticos na Síria (garantia da presença militar russa no Oriente Médio), que podem ser ameaçados caso os EUA decidam por uma intervenção militar ostensiva.

## “Império a Convite”: A natureza da liderança norte-americana na Guerra Fria na interpretação Pós-Revisionista

A interpretação sobre a Guerra Fria desenvolvida pelo historiador norte-americano pós-revisionista John Lewis Gaddis<sup>3</sup> alcançou grande prestígio dentro e fora da comunidade acadêmica. Na Academia, as teses pós-revisionistas ensejaram um longo debate sobre as transformações das relações entre os Estados Unidos e a União Soviética, sobretudo a partir de meados da década de 1980, quando as reformas políticas conduzidas por Gorbachev impuseram a necessidade de repensar as relações com os soviéticos. Fora da Academia, as ideias de Gaddis ecoaram no meio político como a expressão renovada de uma interpretação sobre a Guerra Fria que desonerava os Estados Unidos tanto de seu papel para a deflagração do conflito após a Segunda Guerra Mundial quanto da responsabilidade pela nova escalada das tensões com a União Soviética após uma década de *détente*.

As teses originalmente defendidas por Gaddis foram compartilhadas por Geir Lundestad, historiador pós-revisionista que alcançou grande projeção no debate sobre a Guerra Fria ao elaborar a concepção de “*empire by invitation*”. Lundestad argumenta que, após 1945, face ao perigo imposto pela União Soviética, os Estados Unidos foram impelidos a assumir a liderança de uma “frente de defesa da democracia e da liberdade” (LUNDESTAD, 1986, p. 270). Assim, mesmo a contragosto, os Estados Unidos teriam se envolvido na Guerra Fria, considerada um peso econômico e político para a nação norte-americana. Lundestad sustenta, nesse sentido, que o imperialismo norte-americano e o imperialismo soviético durante a Guerra Fria possuíam naturezas completamente distintas: o primeiro teria sido instaurado a convite da Europa Ocidental, com o consentimento e a favor dos interesses dos povos a ele submetidos; o segundo, em contrapartida, era o resultado da expansão pela força de um regime opressor, que violava persistentemente os interesses dos povos subordinados a Moscou.

Com base na análise das ideias de Geir Lundestad, pretende-se demonstrar que a tese pós-revisionista segundo a qual os Estados Unidos se tornaram, durante a Guerra Fria, um “império a convite” (*empire by invitation*) é falaciosa. O caráter opressor da intervenção norte-americana e a preponderância dos interesses da Casa Branca em detrimento dos interesses das sociedades afetadas pela política externa dos Estados Unidos não podem, historicamente, ser interpretados como o resultado do consenso evocado pela noção de “*empire by invitation*”.

## A Ascensão do Império Norte-Americano na Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial

Geir Lundestad sustenta que, entre 1945 e 1952, a expansão do poder norte-americano pelo mundo, e sobre a Europa Ocidental em particular, foi muito mais rápida e profunda do que a expansão do poder soviético. Enquanto o poder dos Estados Unidos podia ser sentido, em graus diferentes, em todas as regiões do mundo, o poder soviético continuava circunscrito ao Leste Europeu, às regiões da Alemanha sob ocupação do Exército Vermelho e a alguns países da Ásia e do continente americano. Lundestad se propõe a analisar especificamente a expansão da influência política, militar,

---

3 Ver: GADDIS, J. L. *The United States and the origins of the Cold War*. New York: Columbia Univ. Press, 1972.



econômica e cultural (com pouca ou nenhuma ênfase sobre a última) dos Estados Unidos sobre a Europa Ocidental precisamente porque, segundo o autor, “se essa expansão americana criou o que poderíamos chamar de um império americano, isso foi em grande medida um império a convite” (LUNDESTAD, 1986, p. 263).

Lundestad se debruça sobre uma tese originalmente concebida por John Lewis Gaddis, segundo a qual a influência exercida pelos Estados Unidos sobre a Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial era desejada e incentivada pelos próprios países europeus. A diferença entre a natureza do poder americano (consensual e comprometido com os interesses da Europa e, nesse sentido, expressão de uma verdadeira hegemonia) e a natureza do poder soviético (coercitivo e desvinculado dos interesses europeus) é, dentro da abordagem pós-revisionista, a marca distintiva central entre o “império norte-americano” e o “império soviético” durante a Guerra Fria.

Lundestad se esforça ainda para ressaltar as delimitações espaciais e temporais de sua análise, centrando a discussão na influência norte-americana sobre a Europa Ocidental, no período de consolidação do “império americano” (1945-1952) e, com menor ênfase, no declínio desse império na década de 1970. O recorte temporal e, principalmente, espacial da análise desenvolvida pelo autor (que se repete em outras obras<sup>4</sup>) é, sem dúvida, peça central das teses desenvolvidas, na medida em que a Europa Ocidental do imediato pós-Segunda Guerra é, dentre todas as regiões e em todos os períodos da Guerra Fria, a melhor opção para ressaltar a natureza hegemônica do poder norte-americano. Dessa forma, o autor evita polemizar a natureza certamente coercitiva, violenta e não consensual das intervenções norte-americanas mundo afora no mesmo período e depois dele, tomando a experiência da Europa Ocidental como um “tipo ideal”. Segundo o autor:

Em segundo lugar, e aqui eu difiro dos revisionistas, se escolhermos chamar isso [a influência dos EUA sobre a Europa Ocidental] de império, ele era em grande medida um império a convite. Ao contrário da União Soviética, que frequentemente dependia da força, os Estados Unidos eram frequentemente encorajados a assumir um interesse mais ativo no mundo exterior. A influência americana comumente se tornava maior do que a soviética exatamente porque as formas de controle exercidas por Washington estavam mais de acordo com a vontade das populações locais do que as formas de controle exercidas por Moscou. Não apenas isso, mas sob o império americano vários dos países que acolheram a influência americana também estavam em melhores condições, ao menos em termos materiais no longo prazo, do que os próprios Estados Unidos. (LUNDESTAD, 1986, p. 263-264)

Lundestad questiona em que medida a natureza do poder político, supostamente consensual, exercido por Washington após 1945 era reflexo da disparidade de poder econômico e militar entre os Estados Unidos, a União Soviética e o resto do mundo. Nesse sentido, o autor propõe que, após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos possuíam condições econômicas e militares de sustentar tanto um império de natureza consensual quanto um império “tradicional”, de natureza coercitiva. A “opção” norte-americana pelo consenso é, como fica evidente ao longo de sua obra, a questão de fundo que motivou Lundestad a propor a concepção de um “empire by invitation”. O autor também introduz, de forma indireta, uma noção que perpassa toda a sua análise: a hipótese de que o “império americano” era, sobretudo do ponto de vista econômico, um peso para os Estados Unidos, de longe mais benéfico para os europeus

4 Periodização semelhante é adotada por Lundestad em “America, Scandinavia and the Cold War, 1945-1949” (1980) e em parte do livro “The American non-policy towards Eastern Europe, 1943-1947” (1975).

do que para os próprios norte-americanos (LUNDESTAD, 1986, p. 263-264; 1975, p. 88; 1980, p. 27-29). Contudo, trata-se apenas de antecipar aqui duas questões sustentadas por Lundestad ao lado de sua concepção central de “*empire by invitation*”, que serão retomadas adiante.

Lundestad argumenta que “em 1945 os Estados Unidos haviam concluído uma guerra triunfante. A sua revolução tecnológica já havia deslanchado, os seus rivais estavam economicamente exaustos, e parecia que os Estados Unidos controlariam mais ou menos os mercados mundiais” (LUNDESTAD, 1986, p. 264). Os Estados Unidos, de fato, saíram da Segunda Guerra Mundial como a maior potência econômica do mundo, suplantando a Grã-Bretanha, a União Soviética e qualquer outro país de destaque no cenário internacional. Do ponto de vista militar, o monopólio norte-americano sobre a bomba atômica, até 1949, e a máquina de guerra controlada por Washington impunham a supremacia do poder norte-americano, ao menos em potencial, sobre o resto do mundo.

O imenso diferencial de poder entre os Estados Unidos, a Europa e a União Soviética após 1945 conferia à Washington a capacidade de reorganizar o mundo segundo a sua própria vontade. Nessa disparidade Lundestad enxerga uma das bases do poder consensual exercido pelos norte-americanos na Europa Ocidental, ressaltando, ao mesmo tempo, os custos políticos para os Estados Unidos do “império ao convite”. O autor propõe, assim, uma inversão da lógica historicamente associada aos “impérios”, ao sustentar que o diferencial de poder entre os Estados Unidos e o resto do mundo (que, como reconhece o autor, colocava nas mãos de Washington a possibilidade de exercício do poder por meio da força) não resultou na imposição dos interesses de Washington, mas numa disseminação consensual e bem-vinda do poder dos Estados Unidos pela Europa. A questão que decorre, então, dessa conclusão é: por que razão os Estados Unidos não teriam empregado, após 1945, o seu diferencial de poder em relação ao resto do mundo para simplesmente impor uma nova ordem centrada exclusivamente em seus interesses?

A resposta para a questão anterior remete, como propõe Lundestad, ao embate ideológico entre o “isolacionismo” e o “internacionalismo” dentro dos Estados Unidos. Até a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, a força política dos que advogavam o distanciamento norte-americano dos problemas políticos que assolavam a Europa era inegável. Mesmo após a Guerra, posições “isolacionistas” contrárias ao aumento da intervenção norte-americana na Europa eram bastante comuns e, em certa medida, ajudam, segundo Lundestad, a explicar o porquê da suposta relutância de Washington para impor os seus interesses mundialmente ou para aceitar o convite europeu para exercer a liderança de uma nova ordem internacional.

A inflexão no posicionamento internacional dos Estados Unidos foi marcada pelo triunfo da ideologia “internacionalista” após 1945, apresentada por Lundestad como o resultado do desejo norte-americano de disseminar mundialmente o seu modelo social singular. Como propõe o autor, “os isolacionistas queriam proteger a singularidade da América do resto do mundo. Agora os Estados Unidos tinham se tornado tão fortes que eles poderiam não apenas permanecer imaculados dos males do Antigo Mundo, mas poderiam também disseminar as virtudes americanas para o resto do mundo. (LUNDESTAD, 1986, p. 265).

Lundestad identifica, portanto, uma base fortemente ideológica na mudança de postura dos Estados Unidos em relação à disseminação de sua influência e poder sobre o mundo após 1945: “a América não falaria somente, ou mesmo prioritariamente, a seu próprio favor, mas a favor da justiça e da democracia em toda parte” (LUNDESTAD, 1986, p. 265). O autor se baseia nessa concepção ao defender que o conjunto de instituições criadas por Washington após 1945 (dentre as quais, nomeadamente, as Nações Unidas, o Acordo de Bretton Woods, o Banco Mundial, o FMI e a OTAN) estava prioritariamente comprometido com o objetivo norte-americano de assegurar a paz e proteger a democracia contra “os esquemas diabólicos de potências tradicionais” (LUNDESTAD, 1986, p. 265).

Lundestad reconhece que a expansão internacional da influência norte-americana após 1945, supostamente consensual e “a convite”, estava fortemente assentada num vertiginoso aumento da má-

quina de guerra dos Estados Unidos. O autor quantifica o argumento e afirma que, em 1938, o orçamento de defesa dos Estados Unidos era de aproximadamente US\$ 1 bilhão (em valores correntes). Após a Segunda Guerra Mundial, o orçamento saltou e se estabilizou no patamar de US\$ 12 bilhões. Em 1955, os Estados Unidos tinham um orçamento de defesa de US\$ 50 bilhões e mantinham 450 bases em 36 países (LUNDESTAD, 1986, p. 265).

Portanto, apesar das evidências sobre a natureza coercitiva do poder norte-americano em diversas regiões do mundo após a Segunda Guerra, Lundestad não reconhece a preponderância dos interesses de Washington. Tampouco vincula a expansão exorbitante do orçamento de defesa norte-americano entre 1938 e 1955 e o evidente fortalecimento do poder de coerção sob o controle da Casa Branca a uma deterioração do suposto consenso evocado pela noção de “*empire by invitation*”.

## O “convite” europeu e a consolidação do Império Americano

Ao analisar as razões para a expansão e consolidação do “império americano” após a Segunda Guerra, Lundestad retoma a ideia de que, embora os Estados Unidos tivessem, na prática, condições de impor o seu poder, essa imposição não era necessária, tendo em vista o convite à expansão do poder norte-americano pelos países da Europa Ocidental. Um “império por consenso”, na visão de Lundestad, se encaixava com precisão no modelo de organização que os Estados Unidos desejavam para o mundo após 1945.

Da perspectiva europeia, Lundestad identifica uma série de razões para o “convite” ao aumento da influência dos Estados Unidos. A primeira e mais relevante, segundo o autor, era a necessidade premente de ajuda econômica por parte dos países devastados pela Segunda Guerra, num contexto econômico em que os Estados Unidos eram, na prática, o único país em condições de fornecer ajuda em larga escala.

Lundestad enfatiza que os norte-americanos estavam dispostos a atender o “convite” europeu por assistência econômica antes mesmo da implementação do Plano Marshall, de modo que, entre julho de 1945 e junho de 1947, o volume médio anual de recursos norte-americanos concedidos aos países europeus teria ultrapassado a média anual da ajuda concedida durante o Plano Marshall<sup>5</sup> (LUNDESTAD, 1986, p. 269). O autor insiste especialmente nessa questão, já antecipando parcialmente o argumento de que o “império americano” era um grande fardo, do ponto de vista econômico, para os Estados Unidos. A ênfase na ajuda concedida antes do Plano Marshall evidencia também a sua preocupação em demonstrar que, antes mesmo da certeza de quaisquer contrapartidas (que só seriam garantidas com as condições impostas no Plano Marshall), os Estados Unidos estavam realmente dispostos a arcar com os vultosos custos envolvidos na reconstrução da Europa (algo reforçado pela insistência do autor em se referir aos recursos norte-americanos enviados à Europa como “ajuda humanitária”).

A mencionada “ajuda humanitária” norte-americana à Europa antes do Plano Marshall ratifica, entretanto, a premência da recuperação econômica da Europa para a própria economia norte-americana. Após a Segunda Guerra, Washington temia especialmente que os laços comerciais e financeiros com os países europeus fossem rompidos, diante das severas condições econômicas que imperavam nos países da Europa Ocidental devastados pela guerra. A possibilidade concreta de que os empréstimos norte-americanos concedidos aos europeus antes e durante a Segunda Guerra não fossem honrados sinalizava um futuro sombrio para os bancos e para os segmentos da indústria dos Estados Unidos que, sob o estí-

5 Lundestad (1986, p. 269) afirma que, entre julho de 1945 e junho de 1947, os Estados Unidos concederam US\$ 4,4 bilhões em “ajuda humanitária” à Grã-Bretanha; US\$ 1,9 bilhão à França; US\$ 330 milhões à Itália; US\$ 430 milhões ao Benelux. O conjunto de países do Leste Europeu teria recebido, no mesmo período, US\$ 546 milhões.

mulo da Casa Branca, haviam firmado estreita parceria com as economias europeias. Portanto, os investimentos norte-americanos na Europa, entre 1944 e 1947, eram fundamentalmente um reflexo do esforço de Washington para assegurar que os seus interesses econômicos no continente fossem respeitados. A preocupação, cabe observar, estendia-se para além do econômico: baseada na Doutrina da Contenção, a Casa Branca considerava a possibilidade do caos econômico europeu criar um terreno fértil para o florescimento de movimentos revolucionários, em especial os de orientação comunista. Assim, atar firmemente a Europa Ocidental aos interesses do capital norte-americano antes mesmo de um plano bem definido e coordenado de recuperação econômica era, senão o melhor caminho, ao menos a solução possível para defender os interesses dos Estados Unidos no velho continente.

A concessão de um volume significativo de recursos dos Estados Unidos aos países da Europa Ocidental contrastava com o ínfimo volume de recursos destinados aos países do Leste Europeu. Lundestad se limita a argumentar que a razão para essa disparidade residia na forte oposição de Moscou à ajuda norte-americana aos países mais diretamente expostos à influência soviética. Dessa forma, ao abortar o aprofundamento da análise sobre a recusa soviética em participar do Plano Marshall, Lundestad evita polemizar sobre as diversas condições que os Estados Unidos impunham aos países assistidos, tanto econômicas quanto políticas. Se o capital norte-americano era realmente bem-vindo na Europa e mesmo na União Soviética após a Segunda Guerra Mundial, a sua chegada era condicionada a uma série de imposições que visavam assegurar os interesses de Washington na construção de uma nova ordem econômica mundial, centrada na hegemonia do dólar, na deposição das barreiras ao capital nova-iorquino, na extinção do sistema colonial de preferências comerciais e no livre acesso das mercadorias norte-americanas a todos os mercados. Em síntese, a recusa de Moscou decorria da certeza de que, se plenamente concretizado, o Plano Marshall consolidaria definitivamente o “império americano” sobre toda Europa.

As razões que motivaram o “convite” para o aumento da influência norte-americana sobre a Europa Ocidental não se limitaram, na perspectiva pós-revisionista, à esfera econômica. O esforço para envolver diretamente os Estados Unidos na busca de soluções para os problemas europeus seria justificado pela preocupação, sobretudo britânica e francesa, de que a defesa da Europa dependia de um sistema transatlântico de cooperação militar, de preferência um modelo que colocasse os Estados Unidos como fiadores da defesa europeia.

Os britânicos desejavam estabelecer um acordo para a cooperação militar regional na Europa Ocidental. Também era óbvio que eles desejavam envolver os norte-americanos tão firmemente quanto possível nesse acordo. (...) Os franceses estavam um tanto divididos entre uma abordagem Atlântica ou europeia para a defesa, mas sob qualquer modelo era absolutamente essencial o aumento da contribuição norte-americana. (LUNDESTAD, 1980, p. 115)

O principal problema para a consolidação de um modelo de defesa transatlântico vinha, de fato, dos próprios Estados Unidos. Washington era favorável ao esforço de defesa europeu, sobretudo no contexto do pós-guerra, mas durante boa parte do período que antecedeu a formação da OTAN, em 1949, teria se recusado a aceitar o “convite” europeu para aumentar a sua presença militar na Europa. A principal razão identificada pelos pós-revisionistas para essa “recusa” era a ausência de um consenso político no Congresso e na sociedade norte-americana a respeito do tema durante a maior parte do governo Truman. Lundestad lembra que, apesar da clara ascensão da ideologia internacionalista, forças isolacionistas ainda se mantinham ativas nas altas esferas da política estadunidense, obstaculizando iniciativas de cooperação militar que poderiam, em último caso, envolver os Estados Unidos em conflitos e mesmo em guerras com motivações estranhas aos interesses norte-americanos.

Ao tratar da “recusa” norte-americana para aumentar a sua influência militar sobre a Europa antes da formação da OTAN, Lundestad claramente deixa de lado a significativa presença dos Estados Unidos na Alemanha Ocidental, sustentada mesmo após a deposição do Terceiro Reich. Também não estabelece uma clara relação entre o aumento da influência militar norte-americana e os interesses dos próprios Estados Unidos, sustentando, alternativamente, que o eventual comprometimento de Washington com a defesa da Europa era a certeza de problemas, sem a garantia de benefícios. O esforço do governo Truman para conquistar, dentro do Congresso e na sociedade, o apoio necessário para a escalada da presença militar norte-americana na Europa Ocidental também é desconectado, na interpretação pós-revisionista, da lógica da Doutrina de Contenção do Comunismo, num claro esforço para desonerar os Estados Unidos de qualquer responsabilidade pelo aumento das tensões e dos atritos com Moscou.

De acordo com Lundestad, somente em março de 1948 os Estados Unidos teriam cedido à pressão europeia e aceitado aumentar a cooperação com o velho continente também na esfera militar. O aumento da pressão soviética sobre a Finlândia, o golpe comunista na Checoslováquia em fevereiro de 1948, a presença do Exército Vermelho na Alemanha e a força do movimento comunista na França e na Itália são elencados por Lundestad como as principais razões que levaram à inflexão da postura norte-americana, ajudando o governo Truman a convencer o Congresso e o povo norte-americano sobre as novas ameaças à defesa da Europa no pós-guerra. O autor defende, portanto, a tese de que a disseminação da influência e do poder soviéticos sobre a Europa após 1945 era a principal ameaça à estabilidade política europeia, justificando, assim, a premissa básica da Doutrina de Contenção do Comunismo e a formação da OTAN.

Contudo, mesmo a participação norte-americana na OTAN não teria sido suficiente, segundo Lundestad, para atender plenamente o “convite” europeu ao aumento do envolvimento militar dos Estados Unidos na Europa. Países sob forte influência comunista, como a Turquia e a Grécia, ou sob lideranças que não agradavam à Casa Branca (como a Espanha de Franco), que haviam ficado de fora da OTAN persistentemente tentavam entrar no sistema de defesa coletiva. Países que já faziam parte do grupo, por sua vez, tentavam assegurar a participação norte-americana em cada um dos cinco diferentes grupos regionais e dos três comitês aos quais foram designadas responsabilidades para o fortalecimento da defesa europeia. O volume de recursos demandados pelos países da Europa Ocidental, na forma de assistência militar, também ultrapassava de longe a capacidade norte-americana de financiar as atividades da OTAN. A saída encontrada por Washington foi incluir os Estados Unidos como membro pleno de apenas um dos comitês criados na OTAN, enquanto participava dos demais grupos na condição de consultor.

A aliança militar entre a Europa Ocidental e os Estados Unidos foi, ainda, condicionada a uma série de exigências. Em primeiro lugar, os Estados Unidos teriam imposto o fortalecimento militar da Alemanha, um tema especialmente sensível para os franceses, que se opunham vigorosamente a qualquer possibilidade de renascimento do poder militar alemão. Os países da Europa Ocidental também tiveram de se comprometer, ao menos formalmente, com parte dos custos associados à manutenção da defesa da Europa, expandindo os seus orçamentos de defesa e estabelecendo metas para reequipar as suas forças armadas.

Essas exigências, todavia, eram, na interpretação pós-revisionista, um grande paradoxo e tema de frequentes atritos entre os membros da OTAN: uma vez que os Estados Unidos haviam se comprometido com o sistema de defesa coletiva do Atlântico Norte, os países europeus se sentiam suficientemente seguros a ponto de não empenharem grande esforço para a manutenção de sua própria defesa. Portanto, essa espécie de “risco moral” era, na ótica pós-revisionista, um grande desafio para os EUA, que arcavam com a maior parte dos custos da OTAN, mas eram simultaneamente pressionados internamente por grupos políticos que se opunham ao fardo do “império americano”.



## O declínio do “Império Americano”

A singularidade e os benefícios do consenso evocado pela concepção de um “empire by invitation” levam igualmente à indagação das razões que contribuíram para o declínio do “império americano”. Entre o final dos anos 1960 e o começo da década de 1970, os Estados Unidos exerciam, nos termos de Lundestad, uma liderança sem hegemonia. O “convite” ao aumento da influência norte-americana mundo afora cedeu lugar à animosidade dos países onde o poder dos Estados Unidos ainda podia ser sentido.

Lundestad elenca um conjunto do que identifica como sintomas do declínio da influência e do poder dos Estados Unidos, tomando esses sintomas como as causas do próprio processo de declínio. Dentre esses sintomas, o autor cita o fortalecimento do poder nuclear soviético, que teria permitido a disseminação mundial da influência de Moscou<sup>6</sup>. Enfatiza também a derrota norte-americana no Vietnã, a erosão dos pactos firmados com os países asiáticos e o colapso do sistema de Bretton Woods, com a deposição do padrão dólar-ouro em 1971, que teriam selado em definitivo o declínio do “império americano”. Contudo, é importante observar que, a partir do esgotamento da détente, ao final da década de 1970, o poder norte-americano foi relativamente revigorado, sobretudo na esfera militar, com uma nova corrida armamentista. Portanto, em oposição à interpretação sustentada por Lundestad, é possível afirmar que o processo de declínio do “império americano” ocorreu de forma muito mais gradual e não linear.

Lundestad também recorre a um argumento econômico para justificar o declínio do império americano. Segundo o autor, a manutenção de um “império” centralmente comprometido com os interesses da Europa Ocidental era um fardo pesado demais para os Estados Unidos. Assim, argumenta Lundestad:

Nos anos 1960 os Estados Unidos estavam tendo dificuldades com o seu balanço de pagamentos, na década de 1970 com o seu balanço comercial – pela primeira vez desde 1883 – e em meados da década de 1980, os Estados Unidos já haviam se tornado um devedor líquido. (...) De fato, mesmo durante o período mais glorioso [do império americano], o crescimento econômico dos Estados Unidos ficou abaixo do crescimento da maioria das potências ocidentais. Em 1950, as economias do Canadá, da França, da Alemanha Ocidental, da Itália e do Japão correspondiam respectivamente a 6, 11, 11, 6 e 7% do Produto Nacional Bruto dos Estados Unidos. Em 1975 esses percentuais tinham aumentado para 10, 16, 19, 9 e 23%. Apenas a antiga potência imperial, a Grã-Bretanha, experimentava um crescimento mais lento do que o dos Estados Unidos. (O PNB da Grã-Bretanha correspondia a 14% do PNB dos Estados Unidos em 1950; em 1975 ele havia caído para 12%). (LUNDESTAD, 1986, p. 273-274)

Uma crítica central à interpretação pós-revisionista decorre exatamente da conclusão de que ela não identifica no exercício do poder norte-americano e na reprodução da ordem mundial centrada nos interesses dos Estados Unidos a origem de diversos problemas que contribuíram para o declínio do “império americano”. Nesse sentido, ao defender a existência de um “*empire by invitation*”, Lundestad invoca, a um só tempo, o exercício de uma liderança norte-americana consensual, com amplo apoio popular e centrada nas preocupações dos países liderados, e associada a essa visão, a concepção de que o exercício do poder nesses termos esgotou economicamente os Estados Unidos, levando ao declínio do “império americano”.

6 Cabe relativizar a mencionada disseminação do poder de Moscou defendida por Lundestad. Na prática, a partir da década de 1960, a União Soviética perdeu boa parte de sua influência sobre o movimento comunista para a China e mesmo para Cuba, que mantinham modelos revolucionários próprios e dissonantes do soviético.

A erosão do poder dos Estados Unidos também foi sentida onde o “*empire by invitation*” mais prosperou: a Europa Ocidental. Em 1973, quando a Grã-Bretanha se tornou um membro definitivo da proeminente Comunidade Europeia, a Europa unida já “suplantava os Estados Unidos em população e se igualava a eles em termos de produção” (LUNDESTAD, 1986, p. 274). A resistência francesa em arcar com o peso dos problemas gerados pela ordem econômica de Bretton Woods também desafiou os interesses norte-americanos. Mesmo a Alemanha Ocidental, onde a presença militar dos Estados Unidos fora sentida de forma mais veemente, já desenvolvia, no final dos anos 1960, uma política externa relativamente autônoma.

Em linha com a interpretação pós-revisionista, o fim do “império americano” coincidiu, portanto, com a erosão do “convite” europeu ao aumento da influência dos Estados Unidos na Europa. Por um lado, na medida em que a Europa Ocidental começava a caminhar por conta própria, os benefícios associados à liderança norte-americana já não eram tão evidentes e, em alguns casos, a influência de Washington já se tornara prejudicial. Por outro, os Estados Unidos já não tinham a mesma capacidade e o mesmo interesse do imediato pós-guerra para responder a um eventual “convite” europeu.

Para Lundestad, na década de 1970, todas as relações entre os Estados Unidos e a Europa tinham de ser redefinidas. Se, por um lado, os europeus exigiam uma voz mais ativa nas decisões com implicações sobre a Europa, por outro os Estados Unidos estavam prontos para sustentar que o aumento do poder europeu deveria ser acompanhado de maiores responsabilidades. Ou, em outros termos, a Europa teria de dividir a conta, por exemplo, do sistema de defesa coletiva e das diversas iniciativas bancadas pelos Estados Unidos, centralmente comprometidas, em tese, com os interesses europeus.

Lundestad também relativiza o declínio do “império americano” na Europa Ocidental ao destacar que, em determinadas esferas, a influência dos Estados Unidos continuava sendo bem-vinda. O exemplo mais claro seria no campo da cooperação militar, sobretudo na esfera nuclear: vários países continuavam recorrendo a Washington “na tentativa de resolver o problema de deter os russos sem apavorar as populações locais europeias” (LUNDESTAD, 1986, p. 275). Do mesmo modo, a maior parte dos países da Europa Ocidental continuava favorável aos investimentos norte-americanos, que saltaram de US\$ 1,7 bilhão em 1957 para US\$ 24 bilhões em 1970 e mais de US\$ 100 bilhões em 1984 (LUNDESTAD, 1986, p. 275).

Lundestad encerra a sua análise sobre a natureza do “*empire by invitation*” reafirmando uma das teses centrais do pós-revisionismo: o declínio do “império americano” teria decorrido, em grande medida, dos vultosos custos envolvidos em sua manutenção. Enquanto, em outros países, a riqueza gerada durante a “era de ouro” era empregada produtivamente, com a modernização das bases produtivas, com investimentos em pesquisa e desenvolvimento, e com o aumento da produtividade, nos Estados Unidos uma grande quantidade de recursos era destinada à defesa da Europa Ocidental, sem contrapartidas europeias à altura do esforço empenhado do lado norte-americano. Obviamente, os inúmeros benefícios de uma ordem econômica mundial centrada nos Estados Unidos, no capital nova-iorquino e na supremacia do dólar não são elencados por Lundestad, que se limita a afirmar que, apesar dos benefícios, os impérios não são baratos.

## A natureza da liderança norte-americana após a Guerra Fria: o governo Trump e a OTAN

A interpretação pós-revisionista sobre a origem e as razões do declínio do “império a convite” construído pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria pode ser empregada para analisar algumas diretrizes de política externa do governo Donald Trump. O objetivo dessa última seção é centrar a análise nas indicações da atual política externa norte-americana para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Pretende-se entender os principais dilemas associados à OTAN pelo gover-

no Trump e responder como essa instituição, criada no contexto histórico da Guerra Fria e teoricamente amparada, na interpretação pós-revisionista, pela tese do “império a convite”, pode ser impactada por transformações na política externa dos Estados Unidos.

## A OTAN após a Guerra Fria

Os historiadores pós-revisionistas consideram que a criação da OTAN significou um grande paradoxo para os Estados Unidos. Fundada, em 1949, como um sistema de defesa coletiva contra a “ameaça soviética” (em linha com a Doutrina de Contenção do Comunismo) e como uma instituição para a projeção dos interesses e do poder norte-americanos, a OTAN também representava a possibilidade de que os países da Europa não empenhassem o esforço necessário para alcançar o objetivo desejado, relegando assim aos norte-americanos a maior parte do esforço para garantir a defesa contra os soviéticos. Lundestad, como já argumentado, extraiu dessa interpretação a conclusão de que os custos de manutenção do império norte-americano estão na origem do seu próprio declínio.

O fim da Guerra Fria e a inexistência da ameaça que justificou originalmente a criação da OTAN levantaram uma série de questionamentos sobre a relevância da Organização, sobretudo diante dos novos dilemas de defesa e segurança do cenário internacional. Em entrevista ao jornal *The New York Times* durante a campanha eleitoral, Donald Trump descreveu a OTAN como uma organização “obsoleta”, ressaltando o seu anacronismo diante dos novos desafios enfrentados pelos EUA e os seus aliados após a Guerra Fria.

(...) Eu tenho dois problemas com a OTAN. Número 1, ela é obsoleta. Quando a OTAN foi criada várias décadas atrás, nós éramos um país diferente. Havia uma ameaça diferente. A União Soviética era (...) certamente muito mais poderosa do que a Rússia atualmente. (...) E eu acho que a OTAN é obsoleta porque nesse exato momento não temos alguém cuidando do terrorismo, e nós deveríamos estar preocupados com o terrorismo. (TRUMP, 2016, s.p.)

Na mesma entrevista, Trump também classificou a OTAN como “economicamente injusta”, na medida em que os Estados Unidos pagariam pela maior parte dos custos da Organização, embora não sejam os principais beneficiados.

Vou lhe dizer os problemas que eu tenho com a OTAN. Nós pagamos demais por ela. (...) A OTAN é economicamente injusta para nós, os Estados Unidos. Porque ela de fato os beneficia [os demais países-membros] mais do que aos Estados Unidos, e nós pagamos uma parte desproporcional [dos custos]. (...) Então a OTAN é algo que naquela época [da Guerra Fria] era excelente. Hoje, ela precisa ser mudada. Ela tem que ser mudada para incluir o terrorismo. Ela tem que ser alterada do ponto de vista [da divisão] dos custos porque os Estados Unidos carregam de longe a maior parte dos custos da OTAN. (TRUMP, 2016, s.p.)

O peso econômico desproporcional da OTAN para os Estados Unidos, como já argumentado, era uma tese cara aos autores pós-revisionistas, que identificaram nesse fator um dos elementos centrais a justificar a erosão do “império a convite” norte-americano. A retomada do debate, no governo Trump, sobre a adequação e os custos envolvidos com a manutenção da OTAN não é, todavia, uma novidade em termos da política externa dos Estados Unidos.

Os principais dilemas que cercam o projeto de manutenção da OTAN desde o fim da Guerra Fria



remontam ao governo Clinton, quando os EUA foram confrontados por duas grandes estratégias alternativas: (i) a expansão da Organização, de modo a incorporar países da antiga zona de influência soviética e consolidar o poder norte-americano no Leste Europeu; (ii) ou uma redução do escopo de atuação (e dos custos operacionais) da OTAN, tomando por base que, com a dissolução da União Soviética, respostas de natureza distinta eram exigidas para os novos problemas de defesa e segurança (ASMUS, 2004, p. 18).

As dúvidas sobre o futuro da OTAN não se limitavam aos Estados Unidos. Do outro lado do Atlântico Norte, os países europeus também nutriam dúvidas sobre o futuro da Organização após a Guerra Fria. Londres temia que uma expansão diluísse a aliança, ao passo que Paris acreditava que a incorporação das ex-repúblicas soviéticas ampliaria excessivamente a influência dos EUA sobre a Europa. Alternativamente, a França preferia se aliar aos países que se tornaram independentes da URSS por meio das próprias instituições europeias, considerando inclusive a importância de uma aproximação com a Rússia (ASMUS, 2004, p. 103).

Face aos dilemas enfrentados no pós-Guerra Fria, o governo Clinton abraçou a defesa da OTAN e de sua expansão. Em sua primeira viagem à Europa como presidente dos EUA, em janeiro de 1994, Clinton declarou que a expansão da OTAN já não era uma dúvida e dependia apenas de um acordo entre os membros sobre as condições envolvidas. Dias antes da viagem, a Organização aprovava o *Partnership for Peace*, um programa para fortalecer as relações com os países do Leste Europeu (ASMUS, 2004, p. 69). Segundo Clinton, a OTAN deveria estender as suas preocupações e o seu campo de ação para além da defesa coletiva de seus membros, tendo em vista que os novos desafios internacionais ultrapassavam as fronteiras da aliança.

O projeto de reforma da OTAN iniciado por Clinton perpassou os governos seguintes de forma paradigmática, com alguma contestação durante um breve período inicial da presidência de George W. Bush, que antecedeu os atentados de 11 setembro de 2001. Contudo, após os ataques contra as torres gêmeas em Nova York, Bush também viu na OTAN um meio para conduzir as ofensivas militares na “guerra contra o eixo do mal”. Assim, pela primeira vez em sua história, a OTAN invocou a defesa coletiva de um membro. Após a deposição do regime talibã no Afeganistão, a OTAN tornou-se responsável por comandar, a partir de 2003, a Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF, encarregada de apoiar a formação de um novo governo afegão), em sua primeira iniciativa fora da Europa. A OTAN manteve-se à frente da ISAF por treze anos (até dezembro de 2014) e, nesse período, comandou mais de 130 mil tropas.

É importante observar que a retomada, pelo governo Trump, do debate sobre o papel e os dilemas associados à OTAN ocorre precisamente num contexto de amadurecimento do projeto de expansão da Organização iniciado pelo governo Clinton. Apenas para o ano de 2017, dentre as missões oficiais da OTAN fora da Europa Ocidental estão previstas: a assistência à manutenção da segurança no Afeganistão; a manutenção da paz em Kosovo; a manutenção de operações de segurança no Mar Mediterrâneo; o apoio à União Africana na Somália; e o policiamento do espaço aéreo da Europa Oriental.

A ampliação do escopo de atuação e de responsabilidades da OTAN foi acompanhada pelo substancial aumento dos seus custos. Em 2016, o orçamento da OTAN totalizou US\$ 892 bilhões (NATO, 2017, p. 5) e 70% desses custos foram pagos pelos Estados Unidos (contra uma média de 50% durante o período da Guerra Fria). Oficialmente, os membros da OTAN se comprometeram a destinar pelo menos 2% dos seus respectivos PIB's para os gastos com defesa (incluindo o financiamento da OTAN). Todavia, em 2016, apenas cinco dos 28 membros cumpriram o acordado: Estados Unidos (3,6% PIB com gastos em defesa), Grécia (2,4%), Reino Unido (2,2%), Estônia (2,2%) e Polônia (2,0%) (NATO, 2017, p. 3). Ao comentar o desequilíbrio no sistema de custeio da OTAN, o Secretário de Defesa do governo Trump, Jim Mattis, destacou: “Se as suas nações não desejarem ver os Estados Unidos reduzirem o seu compromisso com essa aliança, cada um dos seus governos deve demonstrar apoio a nossa defesa comum” (MATTIS, 2017, s.p.).

Se traçarmos uma comparação com a interpretação pós-revisionista, o governo Trump sinaliza que a OTAN é uma instituição que atende prioritariamente aos interesses dos demais países-membros, que ficam desobrigados de manter grandes orçamentos de defesa. Aos EUA caberia o peso de manter uma organização onerosa, mas que não responde adequadamente aos dilemas de defesa e segurança do tempo presente (sobretudo, na visão de Trump, em termos de políticas de combate ao terrorismo).

Contudo, é fundamental observar que, a perspectiva de “custo-benefício” empregada por Trump e seus secretários minimiza os benefícios da OTAN para os Estados Unidos. Embora os custos de manutenção da Organização sejam inegavelmente elevados, o projeto de uma OTAN ampliada, iniciado por Clinton e consolidado nos governos seguintes, se converteu numa importante instituição de projeção do poder dos EUA, fundamental num período em que afloram contestações a uma liderança sustentada cada vez mais na dominação e menos na hegemonia. Nesse sentido, as críticas do governo Trump à OTAN podem ser interpretadas também como uma sinalização de possíveis barganhas no campo da política externa, tendo em vista que os EUA reconhecem a centralidade da Organização para os cálculos geopolíticos da Rússia e para os interesses estratégicos de Moscou no Leste Europeu.

Desde o fim da Guerra Fria, Moscou nutre grande preocupação com o projeto de ampliação da OTAN. Vladimir Putin, em especial, já se manifestou contrário às operações da Organização em países da Europa Central e Oriental, considerando-as uma violação a supostas garantias aos limites das ex-repúblicas soviéticas, que teriam sido assumidas pelos membros da OTAN após a reunificação da Alemanha (garantias questionadas pelos Estados Unidos e por outros países que intermediaram a reunificação). Os riscos envolvidos na ampliação da OTAN são, de fato, mutuamente reconhecidos há muito tempo. Num artigo publicado no *The Washington Post*, em 1994, ao comentar o projeto de expansão da OTAN, o então Secretário de Estado norte-americano, Warren Christopher, já alertava que “se há um perigo de longo prazo em manter a OTAN tal como ela é, há um perigo imediato em transformá-la muito rapidamente. A rápida expansão da OTAN rumo ao Leste [da Europa] pode concretizar a profecia de uma Rússia neoimperialista” (CHRISTOPHER, 1994, s.p.).

Ao longo da década de 1990, alguns avanços pontuais nas relações entre a OTAN e a Rússia foram alcançados, sobretudo a partir da criação, em 1997, de um fórum bilateral de discussões. Todavia, as desconfianças mútuas nunca foram completamente vencidas e ensejaram conflitos entre as duas partes. O ápice das tensões foi marcado pela invasão da Geórgia pela Rússia em 2008, após um encontro da OTAN, no mesmo ano, para discutir a inclusão da Ucrânia e da Geórgia como membros da aliança. Entre 2014 e 2017, a anexação da Crimeia pela Rússia e as operações conduzidas por Moscou na Ucrânia aprofundaram as cisões com a OTAN, levando a Organização a suspender todas as alianças de cooperação militar e civil com Moscou desde março de 2014. Como resposta, o presidente Putin declarou ao Parlamento da Rússia:

Eles [membros da OTAN] mentiram para nós diversas vezes, tomaram decisões pelas nossas costas, e nos confrontaram com decisões que já haviam sido tomadas [sem a anuência da Rússia]. Isso aconteceu por conta da expansão da OTAN para o Leste [europeu], assim como pela implantação de infraestrutura militar nas nossas fronteiras. (...) Em resumo, temos todas as razões para concluir que a infame política [ocidental] de contenção [da Rússia], conduzida nos séculos dezoito, dezenove e vinte, continua até hoje. (PUTIN, 2016, s.p.)

A percepção de que a Rússia ressurgiu como um grande desafio aos interesses norte-americanos foi recentemente afirmada pelo general Curtis Scaparrotti, atual comandante do *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (uma das duas divisões de controle da OTAN). Num pronunciamento ao Congres-

so dos EUA, o general afirmou que “(...) uma Rússia ressurgente se transformou de parceira em antagonista (...)” (SCAPAROTTI, 2017, p. 1), representando um dos principais desafios à defesa da Europa atualmente. Para o general, as operações conduzidas por Moscou na Ucrânia, na Síria e as ações de espionagem e inteligência contra países europeus e mesmo contra os EUA exigem uma resposta da OTAN.

Outro importante ponto de tensão que polariza a OTAN e a Rússia é a instalação do escudo antimísseis, conduzido pela Organização, na Europa. Os Estados Unidos, que desenvolveram a tecnologia e são os principais patrocinadores da iniciativa, defendem que o escudo tem como objetivo exclusivo proteger os países da OTAN na Europa de possíveis ataques, particularmente do Irã. Moscou argumenta que o escudo, na verdade, é uma justificativa para colocar em curso uma nova campanha de contenção da Rússia e que a tecnologia empregada poderia ser facilmente utilizada para lançar ataques contra o seu território.

Face à escalada das tensões com a Rússia, desde 2014 a OTAN reforçou as suas operações no Leste Europeu, criando novos centros de comando e realizando exercícios militares na Bulgária, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia e Eslováquia. Em caso de emergência, estima-se que uma força de 40 mil soldados poderia ser mobilizada, levando em consideração os investimentos feitos nesses países desde então. A OTAN também reforçou operações de colaboração com o governo ucraniano. Porém, como a Ucrânia não faz parte da aliança, a capacidade da OTAN de fornecer assistência direta contra os movimentos insurgentes patrocinados por Moscou é relativamente limitada.

Portanto, se considerarmos o florescimento das diversas tensões entre os EUA e a Rússia nos últimos anos em torno da ampliação da OTAN, como explicar as sinalizações contraditórias de uma possível aproximação entre Putin e Trump durante a campanha para a Casa Branca? Sobre esse ponto, que permanece sem uma resposta definitiva face às contradições das diretrizes da política externa a ser seguida pelo novo presidente norte-americano, é fundamental observar que as objeções de Moscou em relação à campanha da candidata democrata Hillary Clinton não podem ser traduzidas como um alinhamento incontestável a Donald Trump. Hillary certamente ofereceria maiores desafios à Rússia em termos de aprofundamento do projeto de uma OTAN ampliada, mas isso não significa que Moscou tenha plena certeza sobre os projetos de Trump para a aliança.

As sinalizações de Trump, durante a campanha presidencial, sobre a obsolescência da OTAN poderiam ser interpretadas por Moscou como uma possibilidade de convergência. Nesse cenário, as questões em aberto são: até onde o governo Trump está disposto a sacrificar a influência conquistada com a OTAN em troca do apoio de Moscou em outras questões estratégicas (combate ao terrorismo, presença no Oriente Médio, guerra da Síria)? Ou seja, a OTAN poderia ser um instrumento de barganha nas relações entre Washington e Moscou?

Se tomarmos o pós-revisionismo como referência, podemos explorar a hipótese de que o governo Trump, de fato, vê a OTAN como um peso econômico e como uma aliança anacrônica. Nesse sentido, ela seria um ótimo objeto de barganha com os russos, pois permitiria, ao mesmo tempo, a conquista do apoio de Moscou em questões sensíveis para agenda de política externa dos EUA e a redução dos custos norte-americanos com a Organização. Esse cenário permitiria também que os EUA pressionassem os demais países-membros da OTAN a se engajarem de forma mais ativa em seus próprios problemas de defesa. Do ponto de vista interno, um projeto de limitação do poder da OTAN ainda seria reforçado pelo discurso, caro ao novo presidente norte-americano, de direcionar esforços econômicos para a retomada da atividade nos EUA, priorizando, por exemplo, os investimentos em segurança doméstica.

Entretanto, também podemos explorar o cenário no qual a sustentação da OTAN se reafirme como um instrumento cada vez mais importante para a liderança dos Estados Unidos. Novamente, podemos tomar a análise pós-revisionista como referência e questionarmos: existe hoje um “convite” para um império norte-americano? Dificilmente, a manutenção da OTAN após a Guerra Fria poderia ser jus-

tificada tomando por base a tese central defendida pelo pós-revisionismo, que enxergava na Organização um mecanismo de defesa prioritariamente comprometido com os interesses dos países europeus. Nesse sentido, se considerarmos que, desde a década de 1970 (de forma não linear, alternando períodos de maior e menor contestação), os EUA enfrentam uma crise de liderança (ou uma crise hegemônica, como defendem alguns autores), então a OTAN continuaria uma instituição central para a projeção do poder e para a sustentação dos interesses norte-americanos. Cabe observar que, no período pós-Guerra Fria, a liderança dos EUA é baseada crescentemente no poder de dominação (sustentado pelo poder bélico) e cada vez menos na hegemonia (baseada no poder de convencimento). Portanto, a OTAN se destacaria nesse cenário como um instrumento de exercício do poder pela dominação, do qual os EUA dificilmente poderiam abdicar.

## Conclusão

A interpretação de fenômenos históricos em curso é um desafio, mas não impede que experiências passadas e interpretações historiográficas sejam empregadas como parâmetros para lançar luz sobre possíveis tendências e contratendências das transformações do tempo presente.

Nesse sentido, analisar as propostas de diretrizes e transformações, ora em curso, da política externa dos Estados Unidos à luz da interpretação historiográfica desenvolvida pela corrente pós-revisionista é um caminho possível para entender alguns dos desafios que cercam o governo de Donald Trump. O foco da análise escolhido no artigo (a construção do “império a convite” na interpretação pós-revisionista e a utilização dessa interpretação para analisar o papel da OTAN após a Guerra Fria) não esgota as possibilidades analíticas.

De fato, o debate historiográfico sobre a Guerra Fria (entre os autores das correntes ortodoxa, revisionista e pós-revisionista) é de notável atualidade para entender alguns dos principais dilemas e desafios contemporâneos da política externa norte-americana. As possibilidades de reinterpretar os fenômenos históricos do pós-Guerra Fria, com base no debate historiográfico progressivo, incluem (mas não se limitam) os novos rumos das relações entre EUA e Rússia, a adequação (ou anacronismo) das instituições criadas no contexto da Guerra Fria e que persistiram ao seu fim, e os novos dilemas internacionais das agendas de segurança e defesa após a dissolução da URSS (em especial, o terrorismo). Trata-se, portanto, de uma agenda de pesquisas profícua, com grandes possibilidades de contribuição para o debate sobre a política externa dos Estados Unidos.

## Referências Bibliográficas

- ASMUS, Ronald D. *Opening NATO's Door. How the Alliance remade itself for a new era*. New York: Columbia Univ. Press, 2004.
- CRISTOPHER, Warren. NATO plus. In: *The Washinton Post*, 09/01/1994. Acesso: 01/04/2017. Disponível em: [https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1994/01/09/nato-plus/88b3d1a6-8111-4491-bbf0-e6267b0dae95/?utm\\_term=.a70b70e05c6b](https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1994/01/09/nato-plus/88b3d1a6-8111-4491-bbf0-e6267b0dae95/?utm_term=.a70b70e05c6b)
- GADDIS, John Lewis. *The United States and the origins of the Cold War*. New York: Columbia Univ. Press, 1972.
- LUNDESTAD, Geir. *America, Scandinavia and the Cold War, 1945-1949*. New York: Columbia, Univ. Press, 1980.

- LUNDESTAD, Geir. Empire by invitation? The United States and Western Europe, 194-1952. In: *Journal of Peace Research*, n. 23, Sept., 1986.
- LUNDESTAD, Geir. *The American non-policy towards Eastern Europe, 1943-1947*. Oslo/New York: Norwegian Univ. Press, 1975.
- MATTIS, Jim. Defense Secretary Mattis Tells NATO Allies to Spend More, or Else. In: *The New York Times*, 15/03/2017. Acesso: 01/04/2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/02/15/world/europe/jim-mattis-nato-trump.html>
- NATO. *Press Release: Defence Expenditure of NATO countries (2009-2016)*. 13/03/2017. Acesso: 04/04/2017. Disponível em: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_142152.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_142152.htm)
- OMB (Office of Management and Budget). *America First. A budget blueprint to make America Great Again*. Março de 2017. Acesso: 02/04/2017. Disponível em: [www.budget.gov](http://www.budget.gov)
- PUTIN, Vladimir. *Statement on Annexation of Crimea*. Acesso: 05/02/2017. Disponível em: <https://genius.com/Vladimir-putin-statement-on-annexation-of-crimea-annotated>
- SCAPARROTTI, Curtis. *Statement of general Curtis M. Scaparrotti. United States European Commander*. Washington: House Committee on Armed Services, 28/03/2017.
- TRUMP, Donald. Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views. In: *The New York Times*, 26/03/2016. Acesso: 05/01/2017. Disponível em: [https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html?_r=0)

# Integração Regional e Educação: O caso do MERCOSUL

## Regional Integration and Education: The case of MERCOSUR

**THAUAN SANTOS** | santos.thauan@gmail.com

Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e pesquisador do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e do Laboratório de Estudos Estratégicos e Institucionais (LEEI/UFRJ). Bolsista da CAPES

**CARLOS ANTÔNIO DINIZ JÚNIOR** | junior.diniz.jd@gmail.com

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGEdu/Unirio), pesquisador do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), membro do Núcleo de Estudos – Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI/Unirio). Bolsista da CAPES.

**Recebimento do artigo** Maio de 2017 | **Aceite** Junho de 2017

**Resumo** O presente trabalho tem como principal objetivo refletir sobre o papel da educação na promoção da integração regional, avaliando-se, particularmente, o caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Para tal, organiza-se em quatro partes: (i) revisão da literatura sobre educação e integração regional; (ii) breve comparação de indicadores quantitativos e (iii) das legislações dos países do bloco; e (iv) reflexão sobre os Planos de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), focando no caso da educação básica. Conclui-se que embora o setor educacional não tenha sido incorporado na agenda prioritária do bloco, esteve presente em diversos contextos e documentos oficiais do MERCOSUL. **Palavras-Chave** MERCOSUL; Educação; Políticas Educacionais; Integração Regional; América do Sul.

**Abstract** The main objective of this paper is to reflect on the role of education in promoting regional integration, particularly in the case of the Southern Common Market (MERCOSUR). To this end, it was organized in four parts: (i) review of the literature on education and regional integration; (ii) a brief comparison of quantitative indicators and (iii) the legislation of the bloc countries; and (iv) reflection on the MERCOSUR Educational Sector (SEM) Action Plans, focusing on the case of basic education. It is concluded that although the educational sector was not included in the priority agenda of the bloc, it was present in several contexts and official MERCOSUR documents. **Keywords** MERCOSUR; Education; Educational Policies; Regional Integration; South America.



## Introdução

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é uma iniciativa dos anos 1990, ainda fortemente associada ao conceito de regionalismo aberto. Contudo, nesses 25 anos, houve muitas mudanças, particularmente com relação ao aprofundamento de algumas pautas para além daquelas tradicionalmente discutidas na região.

Ficou claro que a busca do desenvolvimento regional iria além da (antiga) métrica que visava a garantir o crescimento econômico. Portanto, seria necessário investigar e investir na educação, dado seu potencial de contribuição para a transformação, seus impactos no médio/longo prazo, bem como o fato de ser considerada um direito humano e um bem público, possibilitando ainda o fomento à identidade regional.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo identificar e avaliar as políticas educacionais existentes no escopo do MERCOSUL, assumindo-se a hipótese que as mesmas têm potencial de transformação regional. Para tal, a metodologia aplicada será, após uma breve análise quantitativa dos indicadores educacionais e das legislações de cada um dos países do bloco, analisar os Planos de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM). Conforme consta no próprio plano SEM 2011-2015, ele representa um “instrumento essencial para a construção de um espaço educacional integrado por meio da coordenação de políticas de educação” (MERCOSUL, 2011, p. 4).

A principal justificativa está no fato de a maioria das pesquisas sobre MERCOSUL focar exclusivamente em fluxos comerciais e de investimento. Além disso, quando se tratam de pesquisas na área de educação, focam majoritariamente no Ensino Superior. Sendo assim, o estudo pretende contribuir com reflexões críticas acerca da temática, de modo possibilitar preencher um *gap* na literatura e contribuir nas análises dos *policy makers*.

## Integração Regional e Educação

A integração regional pode ser compreendida como um processo multifacetado por meio do qual se busca a promoção de políticas comuns e conjuntas em uma dada região com vistas à redução das assimetrias e desigualdades da/na região, bem como à promoção do bem-estar socioeconômico. De fato, em muitos casos, os diferentes processos de integração regional serviram a interesses econômicos, ora imediatistas ora estruturantes, de modo que variáveis como comércio internacional e investimento externo direto (IED) foram frequentemente assumidas como *proxies* e indicadores para análises intertemporais.

Tal panorama fez com que outros setores desse processo multifacetado ficassem ‘silenciados’ por certo período, como é o caso das questões sociais, ambientais e educacionais. Contudo, foi-se percebendo a relevância dessas ‘novas’ agendas na promoção da integração regional, seja por sua natureza transversal (*spillover effect*), seja pelo seu caráter multiplicador nas economias.

Nesse contexto, Draibe (2007), Raizer (2007) e Souza e Kerbauy (2014) destacam que a educação representa um vetor fundamental na promoção do processo de integração regional. Essa condição é particularmente importante quando se trata de países em desenvolvimento (BERHRMAN, 1987), sobretudo pela capacidade de redução das desigualdades (SYLWESTER, 2002) e de aumento das oportunidades.

Diversos são os autores que enfatizam o papel da educação no aumento da produtividade do trabalho<sup>1</sup>, na equalização da distribuição de renda, na garantia da saúde, bem como na redução da taxa de natalidade da população, como Becker (1964), Lucas (1988), Mankiw, Romer e Weil (1992), Mincer

---

1 “Investment in education expands and extends knowledge, leading to advances which raise productivity (...)” (WEISBROD, 1962, p. 106).

(1970) e Schultz (1961). Essa perspectiva é frequentemente associada à abordagem do capital humano<sup>2</sup>, que, sobretudo a partir dos anos 1950<sup>3</sup>, associa e mensura o retorno dos investimentos<sup>4</sup> em educação sobre as variáveis econômicas (PEET; FINK; FAWZI, 2015).

Essa relação entre educação e desenvolvimento/crescimento econômico se dá de modo distinto entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Muito embora a literatura evidencie os potenciais ganhos nos países desenvolvidos, Bennell (1996), Psacharopoulos (1996) e Psacharopoulos e Patrinos (2004) destacam que os dados para esses países são muitas vezes difíceis de contextualizar e comparar<sup>5</sup>. Tal relação é ainda particular nos países em desenvolvimento, dado o menor estoque de capital para realização dos investimentos, as restrições/dependências tecnológicas e a limitação do acesso à educação nesses países.

À medida em que o debate se aprofundou, deixou-se de analisar a educação apenas quantitativamente (percentual do acesso à educação nos diferentes países) e passou-se a avaliá-la de modo qualitativo<sup>6</sup>. Heyneman (2004), por exemplo, destaca que países de maior nível de renda investem até 300 vezes mais do que países de mais baixa renda, embora destaque que a eficiência do investimento educacional não seja apenas associada ao montante com educação. Hanushek (2013) reafirma o argumento de que apenas prover mais recursos para as escolas costuma ser ineficaz, destacando a necessidade de prover infraestrutura básica de ensino<sup>7</sup>.

O distinto nível de renda dos países e o montante a ser investido na educação leva a uma primeira questão: (i) quem financia e garante esses fluxos? Deutsch, Dumas e Silber (2013) afirmam que a provisão desses investimentos costuma ser um dos principais serviços dos governos, uma vez que se parte do pressuposto de que a educação é capaz de promover impactos sobre o capital humano e, conseqüentemente, sobre o crescimento econômico. Dessa forma, para Souza (2015, p. 6504), “entender a educação como direito implica em imputá-la como dever do Estado”. Fica evidente, contudo, a possibilidade de diferentes atores participarem do processo de financiamento da educação, o que diferencia significativamente as políticas educacionais entre os países e as regiões.

Percebe-se, assim, que a abordagem do capital humano instrumentaliza a educação como um meio para o alcance de um objetivo fim (aumento da produtividade, do nível de salários ou da taxa de crescimento da economia). Há, contudo, abordagens alternativas, que veem a educação como um fim (em si mesmo), no sentido de que garante (i) a superação das disparidades nacionais e regionais; (ii) o conhecimento e a valorização dos próprios saberes; (iii) a emancipação do *status quo* social, política e econômico; (iv) o empoderamento identitário-cultural<sup>8</sup>; e (v) o acesso a um direito humano assumido como bem público.

É nesse sentido que Cristofoli (2009, p. 3) defende que “os currículos são uma ‘arena política’, pois envolvem relações de poder, transmitem visões sociais particulares e interessadas”. Em outras palavras, a autora assume que a educação tem mais do que apenas condições de melhorar o contexto econômico dos países; ela (também) tem condições de condicioná-lo e aprisioná-lo.

Cabe destacar, porém, que o reconhecimento do capital humano com um *driver* fundamental do desenvolvimento econômico, bem como a própria inclusão da educação primária universal nos Objetivos

2 O conceito de capital humano faz oposição ao de capital físico. Nesse contexto, é comum a análise do capital social, que envolve mecanismos de transferência de conhecimento de uma pessoa à outra por meio de interações sociais como normas, valores, confiança, honestidade, cooperação, colaboração e reciprocidade (ANDERSON, 2008).

3 Embora seja diretamente influenciada por análises mais antigas, como a de Petty (1676), Smith (1776), Say (1821), Marshall (1898) e Mill (1909).

4 Vale mencionar o longo debate acerca da natureza desses investimentos, ora assumidos como ‘gastos’, ‘despesas’ ou ‘custo’.

5 Contudo, em seu estudo comparado sobre retornos da educação em países em desenvolvimento, Peet, Fink e Fawzi (2015) concluem que eles são maiores na África (9,6%), América Latina (8,6%), Leste Europeu (6,3%) e Ásia (4,4%).

6 Apesar da apresentação de dados quantitativos, vale destacar que “in the late 1980s and early 1990s, the issue of the quality of education began to develop in several Latin American countries. In previous decades, the main points concerning the planning and development of education placed emphasis on quantitative aspects and their relation to economic and social life” (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2003, p. 253).

7 Christensen, Horn e Johnson (2008) sugerem que o rápido crescimento das novas tecnologias digitais deverá afetar políticas de acesso e de qualidade do ensino.

8 Essa característica é destacada por UNDP (2011), ainda que seja associada ao contexto da integração econômica.



do Desenvolvimento do Milênio (ODM 2)<sup>9</sup>, da Organização das Nações Unidas (ONU), deu visibilidade e peso à pauta da educação em especial nos países em desenvolvimento (HANUSHECK, 2013; PEET; FINK; FAWZI, 2015). O mesmo vale para o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4)<sup>10</sup>, que visa a assegurar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todas e todos.

Consequentemente, “*public education expenditures appear to be associated with a subsequent decrease in the level of income inequality*” (SYLWESTER, 2002, p. 43)<sup>11</sup>. Dessa forma, o percentual dos recursos públicos em educação no PIB passou a ser um indicador chave nessa discussão, levando às seguintes questões: (i) qual deverá ser a natureza do gasto?; e (ii) em qual nível (primário, secundário ou superior)?

Uma terceira questão que surge dessa constatação é (iii) que tipo de educação? De fato, no caso particular dos países da América do Sul, onde há países em desenvolvimento com diversas influências culturais (sobretudo indígena, europeia, africana e asiática), a hierarquização das diferentes culturas e dos saberes representa um espaço de luta<sup>12</sup>. Inserindo essa problemática na agenda global, cabe destacar o papel da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) por meio da *Universal Declaration on Cultural Diversity* (2001) e da *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* (2005), que destacaram a necessidade de respeito à diversidade cultural, tolerância e diálogo entre a “cooperação via educação”<sup>14</sup> (JALLADE, 2011).

Conforme a educação foi sendo percebida como um vetor de desenvolvimento econômico capaz de reduzir a desigualdade de renda e aumentar a produtividade do trabalho e o valor agregado dos bens nos países, avançou-se uma linha de pesquisa em educação comparada<sup>15</sup>. Barro (1991), Barro e Lee (1993), Berhrman (1987), Cristofoli (2009), Deutsch, Dumas e Silber (2013), Gamboa e Walternberg (2012) e Peet, Fink e Fawzi (2015) são alguns dos autores que desenvolveram estudos comparados, frequentemente usando dados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) como *proxy*.

No contexto da integração, a educação foi, novamente, associada à promoção do crescimento econômico dos países. Essa particularidade não é novidade nos estudos da integração regional, que têm no viés econômico a maior quantidade de estudos e pesquisas. Nesse sentido, “*knowledge-intensity is [assumed as] crucial to the competitiveness required to integrate into the global economy*” (UNDP, 2011, p. 21).

A educação, portanto, é instrumentalizada. Para a integração regional, investir no setor representa garantir emprego e permitir ganhos com a livre mobilidade do trabalho – assumida como uma realidade já na terceira etapa (mercado comum) da integração econômica de Balassa (1961). Consequentemente, “*a common framework for education policy and practice will help to foster collaboration and hasten progress towards regional convergence on competencies, standards and quality*”<sup>16</sup>.

Dada a instrumentalização da educação nas diferentes análises dos processos de integração regional, o foco da maioria dos estudos acaba recaindo sobre a educação superior – uma vez que apresenta impactos mais diretos e de curto prazo sobre as diferentes variáveis do desenvolvimento. Aphijanyatham (2010), Kuroda (2015) e SARUA (2012), por exemplo, focam no caso dos países da Ásia, enquanto Ke-

9 Para maiores informações, ver <http://www.objetivosdomilenio.org.br/educacao/>.

10 Para maiores informações, ver <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods4/>.

11 Contudo, como destacada Torres (2015, p. 275), “*the equity divide, however, is not just financial, but cuts across educational and cognitive domains*”.

12 Isso leva a que exista, de acordo com Anderson (2008, p. 439), “*the current pressure on teachers to achieve results on reading and math scores has tended to push teachers to “teach to the test”*. Consequentemente, outros saberes e conhecimentos são preteridos em relação àqueles das avaliações nacionais e internacionais.

13 Cabe destacar também o papel da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou Econômico (OCDE) no debate sobre “*education cooperation*”, embora o mesmo seja focado nos países industrializados (JALLADE, 2011).

14 “*But ‘education cooperation’ is a fairly generic concept that covers very different objectives and approaches and is characterised by varying degrees of involvement, commitment, and financial and human resources*” (Ibid., p. 7).

15 Para Cristofoli (2009, p. 1), “a educação comparada não é uma disciplina e sim uma área interdisciplinar”.

16 Ver: <https://www.aku.edu/eai/programme-areas/Pages/education-integration.aspx>.

Iner (2015) e Ravinet (2013) analisam o caso da União Europeia, particularmente o programa Erasmus Mundus. Andrés (2010), Larrechea e Castro (2009), Perrota (2008), Rosevics (2015) e Sahb e Almeida (2015), por sua vez, são autores que focam no caso do MERCOSUL. Como afirmam Palacio e Isoda (2015, p. 16):

*as regional integration advances, educational institutions increasingly feel the pressure and the need to prepare themselves as open and permeable organizations that can play a role in the international scenario. At the same time they need to be ready to offer their students and staff programmes and channels to become human resources that are interculturally sensitive, which is both promoted by and enhancing labour mobility and competitiveness.*

## Educação no MERCOSUL

O MERCOSUL se caracteriza por um amplo e complexo projeto de integração regional o qual não se limita apenas à integração econômica e comercial, de modo que a educação “assume um papel estratégico como fator produtivo de avanço econômico, social, político, cultural e humano” (SOUZA, 2017, p. 135). O Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, instituiu o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), um projeto regional da América do Sul concebido por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

No ano de 2006, foi dado o primeiro passo para a adesão da Venezuela ao Bloco, por meio da assinatura do Protocolo de Adesão feita pelos Estados Parte fundadores, de modo que a tal processo de adesão foi finalizado no ano de 2012, passando assim, este país a constituir o grupo de Estados Parte do MERCOSUL. Já em relação à Bolívia, no dia 17 de julho de 2015 o país assinou o Protocolo de Adesão ao Mercado Comum do Sul, dando início ao seu processo de passagem de Estado Associado a Estado Parte do bloco.

Frequentemente associado ao conceito de regionalismo aberto, o MERCOSUL evidenciava a necessidade de melhoria do quadro político (pós-redemocratização) e econômico (pós-1980 – década perdida). Contudo, o referido tratado de instituição, não explicita em seu texto o termo educação.

Para Andrés (2010, p. 7), entretanto, apesar de a área educacional não estar explicitamente incluída no documento, observa-se que desde negociações iniciais, a educação era “compreendida pelos Estados Partes como instrumento central para a superação das disparidades regionais, a consolidação da democracia, o desenvolvimento econômico e social e a integração regional”. Ainda no ano de 1991, foi constituído o Setor Educacional do MERCOSUL, com o objetivo de “coordenar as políticas educacionais para a região” (INEP, 2005, p. 13). De acordo com o website oficial do MERCOSUL Educacional:

Ao longo do tempo, a Reunião de Ministros criou outras instâncias de apoio ao Setor. Em 2001, o CMC, através da decisão 15/01, aprovou a “Estrutura orgânica do Setor Educacional do MERCOSUL”, onde se cria o Comitê Coordenador Regional e as Comissões Coordenadoras de Área (Básica, Tecnológica e Superior) e o Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação. Em 2005, foi criado o Comitê Assessor do Fundo Educacional do MERCOSUL. Em 2006, foi criada a Rede de Agências Nacionais de Acreditação e, em 2011, foi criada a Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente. Além destes, existem outras instâncias, provisórias e permanentes, que gerenciam ações específicas.

Mais uma vez, de acordo com Oliveira (2011), a preocupação com a educação está diretamente relacionada ao crescimento econômico do bloco. Já no primeiro Plano Trienal de Educação (1992-1994),

um dos principais objetivos estava sobre o reconhecimento e acreditação dos estudos, harmonização dos currículos e certificados para aumentar a mobilidade na região (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2003). Tal plano, contudo, não se limitou às transferências de estudantes e à questão profissional<sup>17</sup>, pois considerou uma variável social-identitária – aprendizagem dos idiomas oficiais do MERCOSUL (CUNHA, 1995).

Fica claro, dessa forma, que embora o foco fosse sobre o retorno econômico, havia outras questões e existiam outros interesses que permeavam as políticas educacionais sugeridas no âmbito do bloco. Em outras palavras, a integração não era apenas instrumentalizada para garantir melhores resultados econômicos para a região, mas servia “também para o conhecimento recíproco das identidades e das diferenças tão necessário para uma integração mais autêntica e legítima, em todas as suas dimensões, e voltada para a pluralidade da região” (*Ibid.*, p. 10).

Apesar dos avanços econômicos e em matéria de educação superior, bem como em determinados indicadores educacionais nesses 25 anos de MERCOSUL, Lázaro (2015) destaca que a pobreza e a desigualdade ainda representam um desafio para a região. O autor destaca, assim, o papel da educação pré-escolar e de fatores sociais, culturais, econômicos, políticos e legais na garantia do direito à educação da Convenção dos Direitos da Criança (CRC)<sup>18</sup>, de 1989.

**Tabela I: Indicadores socioeconômicos selecionados no MERCOSUL**

País	População (milhões) <sup>1</sup>	Superfície (km <sup>2</sup> ) <sup>1</sup>	Tx. de câmbio (/US\$) <sup>1</sup>	PIB (milhões de US\$ correntes) <sup>1</sup>	IDH <sup>2</sup>	Coefficiente de Gini <sup>3</sup>
AR	43,42	2.736.690	9,23	615.914	0,827	42,7
BO	10,73	1.083.300	6.910,00	35.984	0,662	48,4
BR	207,85	8.358.140	3,33	1.739.955	0,754	51,5
PY	6,64	397.300	5.204,91	28.216	0,693	51,7
UY	3,43	175.020	27,33	53.656	0,795	41,6
VE	31,11	882.050	6.284,00	1.066.338	0,762	44,8

Fonte: Elaboração própria com base em <sup>1</sup>UNCTADstat (2015); <sup>2</sup>UNDP (2015); <sup>3</sup>World DataBank (2014), exceto CL e VE (UNDP, 2013). AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; PY – Paraguai; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

Como se percebe pela análise dos indicadores da **Tabela I**, existe muita assimetria entre os países do MERCOSUL, seja em termos de população, superfície, taxa de câmbio, produto interno bruto (PIB), índice de desenvolvimento humano (IDH) e coeficiente de Gini. Essa diversidade se reflete na complexidade de implementação de políticas comuns no bloco.

17 “In this regard, MERCOSUR instituted a temporary visa that allows the entry and stay of business persons and high-skilled specialists across member countries” (UNDP, 2011, p. 55).

18 Ver: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

**Tabela II: Indicadores educacionais selecionados no MERCOSUL**

País	Despesas governamentais em educação (% PIB) <sup>1</sup>	Tx. de alfabetização adulta (+15 anos, ambos os sexos, em %) <sup>2</sup>	Salários iniciais anuais estatutários de professores primários em instituições públicas (US\$) <sup>3</sup>	Média de anos de escolaridade total (15+) <sup>4</sup>	Tx. de sobriedade no secundário (2º ciclo) <sup>5</sup>
AR	5,55	98,09	8.397,52	9,51	13,4
BO	7,29	95,14	-	8,25	-
BR	6,00	92,59	8.191,40	7,89	31,0
PY	4,96	95,54	9.788,92	7,57	16,9
UY	4,36	98,44	5.733,91	8,17	27,6
VE	6,87	95,40	-	8,41	-

Fonte: Elaboração própria com base em <sup>1</sup> Unesco (2014), exceto BR (2013), PY e UY (2011) e VE (2009); <sup>2</sup> Unesco (2015); <sup>3</sup> *OECD Statistics* (2001)<sup>19</sup>; <sup>4</sup> Barro e Lee (2010)<sup>20</sup>; <sup>5</sup> *Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del MERCOSUR* (2012)<sup>21</sup>.

Os indicadores educacionais, por sua vez, não são exceção, conforme destacado por Gamboa e Walternberg (2012). O mesmo pode ser observado pela análise da **Tabela II**, por meio dos indicadores selecionados do *Unesco Institute for Statistics*, *OECD Statistics*, Barro e Lee e *Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del MERCOSUR*.

Importante destacar que as Constituições Federais e outros ordenamentos normativos, dos países do MERCOSUL já apontavam para a garantia de um nível mínimo de escolarização para o indivíduo, reiterando-a como um direito diretamente relacionado ao exercício da cidadania (SOUZA, 2017). Deste modo, a gratuidade do ensino, de acordo com Flach (2009) é necessária na garantia desse direito, de modo a preservar o seu caráter igualitário e universal.

Na educação formal, universalização, obrigatoriedade e gratuidade formam parte de um único processo. A obrigatoriedade e a gratuidade da educação representam, simultaneamente, a garantia da universalidade do acesso à educação, ao tempo em que asseguram o direito do homem à educação. A universalização do ensino representa, assim, o mecanismo mediante o qual é possível garantir a igualdade de acesso à escola (DIAS, 2007, p. 450).

Ao direito à educação está imbricada a ideia e necessidade de se garantir a universalização do acesso à escola, por meio de ordenamentos normativos que delimitem a escolaridade obrigatória, para que assim possam, por meio de políticas públicas, garantir tal direito (UNESCO, 2013). A educação precisa ser, necessariamente, assumida como um direito, através do arcabouço legal de um país, entretanto os ordenamentos normativos, por si só, não garantem seu cumprimento.

19 Para permitir a comparação entre os países, uma vez que PY e UY não apresentavam dados mais recentes.

20 Ver: <http://www.barrolee.com/>.

21 Vale destacar que não existe padrão nos trabalhos em matéria de consideração dos países quando se trata do MERCOSUL Educacional. Na verdade, essa crítica pode ser estendida ao MERCOSUL de maneira mais ampla, mas particularmente quando se trata do MERCOSUL Educacional, é comum na literatura se considerar AR, BR, UY e PY. Mesmo para períodos anteriores a 2013, os relatórios oficiais do MERCOSUL consideravam o CL e, no escopo dessa pesquisa, já consideramos BO e VE.

O **Quadro I** nos possibilita identificar que todos os Estados Parte do MERCOSUL, em seus ordenamentos normativos, reiteram e determinam o direito à educação, sendo obrigatório e gratuito.

**Quadro I: Ordenamento Normativo que regulamenta a obrigatoriedade e gratuidade da escolaridade nos Estados Parte do MERCOSUL**

<b>País</b>	<b>Obrigatoriedade</b>	<b>Gratuidade</b>
<b>AR</b>	Lei n. 26.206/ 2006 (artigo 16)	Lei n. 26.206/ 2006 (artigo 16)
<b>BO</b>	Constituição Política do Estado/2009 (artigo 81)	Constituição Política do Estado/2009 (artigo 17)
<b>BR</b>	Constituição Federal/1988 (artigo 208)	Constituição Federal/1988 (artigos 206 e 208)
<b>PY</b>	Constituição da República/1992 (artigo 76)	Constituição da República/1992 (artigo 76)
<b>PY</b>	Constituição da República/19671 (artigo 70)	Constituição da República/1967 (artigo 71)
<b>VE</b>	Constituição da República/1999 (artigos 102 e 103)	Constituição da República/1999 (artigos 102)

Fonte: Elaboração própria com base em Argentina (2006), Bolívia (2009), Brasil (1998), Paraguai (1992), Uruguai (1967), Venezuela (1999) e Souza (2017)

Podemos observar que os referidos países, com exceção da Argentina, trazem em suas constituições a regulamentação da educação obrigatória e gratuita. No caso argentino, a sua constituição aponta a gratuidade como princípio constitucional da educação, sendo regulamentado, posteriormente através da Lei nº 26.026, de 14 de dezembro de 2006.

Cabe destacar que a análise das constituições nacionais dos países do MERCOSUL é delicada e pode apresentar algumas limitações, uma vez que existem diversas formas de Estado na região. De acordo com Brasil (2013, p. 9):

Brasil, Argentina e Venezuela são Estados Federados. Uruguai e Paraguai, Estados Unitários. Nesses, o governo central tem um papel soberano e suas determinações se estendem, como normas suficientes e uniformes, a todo o território. Os departamentos e distritos, ou outro nome que adotem, não têm autonomia para elaborar leis ou dispor uma forma própria de organização dos serviços públicos. Por isso, a legislação deve ser completa a partir do governo central, que é responsável por garantir os meios para seu pleno cumprimento. Os outros três – Argentina, Brasil e Venezuela – têm uma organização administrativa e política descentralizada, com repartição de competências entre o governo federal e os governos dos demais entes federados.

A articulação do direito internacional à educação com os ordenamentos normativos editados

22 *Constitución de La Republica con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996.*

pelos Estados fortalece a dinâmica de proteção dos direitos fundamentais. Nesse sentido, assegurar a educação como direito humano, inalienável, aponta que o país em consonância com a perspectiva do desenvolvimento integral, numa lógica de garantia da cidadania (PIOVESAN, 2005 *apud* SOUZA, 2017).

## Planos de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM)

A constituição do Setor Educacional do MERCOSUL vem ao encontro da ideia presente nos textos editados pelos organismos internacionais, a exemplo da CEPAL; UNESCO (1996), de que a educação tem potencial transformador no contexto social e contribui para o desenvolvimento produtivo com equidade.

Sobre o papel do SEM, Morosini *apud* Catani (2000, p. 56), aponta que:

o MERCOSUL Educativo reafirma a perspectiva internacional do papel central da educação nas estratégias de desenvolvimento dos países latinoamericanos, tornando-os mais competitivos frente aos desafios do processo de globalização/regionalização, bem como o fortalecimento dos laços culturais e sociais entre os países envolvidos para a construção de uma transação.

Visando a “contribuir para os objetivos do MERCOSUL, estimulando a formação da consciência cidadã para a integração e promovendo educação de qualidade para todos, num processo de desenvolvimento com justiça social” (MERCOSUL, 1998, p. 2), o SEM passou a editar Planos de Educação do MERCOSUL (PEM), os quais apontavam os objetivos e as ações a serem engendradas para um determinado período. O **Quadro II** apresenta as estratégias centrais presentes nos PEM's<sup>23</sup> editados no período entre 1992 a 2010.

### Quadro II: Estratégias Centrais dos Planos de Educação do SEM

Edição	Período	Principais Estratégias
<b>Plano 1</b>	1992-1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação de uma consciência favorável ao processo de integração e, ao mesmo tempo, difundindo suas informações nos diferentes níveis de ensino;</li> <li>• Capacitação de recursos humanos voltados ao desenvolvimento econômico, com o objetivo de contribuir na promoção de programas educativos para o ensino básico, médio, profissional e de alto nível; e</li> <li>• Compatibilização e harmonização dos sistemas educativos, de forma a estabelecer um sistema de informação em rede para conhecer os dados educativos de cada Estado-Membro.</li> </ul>
<b>Plano 2</b>	1998-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renovação educacional, como forma de incorporar a perspectiva regional à cultura das instituições e atuar na formação visando à melhoria da qualidade da aprendizagem;</li> <li>• Avaliação educacional, estabelecendo parâmetros regionais em nível de currículos, de modo a facilitar o reconhecimento e a identificação das diferentes áreas;</li> <li>• Cooperação universitária, fortalecendo a atividade universitária da região, na geração de novos conhecimentos e na formação de recursos humanos no quadro da integração regional;</li> </ul>

23 O Plano elaborado para os anos de 2011 a 2015 será analisado separadamente por se constituir foco deste estudo.



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de informação, para consolidar e integrar os dados educacionais dos países da região; e</li> <li>• Educação e trabalho, definindo competências básicas e de trabalho para os Países-Membros (MERCOSUL, 1996).</li> </ul>
<b>Plano 3</b>	2001-2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento de uma consciência cidadã favorável ao processo de integração regional que valorize a diversidade cultural;</li> <li>• Promoção de uma educação de qualidade para todos na região e de políticas de formação e capacitação de recursos humanos competentes; e</li> <li>• Consolidação de um espaço educativo regional de cooperação solidária.</li> </ul>
<b>Plano 4</b>	2006-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuição com o processo de integração regional acordando e executando políticas educativas que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente;</li> <li>• Promoção de educação de qualidade para todo como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo;</li> <li>• Melhoramento dos sistemas educativos;</li> <li>• Impulsionamento e fortalecimento de programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, investigadores, gestores, executivos e profissionais; e</li> <li>• Execução de políticas que conjuguem o ensino com o processo de integração do MERCOSUL.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com base em Goin (2008) e MERCOSUL (2001; 2006).

No que tange ao período de vigências dos três primeiros planos (1992–2005), Goin (2008, p. 106) aponta poucos avanços em relação às ações constantes nesses documentos, quais sejam:

aprovação de (i) protocolos que facilitam o reconhecimento e a equiparação de estudos e a livre circulação de estudantes; (ii) o início de trabalhos de adequação dos currículos de educação básica, no que se refere à aprendizagem dos idiomas oficiais do MERCOSUL e de cooperação dos currículos de História e Geografia para incentivar as linhas fronteiriças da região; (iii) aprovação de protocolos para facilitar o intercâmbio de docentes universitários e a formação de recursos humanos em nível de pós-graduação; (iv) constituição do Sistema de Informação e Comunicação do Setor Educacional do MERCOSUL; e (v) elaboração de um mecanismo de credenciamento de cursos universitários para mobilidade acadêmica.

Observa-se, novamente, uma focalização no Ensino Superior, por meio de incentivos para intercâmbios e mobilidade acadêmica de docentes e estudantes, sem, contudo, apresentar grandes avanços no que tange à Educação Básica. Já no período de vigência do 4º Plano de Educação, pode-se destacar a instituição da universidade do MERCOSUL (GOIN, 2008), Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA), criada com o objetivo de promover a extensão universitária, o desenvolvimento de pesquisas e a formação de recursos humanos, de modo a contribuir com o desenvolvimento regional entre os países do MERCOSUL e latino-americanos (BRASIL, 2010).

Ao considerarmos a educação, nas palavras Andrés (2010, p. 7), como “instrumento central para a superação das disparidades regionais, a consolidação da democracia, o desenvolvimento econômico e social e a integração regional”, vale refletir: as ações, focadas no Ensino Superior, contribuiriam efetivamente com tal questão? E, em se tratando da Educação Básica, quais suas potencialidades para o processo de integração regional?

No que tange ao Plano de Educação do MERCOSUL (2011-2015), foco deste artigo, destacaremos 3 pontos específicos para a sua análise, sendo estes: (i) visão; (ii) missão; e (iii) objetivos estratégicos. O PEM (2011-2015), tem como visão:

Ser um espaço regional onde se prevê e garante uma educação com equidade e qualidade, caracterizada pelo conhecimento recíproco, a interculturalidade, o respeito à diversidade e à cooperação solidária, com valores compartilhados que contribuem para a melhoria e democratização dos sistemas educacionais da região e oferecer condições favoráveis para a paz, por meio do desenvolvimento social, econômico e humano sustentável (MERCOSUL, 2011, p. 10).

Tal texto reitera o anterior, expresso no PEM (2006-2010). Destaca-se, aqui, a intenção de garantia da educação com qualidade e equidade. Neste sentido, pode-se inferir que, para além da melhoria dos índices educacionais, apontados por avaliações sistêmicas em larga escala, como o PISA, há ainda a preocupação em se consolidar uma educação que considere os sujeitos em suas especificidades, sejam elas individuais e/ou coletivas.

A preocupação com a qualidade e equidade no âmbito da educação dialoga, fortemente, com o que foi apontado pela CEPAL e pela Unesco na década de 1990 (CEPAL; UNESCO, 1996). Nessa publicação, é possível observar o apelo à sociedade no sentido de construir uma educação que se constitua chave para a transformação produtiva e social de países em desenvolvimento, em especial os latino-americanos.

*El consenso alcanzado en torno a que no hay desarrollo económico posible sin una educación equitativa y de calidad se ha transformado en un mandato impostergable para los países de la región. [...] la evidencia de la necesidad de consensos nacionales en torno priorizar recursos para la educación la producción del conocimiento, las actividades de ciencia y tecnología y la participación activa de todos los actores sociales, son elementos básicos de la nueva actitud (CEPAL; UNESCO, 1996, p. 5).*

Ao mesmo tempo em que o texto expresso na visão do PEM (2011-2015) aponta para um caráter ampliado da compreensão das potencialidades da educação como vetor de integração e desenvolvimento regional, pode-se observar os grandes desafios presentes nesta intenção. Isso porque, além de proposições para a constituição de políticas públicas domésticas ou regionais, é imperativo uma mudança cultural, sendo esta impregnada daquilo que foi feito conosco, latino-americanos, no processo de colonização exploratória por parte dos países europeus (PERCIA, 2008).

Mais adiante no PEM (2011-2015), especificamente no texto que expressa a missão deste plano, pode-se observar:

Formar um espaço educacional comum, por meio da coordenação de políticas que articulem a educação com o processo de integração do MERCOSUL, estimulando a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional, com o objetivo de alcançar uma educação de qualidade para todos, com atenção especial aos setores mais vulneráveis, em um processo de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região (MERCOSUL, 2011, p. 10).

Percebe-se que a missão do PEM (2011-2015) tem profunda relação com o que está posto na visão deste mesmo documento. Destaca-se a priorização dada aos setores com maior vulnerabilidade. Focalizar



nesse público pode ser considerado como uma ação do poder do Estado no sentido de buscar diminuir as desigualdades sociais e de oportunidades, tão presentes na região. O desafio aqui é a busca por uma articulação política – econômica e social – que objetive um desenvolvimento social, de fato, alicerçado na busca pela superação das desigualdades (GOIN, 2008).

No que se refere aos objetivos estratégicos do PEM (2011-2015), pode-se observar que estes se relacionam com as intencionalidades expressas tanto na visão como na missão do plano. Quais sejam:

1. Contribuir para a integração regional acordando e executando políticas educacionais que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente;
2. Promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo;
3. Promover a cooperação solidária e o intercâmbio, para a melhoria dos sistemas educacionais;
4. Promover e fortalecer os programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais; e
5. Acordar políticas que articulem a educação como um processo de integração do MERCOSUL (MERCOSUL, 2011, p. 13–14).

No âmbito do MERCOSUL, como base nesses objetivos estratégicos e os demais documentos editados, observamos que os destaques vêm ao encontro daquilo já expresso pelos organismos internacionais, sobretudo no que diz respeito às potencialidades da educação para o desenvolvimento e a transformação social. Observa-se ainda que os referidos Planos de Educação se constituem mais como uma carta de orientações para os países membros de bloco do que, efetivamente, uma proposição para a construção de políticas públicas educacionais no âmbito doméstico e da região.

## Conclusões

A educação, embora não correspondesse a um setor chave do Tratado de Assunção (1991), desempenhou um papel significativo na condução da agenda do MERCOSUL. Por isso, foi necessário fazer uma revisão crítica sobre o conceito de capital humano e o (real) papel da educação, particularmente em países em desenvolvimento: deveria ela ser considerada um meio para a promoção do crescimento econômico regional ou, por outro lado, um fim em si, no sentido de que representa um direito humano com impactos socioeconômicos diversos de médio/longo prazo?

As análises quantitativas, bem como a breve revisão das legislações e planos, apresentaram a diversificação do tratamento da questão, bem como os diferentes compromissos dos estados no acesso à educação. Observou-se o desafio em se constituir políticas públicas que visem a contribuir com o processo de integração, via educação, sobretudo no que tange à educação básica (obrigatória) nos países membros.

## Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Larissa Rosevics. *O MERCOSUL Educacional e a criação da Unila no início do século XXI: por uma integração regional via educação*. Tese (Doutorado) – PEPI-UFRJ, 2015.
- ANDERSON, Joan. B. Social capital and student learning - Empirical results from Latin American primary

- schools. *Economics of Education Review*, 27, p. 439–449, 2008.
- ANDRÉS, Aparecida. *A Educação Superior no Setor Educacional do MERCOSUL*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca, 2010.
- APHIJANYATHAM, R. *East Asia Internationalization of Higher Education: A Key to Regional Integration*. Tsukuba, Japan, 2010.
- ARGENTINA. *Constituição Nacional da Argentina*. Buenos Aires, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Ley n. 26.206 del 14 diciembre 2006. Ley de Educacion Nacional*. Senado de La Nación Argentina: Buenos Aires. 2006.
- BALASSA, Bela. *The theory of economic integration*. London: Allen and Unwin, 1961.
- BARRO, R. J. Economic growth in a cross section of countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106, May (2), p. 407–443, 1991.
- BARRO, R. J.; LEE, J.-W. International comparisons of educational attainment. *Journal of Monetary Economics*, 32, December (3), p. 363–394, 1993.
- BECKER, G. S. *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York, NY: National Bureau of Economic Research, 1964.
- BENNEL, P. Rates of return to education: Does the conventional pattern prevail in sub-Saharan Africa? *World Development*, 24(1), p. 183–199, 1996.
- BERHRMAN, Jere R. Schooling in developing countries - Which countries are the Over- and underachievers and what is the schooling. *Economics of Education Review*, 6 (2), p. 111–127, 1987.
- BOLÍVIA. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. 2009
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei n<sup>a</sup> 12.189, de 12 de janeiro de 2010. *Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA e dá outras providências*. Diário Oficial da União; Brasília. 2010.
- \_\_\_\_\_. *A educação infantil nos países do MERCOSUL: análise comparativa da legislação*. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2013.
- CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimineto: eje de la transformación productiva com equidade*. UNESCO, 1996.
- CHRISTENSEN, C. M.; HORN, M. B.; JOHNSON, C. W. *Disrupting class: How disruptive innovation will change the way the world learns*. New York: McGraw-Hill Book Company, 2008.
- CRISTOFOLI, Maria S. Estudos comparados na América Latina: um caminho para conhecimento das políticas e gestão da educação nos países do MERCOSUL. *Cadernos ANPAE*, v. 8, p. 1–14, 2009.
- CUNHA, Célio da. O MERCOSUL e a educação básica. *Em Aberto*, Brasília, ano 15, n.68, out/dez. 1995.
- DIAS, A. A. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, R. M. G. et al. *Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária, p. 441–456, 2007.
- DEUTSCH, Joseph; DUMAS, Audrey; SILBER, Jacques. Estimating an educational production function for five countries of LA on the basis of the PISA data. *Economics of Education Review*, 36, p. 245–262, 2013.
- DRAIBE, Sônia M. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cadernos Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 174–183, 2007.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. Higher Education, Quality Evaluation and Accreditation in Latin America and MERCOSUR. *European Journal of Education*, 38 (3), p. 253–269, September 2003.
- FLACH, S. de F. O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 495–520, 2009.
- GAMBOA, Luis Fernando; WALTERBERG, Fábio D. Inequality of opportunity for educational

- achievement in Latin America - Evidence from PISA 2006–2009. *Economics of Education Review*, 31, p. 694–708, 2012.
- HANUSHEK, Eric A. Economic growth in developing countries - The role of human capital. *Economics of Education Review*, 37, p. 204–212, 2013.
- HEYNEMAN, Stephen P. International education quality. *Economics of Education Review*, 23, p. 441–452, 2004.
- GOIN, Mariléia. *O processo contraditório da educação no contexto do MERCOSUL: uma análise a partir dos planos educacionais*. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Universidade Federal de Santa Catarina. 2008.
- Instituto Nacional de Pesquisas Anísio Teixeira – INEP. *Estudo analítico-descritivo comparativo do setor educacional do MERCOSUL 1996 – 2000*. Brasília, 2005.
- JALLADE, Jean-Pierre. International Approaches to Education: a review of some major cooperative programmes. *European Journal of Education*, 46 (1), p. 7–24, 2011.
- KELNER, Richard. EU – The Erasmus Experience - Higher Education in Europe. In: PALACIO, Fernando; ISODA, Masami (Eds.). *Regional Integration through Educational Innovation, Exchange and Cooperation: Institutionalization beyond the ASEAN Community*. SEAMEO Secretariat, p. 93–102, 2015.
- KURODA, Kazuo. Regionalization of Higher Education in East Asia. In: PALACIO, Fernando; ISODA, Masami (Eds.). *Regional Integration through Educational Innovation, Exchange and Cooperation: Institutionalization beyond the ASEAN Community*. SEAMEO Secretariat, p. 52–72, 2015.
- LARRECHEA, Enrique M.; CASTRO, Adriana C. New Demands and Policies on Higher Education in the Mercosur: a comparative study on challenges, resources, and trends. *Policy Futures in Education*, 7(5), p. 473–485, 2009.
- LÁZARO, Luiz Miguel. Child's Rights and Preschool Education in Latin America: Progress, Limitation and Challenges. In: OLSON, Jennifer; BISETH, Heidi; RUIZ, Guillermo (Eds.). *Educational Internationalisation - academic voices and public policy*. Sense Publishers, p. 113–128, 2015.
- LUCAS, R. E. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22, p. 3–42, 1988.
- MANKIW, G., ROMER, D., WEIL, D. A contribution to the empirics of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107, p. 407–437, 1992.
- MARSHALL, A. *Principles of economics*. London: Macmillan and Company, 1898.
- MERCOSUL EDUCACIONAL. *Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL 2006-2010*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL 2011-2015*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2011.
- MILL, John Stuart. *Principles of Political Economy: With Some of Their Application to Social Philosophy*. New York: Longmans, Green & Co, 1909.
- MINCER, J. The distribution of labor incomes: A survey with special reference to the human capital approach. *Journal of Economic Literature*, 8(1), p. 1–26, 1970.
- MOROSINI, Marília Costa. *MERCOSUL/MERCOSUR: políticas e ações universitárias*. Campinas, SP: Autores Associados; Porto Alegre, RS: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.
- PERCIA, Marcelo. La integración latinoamericana y sus avatares. In: LLAMBÍAS, Margarita. *América Latina Textual: Educación para la integración*. Altamira: Buenos Aires, 2008.
- PETTY, S. W. Political arithmetic. In: HULL, C. H. (Ed.). *The economic writings of Sir William Petty*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, p. 233–313, 1676.
- PARAGUAI. *Constitución de la República de Paraguay*. Assunción, 1992.

- PSACHAROPOULOS, G. A reply to Bennell. *World Development*, 24(1), 1996.
- PSACHAROPOULOS, G.; PATRINOS, H. A. Returns to investment in education: A further update. *Education Economics*, 12(2), p. 111–134, 2004.
- OLIVEIRA, Oséias S. Políticas educacionais brasileiras, integração latino-americana e o MERCOSUL educacional: questões para o debate. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 43, p. 223–236, set. 2011.
- PALACIO, Fernando; ISODA, Masami (Eds.). *Regional Integration through Educational Innovation, Exchange and Cooperation: Institutionalization beyond the ASEAN Community*. SEAMEO Secretariat, 2015.
- PEET, Evan D.; FINK, Günther; FAWSI, Wafaie. Returns to education in developing countries: Evidence from the living standards and measurement study surveys. *Economics of Education Review*, 49, p. 69–90, 2015.
- PERROTA, Daniela. La cooperación en Mercosur: el caso de las universidades. *Temas*, 54, p. 67–76, abr-jun de 2008.
- RAIZER, Leandro. Educação para a Integração: Rumo ao MERCOSUL Educacional. *Políticas Educativas*, Campinas, v. 1, n. 1, p. 156–169, out. 2007.
- RAVINET, P. Beyond European Integration: Theorising Higher Education and Regional Integration. *European Consortium for Political Research (ECPR) General conference*, Sciences Po Bordeaux, 6 September, 2013.
- ROSEVICS, Larissa. Por uma integração via educação: o novo marco do MERCOSUL Educacional no século XXI. *NEIBA*, volume IV, n.1, p. 116–128, ago. 2015.
- SAHB, Warley F.; ALMEIDA, Fernando J. de. Expansão da Educação Superior no MERCOSUL: análise do cenário brasileiro, as possibilidades trazidas pela educação a distância e a relevância de bases curriculares transnacionais. *RBPAAE – 31* (3), p. 627–648, 2015.
- SAY, Jean-Baptiste. *Catéchisme d'économie politique*. 2 e édition, Paris, Bossange, 1821.
- SCHULTZ, T. W. Investment in human capital. *American Economic Review*, 51(1), p. 1–17, 1961.
- SMITH, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Oxford: Clarendon Press, 1776.
- SOUTHERN AFRICAN REGIONAL UNIVERSITIES ASSOCIATION – SARUA. *Perspectives on Regional Identity and the Role of Higher Education in Southern Africa*. South Africa, 2012.
- SOUZA, Kellcia Rezende. *Direito à educação nos países membros do MERCOSUL: um estudo comparado*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp. 2017
- \_\_\_\_\_. A internacionalização do direito à educação no âmbito do MERCOSUL. *XII Congresso Nacional de Educação – EDUCERE*, p. 6502–6517, 2015.
- SOUZA, Kellcia Rezende; KERBAUY, Maria Tereza Miceli. Direito à educação e a integração regional no MERCOSUL. *ANPED Sudeste*, 2014.
- SYLWESTER, Kevin. Can education expenditures reduce income inequality? *Economics of Education Review*, 21, p. 43–52, 2002.
- TORRES, Carlos Alberto. Global Citizenship and Global Universities: the age of global interdependence and cosmopolitanism. *European Journal of Education*, 50(3), p. 262–279, 2015.
- URUGUAI. *Constitucion de La Republica de Uruguay*. Montividéu, 1967.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *Regional Integration and Human Development: a pathway for Africa*. New York, 2011.
- VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas. 1999.
- WEISBROD, Burton A. Education and Investment in Human Capital. *Journal of Political Economy*, 70 (5), p. 106–123, 1962.

# Os movimentos populares em Cuba, no Uruguai e no Brasil: uma análise sobre a luta contra a dependência e a colonialidade

The Popular Movements in Cuba, Uruguay and Brazil: an analysis of the struggle against dependence and coloniality

**CAMILA OLIVEIRA DO VALLE** | [cienciapocamila@bol.com.br](mailto:cienciapocamila@bol.com.br)

Doutora em Ciência Política e professora da Graduação em Direito da Faculdade Internacional Signorelli

**Recebimento do artigo** Maio de 2017 | **Aceite** Junho de 2017

**Resumo** A pesquisa analisa o contexto político, econômico e social de Cuba, Brasil e Uruguai, tendo como referência a teoria da dependência e a teoria pós-colonial, a fim de compreender os impactos da organização econômica de cada país e sua relação com o sistema mundial na constituição e no desenvolvimento dos movimentos populares latino-americanos, como o Movimento 26 de Julho, a Ação Libertadora Nacional e o Movimento de Libertação Nacional - Tupamaros. Diante da dominação imperialista e da situação de exploração sob a qual viviam muitos países, diferentes movimentos populares foram organizados, caracterizados pela busca de uma transformação radical da sociedade. A pesquisa parte da hipótese de que a luta contra a subordinação econômica, contra a colonialidade e o imperialismo formou parte dos movimentos populares latino-americanos, que reivindicaram uma unidade latino-americana e questionaram o eurocentrismo e, especialmente, a dominação estadunidense como ponto central de suas ações. **Palavras-Chave** Movimentos populares; Dependência; Colonialidade; Imperialismo.

**Abstract** The research analyzes the political, economic and social context of Cuba, Brazil and Uruguay, with reference to dependency theory and postcolonial theory, in order to understand the impacts of the economic organization of each country and its relation to the world system in the constitution and in the development of Latin American popular movements, such as the 26th of July Movement, the National Liberation Action and the National Liberation Movement - Tupamaros. Faced with the imperialist domination and the situation of exploitation under which many countries lived, different popular movements were organized, characterized by the search for a radical transformation of society. The research is based on the hypothesis that the struggle against economic subordination, against colonialism and imperialism was part of the Latin American popular movements, which demanded Latin American unity and questioned Eurocentrism and especially US domination as a central point of their actions..

**Keywords** Popular Movements; Dependency; Coloniality; Imperialism.



## A América Latina, a teoria da dependência e a teoria pós-colonial

A história da América Latina é formada pela luta popular. Durante a escravidão, quilombos e revoltas de pessoas negras escravizadas questionaram a exploração a que estavam submetidas. Guerras pela independência foram travadas contra a colonização europeia e pela libertação nacional. Opondo-se à “teoria do desenvolvimento”, a Teoria da Dependência surge na América Latina, na segunda metade da década de 1960, tentando explicar as novas características do desenvolvimento dependente, que já havia se implantado nestes países. Dos Santos (2000) afirma que estes países haviam, desde os anos 30, se orientado na direção da industrialização caracterizada pela substituição de produtos industriais importados das potências imperialistas por uma indústria nacional. Terminado o ciclo depressivo, restabelecia-se, através da hegemonia norte-americana, a integração da economia mundial. A indústria nos países dependentes e coloniais serviu de base para o desenvolvimento industrial do pós-guerra e terminou se articulando com o movimento de expansão do capital internacional, cujo núcleo eram as empresas multinacionais criadas nas décadas de 40 a 60.

O desenvolvimento e o subdesenvolvimento são compreendidos como o resultado histórico do desenvolvimento do capitalismo, como um sistema mundial que produzia ambos ao mesmo tempo. O imperialismo bloqueia o desenvolvimento das forças produtivas das nações colonizadas, decepta seu poder de crescimento econômico, de desenvolvimento educacional etc. A teoria da dependência mostra a tendência à exclusão social crescente, ao aumento da concentração econômica e da desigualdade social. Concentrador e excludente estas eram as características básicas do desenvolvimento dependente, associado ao capital internacional. A teoria evidencia a divisão entre um centro econômico, tecnológico e cultural, uma periferia subordinada e dependente e formas de semiperiferia.

A partir de um estudo histórico, Quijano (2005) relaciona o processo de expansão do capital com a colonização da América e a divisão racial do trabalho. O autor afirma que a globalização em curso é a culminação de um processo que começou com a constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado como um novo padrão de poder mundial, a partir do qual foi classificada a população da América e do mundo. Com a América, estabelecia-se uma nova, original e singular estrutura de relações de produção na experiência histórica do mundo: o capitalismo mundial. Raça e divisão do trabalho foram estruturalmente associados, reforçando-se mutuamente.

O que começou a formar-se com a América tem em comum três elementos centrais: a *colonialidade do poder*, o *capitalismo* e o *eurocentrismo*. A colonialidade do poder está vinculada com a concentração na Europa do capital, dos assalariados, do mercado de capital, enfim, da sociedade e da cultura associadas a essas determinações. Em sua condição de centro do capitalismo mundial, a Europa tinha o controle do mercado mundial e pôde impor seu domínio colonial sobre todas as regiões e populações do planeta, incorporando-as ao “sistema-mundo” que assim se constituía, e a seu padrão específico de poder. Os colonizadores expropriaram as populações colonizadas, reprimiram as formas de produção de conhecimento dos colonizados, seus padrões de produção de sentidos, seu universo simbólico, seus padrões de expressão e de objetivação da subjetividade. E forçaram os colonizados a aprender parcialmente a cultura dos dominadores em tudo que fosse útil para a reprodução da dominação, seja no campo da atividade material, tecnológica, como da subjetiva, especialmente religiosa.

Segundo Quijano (2005), o capital, na relação social de controle do trabalho assalariado, era o eixo em torno do qual se articulavam todas as demais formas de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos. Isso o tornava dominante sobre todas elas e dava caráter capitalista ao conjunto de tal estrutura de controle do trabalho. Mas ao mesmo tempo, essa relação social específica foi geografi-

camente concentrada na Europa e, dessa maneira, a Europa e o europeu se constituíram no centro do mundo capitalista. Na América, as distintas formas de controle do trabalho – a escravidão, a servidão, a pequena produção mercantil, a reciprocidade e o salário – não eram uma mera extensão de seus antecedentes históricos. Todas eram histórica e sociologicamente novas, porque foram deliberadamente estabelecidas e organizadas para produzir mercadorias para o mercado mundial, porque todas e cada uma eram articuladas com o capital e com seu mercado, e por esse meio entre si e porque, para preencher as novas funções, cada uma delas desenvolveu novos traços e novas configurações histórico-estruturais. Na América as formas conhecidas de trabalho e de controle do trabalho não emergiram numa sequência histórica unilinear. Elas não foram uma extensão de antigas formas pré-capitalistas. As formas mais estendidas de controle do trabalho são não-salariais, ainda que em benefício global do capital, o que implica que as relações de exploração e de dominação têm caráter colonial.

Cientistas sociais e movimentos populares tentam definir o caráter da economia latino-americana e sua organização política. A caracterização como feudal fortalecia a proposta política de revolução democrático-burguesa ou, então, de democrático popular (conforme a proposta maoísta). A identificação dos países como capitalistas fortalecia o sentido de revolução socialista. Dos Santos (2000) afirma que a crítica de Prado Júnior ao conceito de feudalismo aplicado à América Latina foi um dos pontos iniciais das batalhas conceituais que indicavam as profundas implicações teóricas do debate. Gunder Frank, inspirado no exemplo da Revolução Cubana que se declarou socialista em 1962, questionou as tentativas de limitar a revolução latino-americana ao contexto da revolução burguesa, declarando o caráter capitalista da América Latina desde o início. A América Latina é um produto da expansão do capitalismo comercial europeu no século XVI, surgida para atender as demandas da Europa e inserida no mundo do mercado mundial capitalista. Dos Santos (2000) concorda com a essência da crítica de Gunder Frank, mas critica o caráter estático do modelo do autor e o seu desprezo das relações de produção assalariadas como fundamento mais importante do capitalismo industrial. Para Dos Santos, a América Latina surge como economia mercantil, voltada para o comércio mundial e não pode ser identificada ao modo de produção feudal. As relações servis e escravistas foram parte de um projeto colonial e da ação das forças sociais e econômicas comandadas pelo capital financeiro em pleno processo de acumulação, de modo que não se podia esperar que a revolução democrático-burguesa fosse o fator mobilizador da região. Todavia, não se deve subestimar o obstáculo representado pela hegemonia do latifúndio exportador e pela sobrevivência das relações servis ou semi-servis na formação de uma sociedade civil capaz de conduzir uma luta revolucionária. Em Cuba, estavam configuradas avançadas relações assalariadas na agroindústria açucareira, conforme mencionou Bambirra (1974).

Quijano (2005) argumenta que uma revolução antifeudal, portanto democrático-burguesa, no sentido eurocêntrico sempre foi uma impossibilidade histórica na América Latina. A independência política, desde inícios do século XIX, está acompanhada na maioria dos novos países pelo estancamento e retrocesso do capital e fortalece o caráter colonial da dominação social e política sob Estados formalmente independentes. Na América a escravidão foi estabelecida e organizada como mercadoria para produzir mercadorias para o mercado mundial e, desse modo, para servir aos propósitos e necessidades do capitalismo. A servidão foi imposta aos índios para servir aos mesmos fins. Todas essas formas de trabalho e de controle do trabalho na América atuavam simultaneamente e foram articuladas em torno do eixo do capital e do mercado mundial. Foram parte de um novo padrão de organização e de controle do trabalho em todas as suas formas historicamente conhecidas, juntas e em torno do capital. Juntas configuraram um novo sistema: o capitalismo. Só com a América, pôde o capital consolidar-se e obter predominância mundial, tornando-se precisamente o eixo em torno do qual todas as demais formas foram articuladas para os fins do mercado mundial. Somente desse modo o capital transformou-se no modo de produção dominante. O capitalismo como sistema de relações de produção constituiu-se na história com a emer-

gência da América. A experiência histórica demonstra, contudo, que o capitalismo mundial não é uma totalidade homogênea e contínua. Ao contrário, como o demonstra a América, o padrão de poder mundial que se conhece como capitalismo é uma estrutura de elementos heterogêneos, tanto em termos das formas de controle do trabalho-recursos-produtos ou em termos dos povos e histórias articulados nele. Em consequência, tais elementos se relacionam entre si e com o conjunto de maneira também heterogênea e descontínua, ou mesmo conflitiva. E são eles mesmos, cada um deles, configurados da mesma maneira.

Dos Santos (2000) afirma que o debate sobre o feudalismo se desdobrou no debate sobre a burguesia nacional e a revolução democrática. Gunder Frank negou o caráter nacional das burguesias latino-americanas, formadas nos interesses do comércio internacional, tendo identidade com os interesses do capital imperialista. Dos Santos e outros sociólogos mostraram a consciência política e econômica do empresariado nacional, cujo projeto possuía limites estruturais diante de uma expansão das empresas multinacionais para o setor industrial. Desde 1974, Fernando Henrique Cardoso aceitou a irreversibilidade do desenvolvimento dependente e a possibilidade de compatibilizá-lo com a democracia representativa. Para Dos Santos, estas teses ganharam força internacional e criaram o ambiente ideológico da aliança de centro-direita que veio a se realizar no México, na Argentina, no Peru, na Venezuela, na Bolívia e no Brasil. O caminho de submissão estratégica crescente, seguido pelas burguesias latino-americanas, parece confirmar as previsões sobre seu caráter “entreguista” e “comprador”.

Quijano (2005) entende que um dos exemplos mais claros de equívocos na América Latina é a história da questão nacional. A dependência dos senhores capitalistas não provinha da subordinação *nacional*. A subordinação veio devido à dependência. Durante a crise econômica dos anos 1930, a burguesia de países como Brasil e Uruguai foi forçada a produzir os bens para seu consumo, que antes importava. Esse foi o início do caminho latino-americano da industrialização dependente, substituindo bens importados.

Analisando o processo de formação do Estado-nação de Espanha e França, Quijano (2005) constata que um importante processo de democratização da sociedade é a condição básica para a nacionalização dessa sociedade e de sua organização política num Estado-nação moderno. O processo de independência dos Estados na América Latina sem a descolonização da sociedade não foi um processo em direção ao desenvolvimento dos Estados-nação modernos, mas uma rearticulação da colonialidade do poder sobre novas bases institucionais. Em nenhum país latino-americano é possível encontrar uma sociedade plenamente nacionalizada nem tampouco um genuíno Estado-nação. No Uruguai, houve um limitado, mas real, processo de homogeneização colonial (racial), por meio de um genocídio massivo da população aborígine. Na América Central, uma frustrada tentativa de homogeneização cultural através do genocídio cultural dos índios, negros e mestiços. No Brasil, a imposição de uma ideologia de “democracia racial” que mascara a verdadeira discriminação e a dominação colonial dos negros. O autor argumenta que a colonialidade do poder baseada na imposição da ideia de raça como instrumento de dominação foi sempre um fator limitante destes processos de construção do Estado-nação baseados no modelo eurocêntrico, seja em menor medida como no caso estadunidense ou de modo decisivo como na América Latina. O grau atual de limitação depende da proporção das raças colonizadas dentro da população total e da densidade de suas instituições sociais e culturais. Na América Latina a perspectiva eurocêntrica foi adotada pelos grupos dominantes como própria e levou-os a impor o modelo europeu de formação do Estado-nação para estruturas de poder organizadas em torno de relações coloniais. As classes sociais têm “cor”. A dominação é o requisito da exploração, e a raça é o mais eficaz instrumento de dominação que, associado à exploração, serve como o classificador universal no atual padrão mundial de poder capitalista.



## Os movimentos populares em Cuba, Uruguai e Brasil

A independência, no século XIX, não garantiu o fim da dominação, da subordinação e da dependência dos países latino-americanos. Essas questões permanecem ao longo do século XX, inclusive, quando os EUA intensificam a exploração na América Latina, a partir da instalação de governos favoráveis a seus interesses econômicos. Impulsionados pela libertação dos laços de dominação historicamente estabelecidos, diferentes movimentos se constituíram. Para Tristán (2006), na década de sessenta se desenvolveu no mundo ocidental uma corrente política conhecida como *Nova Esquerda*, caracterizada pela busca de uma transformação radical da sociedade e sua oposição à esquerda tradicional estabelecida, especialmente aos partidos comunistas. Na América Latina, essa corrente teve originalidade e características próprias, por conta da influência da revolução cubana. A opção pela luta armada revolucionária foi seu principal elemento definidor.

Em Cuba, reinava a miséria, a fome e o analfabetismo. Castro (1972) afirma que a instituição armada, criada pelos EUA depois da sua intervenção na ilha durante a segunda guerra da independência, iniciada por Martí em 1895, era um instrumento das empresas norte-americanas e da alta burguesia cubana. A grande crise econômica desatada nos EUA durante os primeiros anos da década de 1930 implicou altos níveis de sacrifício para Cuba. Os acordos comerciais impostos pelos EUA fizeram o país ficar totalmente dependente dos produtos de sua indústria e de sua agricultura desenvolvida. Em 1952, Batista dá um golpe de Estado, recrudescendo a repressão contra os seus opositores. Castro era do Partido Ortodoxo e lançou um manifesto contra o golpe, chegando a apresentar um escrito legal, perante o Tribunal de Urgência, acusando Batista e Zaldívar de terem cometido delitos previstos no Código de Defesa Social, por terem, inclusive, por meio da violência, violado a Constituição, atacado o governo legalmente constituído e suspenso as eleições. Nenhum magistrado respondeu às indagações.

A primavera de 1952 permitiu o surgimento da complementação do projeto estratégico concebido por Fidel, antes mesmo de 10 de março. Fidel começa a organizar as primeiras células de atividade, esperando trabalhar junto aos líderes do partido, dispostos a lutar contra Batista. Mas o partido era incapaz de conduzir o povo diante da crise. Atomizado em várias tendências, apesar de serem contrárias ao golpe, não estava disposto a fazer a revolução. Fidel constata que não pode contar com a direção do partido. Influenciado pela participação que teve no assalto ao quartel, nos primeiros dias de abril de 1948, na Colômbia, começa a organizar formas de conseguir armas, caminho que ele entende adequado para derrubar a tirania. Os primeiros esforços organizativos do núcleo inicial do movimento começaram a criar e instruir os primeiros grupos de combate, sem pretensão de dirigir a luta, mas com a ideia de participar da luta comum com as demais forças de oposição. Centenas de homens ficaram infiltrados em outras organizações, para tentar conseguir armas. Concluem, após esse esforço de unidade, que não conseguirão as armas desta forma, sendo necessário ou comprá-las ou tomá-las. Suspendendo as relações com as organizações e já tendo concebida sua própria estratégia e tática, o movimento começa a traçar um caminho independente.

Em um discurso de 1966, Fidel afirma que eles pensavam que podiam tomar as primeiras armas para começar a armar o povo, ou seja, o “punhado de homens” não bastaria para derrotar o regime mas podia desatar a força do povo, capaz de derrotar o regime. Mencia (1986, p. 373) afirma que a concepção de uma organização militar popular como a que se preparou para o assalto ao Moncada, que seria o início da insurreição armada, se ajustava aos postulados de Marx, em *Crítica ao Programa de Gotha*. Fidel, por outro lado, afirma que sempre manteve contato com os comunistas, entretanto, mantinha divergência com o partido comunista. Para a vanguarda que surgia, com Fidel, não existia contradição entre a concep-

ção de luta de massas e a concepção de insurreição armada. Eram influenciados por Martí e pelo Partido Revolucionário Cubano, organização de massas, que se organizou para realizar a insurreição armada na América, no século XIX. O propósito de levantar as massas populares para a insurreição acompanha a militância de Fidel desde cedo, quando participou de manifestações, como em 1947. Mas, agora, após o 10 de março e antes do Moncada, trata-se de aproveitar uma situação revolucionária em ascensão para impulsioná-la, elevar a consciência sobre a necessidade de um determinado método de luta e sua disposição para combater, transformar já os sentimentos e o pensamento em ação para promover já a revolução mediante a insurreição armada. Em consequência, apenas uma única vanguarda, ainda em preparação, pode superar os inconvenientes. Fidel explicava que todos estavam de acordo que a condições objetivas estavam dadas em Cuba, mas as condições subjetivas ainda não, concluindo que a melhor professora das massas é a revolução mesma, o melhor motor é a luta de classes, a luta das massas contra seus exploradores. A revolução e o processo revolucionário vão criando a consciência revolucionária. As armas deveriam ser tomadas dos inimigos e estavam nos quartéis. Daí o assalto ao Moncada.

Diante das tentativas, sem sucesso, de conseguir armas de organizações e personalidades supostamente comprometidas em combater a tirania, esta vanguarda começa a elaborar um vasto plano de insurreição popular, de luta armada revolucionária a partir de uma ação inicial, a tomada de um dos principais bastiões militares da tirania de Batista. Ferro (2013) escreve que Fidel tentou a luta pacífica, que não deu resultados, passando, a partir de então, a organizar um movimento insurrecional capaz de tirar Batista do governo e abrir uma nova etapa de lutas em Cuba, dando fim, no país, “às verdadeiras independência e soberania pelas quais gerações inteiras dos melhores cubanos morreram no século XX, combatendo heroicamente contra o colonialismo espanhol” (FERRO, 2013, p. 47). O caráter dirigente que Fidel possuía permitiu que, na sede permanente do Partido Ortodoxo, ocorressem reuniões e tarefas organizativas do movimento. Mencia (1986) afirma que o movimento se apoiou taticamente na organização de base do Partido, para nutrir suas fileiras iniciais. E isso aumentou após o assalto ao Moncada, quando o movimento se ampliou durante o período da prisão dos sobreviventes e, mais ainda, durante o período de preparação para o reinício da guerra total. O movimento não surge buscando ser uma força independente, mas, quando percebe que o partido não tem a disposição de realizar a luta armada revolucionária, decide que precisa seguir por conta própria, elaborando o plano do Moncada.

O movimento acabou negando as posições políticas do partido e apropriou-se do melhor que ele tinha: o espírito incorruptível e a combatividade explosiva que o caracterizou seu fundador Eduardo Chiabás e as massas revolucionárias, os seus elementos que estavam realmente dispostos a fazer a revolução. A concepção em que se baseou a iniciativa, a preparação e a consumação do assalto ao Moncada estavam arraigadas nas tradições patrióticas e revolucionárias e, segundo Mencia (1986), nos princípios e na metodologia do marxismo-leninismo. O objetivo imediato fundamental posto na ordem do dia em sua fase inicial forçava a adoção de uma tática de ampla unidade e aglutinamento da maior quantidade possível de forças sociais que serviam aos fins de superar a primeira etapa. Segundo o Informe Central do Primeiro Congresso do Partido Comunista de Cuba, em 1982, a proclamação do socialismo nesse período de luta insurrecional não teria sido compreendida pelo povo e o imperialismo teria realizado uma intervenção diretamente com suas forças militares em Cuba. A queda da tirania e o programa do Moncada uniam o povo. Mencia afirma que a não afirmação do caráter socialista do movimento atendia a uma ordem estratégica. Por outro lado, esse caráter não era negado, posto que o movimento adotou o programa de “Joven Cuba” de Guiteras, que afirmava o caráter socialista.

Santamaría (2005), uma das mulheres que participou do Assalto ao Moncada, afirma que a transformação, após o Assalto, foi total. A posição de Santamaría é que não se pode dizer que eles foram ao Moncada fazer uma revolução socialista. Para ela, foram ao Moncada com a ideia de fazer uma mudança, de que homens melhores governassem, para dizer ao povo que há quem “morra pela bandeira”. Eram

martinianos e hoje são marxistas sem deixar de ser martinianos. Mencia (1986, p. 364) cita uma declaração de Fidel de 1973, afirmando que alguns militantes, antes mesmo de 10 de março de 1952, já tinham convicção de que a solução dos problemas de Cuba era revolucionária, que o poder teria que ser tomado com as massas e com as armas e que o objetivo teria que ser o socialismo. Em um discurso de 1975, afirma que as ideias da revolução eram as ideias do assalto ao Moncada, tanto as políticas como as estratégicas.

A insurreição armada se concebeu como uma necessidade para o desenvolvimento da revolução econômica e social. Ainda que no plano estratégico a revolução econômica e social era o determinante, ficava cronologicamente dependente do insurrecional-tático, posto que tudo dependia do êxito desta primeira fase, quando predominava a ação militar para tomar o poder. O motor pequeno seria a tomada do Moncada, a fortaleza mais longe da capital que, uma vez nas mãos do movimento, faria andar o motor grande, que seria o povo combatendo, com as armas capturadas, pelo programa que seria proclamado. Mencia (1986) afirma que a primeira parte do plano consistia em promover uma insurreição popular armada, apoiada por uma greve geral revolucionária. A tática de assalto ao Moncada tinha esse fim. A tomada do quartel de Bayamo seria a operação de apoio à ação militar de Santiago de Cuba, com o propósito de cortar a principal via de acesso de reforço da tirania de Holguín a capital oriental e interceptar as comunicações telegráficas e telefônicas entre esta e o resto do país. Realizada a insurreição no Oriente, se promoveria sua extensão às demais províncias até transformá-la em um movimento armado de todo o povo. Se falham essas ações iniciais, continuaria a luta nas montanhas – até por isso escolheu-se Santiago de Cuba. Anos mais tarde, Fidel analisa a estratégia e a tática, afirmando que seria possível prescindir do assalto ao Moncada e da expedição do Granma, tendo iniciado logo a luta na Sierra Maestra. A vitória no Moncada poderia ter sido mais fulminante, derrubando o regime mais rapidamente, ainda que já estivessem preparados para levar uma luta longa, caso não fosse possível vencer. Buscavam tomar a fortaleza, render o resto dos quartéis do Oriente, convocar a luta de todo o povo, chamar os trabalhadores à greve geral – exatamente o que fizeram em 1959, com a diferença que já possuíam um Exército de três mil homens treinados.

No documento conhecido como “Manifesto do Moncada”, os revolucionários afirmam que se levantam para prosseguir a revolução inacabada que iniciou Céspedes em 1868, continuou com Martí em 1895, e atualizou Guiteras e Chibás, na época republicana. Entre seus distintos pontos, mencionam que a revolução declara sua decisão firme de situar Cuba no plano de “bem-estar e prosperidade econômica que assegure seu rico subsolo, sua situação geográfica, sua agricultura diversificada e sua industrialização, que foram exploradas por governos ilegítimos e espúrios, por ambições desmedidas e por interesses culpáveis” (Mencia, 1986, p. 632). Além disso, reconhece e se orienta pelos ideais de Martí, pelas bases do Partido Revolucionário Cubano, pelo manifesto *Montecristi*, fazendo seus os programas revolucionários da “Joven Cuba”, da “ABC Radical” e do Partido do Povo Cubano (Ortodoxos).

Ferro (2013) afirma que novos combatentes eram recrutados. Comerciantes, agricultores, artesãos, estudantes, técnicos médios e desempregados – uma vez que assumiam o compromisso, passavam a conhecer as características secretas do movimento. Segundo o autor, as principais características do movimento eram a honra, o desinteresse material, o patriotismo e a luta pela transformação de Cuba em uma sociedade nova, próspera, onde a justiça, a ordem e o respeito aos direitos dos cidadãos fossem sagrados. Em uma reunião da qual Abel Santamaría fez parte, foram explicadas as bases e os objetivos que perseguiram: não se tratava somente de derrotar Batista, mas sim de “mudar tudo”.

Mencia (1986), analisando a estrutura do movimento, afirma que Fidel ocupava a direção máxima, com Abel e Raúl Martínez Araras, que formavam um pequeno núcleo executivo para realizar as tarefas mais secretas e as atividades mais delicadas. A direção se completava com um comitê civil, composto por outros militantes. Nunca existiu uma organização militar dentro do movimento, ou seja, o movimento foi em sua totalidade uma organização político-militar revolucionária. Em seu sentido funcional, era in-

tegrado celular, secreta e compartimentadamente com esses propósitos. Os que desenvolviam as denominadas tarefas de direção civil não estavam isentos das obrigações militares. Nesse sentido, a possível contradição entre mando político e mando militar não pôde ter espaço em uma direção centralizada que possuía ambas as faculdades.

Segundo Ferro (2013), a célula central, composta por em torno de dez homens, era o núcleo dirigente, com a responsabilidade máxima de organizar e transladar as orientações. Cada membro tinha, sob seu mando, uma célula que podia estar integrada por até dez membros, que se reuniam e trabalhavam independente umas das outras, de modo que a compartimentação entre elas garantia a segurança em caso de traição. Dos membros que eram da célula central, alguns tiveram destaque na ação do Moncada. A preparação continuava, inclusive, com práticas de comando. Entre agosto de 1952 e janeiro de 1953 ocorre a etapa de crescimento e estruturação do movimento, ainda que continuassem ingressando membros com mais rigor seletivo. O movimento chegou a contar com cerca de 1500 homens treinados e agrupados em 150 células. A limitação de armamento reduziu a participação nas ações do 26 de julho a homens escolhidos em apenas 25 células. Na medida que ingressavam, ficavam incorporados a uma das células, que não se relacionavam umas com as outras. Na “Granjita Siboney” os revolucionários se reuniram, vindos de diferentes cidades. Entre eles, duas mulheres. Lá, Fidel fala da missão: atacar o Quartel Moncada dando a liberdade para que cada um decidisse se iria ou não participar da ação.

O movimento segue se organizando após o assalto ao Moncada. Reuniões e ações continuam ocorrendo, é intensificada a luta pela anistia. Fidel, mesmo na prisão, continua organizando planos. Inclusive, é na prisão que muitos militantes passam a entrar para o movimento. Desde o Presídio Modelo da Isla de Pinos, enviou mensagens e o texto inteiro de seu discurso *La Historia Me Absolverá*, para manter viva a revolução. Segundo Valdespino (2012), após a anistia, em 15 de maio de 1955, Fidel se dedicou a preparação de um movimento sólido para continuar a luta contra a tirania. Em 12 de junho de 1955, é fundado o Movimento 26 de Julho (M26). Diante das dificuldades de continuar o trabalho político em Cuba, por conta da repressão de Batista, Fidel parte para o México em 7 de julho de 1955. O M26 organiza-se em Cuba e, no México, com treinamentos militares, reuniões, busca de fundos, aluguel de casas, publicações, entrevistas etc. É organizada a volta para Cuba, com o iate *Granma*. Muitos expedicionários estiveram em Cuba, atuando, inclusive, com ações de sabotagem, até serem mandados para o México, às vezes por conta da perseguição política. Em dezembro de 1956, os expedicionários do Gramma, incluindo Fidel, Raul e Che Guevara, que se incorpora ao Movimento no México, desembarcam na Sierra Maestra, onde serão realizadas ações militares.

O M26 não era um movimento homogêneo. Guevara (2013) relata uma discussão que ocorreu no México, mostrando a divergência entre seus membros. Enquanto ele defendeu a necessidade de um programa revolucionário, a partir de um golpe com princípios, onde se deveria saber o que fazer com o poder, um dos assaltantes do Quartel Moncada, que depois se afastou do movimento, argumentou que era necessário dar um golpe contra Batista, dando ainda mais concessões aos americanos. O M26 atuou na Sierra Maestra e nas cidades, organizando a luta armada e construindo o Exército Rebelde a partir das montanhas, que terá sua primeira vitória com o combate de La Plata, em 1957. Segundo Guevara, o Exército Rebelde teve apoio especial dos camponeses, que se incorporam em suas fileiras, mas avançou quando contou com o apoio da classe trabalhadora. O autor defenderá a guerra de guerrilhas e argumenta que, simultaneamente à incorporação dos camponeses à luta armada por suas reivindicações de liberdade e justiça social, surgiu a palavra de ordem que foi mobilizando as massas oprimidas de Cuba em luta pela posse de terra, qual seja, a reforma agrária. Castro (1972) afirma que durante os primeiros meses de 1957, enquanto se consolidava a guerrilha na montanha, ocorria um processo de reorganização do aparato clandestino do M26 nas cidades. Na Sierra, o Exército Rebelde vai se desenvolvendo, realizando ações de tomada de quartéis, buscando armas, organizando escolas e fábricas de armas, criando e de-

envolvendo uma Rádio Rebelde. A partir de emboscadas, evitavam o avanço das tropas de Batista. Com entrevistas dadas a jornalistas estrangeiros, conseguem falar sobre seu programa e mostrar que seguem vivos. Nas cidades, ações de sabotagem e de tomada de armas são realizadas.

Guevara (2013) afirma que o assassinato de Frank País marcou uma viragem na estrutura do movimento. Respondendo ao impacto emocional da morte de País, o povo de Santiago de Cuba foi às ruas espontaneamente, produzindo um primeiro contato de greve geral política, que paralisou o Ocidente. Dessa forma, o movimento constatou a necessidade de incorporar à luta pela libertação de Cuba o fato social dos trabalhadores e imediatamente começaram as ações clandestinas nos centros obreiros para preparar uma greve geral que ajudasse o Exército Rebelde a conquistar o poder. Após a vitória contra a ofensiva das tropas de Batista, o Movimento parte em três colunas, partindo Cuba ao meio e, com a vitória em Santa Clara e a fuga de Batista, ganha ainda mais força. Já nos primeiros dias, 800 exilados voltam para Cuba. A Rádio Rebelde noticia a existência de um novo governo, formado pela oposição burguesa moderada, com participação do Movimento 26 de julho. Guevara indica que é “um governo estranho”. Fidel livra-se dos “puros” e dos batistianos moderados.

Em fevereiro, Guevara faz um discurso em El Pedrero, fazendo um chamado para a revolta agrária radical: a destruição do latifúndio. Incita à formação de associações de camponeses, constituídas de baixo para cima pelo voto popular. Em 13 de fevereiro produz-se o conflito entre as duas facções do governo: o primeiro-ministro Miró Cardona, representante dos setores conservadores, apresenta sua renúncia, alegando a existência de um duplo poder – o do exército rebelde e o do governo. Fidel assume o cargo. O governo promulga medidas sociais, intervindo na companhia telefônica e nos ônibus metropolitanos. Baixa os aluguéis e confisca os bens que tinham sido apropriados ilicitamente pelos funcionários do governo de Batista. O preço dos remédios diminui. Em 9 de abril, em uma reunião de governo, ocorreram tensões entre os três grupos: uma ala esquerda, dirigida por Che e Raúl, uma ala direita reforçada pelos moderados e ligada a setores da oligarquia agrária, e um terceiro setor da esquerda que combina o anti-imperialismo com a crítica ao comunismo. Colocando-se “acima” das tendências está Fidel. Che entende que a reforma agrária realizada pelo governo é moderada, por não mexer com o ponto fundamental que era acabar com os latifúndios. A ação de Fidel contra os pecuaristas produz uma reação da ala direita do governo, que protesta contra a influência comunista. Ocorre a primeira reação oficial dos EUA, por meio de uma nota pública. Após a fuga de Díaz Lanz, Fidel faz mudanças no gabinete governamental e entram quadros não socialistas da ala esquerda do 26 de julho e um membro do Diretório Revolucionário.

Fidel enfrenta Urrutia e, para aumentar a pressão, renuncia ao cargo. Produz-se uma reação popular, uma greve geral e uma marcha camponesa em direção à Havana e Urrutia se vê obrigado a renunciar. Fidel desmonta uma conspiração dos pecuaristas mais conservadores e captura um avião com armas. O governo diminui o preço dos livros escolares e das tarifas elétricas. É promulgada a lei de minas, do petróleo, o bloqueio petrolífero e a desapropriação das companhias de petróleo. São nacionalizadas as centrais açucareiras e a companhia de eletricidade. Em 13 de outubro, os EUA iniciam o bloqueio econômico, o embargo de todas as mercadorias destinadas a Cuba. Cuba nacionaliza 400 bancos, engenhos de açúcar e fábricas e é promulgada a lei de reforma urbana, que entrega moradias aos habitantes ou congela aluguéis. Em 23 de fevereiro, o governo cria o Ministério da Indústria. Às seis da manhã de 15 de abril, aviões dos EUA pilotados por cubanos treinados pela CIA bombardeiam Cuba. Nesse contexto, Fidel assume o caráter socialista da revolução. Nessa noite, um grupo tenta invadir a ilha pela praia Girón. A rápida resposta e mobilização cubana faz os invasores retrocederem.

Bambirra (1974) questionou as interpretações correntes da revolução cubana e reivindicou o papel das lutas democráticas, das massas urbanas, da mobilização histórica pela greve geral e até uma boa parte da militância do Partido Comunista Cubano no êxito da revolução. Ela aplicava a teoria da dependência para mostrar as verdadeiras causas do processo revolucionário cubano e suas dificuldades. Dos



Santos (2000), por outro lado, critica a direção tomada pelo movimento em Cuba que voltava a ser um país exportador de cana de açúcar e importador de manufaturados. Mas o socialismo, segundo ele, permitiu utilização dos excedentes desta exportação na implantação do mais avançado projeto educacional, de saúde e de controle popular sobre o Estado.

Cuba impulsionará a luta revolucionária na América Latina, sendo objeto de debates e divergências. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a crise no Uruguai intensificou. O Uruguai, nos anos 1960, se distinguia dos demais países sul-americanos por sua estabilidade sociopolítica. A prosperidade econômica havia promovido o surgimento de uma numerosa classe média. Uma queda repentina na demanda de carne e lã, os dois principais produtos de exportação do Uruguai, no final da década de 1950, trouxe desemprego em massa, inflação e um brusco descenso do padrão de vida. Para Tristán (2006), 1955 foi um ano de duplo significado no Uruguai, representando o início de uma grave crise econômica – que se tornaria política e social e com a qual se colocaria fim ao modelo de país conformado com as primeiras décadas do século XX, que durante meio século se pautou pelo desenvolvimento nacional – e o início de transformações no seio da esquerda uruguaia, com as mudanças de linhas partidárias (Partido Comunista e Partido Socialista) e a renovação de velhas estruturas (caso da Federação Anarquista Uruguaia). Cores (1997) afirma que o ano de 1968 é um marco importante no ciclo de instauração de um regime autoritário no Uruguai e uma nova relação de forças entre as classes. Sasso (2005) afirma que no Uruguai de 1969 o governo nacional de Areco já havia instaurado uma quase ditadura. Grupos fascistas atacavam o movimento sindical. Tristán (2006) argumenta que o golpe de 1973 cortou o desenvolvimento dos grupos e tendências revolucionárias e consolidou a viragem conservadora que se dava no governo uruguaio desde 1968.

Já em 1957 Sendic realiza uma militância entre os assalariados rurais do norte do país, prestando assessoria jurídica. Esta prolongada tarefa de organização do movimento obreiro é cristalizada com a criação de importantes sindicatos, como os “remolacheros” (SUDOR), os da empresa “El Espinillar” (URDE) e os trabalhadores da cana de açúcar (UTAA – União dos Trabalhadores de Açúcar Artiga), em 1961. Em 1958, inúmeras mobilizações acontecem.

Mercader e Vera (1969) afirmam que o trabalho de liderança, primeiro sindical e depois político de Sendic, no meio proletário rural e particularmente *cañero*, se encontra nas raízes dos Tupamaros. Sendic, quando dirigente do Partido Socialista (PS), ficou responsável por organizar os trabalhadores do departamento de Paysandú e, depois, os trabalhadores das plantações de cana de açúcar, abastecedores da empresa estatal ANCAP, no departamento de Salto, e das empresas norte-americanas CAINSA e Azucarlito, no Departamento de Artigas, limítrofes com o Brasil e a Argentina. Em 1964, Sendic e outros homens fazem a primeira marcha sobre Montevideo, reclamando terras para trabalhar. Em 1963, Sendic e outros militantes tomam armas de um clube de tiros e, depois disso, o movimento fica na clandestinidade.

Os autores argumentam que, apesar de serem múltiplas as versões sobre o nascimento do MLN-Tupamaros, em sua maioria, coincidem em sinalizar como ponto de partida o desastre eleitoral que os comícios de 1962 significaram para a União Popular. Na UP, havia um grupo heterogêneo praticante da ação direta que relacionou o fracasso da UP ao esgotamento das vias constitucionais. Bloqueado o caminho ao poder por meio das urnas, entre a derrota e os exemplos dos países latino-americanos, o grupo começou a montar bases da futura organização tupamara. Os autores indicam que, talvez, o primeiro passo correspondeu aos integrantes de um setor juvenil do PS onde militava Raul Sendic. Entre novembro de 1962 e julho de 1963 – desde as eleições até o roubo de armas em *Nueva Helvecia* – o processo foi se acelerando e ali o incipiente MLN recebeu o apoio de elementos do PS. Era formado por militantes de grupos que há tempos polemizavam na esquerda uruguaia, realizando a ação direta. Nessa etapa que vai de final de 1962 a meados de 1964, a organização se arma e se fortifica na clandestinidade, definindo a forma de luta guerrilheira no Uruguai. No início, com a presença de Sendic, com contatos nas zonas



rurais, o MLN foca no interior do país, especialmente nas zonas de fronteira. Em junho de 1964, o movimento vai para Montevideo, com uma marcha *cañera*, permitindo seu crescimento, a partir da incorporação de elementos do proletariado urbano, da classe média e da burguesia. Os autores afirmam que ele é uma “frente” e não um movimento. O MLN não “seleciona” seus membros, apenas capitaliza sua espontaneidade.

Por outro lado, Ruben García afirma que o MLN foi um movimento e não um partido, formado por socialistas, comunistas, anarquistas e cristãos de esquerda. Teria nascido como tal em 1966, quando ocorre um acidente em uma ação e ele vem à tona. Para ele, a tomada de Pando gera um crescimento organizacional, ampliando o movimento. O MLN era organizado a partir de colunas, que podiam reconstituir a si mesmas. Essas colunas tinham um comando político, um militar e um de serviços.

O MLN vai polemizar sobre as alternativas de guerrilha, se urbana ou rural, a partir de um debate sobre a situação do Uruguai. Mercader e Vera (1969), citando Guillén, afirmam que, estrategicamente, em caso de uma revolução popular, em um país com alta população urbana, o centro de gravidade da guerra revolucionária deve estar na cidade. Apesar das condições reais do Uruguai, em 1965, quando deram forma ao movimento, os Tupamaros estavam diante do saldo deixado pelas guerrilhas rurais da América Latina, muitas delas tendo fracassado. Diante disso, adotaram a guerrilha urbana. Os Tupamaros aderem à revolução socialista em seus princípios gerais, mas não penetram em detalhes que podem conduzir à “esterelidade verbalista” ou reduzir a amplitude de um programa marxista de libertação.

Na entrevista publicada por “Punto Final”, ao ser perguntado sobre um exemplo histórico de como funciona o princípio de que a ação revolucionária gera consciência, organização e condições revolucionárias – princípio fundamental do MLN – o tupamaro responde que Cuba é esse exemplo, onde, em lugar de um longo processo de formação de um Partido de massas, se instalou um foco guerrilheiro com uma dezena de homens, e este fato gera consciência, organização e condições revolucionárias que culminam em uma revolução socialista.

Costa (1975) apresenta o “regramento” da organização, que indica que o MLN aspira ser a “vanguarda organizada das classes exploradas em sua luta contra o regime”. É a união voluntária e combativa de quem é consciente de seu dever histórico. O MLN trata de guiar o povo pelo caminho da libertação definitiva, que se concentrará na formação de uma sociedade socialista e une suas forças à luta pela libertação que se desata em todo o continente americano. Pode ser membro do MLN qualquer pessoa que, aceitando seu programa e seu regramento, milite organizadamente nele. O caráter do MLN é clandestino, o organismo de base é a célula, e o mínimo de membros são dois. Estima-se que o MLN chegou a ter 10 mil membros. Num contexto de correlação de forças desfavorável, o objetivo principal era mudar essa correlação, crescendo e debilitando o inimigo. A partir de pequenas células, o movimento foi atuando.

Em 1965, distintas ações de sabotagem são realizadas, quando os laboratórios Bayer são atacados e pela primeira vez é rubricado “Tupamaros”. Em 1966, há uma convenção. Em dezembro, enfrentamentos nas ruas, prisões e desmantelamento de células. Em 1968, ocorrem distintas ações, como o atentado contra um líder que apoia o governo e o sequestro do presidente da companhia telefônica estatal. A sede da *General Motors* é atacada, quando da visita de Nelson Rockefeller ao Uruguai. No dia seguinte, uma ação produz interferência em uma emissora de rádio para lançar um manifesto, contendo a mensagem de “Fora Rockefeller”, como os panfletos deixados na GM. Em 1969, sequestraram um banqueiro em apoio à greve dos bancários. Em julho de 1970, sequestram Dan Mitrione, agente da CIA, e o cônsul brasileiro, Aloizio Gomide. O Estado de emergência perdurou de junho de 1968 ao final de 1972. Em 1971, os Tupamaros organizam a fuga de Punta Carretas, quando 105 militantes e outros presos fogem da prisão. O MLN possuía táticas de divulgação de sua força: a própria radiotransmissora e a tomada de estações de rádio. Em abril de 1972, o presidente do Uruguai, Bordaberry, suspende as liberdades civis e o exército realiza prisões em massa, torturas e grandes operações de cerco e captura.

No Brasil, a ditadura Vargas havia realizado grande repressão contra os comunistas e o período após o regime varguista foi de grandes tensionamentos. As classes dominantes brasileiras repudiam o processo revolucionário cubano e os EUA organizam novas operações para evitar o avanço da esquerda na América. Dos Santos afirma que o enorme crescimento industrial logrado de 1955 a 1960 aumentou as contradições socioeconômicas e ideológicas no Brasil e que “o golpe de Estado de 1964 cerrou a porta ao avanço nacional-democrático e colocou o país no caminho do desenvolvimento dependente, apoiado no capital internacional e num ajuste estratégico com o sistema de poder mundial” (DOS SANTOS, 2000).

O Partido Comunista Brasileiro não organiza a luta armada, falhando em fornecer armas ou apoio aos revolucionários. Ao criticar as teses do Partido, Marighella (1967) argumenta que sua posição retrata um partido conservador, governista, igual aos demais partidos das classes dominantes. As teses refletem um partido que busca limitar a transformação social às medidas que possam ser concedidas pelas classes dominantes, que ambiciona chegar à transformação social de forma fragmentária, “como se o imperialismo e as classes dominantes estivessem dispostas a consenti-lo”. O partido não adota a revolução política como meio de transformação social, não tem como maior aspiração levar as massas à conquista do poder estatal. O autor entende que as teses enfocam de maneira errada o problema da burguesia, argumentando que já existem investigações sobre os grandes grupos econômicos no Brasil e, por conseguinte, já há estudos sobre a burguesia. Um deles, feito no Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Rio de Janeiro, com dados de 1962, revela os grandes grupos econômicos do Brasil, constituídos por 55 conglomerados de empresas, que controlam os setores estratégicos da economia brasileira e têm em suas mãos a parte substancial da produção e circulação de bens do país. Todos os grandes grupos econômicos no Brasil estão organizados de acordo com o sistema de empresas com matrizes no estrangeiro, ou o sistema “holdings”, isto é, sistema de empresas entrelaçadas que desenvolvem atividades principais ou secundárias. O grosso da burguesia corresponde à alta burguesia, ligada ao imperialismo e também ao latifúndio. Boa parte das grandes propriedades rurais está em mãos dos grandes capitalistas.

Ligada ao imperialismo e ao latifúndio, a burguesia brasileira representada pelo grupo dominante dessa classe, a alta burguesia, teme o proletariado e segue, no fundamental, o caminho das concessões ao imperialismo e ao latifúndio e não o das concessões ao proletariado. O outro setor da burguesia brasileira, totalmente distinto da alta burguesia, é representado sobretudo pela média e pequena burguesia industrial. Este setor não exerce atividades econômicas por meio de “holdings” e não tem influência política no governo. É um setor oprimido pelo imperialismo. Marighella (1967) afirma que as teses entram em contradição, argumentando que o PCB chama de burguesia nacional um setor da alta burguesia, que está ligada ao capital estrangeiro e ao latifúndio. As teses, portanto, cometem erros em nome da burguesia nacional, estabelecendo que o poder estatal da revolução deverá ser constituído pelas classes e estratos que participem da luta contra o imperialismo e o latifúndio, e terá caráter pluripartidário, a fim de permitir que os diversos setores do bloco de classes revolucionárias se manifestem livremente, com um programa que exige a “libertação completa do domínio imperialista, a eliminação do latifúndio e das sobrevivências feudais, a reforma agrária radical e assim sucessivamente” (MARIGHELLA, 1967). Entretanto, o autor entende que é impossível “para um poder estatal revolucionário do qual faz parte a burguesia, em regime pluripartidário, realizar os objetivos assinalados, inclusive a reforma agrária radical” (MARIGHELLA, 1967). Para o autor, a distribuição dos frutos do desenvolvimento em benefício principal das massas trabalhadoras da cidade e do campo, somente é possível com a eliminação da contradição entre a propriedade privada dos bens de produção e consumo e o caráter social da produção, ou seja, a liquidação do capitalismo. A ilusão em relação à burguesia é o fio condutor das teses. Em vez de uma oposição pelas bases, partindo de baixo, da força das massas nas empresas, nos bairros, nas escolas, no campo, recomenda-se unificar a ação de todas as forças e personalidades políticas que resistam à ditadura.

As “Teses” não se definem pela via armada, nem pela pacífica e insinuam o caminho eleitoral.

Elas se limitam a falar de formas de luta, sem falar do caminho da revolução. Marighella (1967) afirma que o fundamental é consignar a necessidade de preparar o partido e a massas para a luta armada, como saída revolucionária, como perspectiva para derrubar a ditadura ou enfrentar a agressão armada do imperialismo. A luta armada indicada como caminho da revolução, diferente da saída pacífica. Para Marighella, a questão é saber como enfrentar os problemas da situação internacional, como organizar a luta para impedir que os EUA prossigam com a guerra no Vietnã, considerando-se que a agressividade do imperialismo pode levá-lo a uma intervenção armada no Brasil, que constitui o principal ponto de apoio do imperialismo yanque. A conclusão é lutar pela unidade das forças revolucionárias latino-americanas na ação contra o imperialismo dos EUA, na luta pela derrubada das ditaduras serviciais ao governo dos EUA, como é o caso do Brasil.

Em 1967, contrariando a orientação do PCB, Marighella viaja para Cuba, para participar da Conferência da Organização Latino-Americana – OLAS. Após seu retorno de Cuba, Marighella e outros membros do agrupamento paulista do PCB rompem com o partido. Esses militantes, junto a outros, vão fundar a Ação Libertadora Nacional (ALN). Muitas das ações de assalto a banco, em seu início, eram mantidas em sigilo, para que não despertasse a repressão. Marighella escreve em 1968 que, nos últimos tempos, tinha ocorrido uma mudança de qualidade no movimento revolucionário brasileiro, quando novas forças, surgidas no movimento de massas e se estendendo até à oposição eclesial, se engajaram na luta antiditadura. Os atos terroristas passaram a desempenhar um papel na luta política e irromperam operações e táticas guerrilheiras. A ALN foi constituída para levar à prática uma linha revolucionária que tem como estratégia a guerrilha. Marighella escreve que o funcionamento da organização é de baixo para cima, e se faz à base do desencadeamento da ação e da luta revolucionária, dando ênfase à iniciativa tomada pelos grupos que constituem suas bases. A cúpula é composta por um número reduzido de pessoas que devem se destacar pelo seu desprendimento e pela participação nas ações mais arriscadas e responsáveis. O pequeno núcleo inicial de combatentes que se lançou à ação e constituiu a organização revolucionária partiu de princípios revolucionários opostos aos princípios oportunistas de organização.

Ao surgir, a ALN já contava com uma parte estratégica e tática dedicada a realizar o trabalho secreto na área estratégica das operações de guerrilha. A outra parte da organização ficou constituída de grupos revolucionários. Marighella deve o avanço da ALN aos atos terroristas revolucionários e às operações e táticas guerrilheiras postas em prática clandestinamente pela organização, demonstrando a importância de desenvolver a luta guerrilheira simultaneamente com o avanço do movimento de massas. Menciona a importância de se ter três frentes de atividades: a frente guerrilheira, a frente de massas e a rede de sustentação. A frente guerrilheira é caracterizada, inclusive, pelas ações armadas de todos os tipos e pela ação antiamericana. A frente de massas tem à frente o movimento estudantil, e organiza as formas de luta de massas, como as ocupações, passeatas, protestos e greves. As ações do movimento de massas devem ser ações armadas. Marighella compreende que é sobretudo entre as massas camponesas que essa frente deve ser constituída, dada a necessidade de radicalizar as lutas na área rural. A rede de sustentação é a grande frente logística de apoio da revolução brasileira e da guerrilha.

Em 15 de agosto de 1969, a ALN toma os transmissores da Rádio Nacional e lê um documento onde reivindica a revolução cubana e denunciava o imperialismo estadunidense. A ALN reconhece a importância da classe operária, a necessidade de realizar a reforma agrária e superar o latifúndio. Entre os objetivos que menciona em seus discursos e materiais estão: derrubar a ditadura militar, formar um governo revolucionário do povo, expulsar os norte-americanos, expropriar as firmas, bens e propriedades dos EUA e de quem com eles colabora, expropriar o latifúndio, retirar o Brasil da condição de satélite da política externa dos EUA, colocando-o no plano mundial como uma nação independente, e reatar as relações diplomáticas com Cuba e com os países socialistas. Em seu texto de 1969, Marighella afirma que a revolução é um fenômeno social que depende dos homens, das armas e dos recursos. Argumenta pela

organização de um núcleo disciplinado com estratégia de longo alcance e uma visão tática consistente com a aplicação da teoria marxista, dos desenvolvimentos do leninismo e do Castro-Guevarismo, aplicados às condições específicas da situação revolucionária. Esse núcleo dirigirá a rebelião à fase da guerra de guerrilha.

Marighella é assassinado durante o regime militar, assim como outros membros da ALN. Carlos Eugênio Paz, comandante militar da ALN, afirma que a organização não lutava apenas contra a ditadura, mas buscava transformar o país de forma radical. As ações eram reivindicadas, indicando-se o motivo pelo qual se lutava. A ALN teve seu aparato militar desmantelado, não conseguindo avançar com seu programa revolucionário de libertação nacional. A luta revolucionária brasileira será inspiração de outros grupos em todo o mundo. A Fração do Exército Vermelho (RAF), na Alemanha Ocidental, faz referência a Marighella.

## Considerações finais

A situação de dependência e de subordinação econômica traz semelhanças entre os contextos de Cuba, Brasil e Uruguai, cuja dominação colonial não se extinguiu com a independência, de modo a continuarem sob intervenção imperialista. A luta contra o capitalismo foi também uma luta contra o imperialismo. Diante da falência das instituições e da incapacidade de serem superadas as mazelas sociais a partir de eleições, a luta armada foi a forma encontrada pelos movimentos latino-americanos.

Cuba vivia uma situação de agravamento da miséria, diante da exploração ainda maior realizada especialmente pelos EUA, de crise de cúpulas que desencadeia o golpe de 1952, e de ação independente de massas, com a realização de greves espontâneas, como após a morte de Frank País, constituindo uma situação revolucionária que permitiu a ação radicalizada do M26 e do Exército Rebelde, culminando na queda de Batista e no afastamento dos setores moderados, de modo a permitir o desenvolvimento de uma política de independência nacional que sinalizasse para o socialismo. O M26 consolida-se como anti-imperialista, anticapitalista e anticolonial, centrando-se na independência de Cuba frente aos EUA e à Europa, influenciando os movimentos latino-americanos, que levam para seus debates internos a estratégia cubana, mas a revolução, em que pese sua afirmação socialista, tem dificuldades em superar sua situação de dependência, ainda que tenha obtido avanços sociais, especialmente na área da saúde e da educação.

O extermínio dos índios no século XIX e o desenvolvimento econômico do Uruguai, um país do Cone Sul, gerador de uma população majoritariamente de classe média, abalado com a crise do pós-guerra que faz avançar o empobrecimento, combinado com um país com menor extensão territorial, propiciou a construção do MLN-T visando desenvolver o processo de luta armada no Uruguai quando a conjuntura latino-americana permitisse e fez com que o MLN adotasse a guerrilha urbana e o discurso anti-imperialista nacionalista, apoiado por Cuba, ainda que Sendic tenha atuado na área rural, junto ao campesinato. Diferente da ALN, que se constitui após o golpe de 64, o MLN-T atuou especialmente antes de 1973, quando o golpe amplia a repressão, ainda que o autoritarismo já viesse se desenvolvendo no Uruguai há anos. A existência do grande latifúndio, do campesinato e de trabalhadores urbanos, combinada com uma grande população de indígenas e negros, no Brasil, faz a ALN defender a guerrilha rural e urbana, ressaltando a primeira, como o fez Cuba, colocando em destaque a luta anti-imperialista e anticapitalista, incorporando o discurso de liberdade da pátria frente aos interesses estrangeiros inclusive em seu próprio nome.

A luta contra a subordinação econômica, contra a colonialidade e o imperialismo formou parte dos movimentos populares latino-americanos, que chegaram a incorporar em seu nome, sua bandeira e seu programa a libertação nacional, reivindicando uma unidade latino-americana e questionando o eurocentrismo e, especialmente, a dominação estadunidense como ponto central de suas ações, inclusive, militares.

## Referências Bibliográficas

- ALDRIGHI, C; WAKSMAN, G. *Tupamaros exilados em Chile de Allende (1970-1973)*. Montevideo: Mastergraf, 2015.
- BAMBIRRA, V. *La Revolución Cubana: Una reinterpretación*. México: Nuestro Tiempo, 1974.
- CASTRO, F. *La Revolución Cubana - 1953/1962*. México: Era, 1972.
- CORES, H. *El 68 Uruguayo. Los Antecedentes. Los Hechos. Los Debates*. Montevideo: La Banda Oriental, 1997.
- COSTA, O. *Los Tupamaros*. México: Ediciones Era, 1975.
- DOS SANTOS, T. *A Teoria da Dependência – Balanços e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- FERRO, R. *El Único Sobreviviente*. La Havana: Editorial José Martí, 2013.
- GUEVARA, E. *Pasajes de la Guerra Revolucionaria*. La Havana: Editora Política, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Proyecciones sociales del Ejército Rebelde*, 1959.
- MARIGHELLA, C. *Algumas Questões Sobre as Guerrilhas no Brasil*. 1967.
- \_\_\_\_\_. *Crítica às Teses do Comitê Central*.
- MENCIA, M. *El Grito del Moncada*. Volumen II. La Havana: Editora Política, 1986
- MERCADER, A; VERA, J. *Tupamaros: estrategia y acción*. Montevideo: Alfa, 1969.
- QUIJANO, A. *Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina*. Clacso - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.
- TAIBO, P. *Ernesto Guevara: também conhecido como Che*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- SANTAMARÍA, H. *Haydée habla del Moncada*. Havana: Ocean press, 2005.
- SASSO, R. *8 octubre de 1969. La toma de Pando*. Montevideo: Fin de Siglo, 2005.
- TRISTÁN, E. *A la vuelta de la esquina (1955-1973)*. Montevideo: Fin de Siglo, 2006.
- VALDESPINO, J. *Mártires del Granma*. La Havana: Casa Editora Abril, 2012.

# Chávez, Morales e a construção de uma alternativa ao neoliberalismo

## Chávez, Morales and the construction of an alternative to neoliberalism

**BRUNA FERRAZ RAPOSO** | frbruna@hotmail.com

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

**Recebimento do artigo** Maio de 2017 | **Aceite** Junho de 2017

**Resumo** Considerando os resultados econômicos e sociais da aplicação de políticas neoliberais na América Latina durante as décadas de 1970 e 1980, constatou-se a emergência de movimentos sociais opositores e a ascensão de presidentes que puseram em prática um projeto de governo com propósito de superação do neoliberalismo – o caso da Venezuela a partir de 1999 e Bolívia, de 2006. A intenção é, portanto, analisar criticamente esses dois processos sobre a ótica dos aspectos políticos e econômicos para apontar quais as possibilidades e limites (internos e externos), os impactos na estrutura dependente desses países e quais as contribuições para os estudos sobre a economia política da região e no fomento de uma perspectiva antineoliberal, em primeira instância, e anticapitalista, em última. **Palavras-Chave** Neoliberalismo, dependência, América Latina, Bolívia, Venezuela.

**Abstract** Considering the economic and social results of the appliance neoliberal policies in Latin America during the 1970's and 1980's, it was found out the appearance of oppsing social groups and the rising of presidents whose policies consisted on overcoming the neoliberal system - like Venezuela and Bolivia from 1999 and 2006 onwards, respectively. Therefore this paper aims to critically analyze under the perspective of the political and economic aspects and, then, pointing out the possibilities and limitation (internally and externally), the impacts on the dependent structures of these countries and also verify which are the contributions to the ressearchs of the region's political economy and on the development of an antineoliberal perspective, in the first instance, and anticapitalist, in the second. **Keywords** Neoliberalism, dependence, Latin America, Bolivia, Venezuela.



## Introdução<sup>1</sup>

O advento da crise internacional de acumulação de capital em fins dos anos 1960 operou mudanças no sistema capitalista, demonstradas principalmente na ascensão de uma nova estratégia de desenvolvimento. O neoliberalismo, assim, apesar de gestado desde o fim da Segunda Guerra Mundial, ganhou forças na década de 1970, tendo a América Latina como laboratório de aplicação das suas políticas, que viriam a ser adotadas posteriormente nos países centrais. A necessidade de novas esferas de valorização do capital que retomassem o processo de acumulação de capital em escala crescente se traduziu na liberalização das transações econômicas internacionais, ampliando as fronteiras de domínio do capital com abertura econômica e privatizações. Assim a estratégia apoiou-se em (i) estabilização monetária; (ii) reformas estruturais pró-mercado; e (iii) retomada dos investimentos privados (CARCANHOLO, 2015).

Após duas décadas o resultado para o continente não foi de robustos e sustentados níveis de crescimento econômico, pelo contrário, a média de crescimento para a América Latina foi de apenas 2,6% na década de 1990 (CARCANHOLO, 2012), além do agravamento das mazelas sociais. Dessa forma, emergiram movimentos de rechaço à austeridade das políticas neoliberais por toda a região na virada do século XX para o século XXI. Segundo Ibarra (2008), cinco grandes momentos de lutas recentes merecem ser destacados na região: (i) o *Caracazo*, ocorrido na Venezuela em fevereiro de 1989, movimento popular contra a austeridade e aumento das tarifas do transporte público; (ii) a ascensão do movimento zapatista no México, com grande poder de mobilização, a partir de 1994; (iii) o *Argentinazo*, movimento argentino emergido da grave crise econômica que passava o país em 2001, com demissões em massa e greves, pelo que seus integrantes ficaram conhecidos como *piqueteros*; (iv) emergência do movimento indígena no Equador em torno da *Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador* (CONAIE), que se destacou como polo aglutinador das lutas sociais no país a partir de 1994 com o levante indígena contra a *Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario*, em 1997 com a derrubada do presidente Abdalá Bucaram e em 2000 do presidente Jamil Mahuad; (v) o quinto e o último momento destacado foi o período vivido pela Bolívia entre a Guerra da Água, em 2000, e a Guerra do Gás, em 2003, contra a privatização desses setores.

Apesar de mencionados apenas esses cinco momentos, por toda a região ocorreram movimentos que atribuíam ao neoliberalismo o aprofundamento das mazelas sociais e a retirada de direitos sociais conquistados em períodos anteriores: Colômbia, Peru, Guatemala, Brasil, Honduras, Nicarágua, El Salvador e República Dominicana também tiveram seus combates, ainda que em menores proporções. Segundo levantamento presente nesse mesmo trabalho (ALMEIDA<sup>2</sup> apud IBARRA, 2008), entre 1976 e 1989 observou-se 80 grandes campanhas contra a austeridade na América Latina. Entre 1996 e 2001 esse número subiu para 281 campanhas e outros 969 protestos<sup>3</sup>.

Ocorreu, então, um movimento de coalizão entre movimentos sociais e a via institucional – pelo menos para os dois casos aqui estudados –, permitindo ascender ao poder central presidentes<sup>4</sup> identificados com uma proposta antineoliberal para o país. Em 1999, Hugo Chávez assumiu a presidência da Venezuela e iniciou um projeto de transformação para o país, tendo continuidade com Nicolás Maduro, a partir de 2013. E Evo Morales, na Bolívia, que assumiu o primeiro mandato em 2006 e cumpre seu terceiro mandato presidencial até o ano de 2019.

1 O presente artigo é resultado do trabalho de conclusão de curso da graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense, defendido em fevereiro de 2016. Agradeço a orientação do professor Marcelo Dias Carcanholo, eximindo-o de qualquer erro contido no texto.

2 Almeida, P. Los movimientos populares contra la austeridad económica: América Latina 1996-2001. *Congreso de LASA*, Washington DC, 2001. mimeo.

3 É entendido pelo autor o conceito de campanha como lutas extensas contra uma política específica e protestos como manifestações individuais dessas campanhas (marchas, protestos de rua, greves, etc.).

4 Destaca-se também como fruto da mesma conjuntura política a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, em 2002; Néstor Kirchner na Argentina, também em 2002; Rafael Correa no Equador, em 2006; que por diferenças na condução de governo não entraram no escopo deste trabalho.

Ambos os governos se apoiaram em pilares comuns de nacionalização dos hidrocarbonetos, investimentos na diversificação da matriz produtiva, criação de mecanismos de organização e participação popular, mudanças na constituição que buscaram o reconhecimento de uma nação soberana e de respeito aos povos originários, e distribuição de renda e riqueza através de uma atuação ativa do Estado.

Atenta-se para o fato de que não se trata de um estudo comparativo entre os dois casos, e sim de um apontamento sobre a luta antineoliberal na América Latina e como essa se deu em cada um desses países através de seus próprios processos históricos. Tampouco se pretende traçar um receituário a ser seguido para que sejam alcançados os mesmos resultados. Por se tratar de um projeto em aberto e em disputa, não se tem, neste trabalho, conclusões definitivas, nesse sentido a intenção foi de ensaiar contribuições para os estudos da economia política da região e para a promoção de uma nova sociedade.

## A construção de uma alternativa

O neoliberalismo trata-se, para a América Latina, de um aprofundamento das condições estruturais da dependência e de uma restrição externa estrutural ao crescimento econômico (AMARAL, 2006). Portanto, para se pensar numa alternativa ao neoliberalismo como modelo de desenvolvimento, esta deverá passar por um rompimento ou uma atenuação dos condicionantes do capitalismo dependente. Mas como o modelo neoliberal supera o grau de abstração das políticas econômicas, não se restringindo à ortodoxia econômica, tampouco à heterodoxia, reforça a necessidade de uma análise da estrutura.

Entende-se aqui a categoria dependência a partir da Teoria Marxista da Dependência<sup>5</sup>, que vê na inserção da América Latina no sistema capitalista mundial as especificidades e estruturas de um capitalismo *sui generis*, em que existe “uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (MARINI, 2005a, p.141).

A caracterização da condição de dependência é dada pela apropriação de parte do valor produzido na periferia pelos países centrais, fazendo com que esse valor transferido faça parte da dinâmica de acumulação do centro e não dos países dependentes. A transferência de valor é ocasionada pela troca desigual existente no mercado internacional, além das transferências financeiras como pagamento de juros, dividendos, amortizações, *royalties*, etc.

Essa estrutura, por consequência, provoca a necessidade de mecanismos de compensação à transferência de valor que dêem dinâmica interna as economias dependentes – sendo sua principal manifestação a superexploração da força de trabalho, apreendida como uma “maior exploração física do trabalhador, em contraposição à exploração resultante do aumento da produtividade, e tende normalmente a se expressar no fato de que a força de trabalho se remunera abaixo do seu valor real” (MARINI, 2005b, p.189).

Assim sendo, se faz necessário mais do que uma mudança na lógica de apropriação do excedente econômico própria do chamado Neodesenvolvimentismo. Uma estratégia que, a partir de uma alteração de patamar entre a taxa de juros e a taxa de lucro, aliado a um cenário internacional favorável e uma política de conciliação de classes, permitiu alguns anos de crescimento econômico sem dar um passo atrás nas reformas neoliberais. Entretanto, ao mudar a forma de apropriação do capital – entre as esferas produtiva e financeira – não se diminuiu a produção de mais-valor e, dessa maneira, a superexploração da força de trabalho como lógica de produção das economias dependentes (CARCANHOLO, 2015).

Por isso, se coloca como uma alternativa a rescisão clara com o programa neoliberal vigente desde a década de 1980: reversão das privatizações; reversão da liberalização dos mercados; regulação dos

---

5 Que tem como suas principais obras: Marini (2005a, 2005b), Dos Santos (1970), Bamberra (2013), Frank (1970), entre outras. Sobre a história e trajetória da Teoria Marxista da Dependência no Brasil consultar Prado (2011).

mercados de trabalho e financeiro; redução do grau de abertura comercial e financeira. Com isso seria possível reduzir o grau de dependência das economias latino-americanas ao capitalismo central e atenuar a transferência de valor excedente ocorrida da primeira para o segundo. E, se é diminuído o mais-valor transferido, também o é a necessidade de compensação, que lançava mãos, entre outros mecanismos, da superexploração da força de trabalho para dar dinâmica interna à economia dependente.

Pois, dessa maneira, não se tem apenas uma mudança na lógica da apropriação, e sim um imperativo de menor apropriação, ou ao menos de menor compensação, devido a um menor montante de valor transferido da economia dependente para a central. De modo que a parcela de valor que antes era transferida, passa a fazer parte da dinâmica de acumulação interna e assim serve ao próprio capitalismo de onde é gerado (CARCANHOLO, 2015).

A limitação mais clara e pujante dessa alternativa antineoliberal é de que se dá dentro dos marcos do capitalismo e, por causa disso, não rompe com a base de exploração do trabalho como lógica de sociabilidade nem com a estrutura de geração de mais-valor. Por isso a outra alternativa seria a via socialista, que viria a romper não só com o neoliberalismo, mas também radicalmente com o próprio capitalismo.

O que não significa dizer que são alternativas excludentes, uma vez que a alternativa anticapitalista pressupõe a estratégia antineoliberal, embora o contrário não seja verdadeiro (CARCANHOLO, 2012).

Para o objetivo do presente trabalho, interessa-nos aprofundar a ideia do antineoliberalismo e para tanto, diminuindo o grau de abstração, analisaremos de forma mais concreta algumas medidas por quais perpassam essa estratégia. E a primeira questão que se atenta é a forte oposição que necessariamente se gerará por parte das classes detentoras de capital. Estejam estas na burguesia nacional ou na estrangeira, sob o véu do imperialismo, ao terem seus interesses enfrentados reagirão de forma contundente, ao que deverá haver uma favorável correlação de forças que permita a continuidade do projeto. Portanto, se faz necessário, por parte do governo, fortalecer exatamente aquele segmento que o levou ao poder executivo, criando mecanismos de aprimoramento da democracia através de uma reforma política que aperfeiçoe radicalmente a qualidade das instituições, incentivando progressivamente as práticas de participação popular.

Para Boron (2003 e 2010), a oposição ao neoliberalismo se dará viabilizada com uma reformulação completa do Estado. Assim, se para a implantação do modelo neoliberal foi necessária a desconstrução do Estado ao papel do *mínimo*, para a reversão desse quadro é preciso o fortalecimento do governo no provimento de políticas de investimento público, atendendo não somente à infraestrutura do mercado, mas também na garantia de oferta de bens públicos que haviam sofrido agudo processo de mercantilização.

Outras duas reformas necessárias ao Estado são a da estrutura fiscal e da administração. O fortalecimento fiscal do Estado estará aliado a uma reforma tributária, ou seja, acabar com a tradição perversa que gozam os ricos e as grandes empresas com uma taxa regressiva, substituindo-a pela progressiva, comum nos países ditos desenvolvidos, aonde o imposto incide sobre a renda e não sobre o consumo, atingindo de forma menos desigual as camadas populares. Uma reforma administrativa deverá se pôr numa luta frontal contra a corrupção e de forma a garantir que a burocracia estatal atenda os interesses da população, e não aos detentores da máquina pública. Assim deverão também ser criados mecanismos que permitam a participação e o controle cidadão. Por fim, será exigida a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento, em que seja previsto uma nova forma de intervenção do Estado na vida econômica e social.

Ou seja, prevê-se aqui um papel democrático ao Estado, que instaure uma regulação cidadã e social, e que possibilite uma socialização da renda e da riqueza do país através de uma democracia cidadã, que integra, ao invés da supremacia do mercado, que exclui (DIERCKXSENS, 2010). Como e quais medidas os objetos de nosso estudo, Bolívia e Venezuela, adotaram medidas que possam caracterizar uma alternativa antineoliberal de modelo de desenvolvimento será o tema da próxima seção.

## A ascensão de governos antineoliberais e seus principais resultados

A Venezuela e a Bolívia, no cenário contemporâneo da América Latina, se destacam pela adoção de um programa de governo que rompeu com a primazia do neoliberalismo na região e objetivou um novo modelo de desenvolvimento. Várias medidas foram tomadas no sentido da construção de um Estado de maior intervenção e de redistribuição da riqueza proveniente dos recursos naturais, que historicamente serviram aos privilégios de poucos setores.

O ponto de partida da análise dos dois países se dá pelo que há em comum, ou seja, a estrutura primário-exportadora baseada na exploração de um hidrocarboneto. O petróleo no caso da Venezuela, onde estão contidas 24% das reservas dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) – que por sua vez, corresponde a 81% das reservas mundiais – e o gás natural na Bolívia, segunda maior fornecedora da América Latina (OPEC, 2015). É também nesse aspecto em que se encontra uma primeira distinção: o petróleo é a fonte de energia mais usada no mundo, o que torna a Venezuela central na geopolítica de disputa desse combustível e explica toda uma política hostil dos Estados Unidos com o governo do Hugo Chávez após a retomada do controle estatal da atividade petrolífera.

O petróleo, que motivou a ocupação militar dos Estados Unidos no Oriente Médio e a promoção de guerras, motivou também o explícito apoio norte-americano ao golpe de Estado em 2002 e no financiamento das forças opositoras, que atuaram, e permanecem atuando, em sabotagens econômicas e enfrentamentos nas ruas de Caracas (MARINGONI, 2009). A *Petróleos de Venezuela S.A.* (PDVSA) foi completamente estatizada no final de 1999 através de um decreto presidencial<sup>6</sup> que passou a totalidade das ações da empresa para o Estado e transformou as filiais em empresas mistas, com o controle acionário para a estatal.

Em 2007 se avançou no processo de nacionalização no país ao reestatizar uma série de empresas privatizadas durante a década de 1990, principalmente no setor de telecomunicações e no de distribuição de energia elétrica; progresso na nacionalização dos setores petrolíferos, tornando do Estado a Faixa do Orinoco, e da mineração; além de avanço na reforma agrária. A política de diversificação da produção se deu a partir do direcionamento do excedente petrolífero para o investimento industrial e na criação de cooperativas e empresas de produção social. As duas últimas iniciativas objetivavam mudanças no processo de trabalho fundado na lógica capitalista do lucro e do trabalho assalariado: as *Empresas de Producción Social* se orientam, portanto, não pela lógica do capital, mas sim por uma lógica humanista e solidária. Também são exemplos significativos de avanço da participação da sociedade civil no âmbito da produção, as experiências de cogestão e a massiva criação de cooperativas (BARUCO, 2011).

A Bolívia, por sua vez, ocupa uma posição de menor relevância político-econômica na América Latina. O gás natural tem destino a apenas dois países, Argentina e Brasil, através de gasodutos, único meio economicamente viável de transporte do produto. De modo que, mesmo tendo gerado reações no processo de nacionalização do setor, a solução se deu por vias diplomáticas. A partir de 2006, então, o Estado recuperou a propriedade, posse e controle – o que já era garantido por lei, e inconstitucionalmente repassado para empresas estrangeiras durante o governo anterior – bem como transporte, armazenagem, refino, industrialização e comercialização dos hidrocarbonetos. A *Yacicia-*

---

6 Ocorreu através das Leis Habilitantes, que eram decretos com rigor de lei que não passavam pela Assembleia Nacional em primeira instância. Na mesma ocasião foram promulgadas outras Leis Habilitantes que versavam sobre pesca e agricultura, reforma agrária e demais hidrocarbonetos (BARUCO, 2011).

*mentos Petrolíferos Fiscales de Bolivianos* (YPFB) foi refundada depois de doze anos da venda de seus ativos, de forma a ser uma empresa nacional de grande porte que passou a ancorar todas essas funções e a determinar o volume de produção, preços, critérios de exportação e industrialização. Isto é, uma empresa com o objetivo de gerenciar os recursos de forma estratégica a partir dos interesses da nação. Para isso, a YPFB retomou o controle acionário (50% + 1 ação) de todas as companhias instaladas (CEPIK; CARRA, 2006).

Com a nacionalização do setor, a arrecadação estatal aumentou de US\$ 300 milhões para US\$ 6.000 milhões por ano (KATZ, 2014). Mas além dessa empresa, o Estado retomou a atividade mineira com a refundação da *Corporación Minera de Bolivia* (Comibol). Através de uma política de investimento e modernização do setor, a mineração voltou a ter relevância na pauta exportadora, não somente com o estanho – principal produto exportado pela Bolívia durante décadas –, mas também com a entrada no mercado de lítio, minério que tem tido importância crescente nos últimos anos por ser usado, principalmente, em baterias de equipamentos microeletrônicos. Também foram renacionalizadas as empresas de telecomunicações (ENTEL) e de energia elétrica (ENDE), o que permitiu ao governo aplicação de tarifas que fossem mais benéficas ao consumidor (CEPIK; CARRA, 2006).

O governo boliviano também logrou vitória política com a aprovação da reforma agrária: pela *Nueva Ley de Tierras* permitiu-se a expropriação de latifúndios improdutivos, verificando-se o cumprimento das funções social e econômica da terra. As propriedades que não se encaixassem nesses requisitos iriam ou para posse do Estado ou teriam uma titulação coletiva. Entretanto, o direito à propriedade continuava assegurado, independente do tamanho, desde que a terra se mantivesse produtiva. O departamento mais afetado foi o de Santa Cruz, por ser o local de concentração do agronegócio. Até 2009 haviam sido redistribuídos 994,878 hectares de terra por todo o território boliviano, em contraposição com os 36,814 hectares alcançados pela vigência da lei anterior, e ultrapassando a meta de 750 mil hectares proposta inicialmente pelo governo (MACIEL, 2007).

Portanto, são países cujas riquezas naturais estratégicas estiveram historicamente sob domínio da propriedade privada da burguesia nacional ou das multinacionais. Esse tipo de atividade econômica pouco ou nada dinamizava a economia interna, pois o excedente econômico era transferido ao mercado externo através da remessa de lucros e pelo fato do produto ser exportado em estado bruto, sem desenvolver uma indústria derivada do setor. O que fizeram esses governos, então, foi a nacionalização dos hidrocarbonetos e o uso dos ganhos dessa atividade em prol de uma dinâmica econômica no interior da nação. Assim, os recursos provenientes desse setor foram usados de duas maneiras principais: a primeira, de caráter prioritário, foi a aplicação em políticas sociais através de uma elevação do investimento público em áreas de saúde, educação, alimentação e de políticas de redistribuição de renda. O que caracterizou uma atuação do governo em garantir o acesso universal a bens básicos, que foram historicamente negados. A segunda foi através de um aumento do investimento público em infraestrutura e em atividades produtivas, objetivando uma variação na pauta produtiva da economia e um avanço na industrialização.

Dessa forma, na tabela 1, a seguir, pode ser constatada a evolução do gasto social como componente do gasto público. E a evolução da participação dos setores de saúde, educação e seguridade social como porcentagem do PIB.



**Tabela 1 – Gastos Sociais**

Venezuela	1997-99	2000-04	2005-09	2010	2011	2012
Gasto social (% gasto público)	49,7	54,8	58,4	72,5	70,9	70,8
Gasto social (% PIB)	12,2	16,6	19,7	17,3	22,9	21,2
Educação	4,9	6,3	6,7	5,3	5,6	6
Saúde	2,2	2,9	3,3	3,4	4,3	4,5
Seguridade social	3,2	5	6,9	7,1	8,7	9,2
Habitação e outros	1,9	2,4	2,8	1,5	4,2	1,5
Bolívia	1995-99	2000-04	2005-09	2010	2011	2012
Gasto social (% gasto público)	30,5	32,9	31,2	37,5	37,5	37,5
Gasto social (% PIB)	9,2	12,7	12,1	12,4	11,7	11,51
Educação	5,0	6,0	6,0	6,0	5,7	5,3
Saúde	1,0	1,4	1,5	1,5	1,5	1,3
Seguridade social	3,1	4,9	4,3	4,7	4,2	4,7
Habitação e outros	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3

Fonte: CEPAL. Disponível em [estadisticas.cepal.org](http://estadisticas.cepal.org), acesso em 11/02/2016.

Esse redirecionamento do excedente econômico, em ambos os países, teve especial eficácia por terem aproveitado uma trajetória crescente do preço das *commodities*. Durante maior parte da década de 2000 e início de 2010 os principais bens exportados por esses países – além do petróleo e do gás, também da soja na Bolívia – tiveram aumentos significativos tanto de preço como de demanda. Entretanto, numa análise comparativa, entre 1999 e 2004, o montante de recursos provenientes da exportação de petróleo na Venezuela foi muito menor do que nas cinco administrações anteriores<sup>7</sup>. Ou seja, trata-se aqui do aumento do preço das *commodities* não como uma condição para haver aumento dos gastos sociais, mas sim de um melhor aproveitamento da trajetória de preços como opção de governo. Excetuando-se o ano de 2009, o preço do barril de petróleo teve tendência de crescimento no mercado internacional de 2003 até 2014 (disponível em [opec.org](http://opec.org), acesso em 10/02/2016). E o preço do gás natural apresentou durante o período de 2005 a 2013 uma trajetória equilibrada (a queda em 2009 foi pequena), permitindo que a Bolívia permaneça conduzindo sua economia sem percalços (BOLÍVIA, 2014).

Na Venezuela, as políticas sociais se deram a partir das Missões Sociais. Até 2007, 48% da população venezuelana havia sido beneficiada com ao menos uma das Missões (STEFANONI, 2012), o que foi possível a partir de um maior aporte do gasto público no âmbito social e no uso direto de recursos da PDVSA. Entretanto, levantam-se ressalvas na condução desse processo, sendo a primeira delas a dependência da exportação de petróleo no seu financiamento. Ou seja, em um produto que tem alta volatilidade

7 “26% do valor recebido no primeiro mandato de Carlos Andrés Pérez; 35% do valor recebido na gestão de Luis Herrera Campins; 56% do recebido por Jaime Lusinchi; 49% do recebido no segundo mandato de Pérez e 85% do segundo mandato de Rafael Caldera” (SEVERO apud BARUCO, 2011).



de preço no mercado internacional. A segunda são as barreiras institucionais impostas pela oposição da Assembleia Nacional da Venezuela na aprovação do pacote de recursos a serem destinados aos programas sociais. Assim, foi usado um financiamento extra-orçamentário para dar início às Missões Sociais, o que agravou a dificuldade de incluir essas políticas na estrutura do novo Estado, deixando-as sensíveis às políticas conjunturais (STEFANONI, 2012). Segundo Baruco (2011) não é possível uma sistematização das informações do aporte dos recursos destinados às Missões Sociais, o que dificulta uma avaliação efetiva do programa e abre precedentes para problemas de corrupção e desvio de verba.

O que, entretanto, não descartou resultados significativos. A pobreza na Venezuela diminuiu de 49,4%, em 1999, para 25,4%, em 2012, e a pobreza extrema de 21,7% para 7,1%, no mesmo período, com uma elevação no ano de 2013 em ambos os índices para 32,1% e 9,8%, respectivamente. A Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu a erradicação do analfabetismo em 2005, segundo país a conseguir tal feito na América Latina, após Cuba em 1961. O índice de mortalidade infantil diminuiu de 20,2%, em 1999, para 12,9%, em 2015, estando abaixo da média da América Latina (15,2%). Para citar apenas alguns dados mais representativos (disponível em [estadisticas.cepal.org](http://estadisticas.cepal.org), acesso em 11/02/2016).

Na Bolívia, as políticas sociais foram aplicadas através de bonificações e programas de redistribuição de renda a partir do aumento dos gastos públicos. Dentre eles, destacam-se como principais o *Bono Juancito Pinto* destinado a atender crianças em idade escolar, a *Renta Dignidade* para pessoas com mais de 60 anos e o *Bono Juana Azurduy* para mulheres grávidas. Também foram instalados programas para combater o analfabetismo, aumentar o atendimento médico-hospitalar e de expansão da rede de água potável e de saneamento básico.

A pobreza no país diminuiu de 54% para 39,8%, entre 2007 e 2011 – área urbana: 42,4% para 26,9% e área rural: 75,8% para 55,4% – e a pobreza extrema de 31,2% para 18,7% – área urbana: 16,2% para 9,2% e área rural: 59,0% para 38,1%. Isto demonstra que apesar de significativa a redução da pobreza, os níveis de desigualdades são maiores e mais persistentes no campo. Segundo a ONU, a Bolívia foi o terceiro país da América Latina a lograr a erradicação do analfabetismo. O índice de mortalidade infantil diminuiu de 44,4% para 30,6%, representando, entretanto, o dobro da média latino-americana (15,2%) (disponível em [estadisticas.cepal.org](http://estadisticas.cepal.org), acesso em 11/02/2016).

Apesar do uso dos recursos naturais para promover justiça social e soberania, esse novo modelo tem a fragilidade de permanecer baseado e dependente da exploração da terra e dos recursos não-renováveis. Além de permanecer fortemente atrelado aos ciclos do mercado internacional, o que se mostra de maneira particular na Venezuela, após 2014, ao enfrentar a grave crise econômica interna com o preço do barril de petróleo tendo despencado para um terço do valor médio anterior (disponível em [opec.org](http://opec.org), acesso em 10/02/2016). Ambos os governos trouxeram em seus planos a diversificação da pauta produtiva como meta, mas não é um objetivo alcançado a curto e médio prazo. E ainda pesa o fato da industrialização e investimentos em ramos produtivos estarem atrelados aos recursos dos hidrocarbonetos.

**Tabela 2 – Venezuela: PIB real por setor (participação %)**

Setor de atividade	1999- 2002	2003- 2006	2007- 2010*	2011*- 2014*
PIB real, total	100	100	100	100
Produção de petróleo	18,5	16,5	11,9	10,9
Outros produtos	72,0	74,7	76,7	77,8
Mineração	0,7	0,7	0,6	0,4

Bens manufaturados	16,7	16,6	15,1	13,8
Eletricidade e água	2,2	2,4	2,2	2,3
Construção	6,7	5,1	7,3	7,6
Comércio e reparações	8,3	9,0	10,1	9,8
Transportes e armazenagem	3,2	3,4	3,6	3,5
Comunicações	2,8	3,4	5,4	6,8
Finanças e seguros	2,1	3,0	4,3	6,1
Habitação	9,95	10,1	9,8	9,8
Serv. com fins não lucrativos	4,62	5,0	5,6	6,1
Serviços governamentais	10,7	12,2	11,4	12,4
Outros <sup>1</sup>	6,1	6,4	6,1	5,7
Menos: SIFMI <sup>2</sup>	2,2	3,5	4,8	6,8
Imposto líquido s/ produção	9,3	9,5	11,4	11,2

Fonte: Banco Central da Venezuela, elaboração própria. Disponível em [bcv.org.ve](http://bcv.org.ve), acesso em 11/02/2016. \* Valores estimados. <sup>1</sup> Inclui os setores privados da agricultura, restaurantes e hotelaria, assim como alguns setores públicos. <sup>2</sup> Serviços de Intermediação Financeira Medidos Indiretamente.

Esses esforços na Venezuela foram conduzidos diretamente pelo governo, que aumentou a participação pública na formação bruta de capital fixo e com o uso de recursos petrolíferos em outras áreas, no que foi possível constatar uma queda relativa do petróleo na composição do PIB como resultado. Mas não sem contradições, pois a estrutura de câmbio sobrevalorizado barateava as importações e encarecia as exportações não-petrolíferas, por isso não se viu uma evolução no setor manufatureiro, mostrando que o movimento de industrialização e superação da dependência de produtos importados ainda é insuficiente (BARUCO, 2011). Assim, a mudança relativa na formação do PIB se deu mais em função da sustentação dos gastos públicos, como demonstrado na tabela 2.

Na Bolívia, o esforço da industrialização se deu, sobretudo, nas indústrias derivadas do gás e da mineração. Na primeira se destaca o processo de industrialização do gás e a produção de gás liquefeito de petróleo (GLP), na segunda a produção de lítio. Ao que se vê há um aumento da participação desses dois setores na composição do PIB. Também há investimentos em agricultura e alimentação e uma redução da participação dos bens manufaturados. Entretanto, a maior parte dos investimentos ainda está em fase de maturação, o que não nos permite uma análise mais apurada. Como aparece na tabela 3, adiante.

Durante o governo de Evo Morales o nível de reservas internacionais obteve um aumento superior a 400% entre 2006 e 2014, saindo de um patamar de US\$ 3,19 milhões para US\$ 15,12 milhões, mas ainda é classificado pelo Banco Mundial como um país de “ingressos mediano baixo” (disponível em [datos.bancomundial.org](http://datos.bancomundial.org), acesso em 08/02/2016). Isto é, a Bolívia permanece um país muito pobre, como demonstram seus indicadores sociais e econômicos. Esse modelo, puxado pela demanda inter-

na, permitiu que a Bolívia sustentasse ao longo dos últimos anos um crescimento médio de 5,1%, em contraposição com o crescimento médio de 3,6% do período anterior (1990-2005), caracterizado pelo modelo neoliberal. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego reduziu-se de 8,1% para 3,2% entre 2005 e 2013 (BOLÍVIA, 2014). Ou seja, a Bolívia mantinha-se estável enquanto a região da América Latina, de maneira geral, era afetada pela crise internacional iniciada em 2007.

**Tabela 3 – Bolívia: PIB real por setor (participação %)**

Setor de atividade	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014(p)
PIB real, total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Agricultura	10,9	10,0	10,4	11,2	10,4	9,8	9,8	10,0	9,7
Mineração	5,20	5,8	8,6	7,9	8,7	9,6	7,3	6,2	6,0
Petróleo e gás natural	6,4	6,5	5,7	5,2	5,2	5,9	7,3	7,9	7,2
Bens Manufaturados	11,3	11,4	11,2	11,6	11,3	10,3	10,2	9,9	9,7
Eletricidade, gás e água	2,3	2,2	2,0	2,2	2,2	2,0	1,9	1,9	1,9
Construção	2,4	2,4	2,3	2,5	2,7	2,6	2,6	2,6	2,8
Comércio	6,4	6,8	7,0	7,2	7,4	7,1	6,7	6,4	6,2
Transporte, armazen. e comunicação	10,2	9,4	8,4	8,8	9,0	8,4	8,0	7,9	8,1
Finanças e seguros	8,6	8,6	8,3	8,7	8,7	7,9	8,6	8,6	8,9
Serviços c/ fins não lucrativos	4,5	4,3	4,0	4,3	4,1	3,7	3,7	3,5	3,6
Restaurantes e hotéis	2,6	2,4	2,3	2,5	2,4	2,3	2,2	2,1	2,1
Serviços governamentais	11,0	11,0	10,4	11,9	11,9	11,6	11,4	11,7	12,6
Serviços bancários imputados	-2,9	-3,1	-3,2	-3,3	-3,3	-3,1	-3,6	-3,7	-3,8
Impostos líquidos s/ produção	21,2	22,3	22,5	19,4	19,2	21,9	24,0	25,0	25,0

Fonte: Instituto Nacional de Estadística. Disponível em [ine.gob.bo](http://ine.gob.bo), acesso em 22/02/2016.  
(p) preliminar.

Todavia, apesar dos incontestáveis avanços sociais e econômicos dos onze anos do governo de Evo Morales, a Bolívia permanece sendo o quarto menor PIB do continente sulamericano, demonstrando que a evolução das grandes cifras se deu a partir de um patamar muito baixo. Sua impotência na região se mostra ainda pela permanência do bloqueio ao mar, cujo acesso soberano foi perdido na Guerra do Pacífico, em 1904, para o Chile.

Mesmo com a compilação dessas políticas, não se viu ainda em nenhum dos dois países uma significativa diversificação da matriz produtiva e nem uma menor dependência com os hidrocarbonetos. Isto nos mostra uma insuficiência da estratégia e a permanência de uma demasiada relação com os bens importados, restringindo o crescimento econômico e mantendo um atrelamento vulnerável aos ciclos do mercado internacional. Dessa forma, ainda está no horizonte um avanço neste sentido, para que seja possível sustentar uma nova estrutura econômica.

Outra limitação que se coloca com a manutenção dessa estrutura econômica capitalista é a necessidade de alianças com a burguesia nacional, já que ambos os governos tiveram a necessidade de convidar o setor empresarial a conversar e a compor o projeto de desenvolvimento nacional. Assim, essas classes se beneficiam do crescimento dos negócios e da indústria, que contam em maior parte com montante de investimentos públicos. A contradição se dá, portanto, pelo duplo caráter assumido pelos interesses da classe burguesa, e suas frações, que ao mesmo tempo em que se favorecem das políticas governamentais, se opõem ao governo em busca de uma total apropriação do excedente econômico. É inequívoco como isso se deu na Venezuela com o golpe de Estado em 2002 e as várias sabotagens econômicas durante todo o período. Na Bolívia, ainda que em menor proporção, também houveram ataques da oposição em 2008, mas o equilíbrio macroeconômico instaurou um ar de tranquilidade na política do país, sendo mais difícil de fortalecer uma oposição a um presidente que ganhou popularidade sucessivamente a cada eleição.

O que se estabeleceu, então, foi o aprofundamento da luta de classes a partir de um fortalecimento das classes populares, justamente as que são estruturalmente oprimidas e exploradas pelo capitalismo. Assim, se esses presidentes foram eleitos a partir de um enfraquecimento da estratégia neoliberal, o que fizeram foi a radicalização da participação dessa base de sustentação dentro de uma alternativa antineoliberal. Não para uma mera manutenção do poder, mas por causa de uma motivação de projeto de classe. Para isso, ambos os governos criaram mecanismos de aperfeiçoamento da democracia participativa, canais de participação popular, mudanças na constituição, mudança na composição política do poder legislativo e executivo, e de respeito e estímulo à organização dos movimentos sociais.

Na Venezuela o avanço foi significativo nesse sentido com a criação dos Conselhos Comunais, Conselho de Trabalhadores e Conselho de Camponeses, instituídos por lei, o que possibilita a permanência dos Conselhos e reconhecimento de suas decisões. Na Bolívia, a eleição de parlamentares orgânicos à sua base social se mostrou através do aumento da participação indígena na política institucional. Em ambos, o uso de referendo e plebiscitos como forma da população participar das principais decisões do país e a possibilidade de referendos revogatórios dos mandatos executivos estimulam a formação de uma consciência dos setores populares, situado em um novo patamar de poder civil.

Destacam-se também as iniciativas em prol de uma integração regional baseada na cooperação e na busca de soberania regional, que se contraponha de forma objetiva ao imperialismo dos Estados Unidos. A manifestação mais legítima dessa integração é a *Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América* (ALBA), mas que ainda se encontra em estágio primário e com poucos países signatários, cujos principais são Bolívia, Cuba, Equador e Venezuela. Com ela pretende-se a criação do Banco do Sul e de alianças comerciais e de acordos de integração energética, a partir do petróleo e do gás. Assim, se apresenta, também, como uma superação da limitação do mercado interno para o crescimento econômico autônomo.

## Considerações finais

O não-rompimento com o capitalismo do novo modelo de desenvolvimento alternativo ao neoliberalismo possibilita tratá-lo como um modelo “social-desenvolvimentista” ou de um “capitalismo nacionalista” (KATZ, 2014), ou seja, de um desenvolvimento econômico nos marcos do capitalismo, o que impõe limitações inerentes. A estratégia antineoliberal, do objeto aqui analisado, se

valeu de um Estado compensatório que encabeça e regula a exploração dos recursos naturais e redistribui seus ganhos de forma mais igualitária através dos gastos públicos. Entretanto, isso encobre o colonialismo e a exploração do homem e da natureza contidos no cerne do sistema capitalista (STEFANONI, 2012).

Da mesma forma que esse modelo comporta dentro de seus limites duas classes antagônicas em permanente disputa, mas com uma mudança relativa na assimetria política entre elas. Segundo Limón (2013), a luta pela apropriação do excedente, como forma de reação da burguesia, limita a margem de manobra do governo, o que impõe uma radicalização da luta antineoliberal como forma de sobrevivência da estratégia. Por isso é preciso um Estado de maior intervenção, não como um objetivo em si mesmo, mas como parte de um processo que promova justiça social, redução da desigualdade de renda e riqueza e alavanque a consciência de classe. Pois é preciso almejar um rompimento com a ordem vigente e colocar em perspectiva um novo sistema econômico e social, para se ter, de fato, um novo paradigma de desenvolvimento e, assim, uma nova sociedade sem divisão de classes e sem exploração do homem pelo homem.

O horizonte socialista é colocado, principalmente nos planos dos discursos, na Venezuela e na Bolívia, tendo a justiça de registrar as inúmeras iniciativas através de leis e organizações que o governo de Hugo Chávez tomou objetivando uma planificação econômica e um modelo de transição. Entretanto, esse assunto ultrapassa os escopos desse trabalho e vamos nos ater em concluir que, se há um primeiro passo que possa ser seguido na busca de outra sociedade, esse foi o rompimento com o neoliberalismo e a dinamização de um poder de decisão a partir da sociedade civil. E este passo, seguindo seus próprios processos históricos, já foi dado nos dois países.

## Referências Bibliográficas

- AMARAL, M. *A investida neoliberal na América Latina e as novas determinações da dependência*. 2006. 172 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Economia, Uberlândia, 2006.
- BAMBIRRA, V. *O capitalismo dependente latino-americano*. Florianópolis: Insular, 2013.
- BARUCO, G. *A Venezuela contemporânea: do antineoliberalismo ao anticapitalismo? Uma formação social em disputa hegemônica*. 2011. 298 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, Rio de Janeiro, 2011.
- BOLÍVIA. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *Memoria de La Economía Boliviana 2013*. La Paz, 2014.
- BORON, A. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2003.
- \_\_\_\_\_. *O socialismo no século XXI. Há vida após o neoliberalismo?* São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- CARCANHOLO, M. Integração regional dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento. *Aportes: Revista de La Facultad de Economía, Puebla*, n.45, ano XVII, p. 77-94, mai-ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. Neoliberalismo y dependencia contemporánea: La actual lucha de clases por la transformación social. In: VILLARGIA, L. [org.]. *Neoliberalismo en América Latina: crisis, tendencias y alternativas*. Assunción: CLACSO, 2015. p.263-282.
- CEPIK, M.; CARRA, M. “Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul”. *Análise de conjuntura OPSA*, Rio de Janeiro, n.4, abr. 2006. Disponível em: observatorio.iuperj.br. Acesso em: 15/01/2016.
- DIERCKXSENS, W. “Cuando los pueblos toman el destino en sus manos: América Latina y El camino al socialismo Del siglo XXI”. In: CASTRO, E. [org.], et al. *Vozes de nossa América: cultura,*

- política e pensamento crítico – América Latina e Caribe. Seropédica: Ed. da UFRRJ, 2010.
- DOS SANTOS, T. “The Structure of dependence”. *American Economic Review*, New York, vol. 60, n. 2, p. 231-236, mai. 1970.
- FRANK, A. G. *Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1970.
- IBARRA, C. “Protesta popular y procesos políticos en la América Latina actual”. In: MAYA, M.; CARRERA, N.; CALVEIRO, P. [orgs.]. *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2008. p. 109-125.
- KATZ, C. *La sorpresa de Bolivia*. 2014. Disponível em: [katz.lahaine.org/?p=242](http://katz.lahaine.org/?p=242). Acesso em: 06/02/2016.
- LIMÓN, H. “Los dilemas Del desarrollo em Bolivia y Ecuador”. *Realidad Económica*, Buenos Aires, n. 277, p. 68-88, jul-ago. 2013.
- MACIEL, C. “O primeiro ano de gestão do governo do Aymaré Evo Morales na Bolívia: avanços e limites”. In: *ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA*, 12., 2007, São Paulo. Anais..., São Paulo: SEP, 2007. Disponível em: [www.sep.org.br](http://www.sep.org.br). Acesso em: 25/01/2016.
- MARINGONI, G. *A revolução venezuelana*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- MARINI, R. “Dialética da dependência”. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. [orgs.]. *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005a.
- \_\_\_\_\_. “Sobre a dialética da dependência”. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. [orgs.]. *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005b.
- OPEC. *Annual Statistical Bulletin*. Vienna, 2015. Disponível em: [www.opec.org](http://www.opec.org). Acesso em: 07/02/2016.
- PRADO, F. “História de um não-debate: a trajetória da teoria marxista da dependência no Brasil”. *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 68-94, 2011.
- STEFANONI, P. “Posneoliberalismo cuesta arriba: los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate”. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n.239, p. 51-64, mai-jun. 2012. Disponível em: [nuso.org](http://nuso.org). Acesso em: 09/02/2016.



# A economia política angolana e sua gênese público-privada: uma análise das construtoras brasileiras em Angola.\*

## The Angolan political economy and its public-private baseline: an analysis of Brazilian construction companies in Angola.

**GABRIELI GAIO** | ggaio@iscsp.ulisboa.pt

Docente no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa, pesquisadora do Centro de Estudos Africanos (CEAF-ISCSP/ULisboa) e do Observatório Político Sul-Americano (OPSA-IESP/UERJ). Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Lisboa (ULisboa) e bolsista da mesma instituição.

**Recebimento do artigo** Maio de 2017 | **Aceite** Julho de 2017

**Resumo** Este artigo aborda a inserção das construtoras brasileiras em Angola sob o contexto da economia política angolana. O presente trabalho baseia-se na experiência da Odebrecht, conglomerado brasileiro de construção com a presença mais relevante no país africano. A pesquisa busca compreender (a) as dinâmicas interativas entre a esfera pública e a esfera privada que caracterizam a economia política angolana e (b) de que modo tais dinâmicas moldam a inserção de corporações transnacionais no país – em especial a inserção das construtoras brasileiras. A partir de uma estrutura teórica que articula abordagens da Economia Política Internacional (EPI) (UNDERHILL, 2000; 2001; 2003; STRANGE, 1988) e a concepção de políticas do ventre relativamente ao estado pós-colonial africano (BAYART, 2009; 1991), é possível apreender a permeabilidade entre público e privado que caracteriza a gênese da economia política angolana e que permite a manutenção do *status quo* por parte do partido governante. Tal conjuntura dita as simbióticas relações estado-empresa no país e, por conseguinte, molda o *modus operandi* das construtoras brasileiras em Angola.

**Palavras-Chave** Angola – Odebrecht – Economia Política Internacional – políticas do ventre – corporações transnacionais.

**Abstract** This article approaches the engagement of Brazilian construction companies in the Angolan political economy. The present work is based on the experience of Odebrecht – the most relevant Brazilian construction group in Angola. This research aims to understand (a) the interactive dynamics between public and private spheres in the Angolan political economy and (b) how such dynamics shape the insertion of transnational corporations in Angola – especially Brazilian construction companies. Rooted in approaches from International Political Economy (IPE) (UNDERHILL, 2000; 2001; 2003; STRANGE, 1988) alongside the conception of politics of the belly (BAYART, 2009; 1991) regarding the postcolonial African state, this work indicates the permeable character of the public-private membrane that shapes Angolan political economy and allows the country's ruling party to master *status quo*. Such scenario dictates the symbiotic state-enterprise relations in the country and, therefore, shapes Brazilian construction companies' *modus operandi* in Angola. **Keywords** Angola – Odebrecht – International Political Economy – politics of the belly – transnational corporations.

---

\* O presente trabalho conta com o apoio financeiro da Universidade de Lisboa e já contou com o apoio logístico e financeiro da Odebrecht especificamente para coleta de dados em Angola. Cerca de 50 pessoas, distribuídas entre Angola (Luanda, Malanje e Kwanza-Norte), Brasil (Rio de Janeiro e São Paulo) e Portugal (Lisboa), contribuíram para a pesquisa em questão por meio de entrevistas semiestruturadas, entrevistas não estruturadas e observação participante. Os(as) entrevistados(as) consistem em representantes governamentais, empresários/funcionários de empresas e líderes de comunidades locais angolanas. Devido à sensibilidade do tema, as entrevistas são pautadas pelo princípio da confidencialidade das identidades dos(as) entrevistados(as). Adicionalmente, a autora gostaria de agradecer a Álvaro Nóbrega, Daniel Barreiros e Peter Richardson pelos seus comentários e sugestões, que em muito colaboraram para este artigo. Certamente, quaisquer equívocos e/ou omissões são de inteira responsabilidade da autora.

## Introdução

Este artigo aborda a inserção das construtoras brasileiras em Angola sob o contexto da economia política local. Busca-se compreender a dinâmica interativa entre público e privado que caracteriza a economia política angolana, bem como as implicações dessa dinâmica para a atuação das referidas empresas no país. A pesquisa baseia-se na experiência da Odebrecht – o maior e mais antigo conglomerado brasileiro de construção em Angola, tendo mantido sólida e ininterrupta presença no mercado angolano desde 1984<sup>1</sup>.

O partido governante em Angola – Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) – configura ator central na economia política angolana, sendo caracterizado por sua histórica autonomia governativa (CHABAL, 2007). A riqueza em recursos naturais contribui para uma reduzida dependência relativamente às instituições financeiras internacionais e aos seus padrões de governança. Com o fim da guerra civil, em 2002, Angola passou a atrair mais atenção dos chamados parceiros emergentes – como Brasil e China – nas suas políticas de reconstrução nacional (UNCTAD, 2010). Sob a égide da Cooperação Sul-Sul (CSS) e de sua noção basilar de respeito à soberania e não-intervenção em assuntos domésticos (AYLLÓN, 2009), a tradicional autonomia governativa do MPLA encontraria espaço nas novas parcerias.

O engajamento das chamadas potências emergentes no continente africano observa um considerável aumento no século XXI, fato que se reflete na crescente e vasta produção bibliográfica que aborda essa temática (TAYLOR, 2006; BRAUTIGAM, 2011; SARAIVA, 2012; CORKIN, 2013; VISENTINI, 2016). Embora grande parte dessa produção seja dedicada ao estudo da presença chinesa e seus agentes no continente (TAYLOR, 2006; BRAUTIGAM, 2011; CORKIN, 2013), alguns pesquisadores têm dedicado sua atenção ao estudo da política externa brasileira para a África (SARAIVA, 2012; VISENTINI, 2016). Tanto no caso das análises que abordam a presença chinesa no continente africano quanto nos trabalhos sobre a presença brasileira, os esforços de pesquisa têm sido direcionados para o estudo das estratégias, interesses e/ou impactos dos países emergentes na região.

Tal perspectiva é certamente muito útil para a compreensão de arranjos cooperativos entre países em desenvolvimento. Contudo, acaba por deixar um espaço reduzido para uma análise acerca das estratégias e interesses dos governos locais frente às investidas externas crescentes nos países africanos<sup>2</sup>. Este artigo busca, nesse sentido, juntar-se a esse debate ao complementar a literatura já existente por meio do estudo de dinâmicas governativas locais angolanas que podem afetar ou moldar a inserção da Odebrecht no mercado angolano.

O presente trabalho está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção seguinte dedica-se às abordagens teóricas que serão articuladas em prol do entendimento acerca do tema proposto. A terceira seção traz uma breve análise da economia política angolana e das principais características governativas do MPLA. A quarta seção aborda a atuação da Odebrecht em Angola, com foco nas relações entre a empresa e o governo angolano. Finalmente, a quinta seção apresenta algumas considerações finais acerca da presente pesquisa.

## Economia Política Internacional e políticas do ventre: a governança pós-colonial

---

1 Esta pesquisa encerra seu recorte cronológico no ano de 2014, visto que o período mais recente é marcado por um conjunto de fatores políticos e econômicos, tanto no Brasil quanto em Angola, que contribuem para a fragilização da construtora e levantam dúvidas acerca da sustentabilidade de sua até então sólida presença no mercado angolano. Tais fatores incluem a queda nos preços do petróleo, o cenário de instabilidade e as investigações relativas à empresa no Brasil e, muito importante, as recentes eleições e a transição da presidência em Angola. Para mais informações, ver texto de Mathias Alencastro (2017).

2 Lucy Corkin (2013), entretanto, merece atenção especial neste debate, uma vez que autora busca justamente compreender a agência do governo angolano ao administrar as linhas de crédito chinesas.

Ainda que o campo da EPI seja caracterizado por uma diversa gama de abordagens, é possível afirmar que seu epicentro consiste no estudo da relação entre público e privado ou entre o estado e o mercado (COHEN, 2008, p. 3). John Ravenhill (2011, p. 21) explica que se trata de “campo de estudos cujo foco consiste no relacionamento entre poder público e poder privado na alocação de recursos escassos.” Dado o objeto de estudo abordado na presente pesquisa, as abordagens de Geoffrey Underhill (2000; 2001; 2003) e de Susan Strange (1976; 1988; 1996) relativas à EPI mostram-se muito úteis<sup>3</sup>.

Underhill (2000, p. 819) nota que, embora a EPI tenha como premissa a interação entre economia e política, parte importante desse campo de estudos trabalha, paradoxalmente, a partir de uma subjacente dicotomia entre a esfera pública e a esfera privada. A esfera pública seria apreendida enquanto o estado – *locus* do poder político, da autoridade e das relações hierárquicas. Já a esfera privada corresponderia ao mercado – *locus* apolítico, da concorrência perfeita e da alocação racional de recursos. Underhill (2001) acrescenta que tal dicotomia fundamenta o neoliberalismo pregado pela comunidade internacional sob a égide do Consenso Neoliberal ou Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990).

O autor diverge dessa dicotomia, defendendo um sistema complexo de governança que, segundo sua perspectiva, estaria mais próximo da realidade social:

“(E)stados e mercados fazem parte de um conjunto integrado de governança, um **condomínio** estado-mercado, devendo ser entendidos de tal maneira. As instituições políticas e regulatórias do estado são elementos do mercado, um grupo de instituições por meio do qual o processo de governança opera. As estruturas do mercado, por sua vez, são constituídas, simultaneamente, pelos processos políticos do estado – e pelos recursos políticos dos diferentes atores privados ou públicos envolvidos em uma determinada ação política – e também pela competição econômica em si.” (UNDERHILL, 2001, p.16; grifo do autor)<sup>4</sup>

O mercado, então, não deveria ser apreendido como um corpo autônomo relativamente à sociedade ou ao estado, mas sim enquanto um conjunto complexo de agentes políticos que participa nas políticas públicas de dada sociedade (UNDERHILL, 2001; 2003). Tais agentes políticos – do mercado e/ou do estado – estão em busca constante por autoridade política e representam parte fundamental do processo governativo (UNDERHILL, 2000).

Susan Strange (1976; 1988) dedica maior atenção à concepção de autoridade política, a qual define como a capacidade de influenciar as regras por meio das quais ocorre a alocação de recursos materiais e imateriais. Nesse sentido, a autoridade política constitui o epicentro de qualquer sistema de economia política (GAIO & ARCHER, 2013; GAIO, 2012). Tal autoridade apresenta-se difusa, uma vez que não está restrita ao estado e suas instituições, sendo também encontrada em agentes do mercado (STRANGE, 1976; 1988). Nesse sentido, Underhill e Strange partilham um ponto de vista crítico relativamente à dicotomia público-privado ao advogarem que a autoridade política difusa é precisamente o que torna a ideia de uma bifurcação entre estado e mercado algo falacioso em termos práticos e teóricos<sup>5</sup>.

Nota-se um distanciamento entre o modelo observante (MOREIRA, 1996, p.9) de economia po-

3 Este trabalho, embora enfatize complementaridades entre os trabalhos de Underhill e Strange, não ignora algumas divergências entre os autores. Enquanto Strange (1996) advoga uma “retração do estado” frente às corporações transnacionais, Underhill (2000; 2001; 2003) argumenta que o aparato estatal é capaz de se adaptar às novas dinâmicas do mercado transnacional, não sofrendo, necessariamente, uma perda de autoridade política. A despeito dessa divergência, suas abordagens produzem uma útil articulação ao oferecerem perspectivas críticas e complementares relativamente ao neoliberalismo e à dicotomia público/privado.

4 Todos os excertos de textos citados neste trabalho que não se encontram originalmente em português são fruto da livre tradução por parte da presente autora.

5 Devido ao espaço limitado, este artigo não apresenta uma análise mais profunda e histórica acerca da gênese do mercado nas sociedades modernas. A autora, assim, recorreu à Susan Strange (1988; 1996) e Geoffrey Underhill (2000; 2001; 2003), que recuperam essa temática na conjuntura da globalização mais recente marcada pelo contexto do Consenso Neoliberal. Entretanto, autores de diferentes áreas das ciências sociais trazem relevantes abordagens acerca dessa questão, como, por exemplo, Polanyi (1944), Habermas (1962), Braudel (1979), Gramsci (1971), entre outros.

lítica – pregado pelas instituições internacionais e baseado na dicotomia público-privado característica do neoliberalismo – e os modelos observados nas mais diversas realidades sociais, que não obedecem às regras articuladas pelo primeiro (GAIO, 2014). Mediante uma leitura crítica relativamente à lógica dicotômica mencionada, a tarefa de compreender a economia política angolana e a inserção das construtoras brasileiras na mesma torna-se mais plausível.

Bayart (1991; 2009) permite-nos uma melhor apreensão relativamente à simbiose público-privado e às lutas políticas que ocorrem nos estados pós-coloniais africanos. O autor explica que esse padrão simbiótico é, na realidade, parte fundamental da gênese do estado, uma vez que constitui a base de um processo governativo que convencionou chamar de “políticas do ventre” (BAYART, 2009; 1991):

“(Em África), toda a arte de governar consiste na administração do jogo de facções de modo a dividir, dominar e garantir apoio sem ser controlado pelas mesmas (...). Nesse contexto (...), lutas faccionais não são apenas pela distribuição de status e poder. Elas também se dão pela distribuição de riqueza, ou, mais precisamente, pela possibilidade de acumulação primitiva” (BAYART, 1991, p. 41-42)

“As políticas do ventre são uma verdadeira questão de vida ou morte. Vida – caso o sujeito em questão seja bem sucedido ao garantir sua fatia do ‘bolo nacional’, sem sucumbir no seu empreendimento. Morte – (...) se o sujeito é emboscado ou derrotado por oponentes” (BAYART, 2009, p. 238).

Uma apreensão completa acerca das políticas do ventre deve contemplar não apenas a possibilidade de acumulação por meio do aparato estatal, mas também a existência de uma estratégia política segundo a qual a sobrevivência e sucesso do líder – *big man* – estão intrinsecamente relacionados à sua capacidade de distribuir recursos materiais e imateriais entre bases aliadas com o objetivo de preservar o *status quo* (BAYART, 2009, p. 242). Desse modo, recursos são distribuídos a partir de árduos processos de negociação nos quais os agentes com maior autoridade política exercem uma maior influência, estejam eles alocados na esfera pública e/ou no âmbito privado (STRANGE, 1976; 1988; BAYART, 1991).

Em contextos de luta acirrada por autoridade política, Tangri (1999) explica-nos que aquilo que se entende convencionalmente por setor público tende a se manter robusto, com capacidade de moldar o mercado de acordo com imperativos governativos. Essa governança resulta da rationale subjacente às políticas do ventre: o controle sobre a distribuição de recursos constitui condição essencial para a auto-preservação da elite governante, uma vez que permite a manutenção de bases aliadas e a desarticulação de *locus* opositores (GAIO, 2014). As reformas “pró-mercado” (1980-1990), por sua vez, não alterariam tais dinâmicas governativas. Essas reformas trazem novos atores (privados e transnacionais) para o cenário político africano, mas as regras centrais do jogo permanecem inalteradas (MÉDARD, 2007)<sup>6</sup>.

## O MPLA, sua governança e implicações para a economia política angolana.

Ao observarmos a economia política angolana em perspectiva histórica, é possível verificar, no nível legal ou formal, uma transição considerável relativamente ao modelo econômico adotado: desde uma plataforma marxista-leninista, durante os anos pós-independência (FERREIRA,

6 As privatizações, por exemplo, eram conduzidas com base na lógica do alinhamento político (HIBOU, 1999) – como ocorreu no caso angolano (GAIO, 2014). Ademais, esse setor privado emergente opera com base em lógicas muito similares as das elites governantes e adere às políticas do ventre como estratégia para o sucesso.

1995), até uma economia de mercado nos dias atuais. Contudo, uma análise mais profunda e que leve em consideração os resultados reais das reformas liberalizantes sugere certa reserva e distanciamento quanto ao modelo observante – neoliberal – de economia política.

Ao invés de se preocupar excessivamente com a alocação de Angola em algum modelo econômico pré-estabelecido, esta pesquisa volta-se para o papel do MPLA na economia política do país. O partido governante constitui fator central na compreensão da governança angolana, tendo sido designado na literatura enquanto um “partido-estado” (CHABAL, 2007, p. 3), dada a dificuldade em traçar uma distinção entre o partido e o estado. Epicentro da economia política angolana, o MPLA protege ferozmente sua autonomia governativa, especialmente frente a interesses externos no país – sejam eles oriundos de doadores tradicionais, parceiros emergentes, corporações transnacionais, entre outros (CHABAL, 2007; HODGES, 2007; MESSIANT, 2007).

Quando em contexto de instabilidade política, o partido demonstrou habilidade ímpar ao articular um empreendimento político de abrangência “supra-étnica” (CHABAL, 2007, p.5) e obteve sucesso ao exercer controle sobre diferentes regiões de Angola por meio de alianças embasadas na distribuição de recursos com vistas a alargar a base aliada e fragmentar opositores<sup>7</sup>. O caráter supra étnico seria um atrativo para os investidores estrangeiros, uma vez que é visto como um pilar de garantia para estabilidade política no longo prazo conforme afirmado por diferentes indivíduos entrevistados durante pesquisa de campo. A estabilidade política, desse modo, ganha prevalência, aos olhos do investidor, sobre inúmeras variáveis governativas – nomeadamente sobre os padrões de “boa” governança (GILPIN, 2001).

Birmingham (2002) alerta para uma histórica tendência presidencialista na estrutura do MPLA que, por sua vez, se reflete na organização do estado – é a partir da presidência que as metamorfoses governativas são pensadas ao longo do tempo. O setor do petróleo<sup>8</sup> configura um dos exemplos mais marcantes dessa tendência, com o surgimento, ainda na década de 1980, de um grupo de transnacionais petrolíferas que constituiria uma base empresarial emergente ligada diretamente à presidência do país (OLIVEIRA, 2007, p. 606). Tal base ganharia maior dimensão e complexidade, passando a incluir não apenas executivos estrangeiros, mas também militares e burocratas do núcleo do MPLA; sua composição dependeria do valor estratégico de cada membro para a preservação do *status quo*.

As chamadas reformas liberalizantes foram submetidas a um intenso controle e administração por parte do MPLA, que obteve sucesso ao manter o *status quo* no país ao longo da história. O capital privado penetra o país de acordo com as dinâmicas locais de governança, fortemente caracterizadas pelo poder presidencial e por lutas políticas constantes – mesmo após 2002 (ROQUE, 2011). O empreendimento privado prolifera-se, mas isso não leva, necessariamente a uma retração do poder partidário ou governamental sobre o mercado.

## Construtoras brasileiras em Angola: o caso da Odebrecht.

As principais construtoras brasileiras que verificamos em Angola desde o fim da guerra civil são: Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão (IPEA & BANCO MUNDIAL, 2011, p. 6). Enquanto as demais construtoras chegaram ao mercado angolano após o fim da

7 Um dos entrevistados para esta pesquisa, afirmou que Angola “não possui um governo tribal”, o que distinguiria positivamente de alguns pares regionais. Outro entrevistado afirmou que o país apresenta “o modelo que funciona” – demonstrando pouco interesse em avaliar condições específicas de governança. As transições políticas e econômicas das décadas de 1980 e 1990 tornariam ainda mais importante a expansão do poder e controle do partido governante via alocação estratégica de recursos entre vetores políticos que poderiam assegurar o *status quo* mesmo em meio a reformas liberalizantes (HODGES, 2007; CHABAL, 2007).

8 O setor petrolífero angolano possui uma gestão muito cuidadosa (OLIVEIRA, 2007). O FMI recomendou que a Nigéria, por exemplo, seguisse o exemplo de Angola na administração do setor petrolífero, reportando ao presidente mensalmente a gestão das atividades petrolíferas (FMI, 2014).



guerra civil, a Odebrecht<sup>9</sup> chegou a Angola na década de 1980 e permanece no país desde então. Após o fim da guerra civil, a empresa diversificou sua presença no país por meio do financiamento público bilateral Brasil-Angola, de contratos com o governo angolano e de parcerias com empresas locais (GAIO, 2014).

Em 1984, a Odebrecht iniciou seu primeiro projeto em Angola: a hidrelétrica de Capanda, localizada na província do Malanje. A barragem seria produto de um consórcio entre a empresa brasileira e a então companhia soviética Technopromoexport. O governo angolano, representado pelo Gamek (Cabinete de Aproveitamento do Médio Kwanza), seria a parte contratante do consórcio (ODEBRECHT, 2006). Conforme indicado pela pesquisa de campo, o convite para Odebrecht participar do consórcio deu-se por meio da empresa soviética e, no entanto, não teria sido suficiente para o engajamento da construtora brasileira em um projeto dessa envergadura.

De acordo com Emílio Odebrecht (2009a, p.13), o objetivo seria estabelecer em Angola uma presença mais duradoura e não apenas envolver-se em um projeto. Seguindo essa lógica, o fundador da empresa, Norberto Odebrecht, optou por transcender a mediação soviética e contatar diretamente o governo angolano. Estabelecendo uma relação baseada na mútua confiança e conhecimento entre as partes, a construtora brasileira organizou viagens para autoridades importantes do governo de Angola ao nordeste brasileiro com o objetivo de mostrar o sucesso da empresa na região.

Além dos obstáculos inerentes à situação de guerra civil em que se encontrava Angola, o desafio relativo ao financiamento de Capanda era o mais importante. Com as rendas petrolíferas absorvidas pela guerra, o governo local não apresentava capital para a hidrelétrica. A então União Soviética, por sua vez, havia reduzido as verbas prometidas para financiar o projeto em dois terços. A Odebrecht, então, assumiu a responsabilidade pelo levantamento dos fundos necessários para o empreendimento dada sua grande importância para o governo de Angola (ODEBRECHT, 2009b).

A construtora propôs ao governo brasileiro a articulação de um arranjo financeiro bilateral com Angola segundo o qual o Brasil disponibilizaria os fundos para a construção de Capanda e Angola pagaria o empréstimo por meio da exportação de petróleo para o Brasil – i.e., um empréstimo lastreado no petróleo. Ainda que inicialmente cético quanto à proposta devido a seu caráter pouco comum e à instabilidade em Angola, o governo brasileiro acabaria por aprovar o financiamento após algumas negociações (Odebrecht 2009b).

Durante seus primeiros anos, o projeto de Capanda empregaria cerca de 4.500 brasileiros – 96% do total de emprego gerado na época. Em 1992, tal percentual seria invertido: angolanos passariam responder por 96% do contingente empregado nas obras. A tendência de empregar mão de obra local permanece uma característica da empresa até os dias atuais (GAIO, 2012). A hidrelétrica foi concluída apenas em 2004 – a demora é atribuída, sobretudo, à guerra civil que assolou o país e, em especial, a província do Malanje, durante os anos em que se deu a implementação do projeto.

A noção de que Capanda constitui um empreendimento “inesquecível” – nas palavras de um dos entrevistados para esta pesquisa – e o marco inicial de uma relação de confiança mútua entre a Odebrecht e o governo angolano constitui unanimidade entre as fontes entrevistadas. Oficiais do governo de Angola repetidamente exaltam o quanto a empresa brasileira mostrou-se comprometida com o projeto da hidrelétrica, ressaltando que a construtora não abandonou o projeto a despeito das inúmeras dificuldades enfrentadas. Já funcionários da Odebrecht, assinalam que Capanda constitui uma referência fundamental para assegurar a inserção da empresa no mercado angolano, uma vez que o presidente José Eduardo dos Santos (JES)<sup>10</sup> não esquece os esforços empreendidos pela construtora à época.

9 Em 2016, a Odebrecht foi considerada a 13ª maior construtora mundial e a 7ª maior construtora no continente africano (ENR, 2016). Já relativamente ao ano de 2017, os rankings mundiais refletem a fragilização da empresa brasileira, que passou a ocupar a 60ª posição entre as maiores construtoras mundiais (ENR, 2017).

10 Em 23 de agosto de 2017, houve eleições gerais em Angola. Segundo resultados provisórios divulgados pela Comissão Nacional Eleitoral em 25 de agosto, o MPLA saiu vitorioso com pouco mais de 61% dos votos. Entretanto, JES irá afastar-se da presidência após 38 anos ocupando o cargo. João Lourenço será seu sucessor e tomará posse em 21 de setembro. Dada a tradição presidencialista do MPLA (BIRMINGHAM, 2002), a mudança na presidência deverá trazer alterações para o cenário político. Esta pesquisa, entretanto, trata da inserção da Odebrecht no regime estabelecido pela presidência de JES, sem abordar ou antecipar o futuro próximo de Angola.



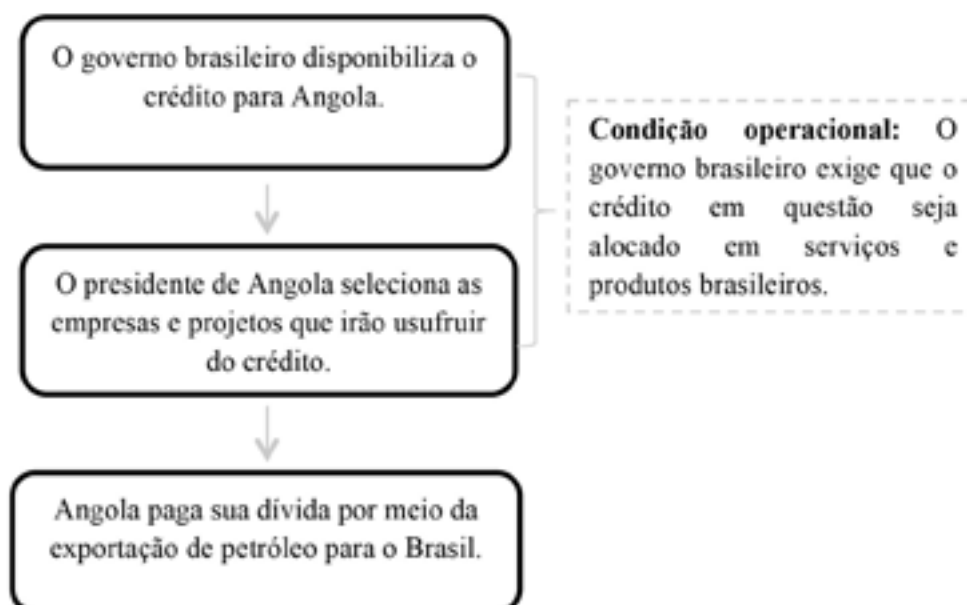
A atuação da Odebrecht durante os anos de guerra civil em Angola indica, primeiramente, a agência e a autoridade política que podem ser encontradas entre atores do mercado, como sustentado por Underhill (2000; 2001; 2003) e Strange (1976; 1988; 1996). O engajamento da empresa na esfera política na ocasião da construção de Capanda, seja no Brasil ou em Angola, mostrou-se fundamental para a realização do projeto idealizado pelo governo angolano, constituindo um exemplo de que estados e mercados não operam necessariamente com base em lógicas opostas ou dicotômicas.

Em segundo lugar, o comprometimento da Odebrecht com a construção de Capanda em plena guerra civil inseriu a empresa em uma base aliada e de confiança na perspectiva do governo. Estabeleceram-se, desse modo, os fundamentos para uma relação de confiança que perduraria no futuro. Esse aspecto é muito importante se levarmos em consideração o contexto governativo pautado pelas políticas do ventre (BAYART, 2009; 1991), uma vez que tal contexto implica uma distribuição de recursos que obedece à lógica da luta pelo poder, isto é, recursos serão alocados segundo o alinhamento político e à fiabilidade desse alinhamento.

O pós-guerra civil é marcado pelas políticas de reconstrução e constitui um terreno fértil para as construtoras brasileiras em Angola. Frequentemente, companhias estrangeiras que chegam ao país nessa conjuntura contam com algum sistema de financiamento acordado com seus governos de origem ou em âmbito bilateral com o objetivo de assegurar o sucesso de seus empreendimentos, sendo o caso das empresas chinesas o mais emblemático (CORKIN, 2013). No caso brasileiro, o suporte financeiro providenciado pelas linhas de crédito bilaterais Brasil-Angola é apontado como muito relevante em diversas entrevistas conduzidas no âmbito desta pesquisa.

A estrutura de financiamento acordada entre Brasil e Angola (Figura 1) pauta-se, em grande medida, pelo arranjo articulado para Capanda na década de 1980:

**Figura 1 – Estrutura dos financiamentos Brasil-Angola**



Fonte: Elaboração própria com base em dados recolhidos frente representantes de bancos públicos brasileiros e empresários brasileiros durante pesquisa de campo nos anos de 2010 e 2014.

Esse financiamento está contextualizado sob alguns princípios atribuídos às práticas da CSS, como, por exemplo, a noção de não-intervenção em assuntos domésticos e de governança, bem como o

respeito fundamental à soberania (AYLLÓN, 2009; LEITE, 2010). Tais aspectos cooperativos foram apontados como essenciais pelo governo de Angola durante a pesquisa de campo, uma vez que, como já mencionado, o MPLA tem como característica marcante a preservação de sua autonomia governativa frente às parcerias internacionais (CHABAL, 2007; HODGES, 2007)<sup>11</sup>.

Entre 2002 e 2014, os créditos negociados entre Brasil e Angola atingiram cerca de US\$ 8 bilhões de acordo com dados recolhidos em pesquisa de campo frente ao governo brasileiro e ao governo angolano. Adicionalmente, tais dados indicam que o setor da construção absorveu cerca de 95% deste montante, não havendo clareza relativamente aos restantes 5%. O Brasil não possui autonomia na distribuição desses recursos segundo informações fornecidas por representantes do governo brasileiro e por empresários brasileiros. A prerrogativa dessa seleção recai, em última instância, sobre a presidência de Angola. De acordo com a escolha de JES, o crédito bilateral destinado ao setor da construção fica assim distribuído entre as construtoras brasileiras no país: 70,8% para a Odebrecht, 11,6% para a Queiroz Galvão, 9,2% para a Andrade Gutierrez e 7,7% para a Camargo Correa<sup>12</sup>.

A presidência angolana aloca para a Odebrecht uma parcela considerável de financiamento público, assegurando o lugar da empresa nas políticas de reconstrução<sup>13</sup>. O papel central atribuído ao presidente angolano na alocação desses recursos remete-nos à figura do *big man* africano (BAYART, 2009). Esse líder seria o responsável pela alocação de recursos estratégicos entre aliados mais próximos – nesse caso, a Odebrecht. Entretanto, embora JES preserve o caráter do empreendedor político (WEBER, 1919; COMPAGNON, 2012) inerente ao *big man*, ele não se apresenta enquanto um líder autodestrutivo, isto é, ele não provoca a erosão da estrutura ou dos recursos que geram seu próprio poder<sup>14</sup>.

A construtora apresenta uma variada gama de projetos em Angola, com uma presença transversal em termos setoriais e geográficos (ODEBRECHT, 2014). A empresa brasileira constitui o maior empregador privado no país, gerando 15 mil postos de trabalho, dos quais 95% são preenchidos por mão de obra local. Atualmente, a Odebrecht é responsável por três grandes projetos que são respaldados pelo financiamento bilateral Brasil-Angola: a hidrelétrica de Laúca, a hidrelétrica de Cambambe e o projeto habitacional do Zango.

Segundo informações recolhidas frente a representantes do governo angolano, as hidrelétricas foram delegadas a Odebrecht devido à experiência de Capanda, considerada uma referência de confiança. Laúca consiste em um projeto de energia muito relevante em Angola devido à sua dimensão e capacidade. A barragem deve ser concluída ainda em 2017<sup>15</sup> e, segundo dados recolhidos frente a responsáveis pelo projeto, a barragem deve cobrir 80% da necessidade industrial de energia em Angola. Já Cambambe foi originalmente construída pelos portugueses no período colonial e agora a Odebrecht é a responsável pela modernização e expansão da capacidade da hidrelétrica – originalmente, a hidrelétrica gerava 180 MW e, com as novas obras, passou a gerar 960 MW<sup>16</sup>.

11 O governo brasileiro exige que os serviços e insumos contratados no âmbito do acordo sejam todos de origem brasileira – o que deixa alguns representantes da Odebrecht insatisfeitos, uma vez que adquirir insumos da China, por exemplo, seria mais vantajoso e competitivo segundo suas manifestações durante as entrevistas.

12 Estimativa com base em dados fornecidos pelos BNDES, pesquisa de campo em Angola e Carvalho (2016). É importante reconhecer a falta de transparência relativamente ao fluxo de financiamento Brasil-Angola. Os dados oficiais do BNDES frequentemente colidem com dados obtidos frente à sociedade civil angolana, ao governo angolano ou mesmo frente a funcionários do governo brasileiro.

13 Segundo informações de um representante da Odebrecht em Angola, as demais construtoras usufruem de fatias residuais do crédito devido à boa relação de JES com o ex-presidente Lula. Conforme indicado pelo representante da empresa, ainda que a Odebrecht tenha assegurada sua posição no mercado mediante sua histórica atuação no regime angolano, o ex-presidente brasileiro buscou estreitar laços com a presidência de Angola e tentar abrir mercado para as demais construtoras brasileiras. Ainda assim, JES mantém a Odebrecht em posição privilegiada nessa distribuição.

14 Eventuais ineficiências nos projetos delegados à Odebrecht produzem consequências em termos de alocação futura de recursos, utilizando-se o Executivo angolano da competição entre próprias construtoras brasileiras ou, em casos mais graves, da concorrência chinesa conforme informado por entrevistados no governo de Angola e de empresas brasileiras.

15 A barragem de Laúca foi inaugurada em 4 de agosto de 2017 por JES – por enquanto, a hidrelétrica ainda não opera com a capacidade total. Ver mais informações em: <http://www.governo.gov.ao/VerNoticia.aspx?id=33227>.

16 A modernização da barragem de Cambambe foi inaugurada em 29 de junho de 2017. Para mais informações, ver: <http://www.dn.pt/lusa/interior/vice-presidente-angolano-inaugura-central-eletrica-de-cambambe-que-beneficia-oito-milhoes-de-pessoas-8601246.html>

O projeto habitacional do Zango localiza-se na periferia de Luanda e foi idealizado pelo governo angolano tendo em vista habitações de baixa renda e populações que foram alvo de processos de desalojamento pelo próprio governo. O Zango tem sido implementado e expandido sucessivamente desde 2002 e conta com a participação de diferentes construtoras, com destaque para empresas chinesas e para a Odebrecht – que implementa cerca de 50% do projeto. Os clientes da Odebrecht no Zango são representados por duas instituições governamentais angolanas: o Ministério da Construção e o Gabinete de Obras Especiais da presidência (GOE)<sup>17</sup>. A construtora brasileira integra, assim, um grupo muito restrito de empresas que possuem contratos com o GOE, uma vez que o gabinete está encarregado de projetos sigilosos e seus prestadores de serviço são escolhidos com base no critério da confiança, conforme indicado por representantes governamentais angolanos.

Ainda que o financiamento bilateral seja de grande valor estratégico para Odebrecht em Angola, a empresa possui projetos em parceria com empresas locais e com o governo que não estão vinculados a tais recursos. Desde o fim da guerra civil, a construtora expandiu sua presença enquanto investidora em Angola, tendo institucionalizado, em 2012, o *Odebrecht Africa Fund* (OAF). O OAF é um fundo focado principalmente no mercado angolano e foi concebido tendo em vista projetos da Odebrecht em setores para além da construção e engenharia, como bioenergia, distribuição alimentícia, entretenimento, petróleo, diamantes, entre outros (ODEBRECHT, 2014). Essa diversificação é possível mediante o histórico da empresa no país, que permitiu a articulação de diversas parcerias com o governo desde a década de 1990 e, atualmente, também com empresários angolanos locais – a associação com uma empresa local é indispensável para a atuação dos investidores no país enquanto parte do processo de angolanização econômica, como verificado na pesquisa de campo.

A constituição da Companhia de Bioenergia de Angola (Biocom) é um bom ponto de partida para compreendermos esse processo. De acordo com dados obtidos em pesquisa de campo, a sua implementação começou em 2012. Localizada na província do Malanje, a Biocom tem por objetivo produzir açúcar, etanol e exportar energia a partir do cultivo em larga-escala de cana de açúcar. A iniciativa abrange uma área de 70 mil hectares e movimenta um investimento de US\$ 1,27 bilhão. Trata-se de uma empresa de direito angolano e sua composição acionária é a seguinte: Odebrecht (40%), Cochán (40%) e Sonangol (20%). A Sonangol é a estatal angolana de petróleo e sua presença em negócios relacionados à energia é comum. A Cochán, por sua vez, é uma empresa privada angolana com uma presença muito diversificada no mercado do país. Seu presidente é Leopoldino Fragoso do Nascimento, comumente conhecido por General Dino – parte de uma base político-econômica aliada ao MPLA e estratégica para a presidência de Angola.

A Cochán, nesse sentido, constitui um ator-chave na economia política angolana do pós-guerra civil ao desempenhar duas funções em simultâneo. Primeiramente, é assegurado um parceiro local angolano em um grande empreendimento enquadrando-se no processo de angolanização, isto é, garantir que os angolanos não percam controle da economia do país frente ao fluxo de capital estrangeiro. Em segundo lugar, se garante que esse parceiro seja um ator-chave, ou seja, alguém de valor estratégico para o regime – no caso, o general Dino. Esse valor dá-se porque é parte integrante da base aliada e porque se trata de ex-general combatente da guerra que deve ser recompensado pelo partido em tempos de bonança econômica para o bem da manutenção da estabilidade e do *status quo* (GAIO, 2014).

A rede de varejo alimentar Nosso Super é outro exemplo da ação investidora da Odebrecht em Angola sob a égide do OAF. A rede de supermercados, com representação em todas as províncias angolanas, foi inaugurada em 2007 e é resultado de mais uma parceria entre a Odebrecht e o governo de Angola. De acordo com um representante da empresa entrevistado para esta pesquisa, a empresa brasileira foi

---

17 Trata-se de gabinete diretamente subordinado a JES que comanda projetos sigilosos e considerados estratégicos para a reconstrução nacional, conforme informado por representante do governo de Angola.

responsável por estruturar a rede de varejo, mas, uma vez estruturada, o governo planejava administrá-la com eventual auxílio da Odebrecht. Contudo, o estado enfrentou inúmeros desafios ao tentar gerir a rede e, em 2011, decidiu que a empresa brasileira ficaria a cargo da administração sob uma concessão pública válida por 35 anos renováveis.

## Renovando as credenciais frente ao governo

Segundo Norberto Odebrecht (2011, p. 43; grifo do autor), “a Empresa **somente sobreviverá** enquanto **satisfazer seus Clientes**”. O fundador da construtora (ODEBRECHT, 2011, p. 43) acrescenta que “o Cliente satisfeito é o fundamento da existência da Organização Odebrecht” (ODEBRECHT, 2011, p. 43). Satisfazer o cliente, ou, no caso, o governo angolano, implica uma atividade dinâmica, uma vez que, com o passar do tempo, as necessidades ou prioridades desse cliente podem mudar. Certamente, há uma mudança significativa de contexto a partir de 2002, que consiste no fim da guerra. A mudança traz consigo uma nova agenda, que passa a ter no seu topo a reconstrução nacional. Paralelamente, há a multiplicação de atores empresariais no mercado angolano, com destaque para as estatais chinesas. Nessa conjuntura, a Odebrecht precisa renovar suas credenciais frente ao cliente (estado), ainda que tais credenciais continuem a ter como pilar fundamental a construção da barragem de Capanda.

O principal fator destacado pelo governo de Angola relativo ao comprometimento da Odebrecht nessa nova conjuntura estaria relacionado ao âmbito da chamada angolanização e se divide em duas esferas distintas, mas complementares entre si. A primeira delas é mais óbvia e diz respeito à empregabilidade local, incluindo a formação de mão-de-obra não qualificada. De maneira geral, a empresa possui 15 mil funcionários em Angola, dos quais 95% são angolanos e ocupam cargos mais técnicos e também posições mais altas.

A segunda esfera por meio da qual a Odebrecht insere-se na pauta da angolanização seria a constituição de parcerias locais, sejam elas com o estado ou com empresas privadas angolanas, como já demonstrado neste artigo. As parcerias locais devem envolver a garantia de capital angolano em dado empreendimento e são muito importantes para o governo, como apontam diversos entrevistados. Um deles, de nacionalidade angolana, foi enfático e também provocativo ao considerar o alto grau de enraizamento do grupo brasileiro na economia local: “Mas a Odebrecht é angolana, não? Possui muitos negócios estratégicos com o governo em Angola, não deixará o país em hipótese alguma.”

O cliente mudou, mas o cliente permanece o mesmo – o paradoxo é real. A despeito de algumas mudanças de prioridades e do surgimento de uma agenda de reconstrução, a luta pela manutenção do poder mantém-se e, portanto, é preservada a influência do partido governante sobre o mercado. Um representante da Odebrecht explica que a autonomia governativa do país segue protegida, indicando que o governo angolano é extremamente defensivo relativamente à “exploração” por parte de atores estrangeiros. Diversos membros do governo, por sua vez, reafirmam que quaisquer tentativas de intervenção estrangeira nos assuntos internos são prontamente neutralizadas em Angola.

O mesmo representante da Odebrecht defende que a dicotomia público/privado não tem lugar no país devido, em grande parte, ao modo como a guerra civil terminou. A fonte explica que a guerra não terminou por meio de uma negociação, mas sim por meio de uma vitória militar do MPLA sobre seu rival. Nesse sentido, o partido governante carrega consigo o “trunfo da paz” – apesar da mesma ter sido alcançada por meio da guerra. Tal conjuntura marcaria profundamente o processo de reconstrução pós-guerra, uma vez que a existência do estado angolano e sua sobrevivência são entendidos pela elite governante como conquista do partido governante. Constrói-se, assim, a noção de que “o MPLA é o dono do estado” nas palavras do entrevistado.

A Odebrecht mostra-se, ainda, preocupada com as diferentes preferências que coexistem dentro do MPLA relativamente aos parceiros externos na reconstrução angolana, indicando que importantes correntes do partido possuem preferências bem definidas relativamente à China e utilizam sua influência partidária para favorecer empresas chinesas. Em se tratando de mercado informado pelas políticas do ventre (BAYART, 2009; 1991) sob a estrutura governativa do partido-estado, cada grupo de empresas busca traçar sua rede de contatos e suporte dentro dessa conjuntura política pré-existente. No caso da Odebrecht, o principal canal de influência política é a própria presidência de Angola sob o regime de JES.

## Considerações finais

Este trabalho abordou a inserção da Odebrecht em Angola sob o contexto da economia política local, analisando o modo pelo qual dinâmicas governativas locais moldam a interação entre público e privado no país. O artigo buscou compreender o engajamento do conglomerado brasileiro na economia política angolana, apreendendo de que modo a empresa cultivou estratégicas relações com o governo de Angola e se tornou parte relevante da governança angolana.

A despeito de eventuais mudanças no modelo econômico formalmente adotado em Angola, foi possível observar que as dinâmicas governativas guardam alguma continuidade ao longo do tempo, indicando grande capacidade adaptativa durante transições. Mostrou-se mais produtivo, desse modo, analisar o protagonismo do partido governante enquanto epicentro da economia política angolana. O MPLA, nesse sentido, demonstrou grande habilidade ao manter o *status quo* no país mesmo em momentos de transições políticas e econômicas por meio de um controle constante sobre os recursos e as oportunidades de negócio Angola.

A pesquisa analisou as estratégias governativas do MPLA à luz da noção das políticas do ventre (BAYART, 2009), segundo a qual a alocação de recursos obedece a negociações inerentes à luta pelo poder. O “partido-estado” (CHABAL, 2007, p. 3) dominou essas negociações enquanto manteve uma autonomia governativa frente à comunidade internacional atípica no contexto africano. A governança do MPLA implica uma distância em relação ao modelo observante (MOREIRA, 1996) de economia política – o neoliberalismo. Isso porque evidencia-se a falácia da dicotomia público-privado, já apontada tanto por Underhill (2000; 2001; 2003) quanto por Strange (1976; 1988; 1996). Nesse contexto, o mercado mostra-se enquanto uma esfera de ação eminentemente política e a atuação de transnacionais no país encontra-se intrinsecamente ligada à agenda e ao escrutínio do partido governante.

Nesse sentido, a Odebrecht engajou-se no cenário angolano por meio de ações deliberadamente políticas com o objetivo de cativar a confiança do MPLA – o “cliente” – sob um contexto de luta ferrenha pelo poder. A empresa inseriu-se em Angola de acordo com as dinâmicas governativas locais. O caso da construtora em Angola não pode ser compreendido por meio de uma lógica binária estado/mercado. A *rationale* da empresa, fundamentalmente política, foi articulada por um empresário – o que nos mostra que o mercado constitui *locus* muito relevante de autoridade política (STRANGE, 1988; 1996; UNDERHILL, 2000)<sup>18</sup>.

É possível verificar, ainda, que a necessidade de satisfazer “clientes” aplica-se tanto a JES – especialmente se levarmos em consideração seu caráter de empreendedor político (WEBER, 1919; COMPAGNON, 2012) – quanto à construtora. A sobrevivência e perpetuação de ambos, o *business man* da

---

18 Ainda que este artigo tenha abordado em específico a experiência da Odebrecht sob o contexto da economia política angolana, é interessante questionar a concepção de que a postura da empresa ao buscar autoridade política (STRANGE, 1988; UNDERHILL, 2000) constituiria uma exceção no mercado, pois esse seria, segundo tal suposição, apolítico no geral. Durante a pesquisa de campo, foram entrevistados representantes de diferentes corporações transnacionais, oriundas de diversos países, que apresentam atividades em Angola. Nenhum representante mostrou-se avesso ao engajamento político necessário para obter sucesso no mercado angolano. Ademais, frequentemente ressaltaram que o envolvimento na seara política constitui estratégia transversal aos mais variados países em que atuam independentemente do grau de desenvolvimento atribuído.



Odebrecht e o *big man* de Angola, dependem da satisfação de seus respectivos “clientes”. Nenhum dos dois irá hesitar em influenciar a alocação de recursos de acordo com as suas necessidades e estratégias políticas. Em um contexto no qual público e privado são não apenas muito semelhantes entre si, mas também co-constituintes, o relacionamento entre o governo angolano e a Odebrecht seguiria tal padrão, sendo caracterizado pela parceria, confiança mútua e simbiose.

## Referências bibliográficas

- ALENCASTRO, M. Odebrecht em Angola, fim do império. *Folha de S. Paulo*, 21 ago. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/mathias-alencastro/2017/08/1911537-odebrecht-em-angola-fim-do-imperio.shtml>. Acesso em: 22 ago. 2017.
- AYLLÓN, B. *Cooperación sur-sur: innovación y transformación em la cooperación internacional*. 2009. Disponível em: <http://www.fundacioncarolina.es/es-EES/nombrespropios/Documents/NPBAyll%C3%B3n0912.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2015.
- BAYART, J.F. *The state in Africa: the politics of the belly*. Michigan: Polity, 2009.
- \_\_\_\_\_. The State. In: YOUNG, T. (Ed.). *Readings in African politics*. Oxford: James Currey, 1991, pp. 40-44.
- BIRMINGHAM, D. Angola. In: CHABAL, P. (Ed.). *A history of postcolonial lusophone Africa*. Indiana: Indiana University Press, 2002, pp. 137 – 184.
- BRAUDEL, F. *Civilization and capitalism, 15th-18th century: the wheels of commerce*. Vol.2. Londres: Fontana Press, 1979.
- CARVALHO, C. R. *Causas e reflexões da actual crise económica e financeira de Angola*. Benguela, 19 de maio de 2016.
- CHABAL, P. E Pluribus Unum: transitions in Angola. In: CHABAL, P.; VIDAL, N. *Angola: the weight of history*. London: Hurst & Company, 2007, pp. 1-18.
- COHEN, B. *International political economy: an intellectual history*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- COMPAGNON, D. The model of the political entrepreneur. In: BACH, D.; GAZIBO, M. (Eds.). *Neopatrimonialism in Africa and beyond*. Oxon: Routledge, 2012, pp. 46-57.
- CORKIN, L. *Unconverging african agency: Angola’s management of China’s credit lines*. Inglaterra: Ashgate, 2013.
- ENR (ENGINEERING NEWS-RECORD). *The top 250*. 2016. Disponível em: [http://www.enr.com/ext/resources/Issues/National\\_Issues/2016/August-2016/29-Aug/ENR0822-0829\\_Top250IntCon.pdf](http://www.enr.com/ext/resources/Issues/National_Issues/2016/August-2016/29-Aug/ENR0822-0829_Top250IntCon.pdf). Acesso em: 20 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. *The top 250*. 2017. Disponível em: <http://www.enr.com/toplists/2017-Top-250-Global-Contractors-1>. Acesso em: 22 ago. 2017.
- FERREIRA, M. La reconversion Économique de la nomenclatura pétrolière. *Politique Africaine*, n. 57, pp. 13-25, 1995.
- GAIO, C. Você imaginou. Nós construímos. Estado, mercado e a participação brasileira na recuperação da infra-estrutura angolana. *Observador On-line*, v.7, n.8, pp. 1-55, 2012.
- \_\_\_\_\_. *O público, o privado e a economia política angolana: um estudo sobre a inserção das construtoras brasileiras em Angola*. Dissertação (Mestrado em Estudos Africanos) - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, 2014.



- GAIO, G.; ARCHER, P. Correa versus Chevron-Texaco: petróleo e política no Equador. *Observador On-line*, v.8, n.12, pp. 1-23, 2013.
- GILPIN, R. *Global Political Economy: understanding the international economic order*. New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- GRAMSCI, A. *Selections of prison's notebooks*. New York: International Publishers, 1971.
- HABERMAS, J. *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Massachusetts: MIT Press, 1962.
- HIBOU, B. The social capital of the State as an agent of deception or the ruses of economic intelligence. In: BAYART, J.F.; ELLIS, S.; HIBOU, B. *The criminalization of the state in Africa*. Oxford: James Currey, 1999, pp. 69-113.
- HODGES, T. The economic foundations of the neopatrimonial state. In: CHABAL, P.; VIDAL, N. *Angola: the weight of history*. London: Hurst & Company, 2007, pp. 175-199.
- FMI. *Nigeria: 2013 Article IV consultation – staff report; press release and statement by the executive director for Nigeria*. 2014. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14103.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2014.
- IPEA; BANCO MUNDIAL. *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana, parceria Sul-Sul para o desenvolvimento*. 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/africa-brazil-bridging-final-PORT.pdf>. Acesso em: 2 maio 2012.
- LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual. *Boletim Mundorama*, 15 jun. 2010. 2010. Disponível em: <http://mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iara-costa-leite/>. Acesso em: 6 out. 2014.
- MÉDARD, J.F. Nouveaux Acteurs Sociaux, Permanence et Renouveau du Clientélisme Politique en Afrique Sub-saharienne. *Cadernos de Estudos Africanos*, v.13, n.14, pp. 11-26, 2007.
- MESSIANT, C. The mutation of hegemonic domination: multiparty politics without democracy. In: CHABAL, P.; VIDAL, N. *Angola: the weight of history*. London: Hurst & Company, 2007, pp. 93-123.
- MOREIRA, A. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Almedina, 1996.
- ODEBRECHT, E. 25 anos de aliança. In: ODEBRECHT. *O Futuro em construção: Odebrecht e Angola, 25 anos de parceria*. Angola: Versal Editores, 2009a, pp. 12-13.
- ODEBRECHT, N. *Sobreviver, crescer e perpetuar: tecnologia empresarial Odebrecht*. Vol. 1. Salvador: Fundação Odebrecht, 1983, 11ª ed. (2011).
- ODEBRECHT. *Segunda fase de Capanda*. 2006. Disponível em: <http://www.odebrecht.com/sala-imprensa/noticias/noticia-detalhes/segunda-fase-capanda-0>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. *O Futuro em construção: Odebrecht e Angola, 25 anos de parceria*. Angola: Versal Editores, 2009b.
- \_\_\_\_\_. *Odebrecht 2012: relatório de actividades*. 2012. Disponível em: <http://www.odebrecht.com.br/publicacoes/relatorios-anuais>. Acesso em: 25 maio 2013.
- \_\_\_\_\_. *Crescimento sustentável*. 2013. Disponível em: [http://www.odebrecht.com/sites/default/files/RA\\_Odebrecht\\_2013\\_pt1.pdf](http://www.odebrecht.com/sites/default/files/RA_Odebrecht_2013_pt1.pdf). Acesso em: 05 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Business Investments Funds: Africa Fund*. 2014. Disponível em: <http://www.odebrecht.com.br/en/businesses/investment-funds/africa-fund>. Acesso em: 05 Ago. 2014.
- OLIVEIRA, R. S. Business Success, Angola-Style: Postcolonial politics and the rise and rise of Sonangol. *Journal of Modern African Studies*, v.45, n.4, pp. 595-619, 2007.
- POLANYI, K. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press, 1944, 2ª ed. (2001).
- RAVENHILL, J. The study of global political economy. In: RAVENHILL, J. (Ed.). *Global Political Economy*. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 3-29.

- ROQUE, P. Angola: parallel governments, oil and neopatrimonial system reproduction. Institute for Security Studies: *Situation Report*, 6 jun. 2011.
- SILVEIRA, V. Região é prioritária para construtoras brasileiras. *Jornal Valor Econômico*, 21 nov. 2011. Disponível em: <http://www.valor.com.br/impreso/construcao-e-engenharia/regiao-e-prioritaria-para-construtoras-brasileiras>. Acesso em: 04 ago. 2014.
- SARAIVA, J. F. S. *África parceira do Brasil Atlântico*: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- STRANGE, S. 1976. The study of transnational relations. *International Affairs*, v.52, n.3, pp. 333-345, 1976.
- \_\_\_\_\_. *States and markets*: an introduction to international political economy. New York: Basil Blackwell, 1988.
- \_\_\_\_\_. *The retreat of the state*: the diffusion of power in the world economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- TANGRI, R. *The politics of patronage in Africa*: parastatals, privatization and private enterprise. Oxford: James Currey, 1999.
- TAYLOR, I. China's oil diplomacy in Africa. *International Affairs*, v.85, n.2, pp. 937-959, 2006.
- UNCTAD. *South-South Cooperation*: Africa and the new forms of development partnerships. 2010. Disponível em: [http://unctad.org/en/Docs/tdb57d2\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/tdb57d2_en.pdf). Acesso em: 10 Jun. 2017.
- UNDERHILL, G. State, market and global political economy: genealogy of an (inter-?) discipline. *International Affairs*, v.76, n.4, pp. 805-824, 2000.
- \_\_\_\_\_. *States, markets and governance*: private interests, the public good and the democratic process. In: Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2001.
- \_\_\_\_\_. States, markets and governance for emerging market economies: private interests, the public good and the legitimacy of the development process. *International Affairs*, v.79, n.4, pp. 663-689, 2003.
- VISENTINI, P. *A relação Brasil-África*: prestígio, cooperação ou negócios? Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
- WEBER, M. *Politics as vocation*. 1919. Disponível em: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/ethos/Weber-vocation.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2014.
- WILLIAMSON, J. *What does Washington mean by policy reform?*. 1990. Disponível em: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>. Acesso em: 19 jan. 2013.

# Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro

## Bridges or walls? The different actions of the administrations of Lula da Silva, Dilma Rousseff and Michel Temer regarding the international migrations towards the Brazilian territory

**ROBERTO RODOLFO GEORG UEBEL** | roberto.uebel@ufrgs.br

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Cultura Política, Estado e Relações Internacionais - CESPRI/UFRGS. Bolsista Demanda Social da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

**SONIA RANINCHESKI** | ranincheski.s@gmail.com

Doutora em Ciências Sociais-Estudos Comparados sobre as Américas (UnB). Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora e Líder do Grupo de Pesquisa em Cultura Política, Estado e Relações Internacionais - CESPRI/UFRGS.

**Recebimento do artigo** Junho de 2017 | **Aceite** Julho de 2017

**Resumo** Este estudo está centrado nos três governos recentes do Brasil: Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016, destituída de forma irregular) e Michel Temer (2016 até o presente) e analisa as diferentes ações e agências empregadas pelo Estado Brasileiro durante estes três distintos governos em relação aos novos fluxos migratórios internacionais com destino ao território brasileiro, especialmente aqueles advindos da América Latina, Caribe e África. Observou-se diferentes ações tomadas pelos governos analisados no trato das questões imigratórias e de refúgio, levando à inferência dos resultados o seguinte: a construção de muros (simbólicos) para grupos de determinados países, e a construção de pontes (tanto físicas como simbólicas) que facilitaram a entrada de migrantes (econômicos e refugiados) de outras nações, de acordo com as visões programáticas de cada governo, traduzidas na ação do Estado; incluindo-se também a resignificação das fronteiras brasileiras, especialmente as terrestres, por onde ingressou a maior parte destas migrações. Por fim, o estudo soma elementos-chave à discussão da política externa brasileira contemporânea, tais como fronteiras, segurança e defesa, geopolítica e integração regional. **Palavras-Chave** Migrações internacionais. Fronteiras. Lula da Silva. Dilma Rousseff. Michel Temer.

**Abstract** This study focuses on the three recent governments of Brazil: Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016, irregularly impeached) and Michel Temer (2016 up to the present) and analyses the different actions and agencies employed by the Brazilian State during these three different governments regarding the new international migratory flows toward the Brazilian territory, especially those coming from Latin America, the Caribbean and Africa. It was observed different actions

taken by the governments analysed in the treatment of immigration and refugee issues, leading to the inference of results as follows: the construction of walls (symbolic) for groups of certain countries, and the construction of bridges (both physical and symbolic) that facilitated the entry of migrants (economic and refugees) from other nations, according to the programmatic views of each government, translated into the State action; including the re-signification of the Brazilian borders, especially the terrestrial ones, through which most of these migrations entered. Finally, the study adds key elements to the discussion of contemporary Brazilian foreign policy, such as borders, security and defence, geopolitics and regional integration. **Keywords** International migrations. Borders. Lula da Silva. Dilma Rousseff. Michel Temer.

## Introdução

As migrações internacionais para o Brasil sempre tiveram destaque nas produções acadêmicas e pesquisas científicas de áreas do conhecimento como a Antropologia, Demografia, Geografia e Sociologia. Entretanto, desde o florescimento das Relações Internacionais como disciplina na academia brasileira, este tema recebera pouco vulto, salvo as contribuições de Cervo (1995), Lesser e Sanematsu (1995) e Danese (1999).

Neste ínterim, especialmente a partir da redemocratização do país e com as suas primeiras eleições diretas na década de 1990, questões ligadas à política externa brasileira – como uma agenda de governo – ganharam evidência pelos acadêmicos e estudiosos de Diplomacia e Relações Internacionais; dentre estas questões, ressurge, então, o papel das migrações na constituição do “moderno Estado brasileiro” (AMORIM, 2009).

Dentre os processos ocorridos com a consolidação institucional e social da Democracia brasileira nos anos que sucederam à eleição de Tancredo Neves, chamamos a atenção, portanto, ao aumento dos fluxos imigratórios e a concomitante retomada de uma agenda sobre as migrações nos planos governamentais, nomeadamente a partir do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). Este aumento dos fluxos migratórios internacionais com direção ao Brasil, observado inclusive por autores internacionalistas como Faria (2015) e Moreira (2015), comportou também, durante os governos que se pospuseram à administração Cardoso – Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer -, uma reorientação na política externa brasileira, com rupturas e continuidades (SILVA, 2010; ALBANUS, 2015).

Assim, conforme aponta Uebel (2017), o Brasil registrou dois *booms* imigratórios recentemente, no ano de 2010 e no biênio de 2013-2014 e um declínio após a crise política e econômica de 2015, o que nos levou à indagação: quais as repercussões destes fenômenos na agenda de Relações Internacionais e do próprio governo do Brasil?

Nesse sentido, observou-se diferentes ações tomadas pelos três governos supracitados no trato das questões imigratórias e de refúgio, levando à inferência dos resultados o seguinte: a construção de muros (simbólicos) para grupos de determinados países, e a construção de pontes (tanto físicas como simbólicas) que facilitaram a entrada de migrantes (econômicos e refugiados) de outras nações, de acordo com as visões programáticas de cada governo, traduzidas na ação do Estado; incluindo-se também a ressignificação das fronteiras brasileiras, especialmente as terrestres, por onde ingressou a maior parte destas migrações.

Como abordagem metodológica, este estudo utiliza a cartografia temática (RÉSEAU MIGREURO, 2012; WENDEN; BENOÎT-GUYOD, 2016), análise das redes migratórias, legislação migratória e os dados oficiais governamentais de imigração, bem como a análise do discurso dos três presidentes e seus respectivos chanceleres, para mapear e identificar estes muros e pontes para os migrantes internacionais e refugiados no Brasil.

A estrutura do artigo está dividida em cinco seções sucintas, além desta introdução e das considerações finais, a saber:

- i. A seção um faz uma apresentação do panorama imigratório do Brasil, utilizando a citada cartografia temática como método de análise, além de discorrer brevemente sobre os dois booms imigratórios, apresentando, assim, a justificativa desta pesquisa com as suas repercussões às Relações Internacionais.
- ii. Nas seções dois, três e quatro, analisaremos separadamente e respectivamente as políticas e agendas governamentais das administrações democráticas de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) e contestada de Michel Temer (2016-até o presente)<sup>1</sup>, com foco em três itens: discurso sobre migrações; discurso sobre território brasileiro e Brasil; e agenda: PEB, Fronteiras, Segurança e Defesa, Geopolítica e Integração Regional.
- iii. Por fim, na seção cinco, dedicada à análise dos resultados, procederemos com a discussão final analítica baseada em três pontos: a construção de muros (simbólicos) para grupos de determinados países; a construção de pontes (tanto físicas como simbólicas) que facilitaram a entrada de migrantes (econômicos e refugiados) de outras nações, de acordo com as visões programáticas de cada governo; e a ressignificação das fronteiras brasileiras, especialmente as terrestres, por onde ingressou a maior parte destas migrações.

Ademais, concluiremos o trabalho com a análise da diferenciação dada – pelos três governos – em relação ao termo “território brasileiro” e Brasil, ao passo em que o território do país também é ponto intermediário e de conexão nas rotas migratórias internacionais e inter-regionais.

Por fim, o estudo soma elementos-chave à discussão da política externa brasileira contemporânea, tais como fronteiras, segurança e defesa, geopolítica e integração regional, sendo um ponto de conexão entre as migrações internacionais e as Relações Internacionais neste caótico cenário geopolítico global (VIZENTINI, 2015) e, porque não, nacional.

## Dois *booms* imigratórios: do *Brazilian dream* ao pesadelo brasileiro

A fim de ilustrarmos o panorama imigratório brasileiro no período compreendido entre os governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, optou-se por inserir esta breve seção analítica, utilizando-se dos instrumentais da cartografia temática proposta pelo Réseau MIGREUROP (2012) e por Wenden e Benoît-Guyod (2016), e de uma sucinta análise quantitativa gráfica dos fluxos migratórios com direção ao país.

Uebel (2015; 2017) em sua obra aponta a ocorrência de dois fenômenos de migrações em massa com direção ao território brasileiro, o que a literatura define como booms imigratórios, isto é, dois pontos de inflexão na série histórica do país (Gráfico 1).

O Gráfico 1 destaca, portanto, que os anos de 2010 e o biênio 2013-2014 comportaram estes dois pontos de inflexão, a partir de uma linha de tendência (pontilhada) que demonstrava fluxos anuais de cerca de cinquenta mil imigrantes.

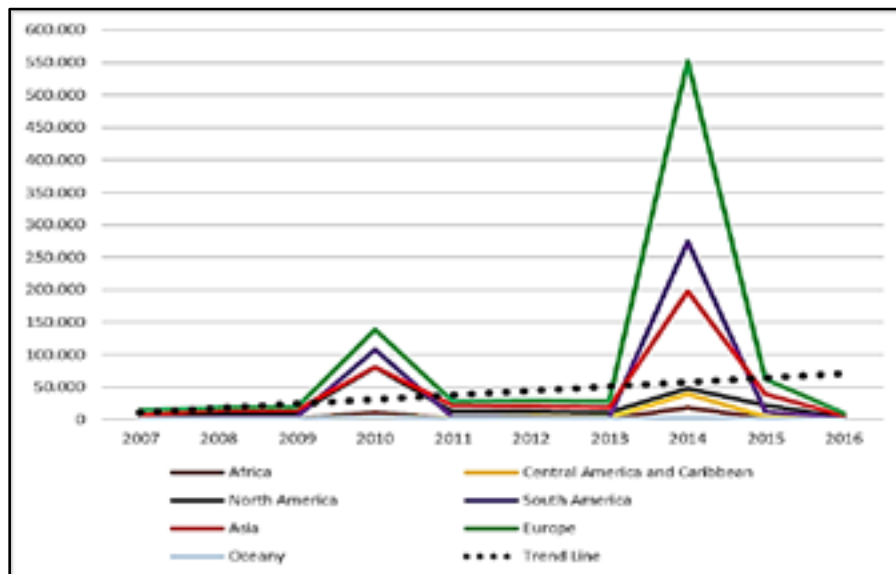
Deste modo, no final de 2015, o Brasil possuía cerca de dois milhões de estrangeiros – imigrantes,

---

1 Os autores partem do pressuposto da irregularidade do governo de Michel Temer, cuja efetivação deu-se em 31 de agosto de 2016, após igualmente irregular processo de impeachment que destituiu a então presidente Dilma Rousseff, destituída sem a comprovação factual de crime de responsabilidade (JINKINGS; DORIA; CLETO, 2016). Considera-se, portanto, neste estudo, a ocorrência de uma ruptura (ou distensão) democrática e institucional, conforme apontam autores como Linz e Stepan (1978) e Higley e Burton (1988). Todavia, discordamos da ocorrência de um golpe de Estado nos modelos amplamente difundidos pela literatura de Ciência Política e Relações Internacionais, por entender que, apesar da irregularidade do presente governo, verificam-se ainda as garantias constitucionais à liberdade em seus múltiplos eixos sustentadores.



**Gráfico 1 – Série histórica das migrações com direção ao país de acordo com o continente de origem.**

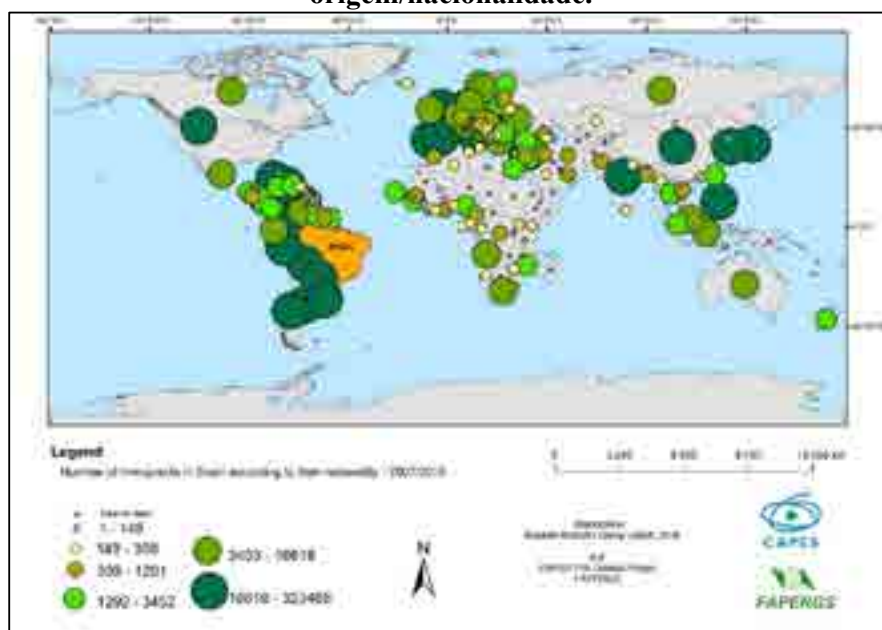


Fonte: Uebel (2017).

refugiados, asilados políticos e deslocados – vivendo em seu território, ou seja, um por cento da população total do país (RÜCKERT; CARNEIRO FILHO; UEBEL, 2016).

O mapa da Figura 1 apresenta os países de origem destes imigrantes, o que acabaria por justificar uma agenda governamental plural e sequencial, a ser transformada em uma política de Estado, conforme ponderam Cornelius e Tsuda (2013).

**Figura 1 – Mapa do contingente imigratório no Brasil entre 2007 e 2015 – Número de imigrantes no país de acordo com o seu país de origem/nacionalidade.**



Fonte: Uebel (2017).



Esta multiplicidade de origens continentais e nacionais dos grupos imigratórios no Brasil representa, assim, aquilo que se convencionou chamar de *eldorado brasileiro* (SILVA; ASSIS, 2016) ou *Brazilian dream* (UEBEL, 2015). O sonho brasileiro, em contraste ao *American dream*, por exemplo, era compartilhado por indivíduos e famílias vindas do Caribe, da África Ocidental, Sudeste Asiático e Oriente Médio, em sua maioria, além daqueles oriundos dos países vizinhos.

Cabe ressaltar que este sonho fora fomentado principalmente por estes fatores, oriundos de uma agenda migratória não-excludente até então: facilidade da obtenção de residência permanente e autorização de trabalho, controle migratório humanizado nas fronteiras terrestres, obtenção de documentos propiciadores à cidadania (CPF, CTPS, Identidade, RNE, etc.), diferentemente de outros países tradicionais receptores de imigrantes destes grupos específicos, tais como Austrália, Estados Unidos, França, Reino Unido, Itália e Alemanha, por exemplo.

Porém, ressalta-se que estes dois *booms*, marcados também pelo aumento dos sentimentos de xenofobia por parcela da sociedade e acentuada cobertura midiática (GEORG UEBEL, 2016), além de serem os primeiros desde as grandes migrações históricas na época imperial e das migrações de refugiados da Segunda Guerra Mundial, foram igualmente afetados pelas crises políticas e econômicas enfrentadas pelo Brasil a partir de 2015.

Castelo Branco (2016) infere que, e corroboramos com esta assertiva, o *Brazilian dream* tornou-se, após o ano de 2015, especialmente, em um pesadelo brasileiro: a crise do mercado de trabalho, o aumento do desemprego e do custo de vida nos centros urbanos, a interrupção da incipiente agenda migratória governamental foram, conjugados ao próprio cenário migratório global em transformação (ARCARAZO; WIESBROCK, 2015), determinantes para o grande afluxo migratório, as remigrações, para outros países.

Encerrava-se, assim, o *eldorado brasileiro* e a concomitante era de ouro da política externa migratória brasileira, iniciada por Lula da Silva, lapidada por Dilma Rousseff e oxidada por Michel Temer, conforme discutiremos nas próximas seções, no que tange às migrações internacionais e suas agendas governamentais no Brasil.

## O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010): altivez e retomada dos fluxos imigratórios

O ex-presidente socialdemocrata Fernando Henrique Cardoso em sua recente biografia, descreve de forma preditiva o governo de seu sucessor, um ex-sindicalista, o petista Luiz Inácio Lula da Silva: combativo, íntegro e equivocado (CARDOSO, 2016, p. 17). É com estes adjetivos que procuraremos analisar a questão das migrações internacionais na agenda daquela administração que ficou conhecida por sua política externa ativa e altiva (AMORIM, 2015).

Como pano de fundo, é importante destacar-se as medidas e repercussões dos dois governos de Cardoso, que se caracterizaram – quando observadas *stricto sensu* as demandas migratórias e de refúgio – por uma abertura e retomada das discussões sobre Direitos Humanos e inserção internacional do Brasil (CARDOSO; FRANCO; OLIVEIRA, 2000).

Apesar das descontinuidades ideológicas no plano político do governo central, Peixoto (2003) e Almeida (2004) apontam um caráter progressista na agenda social internacional do Brasil, quando da transição da administração do sociólogo Cardoso para o ex-sindicalista Lula da Silva. Deste modo, o discurso sobre alguns temas constatou algumas continuidades, tanto nos discursos presidenciais, como na própria prática da agenda governamental.

À época da inauguração de Lula da Silva, o Brasil contava com cerca de 95 mil imigrantes em seu território (UEBEL, 2015), com ingressos anuais entre 30 e 45 mil imigrantes até 2010, segundo dados da Polícia Federal, sem considerar-se o saldo migratório (BAENINGER; MESQUITA, 2016).

Nesse sentido, não é impreciso afirmar que a retomada dos fluxos imigratórios no Brasil deu-se justamente quando do relançamento da política externa do país, com projeções espacialmente definidas à América Latina, Caribe, África, Oriente Médio e Sudeste Asiático, regiões de certa forma negligenciadas por administrações anteriores em temas e períodos específicos (CERVO; BUENO, 2015). Até então, é válido notar que o cenário internacional e os condicionantes econômicos e laborais internos também não eram propícios às migrações com direção ao país.

Em relação ao discurso de Lula da Silva sobre as migrações, Reis (2011), faz um resgate relevante:

Assim, em sua fala no Conselho de Direitos Humanos na ONU em junho de 2009, o presidente Lula destacou os efeitos perversos da crise econômica sobre os migrantes, criticou o crescimento de manifestações xenófobas na esteira da crise e destacou que: “No Brasil, nós acabamos de legalizar centenas de milhares de imigrantes que viviam ilegalmente no país. Para dar uma resposta, um sinal aos preconceituosos, aqueles que imediatamente querem encontrar os responsáveis pela sua própria desgraça, o seu desemprego.” (LULA..., 2009a). Da mesma forma, no dia 1º de julho de 2009, quando anunciou a mais recente anistia aos imigrantes indocumentados no Brasil e enviou o projeto de reforma da lei dos estrangeiros ao Congresso Nacional, o presidente Lula publicamente solicitou ao ministro da Justiça que levasse o tema à reunião do G8 para, em suas palavras, “mostrar aos líderes dessas grandes economias a contrariedade do Brasil com a política dos ricos com os imigrantes” (LULA..., 2009b). Ainda na mesma solenidade, o presidente brasileiro afirmou: “Trabalho e dignidade para o imigrante é a resposta que o Brasil dá à intolerância dos países ricos”. (REIS, 2011, p. 62-63).

Logo, à guisa da PEB renovada – e posteriormente classificada pelo ex-chanceler Celso Amorim como “ativa e altiva”, as migrações internacionais durante a administração de Lula da Silva ganharam uma retórica de direitos humanos, combinadas ao próprio discurso anti-neoliberal do seu partido: o papel das crises econômicas, do desemprego e da xenofobia à desestruturação social dos imigrantes e da própria nação.

Outrossim, incorporado a este processo reformista de agenda e políticas, o discurso e praxis presidencial voltou-se a temas de fronteiras, intimamente ligados às migrações e ao desenvolvimento econômico do país, destacando-se especialmente a criação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

Scherma (2016) sublinha que o PDFF se estruturava em torno de quatro grandes diretrizes: 1) fortalecimento institucional; 2) desenvolvimento econômico integrado; 3) cidadania; e 4) marco regulatório. Desta forma, o PDFF sobressai-se entre todas as demais políticas públicas para a faixa de fronteira já realizadas pelo Brasil, uma vez que inclui aspectos muito pouco explorados em iniciativas anteriores, destacando-se a cooperação com os países vizinhos (SCHERMA, 2016, p. 69).

Ainda considerando a questão fronteiriça-migratória no governo Lula da Silva, temos apresentação da segunda versão da Política de Defesa Nacional, que revia o papel das fronteiras à luz do desenvolvimento brasileiro, integrando elementos de geopolítica regional, segurança nacional, defesa, controle migratório e crescimento econômico.

Neste diapasão, os grupos migratórios de afegãos e colombianos, beneficiados pelo refúgio à

época de Cardoso, conforme coloca Oliveira (2012), lograram uma política de reassentamento sustentado dentro do território brasileiro, este revisto pelo novo Ministério da Integração Nacional como um grande quadro para a realização de políticas do governo federal.

Novos grupos, chegados a partir de 2010, como de haitianos e dominicanos, foram inevitavelmente motivados pela atuação estratégica do Brasil no Haiti por meio da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), uma política interestatal no âmbito americano capitaneada pelas forças brasileiras e diretamente atreladas à política externa ativa, ativa e revisionista de Lula da Silva (LUCENA, 2014).

Autores como Amorim (2013) e Magalhães (2014) frisam que a MINUSTAH foi um dos pontos de maior altivez e destaque da agenda externa brasileira e conectada às migrações, o que concordamos, vide-se o aumento dos fluxos com direção ao território brasileiro, majoritariamente por meio das fronteiras terrestres, a partir daquele fenômeno.

Posto isto, os oito anos do governo de Lula da Silva se caracterizaram por uma retomada da altivez internacional e humanitária – com profundos anseios de inserção estratégica, econômica e política<sup>2</sup> – e que repercutiram diretamente no *issue* imigratório e fronteiriço, combinando alocações sociais e institucionais. Trata-se de um governo combativo nesta retomada, íntegro nos princípios justificadores da agenda e equivocado nas repercussões observadas e nos entendimentos políticos dissonantes que se emaranharam *a posteriori*.

Neste afã, o *boom* imigratório iniciado ao final daquele governo e as amplas bases de políticas fronteiriças e de uma incipiente agenda governamental voltada às migrações internacionais, respaldaram o discurso continuísta e permissivo à eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff, cuja agenda – de continuidades, crises e rupturas – analisaremos na próxima seção.

## Dilma Rousseff (2011-2016): booms imigratórios, agendas interrompidas e impeachment irregular

“A filha de um imigrante da Bulgária vai assumir o lugar de seu mentor no Partido dos Trabalhadores, o atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1º de janeiro de 2011, e se tornar a primeira mulher presidente do país”, foi a manchete do portal BBC Brasil em 1º de novembro de 2010 (BBC BRASIL, 2010) e que, curiosamente, dá a tônica do perfil migratório de sua administração: de filhos de imigrantes.

Conforme apontado na seção anterior, foi a partir do final do segundo governo de Lula da Silva (2007-2010), que os fluxos imigratórios cresceram consideravelmente no Brasil, capitaneados por haitianos e dominicanos e, posteriormente, por imigrantes da costa este africana e do sudeste asiático. Este crescimento demandou uma imediata resposta governamental na atenção da crise imigratória, a primeira enfrentada pelo país, e quebrou um padrão aparentemente cíclico das migrações, que discutiremos na seção três.

A resposta imediata surgiu no começo da administração de Dilma Rousseff, conforme destacam Rodrigues e Lois (2014), em 2011, com uma infraestrutura institucional remodelada e não mais assistencialista e populista, mas sim remanescente da intenção das administrações anteriores de posicionar o

---

2 Há que se destacar que um dos pontos-chave da PEB de Lula da Silva foi o anseio do assento definitivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que repercutiu em agendas e fóruns “nunca antes vistos na história deste país”, como a abertura de embaixadas por toda a África, Caribe e Leste Asiático, os acordos de Teerã, a criação da UNASUL, o fortalecimento da FEALAC, IBSA e BRICS e a própria formação da MINUSTAH (SEITENFUS, 2006).

Brasil como ator no cenário político internacional, à semelhança de nações como o Canadá e Austrália, inclusive no trato das questões migratórias e de apatridia.

Nesse sentido, em 2012 o governo brasileiro, após sugestão da Organização das Nações Unidas, por meio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e da Organização Internacional para as Migrações (OIM), cria a categoria de visto especial humanitário, a fim de atender a migração em massa de haitianos, que inicialmente arguíam o status de refugiado (ROSSETTO, 2011), sem atender as condições estabelecidas nas convenções internacionais<sup>3</sup>.

Pode-se entender esta criação do visto humanitário, portanto, como a primeira tentativa governamental brasileira, desde o fim das políticas coloniais do Império (SEYFERTH, 2002), de criar-se uma política imigratória nacional (PIN), especialmente quando se considera a ocorrência de dois booms imigratórios em um período de quatro anos, conforme discutiremos na seção três.

Esta tentativa de criação de uma PIN traduziu-se nas conferências municipais e regionais de migrações e refúgio, ocorridas em todo o território nacional e nas associações de comunidades brasileiras no exterior, com forte apoio do Itamaraty (THUSWOHL, 2010) e consolidou-se na 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (1ª COMIGRAR), realizada na cidade de São Paulo em junho de 2014.

Além da 1ª COMIGRAR que se pensava realizar de forma anual, sequencial e definidora de políticas estratégicas governamentais, tanto para municípios, como para estados e para a União, além de caráter normativo para o poder Judiciário, a criação do Caderno de Propostas Nacional (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014) foi o documento onde se chegou mais perto de uma formulação, um “livro branco”, da política imigratória nacional.

Todavia, quatro fatores levaram à interrupção desta Estratégia Migratória Nacional, aparentemente positiva à inserção estratégica do Brasil: 1) a paralisação do governo Rousseff com os protestos e manifestações nacionais, quase que diários, e da própria agenda governamental; 2) a preocupação espiritualmente concentrada daquela administração com a sua reeleição – a campanha eleitoral de 2014; 3) o início do processo de impeachment no segundo semestre de 2015 (mas fomentado desde o pedido de cassação da chapa eleitoral, formalizado logo após o pleito de outubro de 2014), extinguindo qualquer agenda governamental além daquela pré-estabelecida; e 4) os contingenciamentos orçamentários, que reduziram os aportes financeiros para a implementação (ou continuidade) dos programas previstos no Caderno de Propostas Nacional e na Estratégia Migratória Nacional.

Assim, o impeachment de Dilma Rousseff teve diversas consequências e repercussões na agenda das migrações, interrompendo não apenas o seu mandato, democraticamente estabelecido, mas o próprio feito que consolidaria o posicionamento internacional do Brasil como uma potência global (STUENKEL, 2016).

O impeachment irregular da presidente Dilma Rousseff, com processo iniciado em dezembro de 2015 (AMORIM; MOTOMURA, 2015), trouxe não apenas uma ruptura democrática, conforme advoga Jinkings, Doria e Cleto (2016), mas também uma interrupção na agenda econômica, política e, por conseguinte, migratória do Brasil.

O argumento que defendemos aqui surge a partir da leitura de Martine, Neiva e Macedo (1984), Bastia (2011) e Castro (2014): os ciclos de crises que levam ao produto final da nossa análise; as remigrações dos novos fluxos, a interrupção na agenda migratória nacional e a paralisação na tramitação da nova Lei de Migração. Sobre estes ciclos de crises e sua relação com a política externa brasileira, Saraiva (2016) define o processo como um “estancamento”.

---

3 De acordo com a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, são refugiados as pessoas que se encontram fora do seu país por causa de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou participação em grupos sociais, e que não possa (ou não queira) voltar para casa. Posteriormente, definições mais amplas passaram a considerar como refugiados as pessoas obrigadas a deixar seu país devido a conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2016).

A crise migratória arguida, defendida por outros autores como Pedroso, Nascimento e Esteves (2016) e Oliveira (2016), é decorrente de um ciclo factual anterior e prévio ao ano de 2016, remontando ainda às manifestações políticas e protestos quase que diários de junho de 2013.

Surgidos a partir de um movimento local que contestava o aumento das passagens de ônibus em São Paulo (FIGUEIREDO, 2014), estes protestos lograram alcançar as mais diversas camadas da sociedade multicultural e desigual brasileira, em todos os estados, na grande parte dos municípios e inclusive nas comunidades brasileiras no exterior, protestando em frente às embaixadas, consulados e missões diplomáticas (G1, 2013).

Deste modo, os protestos ocorridos em junho de 2013 encontraram forte reverberação inclusive nas comunidades de imigrantes e expatriados no Brasil, como o caso dos bolivianos, que protestavam por mais direitos e maior amparo estatal-governamental (BOLÍVIA CULTURAL, 2013).

Com a consecução das eleições presidenciais de 2014, marcadas pela forte polarização político-partidária, não apenas entre os candidatos – onze pleiteantes –, mas também entre a sociedade, especialmente nas redes sociais, e o aumento das denúncias de corrupção e do próprio *law enforcement* da Operação Lava Jato, o embrião da crise institucional evoluía para a crise política, instalada ao longo de 2015.

À luz destes movimentos de crise e manifestações, a resposta do governo federal à agenda demandante das comunidades imigrantes foi a realização da 1ª COMIGRAR, conforme já mencionado, que se pretendia inserir na agenda anual de eventos governamentais, com relevante apoio institucional dos outros poderes e esferas administrativas.

Entretanto, a partir do processo evolutivo da crise institucional e política para a crise econômica, com redução nas vagas de emprego e da atividade econômica, além dos contingenciamentos orçamentários provocados pelo governo federal – como uma última alternativa para o equilíbrio das contas públicas e salvaguarda às denúncias das “pedaladas fiscais”, ou seja, o salvo-conduto do processo de impeachment –, esta agenda positiva e propositiva de apoio às migrações foi interrompida imediatamente.

Mesmo as previstas reuniões mensais do CNIg e do CONARE, por meio das audiências públicas com comitês da sociedade e de organizações civis, foram interrompidas, já que o foco governamental era de dois itens exclusivos: a) sobrevivência ao processo de impeachment; e b) equilíbrio das contas públicas.

Como consequência deste foco governamental e do acirramento dos ânimos políticos, institucionais e coletivos – no âmbito da sociedade aparentemente organizada em protestos com os mais diversos vieses –, também foi possível observar uma considerável diminuição (ou até mesmo paralisação) da atuação do Estado brasileiro em fóruns internacionais sobre migrações, como a OIM e o ACNUR, e em grupos de trabalho regionais do MERCOSUL, OEA e UNASUL que tratavam do tema das migrações. Ou seja, o processo de impeachment e suas nuances institucionais atingiram a própria política externa brasileira da época.

Esta estagnação da PEB permitiu ainda a paralisação na tramitação da nova Lei de Migrações, o Projeto de Lei do Senado nº 288 de 2013, desde a sua aprovação em 2015 pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputado, até a sua retomada no final de 2016, já retificada quase que integralmente pelo atual chanceler brasileiro, o senador Aloysio Nunes Ferreira, o que discutiremos na seção quatro.

Ademais, dentro deste ciclo de crises, o passo seguinte à crise econômica instalada foi a observação da crise laboral, isto é, a redução das vagas de trabalho, aumento dos índices de desemprego (os maiores na série histórica brasileira) e, conseqüentemente, as demissões dos imigrantes novos, como haitianos, senegaleses, dominicanos e cubanos.

Este processo de desemprego seguiu a lógica tradicional apontada por Castles (2011), em que os primeiros a serem demitidos são os estrangeiros, uma consequência natural do pensamento e práxis trabalhista das sociedades ocidentais, inclusive as multiculturais e desiguais como o Brasil (DUTRA et al., 2016).



Assim, a derradeira consequência do processo de impeachment da presidente Rousseff, somada aos episódios corriqueiros de xenofobia e discursos políticos de aversão aos imigrantes, foi a remigração destes grupos novos, mas também de europeus, norte-americanos e mercosulinos que haviam imigrado na década anterior em virtude das crises de 2008 e 2012 nos seus países de origem, para outros países.

O Brasil, que vinha de dois *booms* migratórios, observava o primeiro caso de remigração em sua história, com o retorno em massa de imigrantes para seus países de origem, no caso dos europeus e norte-americanos, ou para os Estados Unidos, Canadá, Argentina e Chile, como observado junto às comunidades de haitianos, dominicanos e de imigrantes da costa oeste africana. Uma remigração como consequência de um processo político de impeachment inserido em um ciclo de crises: institucional → política → econômica → social → laboral → migratória.

Observadas estas transformações, parte-se à investidura de Michel Temer no cargo de Presidente da República, primeiramente interino, em maio de 2016, e de forma definitiva a partir de 31 de agosto do mesmo ano, com forte rejeição popular.

O governo Temer, que será analisado na próxima seção, nasce com três pontos de divergência em relação à agenda linear e convergente das administrações anteriores: 1) a segunda crise migratória enfrentada pelo Brasil, agora de venezuelanos<sup>4</sup>, com uma resposta diferente por parte do governo federal: deportações de imigrantes e sanções à Venezuela (PORTAL BRASIL, 2016); 2) desinformação sobre o número de refugiados e programas existentes no Brasil, com o episódio da Assembleia Geral da ONU, que gerou repercussões globais<sup>5</sup>; e 3) mudanças nas chefias do Ministério da Justiça (e Cidadania), Ministério das Relações Exteriores, Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

O próprio Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) criado no final do governo de Dilma Rousseff teve sua atuação minorada e restrita às análises estatísticas de documentos da Polícia Federal, IBGE e Ministério do Trabalho e Emprego.

Nesse sentido, não apenas o caráter político e institucional do Brasil sofrera uma ruptura com o referido processo de impeachment, mas também a própria agenda governamental brasileira voltada às migrações e fronteiras, com reflexos impactantes no seu trato, fluxos e percepções, a serem discutidos na próxima seção.

## A agenda governamental de Michel Temer: de uma ponte para o futuro a um muro do passado

A partir da ascensão de Michel Temer ao posto definitivo de Presidente da República em 31 de agosto de 2016, após longo processo de impeachment irregular de Dilma Rousseff, o foco da análise política e das políticas públicas do “novo governo” restringiu-se consensualmente e coletivamente ao programa “*Uma ponte para o futuro*” (BARROS, 2016).

O programa governamental de Temer surge de uma proposta unipartidária do Partido do Mo-

4 Em decorrência do agravamento da crise política, econômica, social e de democracia na Venezuela, milhares de venezuelanos estão migrando para países vizinhos como Brasil, Colômbia e Guiana, solicitando refúgio, asilo político e autorização de permanência (apesar do país fazer parte do Mercosul – atualmente suspenso, por pressão do governo Temer –, este não é signatário dos acordos de residência). Segundo dados oficiais, o número de venezuelanos ingressantes no Brasil oscilou entre 15 e 30 mil desde o segundo semestre de 2016 até o primeiro trimestre de 2017 (BEZERRA, 2017).

5 Durante a sua primeira participação como Chefe de Estado na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2016, Michel Temer afirmou que havia 95 mil refugiados no Brasil, ao passo em que os dados oficiais do CONARE indicavam 8.863 refugiados registrados no país (G1, 2016). A repercussão desta falta foi imediata e mal recebida inclusive por organizações não-governamentais, organismos internacionais, pastorais religiosas e pela academia. Este é outro ponto de divergência em relação aos governos anteriores: a falta de diálogo com órgãos da sociedade civil, independentemente da agenda.



vimento Democrático Brasileiro (PMDB) amparada pela sua fundação, Fundação Ulysses Guimarães; trata-se de uma agremiação política considerada de centro, e presente em todos os governos federais desde a eleição de Tancredo Neves em 1985.

O documento, inicialmente projetado como uma carta de intenções e de pré-requisito para manter o apoio a então presidente Dilma Rousseff, elenca itens de uma proposta de agenda positiva para o Brasil, especialmente nas matérias de economia, finanças, previdência, infraestrutura e emprego. Entretanto, a temática das migrações se insere de forma subjetiva no item “Previdência e demografia”, apesar de não citada.

É precisamente a partir da justificativa apresentada pelo programa de governo que traçaremos os eixos da agenda governamental de Michel Temer para com as migrações, a saber, com a citação a seguir:




As causas destes problemas [problemas fiscais] são simples: as pessoas estão vivendo mais e as taxas de novos entrantes na população ativa são cada vez menores. [...] Não é uma escolha, mas um ditame da evolução demográfica e do limite de impostos que a sociedade concorda em pagar (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARAES, 2015, p. 11).

Esta citação demonstra o desconhecimento dos formuladores deste documento – e posterior programa de governo – em relação às questões demográficas contemporâneas enfrentadas pelo Brasil. Quando menciona que as taxas de novos entrantes na população são cada vez menores, os autores desconhecem os estudos realizados por Carvalho e Brito (2005) e Brito (2007), que apresentam uma realidade de no mínimo distinta e questionada a tal fato.

Destarte, é neste processo de desconhecimento que identificamos os três eixos da agenda governamental da administração Temer no que se refere às migrações: a) perfil: continuidade e desconhecimento; b) agenda: cópia e retrocesso; c) tratamentos: deportação e dissintonia.

Estes três eixos se baseiam em documento obtido por meio da Lei de Acesso à Informação junto ao novo Ministério de Justiça e Cidadania, após longo processo de tentativa de contato com os *policymakers* do governo federal. A Figura 2 a seguir demonstra este caráter de desconhecimento governamental em relação às suas próprias políticas:

**Figura 2 – Andamento do protocolo 00077000025201776 solicitando a “Política Migratória do Governo Michel Temer.**

Data do Evento	Descrição do Evento	Responsável	Justificativa
05/01/2017 20:01:10	Pedido Registrado para o Órgão PR - Palácio do Planalto	SOLICITANTE	
06/01/2017 11:14:54	Pedido em Andamento	PR - Palácio do Planalto	
06/01/2017 12:29:59	Pedido Reencaminhado para o Órgão SECOM-PR - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República	PR - Palácio do Planalto	
10/01/2017 14:11:33	Pedido Reencaminhado para o Órgão MRE - Ministério das Relações Exteriores	PR - Palácio do Planalto/SECOM-PR - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República	
10/01/2017 18:50:05	Pedido Reencaminhado para o Órgão MJ - Ministério da Justiça	MRE - Ministério das Relações Exteriores	
14/01/2017 11:44:09	Pedido Respondido	MJ - Ministério da Justiça	

Fonte: e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (2017).

Após tramitar entre o Palácio do Planalto, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Justiça e Cidadania, durante duas semanas, o Gabinete do Departamento de Migrações forneceu um ofício (Figura 3), elencando e descrevendo a “Política Migratória do Governo Michel Temer”, em que destacamos os tópicos a seguir:

**1. Houve continuidade no tratamento** dos assuntos migração, refúgio, asilo político e emigração, uma vez que os programas e ações que envolvem esses temas são considerados políticas de Estado, portanto, perpassam as diferentes gestões da Administração Pública Federal.

**2. Ratificamos que houve continuidade da agenda em relação a estes temas**, dando prosseguimento aos projetos e ações acima citados, por serem políticas de Estado, bem como não são raras as manifestações de representantes governamentais, inclusive do Ministério da Justiça, reafirmando a **prioridade do tema migração em geral**, seja por meio do **trabalho junto ao Congresso Nacional**, buscando a atualização da Lei de Migrações, bem como por ações de apoio e integração do migrante à sociedade brasileira, destacando-se o Brasil atualmente entre os países acolhedores de migrantes em geral e refugiados, haja vista a concessão de visto humanitário nos últimos anos para Haitianos e Sírios.

**3. O tratamento destes temas**, pelas suas características, envolve diferentes áreas das políticas públicas e, conseqüentemente, requer **articulação interministerial**, tais como entre Ministério da Justiça e Cidadania, Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Saúde, etc.

**4. Em termos gerais e respondendo no que é afeto às atribuições do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Cidadania**, **será dada continuidade a parcerias e acordos de cooperação com estas organizações**, com prazos de vigência determinados e para objetivos específicos.


**5. Quanto à política migratória, ela está presente na agenda de governo** como já referido anteriormente. **Ações são executadas rotineiramente** e, exemplificadamente, podemos citar a **implementação do visto humanitário para Haitianos e Sírios**. Além disso, atualmente está em tramitação no Congresso Nacional projeto da nova lei de migração<sup>6</sup>, que também prevê a instituição de política nacional de migrações, refúgio e apatridia, observando-se que o Ministério da Justiça atuou de forma decisiva quando da elaboração do referido projeto.

**6. No que tange à criação de uma possível agência nacional de migrações**, sabe-se que este tema foi tratado no âmbito do PL nº25/2016, mas rechaçado em face de inconstitucionalidade (DEPARTAMENTO DE MIGRAÇÕES DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2017, grifo dos autores).

---

6 A nova Lei de Migração foi aprovada pelo Senado Federal na noite do dia 18 de abril de 2017, com apenas quatro votos contrários e forte oposição nas redes sociais, capitaneada majoritariamente por alas mais conservadoras da sociedade e desconhecedoras da realidade imigratória do Brasil. Apesar de substituir uma legislação do período ditatorial, o novo dispositivo legal não aporta a maioria das sugestões do Caderno de Propostas Nacional da 1ª COMIGRAR, e sim os destaques realizados pelos senadores relatores, que mantiveram o caráter de segurança nacional e soberania federal em relação às migrações, especialmente no tema de deportações.

Figura 3 – Ofício nº 10/2017/GAB DEMIG/DEMIG/SNJ/MJ.



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA**  
**GABINETE DO DEPARTAMENTO DE MIGRAÇÕES**

Ofício nº 10/2017/GAB DEMIG/DEMIG/SNJ/MJ

Brasília, 15 de janeiro de 2017.

Ac Senhor  
Roberto Rodolfo Georg Uebel  
Assunto: SIC

Prezado Senhor,

1. Em atenção ao pedido de acesso à informação solicitado, prestamos as seguintes informações:

1. Quais são os programas do Governo do Presidente Michel Temer que envolvem os assuntos de imigração, refúgio, asilo político e emigração? Se possível, detalhá-los.

Resposta: Houve continuidade no tratamento dos assuntos migração, refúgio, asilo político e emigração, uma vez que os programas e ações que envolvem estes temas são considerados políticas de Estado, portanto, passam por diferentes gestões da Administração Pública Federal.

Como exemplos, podem ser citados apoio a Estados e municípios para implantação e manutenção de centros de referência e acolhimento a migrantes e refugiados, apoio financeiro a organizações da sociedade civil que executam projetos que promovem integração de migrantes e refugiados à sociedade brasileira, atuação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) para processamento e análise das solicitações de refúgio, atuação do Conselho Nacional de Imigração - Cni/Ministério de Emprego, órgão colegiado responsável em decidir, em especial, assuntos referentes a Política de Migração Laboral e a nova Lei de Combate ao Tráfico de Pessoas que dispõe sobre o tráfico de pessoas cometido no território nacional, contra vítimas brasileiras ou estrangeiras e no exterior contra vítimas brasileiras, em especial o Art. 18 que visa sobre residência permanente às vítimas de tráfico de pessoas no território nacional.

2. Qual é a agenda de trabalho do governo atual em relação a estes temas?

Resposta: Ratificamos que houve continuidade da agenda em relação a estes temas, dando prosseguimento aos projetos e ações acima citados, por serem políticas de Estado, bem como não são raras as manifestações de representantes governamentais, inclusive do Ministério da Justiça, reafirmando a prioridade do tema migração em geral, seja por meio de trabalho junto ao Congresso Nacional, buscando a atualização da Lei de Migrações, bem como por ações de apoio e integração do migrante à sociedade brasileira, destacando-se o Brasil atualmente entre os países acolhedores de migrantes em geral e refugiados, haja vista a concessão de visto humanitário nos últimos anos para Haitianos e Sírios.

3. Existe alguma estratégia do governo e intersetorial em relação a estes temas? Caso positivo, especificar.

Resposta: O tratamento destes temas, pela sua característica, envolve diferentes áreas das políticas públicas e, consequentemente, requer articulação intersetorial, tal como entre Ministério da Justiça e Cidadania, Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério de Saúde, etc.

4. Quais as ações, objetivos e assuntos da Presidência da República em relação à situação do Brasil na Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)?

Resposta: Em termos gerais e respondendo ao que é afeto às atribuições do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Cidadania, será dada continuidade a parcerias e acordos de cooperação com estas organizações, com prazos de vigência determinados e para objetivos específicos.

5. Há proposta por parte deste novo governo de criação de: 1) Política migratória nacional? 2) Uma agência nacional de migrações?

Resposta: Quanto à política migratória, ela está presente na agenda de governo como já referido anteriormente. Ações são executadas rotineiramente e, exemplificadamente, podemos citar a implementação do visto humanitário para Haitianos e Sírios. Além disso, atualmente está em tramitação no Congresso Nacional projeto de nova lei de migração, que também prevê a criação de política nacional de migrações, refúgio e asilo, observando-se que o Ministério de Justiça atua de forma decisiva quando da elaboração do referido projeto.

No que tange à criação de uma possível agência nacional de migrações, sabe-se que este tema foi tratado no âmbito do PL nº250/2016, mas rejeitado em face de inconstitucionalidade.

6. Ademais, caso possível, gostaria de solicitar ainda contatos desta Presidência/Cabinete que trabalham com a questão migratória para possíveis entrevistas e esclarecimentos futuros à minha tese doutoral.

Resposta: Caso queira solicitar entrevista com responsável por setor específico que trata da questão migratória (Departamento de Migrações, do Ministério da Justiça e Cidadania), entrar em contato, por e-mail [migracao@mj.gov.br](mailto:migracao@mj.gov.br).

Fonte: Departamento de Migrações do Ministério da Justiça e Cidadania (2017).

De forma sucinta, e seguindo à análise de políticas de governos de ruptura, consoante descrevem Linz e Stepan (1978), no que se refere ao perfil da agenda migratória do governo Michel Temer, percebe-se duas características: a continuidade de ações e desconhecimento de políticas anteriores, bem como do próprio cenário imigratório do Brasil, ao ponderar que são políticas de Estado; o que Patarra (2005) discorda em sua análise sobre a agenda brasileira de migrações, essencialmente de caráter político-governamental, ao invés de político-estatal.

Quando este documento-resumo de políticas (Figura 3) salienta repetidamente que haverá a continuidade das políticas anteriores, percebe-se que o segundo eixo, a agenda em si, comporta um caráter de cópia das ações tomadas pelos governos anteriores, conforme discorrido nas demais seções. Higley e Burton (1988) argumentam que este tipo de não-inovação em políticas setoriais é típico e comumente verificável em governos de ruptura constitucional e democrática.

Mesclando os eixos de perfil (desconhecimento), agenda (retrocesso) e tratamentos (dissintonia), verifica-se estas assertivas nas afirmações do documento analisado: “implementação do visto humanitário para Haitianos e Sírios”; “será dada continuidade a parcerias e acordos de cooperação com estas organizações”; “prevê a instituição de política nacional de migrações, refúgio e apatridia”; “Ações são executadas rotineiramente”; “articulação interministerial”.

Formenti, Alves e Gadelha (2016) apontam que a articulação interministerial é inexistente neste governo analisado, justamente em virtude de sua constituição fisiológica e ligada diretamente às articulações de sobrevivência política, não comportando um caráter técnico mínimo que permita ações mais aprofundadas ou técnicas.

Ao confrontarmos-nos com a questão da implementação dos vistos humanitários nas seções anteriores, observamos que esta é uma política surgida ainda no primeiro governo de Dilma Rousseff, explicitamente aos imigrantes de origem haitiana. Sírios continuaram recebendo status de refúgio ou autorização de residência permanente, conforme ratifica Charleaux (2016) e ainda em 2013 obtiveram as garantias do visto humanitário, isto é, não no governo de Michel Temer, conforme apontado erroneamente pelo seu ministério.

Em relação às deportações, uma configuração do eixo de tratamento da agenda governamental em discussão, e aos retrocessos (item da agenda, eixo dois), o caso da crise imigratória dos venezuelanos é um bom exemplo contrastante. A decisão sumária do presente governo foi de deportações e aumento da rigidez no controle migratório e alfandegário de expatriados daquele país vizinho (ANDRADE, 2016). Assim, na próxima seção procederemos à análise dos resultados encontrados nestes três governos, bem como apontaremos as perspectivas político-institucionais para a questão migratória internacional na agenda governamental brasileira.

## Análise dos resultados

Discorridos de forma sucinta os meios e agendas dos três governos recentes do Brasil em relação às migrações internacionais, nesta seção procederemos à análise dos resultados verificados a partir de três eixos (ou tópicos), com base na abordagem de Hermann (1990) e Burges (2013):

**a) A construção de muros** (simbólicos) para grupos de determinados países.


**b) A construção de pontes** (tanto físicas como simbólicas) que facilitaram a entrada de migrantes (econômicos e refugiados) de outras nações, de acordo com as visões programáticas de cada governo.

**c) Ressignificação das fronteiras brasileiras**, especialmente as terrestres, por onde ingressou a maior parte destas migrações.

A fim de que se tenha um panorama geral e conciso das três administrações em relação a estes tópicos, procuramos elaborar o Quadro 1 abaixo que, não obstante, poderá servir de amparo para pes-

quisas futuras sobre o tema, dado que o governo de Michel Temer ainda perdurará até dezembro de 2018, salvo excepcionalidade em contrário.

### Quadro 1 - Resumo das agendas dos três governos recentes do Brasil.

 <p><b>Lula da Silva (2003-2010)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PDFF e 2ºPDN.</li> <li>• Revisão do papel das fronteiras terrestres brasileiras (Norte e Centro-Oeste).</li> <li>• Missões humanitárias de inserção estratégica.</li> <li>• Atração de imigrantes caribenhos e latino-americanos.</li> <li>• Imigrante visto como ator de desenvolvimento econômico nacional.</li> </ul>	 <p><b>Dilma Rousseff (2011-2016)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SISFRON, ENAFRON.</li> <li>• Aumento do controle fronteiriço e do patrulhamento das águas continentais.</li> <li>• Redução do orçamento das missões humanitárias.</li> <li>• Revisão da política externa, foco nos BRICS e mobilidade de mão de obra qualificada.</li> <li>• Atração de imigrantes africanos e asiáticos.</li> <li>• Imigrante visto como ator-problema demandante de políticas públicas estatais.</li> </ul>	 <p><b>Michel Temer (2016-)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contingenciamento orçamentário e redução das políticas fronteiriças.</li> <li>• Encerramento da participação nas missões humanitárias.</li> <li>• Revisão da Política Externa com a troca de chanceleres diplomatas por políticos.</li> <li>• Foco no MERCOSUL.</li> <li>• Aversão e repulsão de imigrantes, especialmente cubanos e venezuelanos (muros)</li> <li>• Aprovação da nova Lei de Migração, com alterações das propostas originais da COMIGRAR.</li> </ul>
---	---	--

Elaborado pelos autores.

Em relação à administração de Michel Temer, com base na documentação oficial obtida por meio da Lei de Acesso à Informação e somando-se às informações da literatura referencial de migrações e políticas, estas públicas, governamentais e estatais, foi possível encontrar a seguinte estruturação de resultados em sua agenda governamental migratória:

a. *Recategorização de determinados grupos*: a prática institucional foi de reclassificar sírios e haitianos como portadores de visto humanitário, residentes permanentes e imigrantes econômicos, a fim de desobrigar o Estado e, por conseguinte, o governo, de dispender maiores recursos na manutenção do abrigo legal, jurídico e econômico destes grupos.

b. *Barreiras aos fluxos de venezuelanos*: culpabilização do governo venezuelano pelos fluxos emigratórios em massa de indivíduos daquele país, sendo o posicionamento verificado ainda na chancelaria de José Serra. Ao contrário da crise migratória haitiana durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, não se percebeu uma assistência de contrapartida em relação à Venezuela pelo governo de Michel Temer, e sim a adoção de repetidos discursos condenatórios sem efetiva ação pragmática.

c. *Contingenciamento orçamentário*: revisão de programas e de assistência humanitária, dentre



eles, o fim da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti e subsequente participação brasileira, programa Minha Casa, Minha Vida, para imigrantes, diminuição ou interrupção de repasses para estados e municípios nos itens de assistência social.

d. *“Privatização” da ajuda aos refugiados*: O governo brasileiro ambiciona a criação de um programa onde setor privado nacional banque parte dos esforços para receber refugiados. O projeto é inspirado na experiência do Canadá, onde mais de 9 mil empresas e grupos privados já financiam a política de refúgio do país. Num primeiro momento, será o governo federal quem colocará recursos em projetos de integração dos refugiados. Em 2016, estava previsto o empenho de R\$ 1,5 milhão para que entidades pudessem usar em projetos específicos, como o de treinamento e língua portuguesa. Em 2017, mais um lote de R\$ 1,5 milhão será oferecido por Brasília, ameaçado pelo contingenciamento decretado em março do mesmo ano.

e. *Ponte do futuro vs. Muro do passado*: ao invés de observar-se uma profissionalização e integração dos grupos de imigrantes à sociedade brasileira, conforme previsto pela agenda da COMIGRAR, identificou-se o aumento de “muros” e barreiras em relação a esta inserção. Entretanto, não se pode descartar o próprio cenário econômico conjuntural restritivo à criação de postos de trabalho como fator imaneente de tal situação. Mas, condicionado à “ponte do futuro”, não se verificou avanços neste desenvolvimento de mão de obra e aumento dos índices de empregabilidade, mesmo para os nacionais brasileiros. Embora a nova Lei de Migração tenha sido aprovada pelo Senado Federal em abril de 2017, a mesma foi desfigurada de sua proposta original, mantendo ainda um caráter de segurança nacional, de deportações imediatas, apenas oficializando e atualizando normativas já de comum prática por órgãos como o CNIg e CONARE.

f. *Remigrações para países vizinhos*: como consequência imediata deste cenário de ruptura institucional, assunção de um governo sem agenda objetiva para as migrações – mas sim de repetição das práticas anteriores –, crise econômica e laboral conjuntural e crescente aumento dos sentimentos de xenofobia por parte da sociedade brasileira nas redes sociais, em sua maioria, identificamos o aumento das remigrações de africanos, latino-americanos e caribenhos para países como Chile, Argentina, Canadá e Estados Unidos. A tendência verificada para os europeus e norte-americanos foi de retorno aos seus países de origem. Em relação aos asiáticos, observa-se a repetição do padrão de ciclos migratórios familiares para o Japão, Coreia do Sul, China e Taiwan, alguns, em menor grau, para Austrália e Nova Zelândia, por meio das redes internacionais do trabalho.

Por fim, cabe ressaltar ainda que esta agenda migratória restritiva encontra ressonância no próprio Parlamento brasileiro, como consta na declaração do senador Lasier Martins (PSD-RS): “informo que manifestei-me ontem em plenário com voto contrário a diversos pontos do projeto, acompanhando destaque do senador Ronaldo Caiado (Dem/GO). Entendo que a nova lei da migração aprovada ontem, sem meu apoio, traz insegurança à soberania nacional.” (MARTINS, 2017).

## Considerações Finais

A suposta ameaça à soberania nacional, confundida com o *issue* das imigrações no Brasil contemporâneo é a nossa questão inferencial principal.

Ao passo em que os governos de Lula da Silva (fortemente influenciado pela agenda de Cardoso) e Rousseff lançaram as bases para uma mudança neste padrão, a perspectiva política-institucional na administração de Michel Temer é de retorno ao discurso do Estatuto do Estrangeiro, um “muro do passado”, com práticas flexibilizadas pela aprovação da nova Lei de Migração, ainda não sancionada, de autoria do atual chanceler Aloysio Nunes Ferreira, mas desconectada da agenda oficialista.

Deste modo, apontamos para o agravamento das tensões em dois níveis: 1) o aumento do

desemprego entre imigrantes e refugiados e suas remigrações, sem percepção e agência governamental brasileira; e 2) a elevação dos discursos xenofóbicos da população brasileira, originariamente multiculturalista e desigual, reverberados em discursos de parlamentares e potenciais candidatos à Presidência da República nas eleições gerais de 2018.

Inferimos, portanto, que a agenda migratória do governo de Michel Temer não logra avanços estratégicos neste item que foi pauta da própria inserção internacional do Brasil nas duas administrações anteriores, conforme apontado na análise dos resultados, além de relegar o tema para debates desinstitucionalizados e retrocedentes com a não continuidade da COMIGRAR e fóruns correlatos.

Como forma de homenagem à historiadora, demógrafa e antropóloga Giralda Seyferth, concluímos e ratificamos a partir de sua citação direta o cenário contemporâneo governamental brasileiro em relação as migrações internacionais:

“Na atual conjuntura de globalização, os debates sobre a imigração de trabalho, e a questão dos refugiados, mostram o quanto os deslocamentos transnacionais ainda perturbam os Estados-nação que, paradoxalmente precisam de mão-de-obra migrante, sobretudo aqueles países de capitalismo avançado, com baixas taxas de natalidade. Significativamente, a imigração qualificada não tem problemas. São os pobres que incomodam e é a eles que a categoria imigrante se aplica.

A longa tramitação da nova lei de estrangeiros no Brasil mostra a dificuldade em lidar com o tema da imigração no campo político. Ao percorrer a história da imigração, percebe-se que os interesses do Estado estão acima dos ideais nacionalistas e dos direitos humanos.

Não importa sua origem, o (i)migrante continua sendo considerado um outro problemático, num mundo globalizado onde os transnacionalismo e os localismos estimulam identidades territorializadas nem sempre aceitáveis no campo político, e os deslocamentos mais expressivos continuam sendo provocados por motivações de natureza econômica que, de certa forma, trazem de volta o velho estigma da “3ª classe”. (Seyferth, 2008).”

As migrações para o Brasil, e seus atores, parecem encontrar neste novo diapasão governamental um muro do passado, ao invés de uma prometida ponte para o futuro, aí encontrando igualmente uma agenda política do governo central nos temas de relações internacionais, geopolítica, de integração regional e econômica-comercial dissonante dos rumos verificados junto aos demais estados que se apresentam como potências regionais.

De ordem e progresso, observa-se uma desordem institucional e um retrocesso na altivez da política externa brasileira a partir de 2015, inclusive quando aferidas as temáticas (e problemáticas) imigratórias e fronteiriças, percorridas ao longo deste artigo.

## Referências Bibliográfica

- ALBANUS, Adriana Pilar Ferreira. “Continuar não é repetir”: a política externa dos governos Lula e Dilma em perspectiva comparada. *Revista NEIBA: Cadernos Argentina Brasil*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p.1-12, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/13860>>. Acesso em: 22 abr. 2017.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 1, p.162-184, jun. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000100008>>. Acesso em: 23 abr. 2017.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Perguntas e Respostas: Quem pode ser considerado refugiado?*. 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

- AMORIM, Celso. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*, São Paulo, v. 18, n. 2, p.67-75, 2009. Disponível em: <[http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/pdf/O Brasil e os direitos humanos - em busca de uma agenda positiva - Celso Amorim.pdf](http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/pdf/O%20Brasil%20e%20os%20direitos%20humanos%20-%20em%20busca%20de%20uma%20agenda%20positiva%20-%20Celso%20Amorim.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2017.
- AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha*: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015. 520 p.
- AMORIM, Felipe; MOTOMURA, Marina. *Eduardo Cunha aceita pedido de impeachment da oposição contra Dilma*. 2015. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/12/02/eduardo-cunha-impeachment.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- AMORIM, Sérgio Gonçalves de. MINUSTAH, migrações e seus paradoxos nos casos do Haiti, Brasil e Estados Unidos da América. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4., 2013, Belo Horizonte. *Anais do 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*. Belo Horizonte: Abri, 2013. p. 1 - 19. Disponível em: <[http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1368457015\\_ARQUIVO\\_texto\\_completo\\_ENABRI2013.pdf](http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1368457015_ARQUIVO_texto_completo_ENABRI2013.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2017
- ANDRADE, Gonzaga de. *Polícia Federal realiza a deportação de centenas de venezuelanos*. 2016. Disponível em: <<http://jornalroraimahoje.com.br/index.php/brasil/policia/2118-policia-federal-realiza-a-deportacao-de-centenas-de-venezuelanos>>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- ARCARAZO, Diego Acosta; WIESBROCK, Anja (Ed.). *Global Migration: Old Assumptions, New Dynamics*. Santa Barbara: Praeger, 2015. 791 p.
- BAENINGER, Rosana; MESQUITA, Romeu Bonk. Integração regional e fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. *Revista Transporte y Territorio*, Buenos Aires, n. 15, p.146-163, 2016. Disponível em: <<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/2855>>. Acesso em: 23 abr. 2017.
- BARROS, Rafaella. *Especialistas analisam o documento 'Uma ponte para o futuro', considerado o programa de governo de Michel Temer*. 2016. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/economia/especialistas-analisam-documento-uma-ponte-para-futuro-considerado-programa-de-governo-de-michel-temer-19253499.html>>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- BASTIA, Tanja. Should I stay or should I go? Return migration in times of crises. *Journal of International Development*, Sheffield, v.23, n.4, p.583-595, 28abr. 2011. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jid.1794/full>>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- BBC BRASIL. *Jornais da Bulgária destacam eleição de descendente no Brasil*. 2010. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/11/101101\\_dilma\\_press\\_bulgaria\\_rw.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/11/101101_dilma_press_bulgaria_rw.shtml)>. Acesso em: 23 abr. 2017.
- BEZERRA, Grazielle. *Roraima espera maior migração de venezuelanos este ano. 2017*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-02/roraima-espera-maior-migracao-de-venezuelanos-este-ano>>. Acesso em: 15 abr. 2017
- BRITO, Fausto. A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade. *Texto para discussão CEDEPLAR*, Belo Horizonte, n. 318, p.1-28, 2007. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6520080.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- BOLÍVIA CULTURAL. *Imigrantes bolivianos fazem marcha e protestos em SP*: Agora reúnem suas reivindicações. 2013. Disponível em: <[http://www.boliviacultural.com.br/ver\\_noticias.php?id=2034](http://www.boliviacultural.com.br/ver_noticias.php?id=2034)>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- BURGES, Sean W. Brazil as a bridge between old and new powers? *International Affairs*, Londres, v. 89, n. 3, p.577-594, maio 2013. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2346.12034/abstract>>. Acesso em : 24 abr. 2017.

- CARDOSO, Fernando Henrique. *Diários da presidência, 1997-1998*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. 869 p.
- CARDOSO, Ruth; FRANCO, Augusto de; OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade*. Brasília: PNUD, 2000. 103 p.
- CARVALHO, José Alberto Magno de; BRITO, Fausto. A demografia brasileira e o declínio da fecundidade no Brasil: contribuições, equívocos e silêncios. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 22, n. 2, p.351-369, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v22n2/v22n2a10>>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- CASTELO BRANCO, Iracema. The new immigrant workers: the “Brazilian dream”. *Panorama Internacional*, Porto Alegre, v. 1, n. 3, p.31-36, 2016. Disponível em: <<http://panoramainternacional.fee.tche.br/en/article/os-novos-trabalhadores-imigrantes-o-sonho-brasileiro/>>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- CASTLES, Stephen. Migration, Crisis, and the Global Labour Market. *Globalizations*, [S.l.], v. 8, n. 3, p.311-324, jun. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/14747731.2011.576847>>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. *Cultura Política Comparada: democracia e mudanças econômicas: Brasil, Argentina e Chile*. Brasília: Verbena Editora, 2014. 140 p.
- CERVO, Amado Luiz. Multiculturalismo e política exterior: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, p.133-146, 1995. Disponível em: <[http://www.mundorama.net/wp-content/uploads/2015/07/rbpi\\_1995\\_2.pdf](http://www.mundorama.net/wp-content/uploads/2015/07/rbpi_1995_2.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2017.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. 605 p.
- CHARLEAUX, João Paulo. *Qual a diferença entre visto humanitário e refúgio*. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/06/20/Qual-a-diferença-entre-visto-humanitário-e-refúgio>>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- CORNELIUS, Wayne A.; TSUDA, Takeyuki. Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention. In: HOLLIFIELD, James Frank; MARTIN, Philip L.; ORRENIUS, Pia M. (Ed.). *Controlling immigration: a global perspective*. 3. ed. Palo Alto: Stanford University Press, 2013. p. 3-48.
- DANESE, Sérgio França. A diplomacia no processo de formação nacional do Brasil. *Política Externa*, São Paulo, v. 8, n. 1, p.98-117, 1999.
- DEPARTAMENTO DE MIGRAÇÕES DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. *Ofício nº 10/2017/GAB DEMIG/DEMIG/SNJ/MJ*. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <[roberto.uebel@ufrgs.br](mailto:roberto.uebel@ufrgs.br)>. em: 16 jan. 2017.
- DUTRA, Cristiane Feldmann et al. A extinção do contrato de trabalho de haitianos e a crise brasileira: aportes do Direito da Antidiscriminação. *Revista Signos*, Lajeado, v. 37, n. 2, p.86-103, 23 dez. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22410/issn.1983-0378.v37i2a2016.1096>>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações Internacionais no plano multilateral: Reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015. 306 p.
- FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *Junho de 2013: A sociedade enfrenta o Estado*. São Paulo: Summus Editorial, 2014. 160 p.
- FORMENTI, Lígia; ALVES, Murilo Rodrigues; GADELHA, Igor. *Disputa por pastas já trava novo ministério*. 2016. Disponível em: <<http://www.novonoticias.com/politica/disputa-por-pastas-ja-trava-novo-ministerio>>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *Uma ponte para o futuro*. 2015. Disponível em: <[http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf)>.



Acesso em: 14 abr. 2017.

- G1. *Brasileiros no exterior fazem atos em apoio a manifestações*. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/vc-no-g1/noticia/2013/06/brasileiros-no-externo-fazem-ato-em-apoio-manifestacoes.html>>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- G1. *Temer diz que há 95 mil refugiados no Brasil; dados oficiais falam em 8,8 mil*. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/09/temer-diz-que-ha-95-mil-refugiados-no-brasil-dados-oficiais-falam-em-88-mil.html>>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- GEORG UEBEL, Roberto Rodolfo. O imigrante como objeto, a fronteira como um portão: como a mídia impressa percebe o imigrante haitiano e o papel das fronteiras no Brasil e no Rio Grande do Sul. *Tempo da Ciência*, Toledo, v. 23, n. 46, p.115-131, 2016. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/16132>>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, Oxford, v. 34, n. 1, p.3-21, mar. 1990. Disponível em: <http://www.voxprofessor.net/cfh/hermann-pubs/Hermann-Changing%20Course%20When%20Governments%20Choose%20to%20Redirect.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2017.
- HIGLEY, John; BURTON, Michael G. *Democratic transitions and democratic breakdowns: the elite variable*. Austin: Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin, 1988. 36 p.
- JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Org.). *Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise*. São Paulo: Boitempo, 2016. 174 p.
- LESSER, Jeffrey; SANEMATSU, Marisa. *O Brasileira questão judaica: imigração, diplomacia e preconceito*. Rio de Janeiro: Imago, 1995. 371 p.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred (Ed.). *The Breakdown of democratic regimes*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1978. 376 p.
- LUCENA, Laryssa Lyryanne M. de. O Brasil e a MINUSTAH - ou a busca de novos parâmetros para uma política externa brasileira “altiva” e “ativa” em operações de paz das Nações Unidas. *Século XXI*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p.129-149, 2014. Disponível em: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/view/1882>>. Acesso em: 23 abr. 2017.
- LULA: “Desemprego não é culpa dos imigrantes pobres”. *UOL Notícias*, 15 jun. 2009a. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/bbc/2009/06/15/ult5017u219.jhtm>>. Acesso em: ago. 2011.
- LULA sanciona lei que anistia estrangeiros em situação ilegal. O Estado de S. Paulo, 2 jul. 2009b. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-sanciona-lei-que-anistia-estrangeiros-em-situacao-ilegal,396948,0.htm>>. Acesso em: ago. 2011.
- MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. O Haiti é Aqui: Análise das informações preliminares sobre os imigrantes haitianos em Santa Catarina – Brasil. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE POPULAÇÃO, 6., 2014, Lima. *Anais do VI Congresso da Associação Latino-Americana de População*. Lima: ALAP, 2014. p. 1 - 28. Disponível em: <[http://www.alapop.org/Congreso2014/DOCSFINAIS\\_PDF/ALAP\\_2014\\_FINAL303.pdf](http://www.alapop.org/Congreso2014/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2014_FINAL303.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2017.
- MARTINE, George; NEIVA, Ivany Câmara; MACEDO, Marle. Migração, crise e outras agruras. *Anais do Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*, v. 4, 1984. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1984/T84V03A10.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- MARTINS, Lasier. *#leidemigração*. 2017. Disponível em: <<https://www.facebook.com/LasierMartinsOficial/posts/1512893718729687>>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Caderno de Propostas pós etapa Nacional*. Brasília: COMIGRAR, 2014. 67 p. Disponível em: <[http://www.participa.br/articulos/public/0007/6551/COMIGRAR\\_Caderno\\_de\\_Proposta\\_PosEtapaNacional.pdf](http://www.participa.br/articulos/public/0007/6551/COMIGRAR_Caderno_de_Proposta_PosEtapaNacional.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2015.



- MOREIRA, Julia Bertino. Política Externa e Refugiados no Brasil: uma análise sobre o governo Lula (2003-2010). *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 10, n. 3, p.133-151, 15 dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21530/ci.v10n3.2015.335>>. Acesso em: 22 abr. 2017.
- OLIVEIRA, Aline Passuelo de. “*Tenemos miedo de nosotros mismos*”: a construção social do medo em uma situação de conflito prolongado: os refugiados colombianos reassentados no Rio Grande do Sul. 2012. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/102198>>. Acesso em: 23 abr. 2017.
- OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. La migración de retorno a Brasil en el contexto de la crisis económica. *Revista de Estudios Brasileños*, Salamanca, v. 3, n. 5, p.27-41, 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/reb/article/view/123025>>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 3, p.23-33, set. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392005000300002>>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- PEDROSO, Vanessa Alexsandra de Melo; NASCIMENTO, Rosa Maria Freitas do; ESTEVES, Juliana Teixeira. A inversão do movimento migratório internacional no Brasil e o afluxo de mão de obra global. *Duc In Altum - Cadernos de Direito*, Recife, v. 6, n. 9, p.137-162, 16 set. 2016. Disponível em: <<http://www.faculadadedamas.edu.br/revistafd/index.php/cihjur/article/view/59>>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- PEIXOTO, João Paulo M. Statecraft: o legado do governo Fernando Henrique e os desafios de Lula. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. *Anales del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: UNPAN, 2003. p. 1 - 16. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047109.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2017.
- PORTAL BRASIL. *Itamaraty confirma suspensão da Venezuela do Mercosul*. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/12/itamaraty-confirma-suspensao-da-venezuela-do-mercosul>>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p.47-69, jun. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011000100003>>. Acesso em: 23 abr. 2017.
- RÉSEAU MIGREUROPE. *Atlas des migrants en Europe: Géographie critique des politiques migratoires*. Paris: Armand Colin, 2012. 144 p
- RODRIGUES, Julia de Souza; LOIS, Cecilia Caballero. A construção de uma resposta à imigração irregular haitiana: uma análise sobre a formulação da Resolução Normativa nº 97/12 no Conselho Nacional de Imigração (CNIG). In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 23., 2014, João Pessoa. *Direito internacional e direitos humanos II*. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 66 - 91. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ef926983fef6f9c7>>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- ROSSETTO, Luciana. *Haitianos não podem mais pedir visto como refugiados no Brasil*. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/02/haitianos-nao-podem-mais-pedir-visto-como-refugiados-no-brasil.html>>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- RÜCKERT, Aldomar; CARNEIRO FILHO, Camilo; UEBEL, Roberto. Transborderings in South America: Some Examples of Recent Researches. In: COLLOQUE INTERNATIONAL DU CIST, 3., 2016, Grenoble. *Proceedings du 3e colloque international du CIST*. Grenoble: Collège

- International des Sciences du Territoire, 2015. p. 421 - 428. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01353683>>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. *Anuario de La Integración Regional de América Latina y El Gran Caribe*, Managua, v. 10, p.295-310, 2016. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/017-saraiva.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2017.
- SCHERMA, Márcio Augusto. Políticas de defesa e segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 22, p.65-77, jan. 2016. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6735/1/BEPI\\_n22\\_Defesa.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6735/1/BEPI_n22_Defesa.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2017.
- SEITENFUS, Ricardo. Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea. *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p.05-12, mar. 2006. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.emnuvens.com.br/Carta/article/view/248>>. Acesso em: 23 abr. 2017.
- SEYFERTH, Giralda. Colonização e Política Imigratória no Brasil Imperial. In: SALES, Teresa; SALLES, Maria do Rosário R. (Org.). *Políticas migratórias: América Latina, Brasil e brasileiros no exterior*. São Carlos: EdUFSCar, 2002. p. 79-110.
- SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 26., 2008, Porto Seguro. *Anais da 26ª Reunião Brasileira de Antropologia*. Brasília: Aba, 2008. p. 1 - 20. Disponível em: <[http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD\\_Virtual\\_26\\_RBA/mesas\\_redondas/trabalhos/MR12/giralda\\_seyferth.pdf](http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR12/giralda_seyferth.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- SILVA, André Luiz Reis da. As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). *Meridiano 47: Journal of Global Studies*, Brasília, v. 11, n. 120, p.18-24, jul. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/637>>. Acesso em: 22 abr. 2017.
- SILVA, Sidney A. da; ASSIS, Gláucia O. *Em Busca do Eldorado: O Brasil no Contexto das Migrações Nacionais e Internacionais*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2016. 347 p.
- STUENKEL, Oliver. *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*. Cambridge: Polity, 2016. 180 p.
- THUSWOHL, Maurício. *Brasileiros no exterior organizam Conferência Nacional de Migração*. 2010. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2010/12/brasileiros-do-exterior-estruturam-conferencia-de-migracao>>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. *Análise do perfil socioespacial das migrações internacionais para o Rio Grande do Sul no início do século XXI: redes, atores e cenários da imigração haitiana e senegalesa*. 2015. 248 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/117357>>. Acesso em: 16 abr. 2017.
- UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. International Migrations to Brazil in the 21st Century: Profile, Outlook and Trends. *Population Review*, Fernley, v. 56, n. 1, p.68-101, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1353/prv.2017.0003>>. Acesso em: 02 ago. 2017.
- VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *O caótico século XXI*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015. 175 p.
- WENDEN, Catherine Wihtol de; BENOÎT-GUYOD, Madeleine. *Atlas des migrations: Un équilibre mondial à inventer*. 4. ed. Paris: Editions Autrement, 2016. 96 p.

# Enfoques clásicos y perspectivas emergentes en el debate sobre migraciones internacionales y desarrollo<sup>1</sup>

## Classical approaches and emerging perspectives on the debate on international migration and development

**MARÍA DEL CARMEN VILLARREAL VILLAMAR** | mariavillarreal85@gmail.com  
Investigadora y Becaria de Postdoctorado del PPGSP – UENF; Doctora en Ciencias Políticas -Universidad Complutense de Madrid (UCM); Investigadora Asociada del GRISUL – UNIRIO.

**Recebimento do artigo** Maio de 2017 | **Aceite** Julho de 2017

**Resumen** El siguiente artículo analiza los debates clásicos y emergentes sobre el vínculo entre migraciones y desarrollo, considerando el papel de las remesas, las diásporas, las migraciones cualificadas y el codesarrollo. A seguir, el texto examina los impactos generados por los crecientes flujos en direcciones diversas de la clásica corriente Sur-Norte, así como por evidencias contemporáneas respecto a, por ejemplo, los efectos del cambio climático y los nexos entre bienestar y migraciones. Por último, el trabajo aboga por superar visiones esencialistas y cierra con algunas consideraciones sobre la necesidad de incluir nuevos puntos de vista para comprender los impactos que los desplazamientos humanos pueden tener efectivamente sobre el desarrollo.

**Palavras-Chave** Migraciones internacionales, desarrollo, remesas, diásporas, cambio climático.

**Abstract** The following article analyzes the classic and emerging debates regarding migration-development nexus, considering the role of remittances, diasporas, skilled migration and co-development. Additionally, the paper addresses the impacts generated by the increasing flows in different directions of the classic South-North current, as well as the contemporary evidence concerning, for example, the effects of climate change and the link between welfare and migration. Finally, the paper advocates to overcome essentialist views and concludes with some considerations on the need to include new points of view to understand the impacts of human displacements on development. **Keywords** International Migrations, development, remittances, diasporas, climate change.

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el *II Encontro de Economia Política Internacional (ENEPI)* que tuvo lugar los días 10, 11, 12 de mayo de 2017 en la *Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)*.

## Introducción

En la reciente Agenda de Acción de Addis Ababa sobre la Financiación para el Desarrollo (UN, 2015) los países reunidos reconocieron que la migración internacional es un fenómeno multidimensional con gran relevancia para los países de origen, tránsito y destino de los migrantes. Afirmaciones como estas están apoyadas en datos que señalan la importancia creciente de los recursos y potencialidades de los desplazamientos humanos. Solo en 2015 las remesas mundiales superaron los 601 mil millones de dólares y la mayor parte de estos flujos fue destinada a los países en desarrollo (RATHA; PLAZA; DERVISEVIC, 2016). En un contexto en el que las migraciones internacionales han alcanzado cifras récord, las remesas suponen importantes ingresos para los países de origen -sobre todo del Sur- y las aportaciones de las diásporas se han multiplicado gracias a los avances tecnológicos y de transporte, pensar en los efectos que los desplazamientos producen es un tema central en la agenda global sobre migraciones. Sin embargo, el interés por comprender los impactos que la movilidad humana genera sobre los territorios de origen y destino es histórico y ha sido fuente de preocupación o esperanza de acuerdo a la perspectiva de los estudiosos sobre el tema.

Las visiones clásicas sobre este vínculo que, antes de la adopción del término desarrollo, se referían al progreso o al crecimiento económico son dos: optimistas y pesimistas (DE HASS, 2010). Los defensores de la primera, se muestran entusiastas ante las contribuciones económicas, políticas y sociales de los migrantes, no solo en sus países de origen, y hacen hincapié en los efectos comunitarios y nacionales de estas, demostrando que pueden beneficiar a todos. Por el contrario, los pesimistas, cuyas premisas se consolidan desde mediados del siglo XX, ven a las migraciones como emblema del subdesarrollo, critican la idea que los desplazamientos humanos, más allá de producir impactos puntuales de signo positivo, puedan dar lugar a procesos de desarrollo de largo aliento y formulan diversas críticas ante lo que consideran discursos vacíos y entusiastas sobre el papel de las migraciones en la promoción del desarrollo global. A nivel teórico, los sostenedores de la primera visión normalmente se encuadran en los estudios clásicos sobre el desarrollo y el crecimiento económico y comparten muchas de las premisas de los teóricos de la modernización, mientras que los pesimistas apoyan sus análisis en fórmulas marxistas y críticas subrayando, ante todo, las pérdidas que suponen las migraciones para los países de origen.

Así y todo, en las últimas décadas los estudios sobre el transnacionalismo y las aportaciones que los migrantes y sus descendientes pueden brindar a sus países de origen, al igual que los análisis sobre el retorno o la emergencia del codesarrollo, han despertado un renovado interés por el fenómeno. Como corolario, desde los años noventa, en un contexto de retracción del Estado y aumento significativo de la migración y de los flujos de remesas han proliferado tanto estudios sobre el nexo entre migraciones y desarrollo como espacios de discusión internacional y regional<sup>2</sup> como el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo (HLD)<sup>3</sup>, el Fórum Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD)<sup>4</sup>, y la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo (JMEDI).<sup>5</sup>

Al margen de la creciente cantidad de estudios sobre el tema, en este trabajo nos interesa conocer cuáles son las consecuencias reales de las migraciones sobre el desarrollo, si las mismas cambian o no en función de la dirección de los flujos y cómo estos se ven afectados por fenómenos novedosos a nivel internacional. Partiendo de estas premisas y mediante una revisión bibliográfica, nuestro objetivo será,

2 En el caso de América Latina y Caribe destacan, por ejemplo, los Foros Iberoamericanos sobre Migración y Desarrollo, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM).

3 Los dos Diálogos de Alto Nivel celebrados hasta el momento tuvieron lugar en 2006 y 2013.

4 Los Foros Globales sobre Migración y Desarrollo se han llevado a cabo anualmente y de forma ininterrumpida desde 2007.

5 Surgió en 2009 por iniciativa de la Comisión Europea y las Naciones Unidas con el objetivo de dar soporte a organizaciones civiles y gobiernos en la tarea de promover los nexos entre migraciones y desarrollo.

en primer lugar, describir los principales puntos de vista sobre el vínculo entre migraciones y desarrollo, para sucesivamente analizar los impactos sobre el fenómeno generados por los crecientes flujos en direcciones diversas de la clásica corriente Sur-Norte, así como por evidencias contemporáneas respecto a, por ejemplo, los efectos del cambio climático y los nexos entre bienestar y migraciones. Por último, el artículo cierra cuestionando visiones esencialistas sobre las migraciones y el desarrollo y haciendo un llamado de atención sobre la necesidad de incluir nuevos puntos de vista en el debate sobre las relaciones entre ambas variables.

## De la homogeneidad a la heterogeneidad: pesimismo, optimismo y visiones pluralistas acerca del nexo entre migraciones internacionales y desarrollo

Aunque las posturas clásicas sobre el nexo entre las variables migración y desarrollo hayan adoptado tradicionalmente una visión homogénea, de signo positivo o negativo; como resultado de nuevas evidencias empíricas, desde finales del siglo XX se asientan con más fuerza perspectivas pluralistas o híbridas (DE HASS, 2010) que consideran conjuntamente las ventajas y desventajas del fenómeno, pero también sus posibles efectos neutros o la diversidad de impactos según el contexto, volumen de población involucrado o políticas públicas creadas para regular sus consecuencias. Dichas posturas han tenido una difusión disímil y, a menudo concentrada geográfica o teóricamente, pero todas han sido esenciales para enriquecer el debate y permitir la pluralidad de abordajes hoy existentes en relación a los vínculos entre movilidad humana y desarrollo.

La perspectiva pesimista constituye, por ejemplo, una postura minoritaria dentro del debate sobre los vínculos entre migraciones y desarrollo, pero resulta fundamental para comprender algunas de las premisas de fondo de esta discusión. Sus sostenedores –en su mayoría de los países del Sur y de tendencia estructuralista o neomarxista– alegan, en primer lugar, que las migraciones internacionales son en sí mismo una expresión y una fuente de perpetuación del subdesarrollo, puesto que surgen de las desigualdades vigentes entre Norte y Sur del mundo y no las cuestionan, sino que amplían sus efectos (DELGADO; MÁRQUEZ; RODRÍGUEZ, 2009). En este marco, el abandono de los territorios se convierte en una de las pocas alternativas para la población local y se verifica principalmente con el objetivo de superar la pobreza y alcanzar mejores condiciones de vida. La misma es, sin embargo, negativa ya que priva a los países de origen de población joven y económicamente activa. En definitiva, los únicos verdaderamente beneficiados son los países receptores, quienes utilizan esta población como mano de obra barata y una fuente de recursos humanos constante para cubrir sus déficits económicos y de población (CASTLES; DELGADO, 2007).

La emigración se considera, por ende, un fenómeno mayoritariamente nefasto<sup>6</sup> para el país emisor, a la vez que constituye un lucro para el país receptor. Los costes de este proceso aumentan de manera relevante si la salida de población involucra a personas calificadas, dando lugar a un drenaje o pérdida de cerebros, mejor conocido en la literatura inglesa como *brain drain*. De esta forma, los territorios de origen no solo se privan de población valiosa y en edad de trabajar, sino que el país como un todo pierde recursos humanos con alta formación –de por sí escasos en los países en desarrollo–, al igual que capa-

6 Esta valoración se aplica, como dicho en precedencia, a la mayoría de los flujos considerados forzados y resultado de la pobreza y de la desigualdad entre las varias zonas del planeta. En consecuencia, el pesimismo no se refiere a fenómenos aislados y producidos por motivaciones ajenas a las económicas, sino a las grandes corrientes, sobre todo en dirección Sur-Norte.



ciudades de innovación y mejoría en esferas como la economía o la democratización de las sociedades. Este punto de vista se apoya, en particular, en la creencia de que las personas con mayor formación pueden aportar a sus sociedades de origen tanto sus conocimientos formales como sus valores y tendencias afines al desarrollo (ABAD, 2008).

Por otro lado, contrariamente a las afirmaciones entusiastas surgidas en plena era neoliberal y en coincidencia de la disminución de los fondos para el desarrollo, las desventajas provocadas por la salida de población no son compensadas ni por las remesas, ni por las contribuciones de la migración cualificada, ni mucho menos por el retorno, la labor de las diásporas o la implementación de proyectos de codesarrollo que consideran las aportaciones que los migrantes pueden brindar en los países de origen y destino. En efecto, las remesas son vistas como recursos de carácter temporal, inestables y sujetos a fluctuaciones en razón de la situación económica de los países donde se generan (DELGADO; MÁRQUEZ; RODRÍGUEZ, 2009). Por ende, en tiempos de bonanza pueden aumentar, mientras que en momentos de escasez pueden sufrir drásticas reducciones. Además, con el transcurso del tiempo, la conclusión de proyectos de reunión familiar, el fin de vínculos económicos con los países de origen o el retorno de los migrantes, el envío de remesas puede interrumpirse sin que existan perspectivas de que vuelva a recomenzar. Por fin, las remesas son recursos personales utilizados sobre todo para cubrir gastos corrientes que pueden provocar el aumento de la desigualdad y pueden dar lugar a diversas formas de dependencia, tanto de los receptores como de las economías beneficiadas, provocando con ello consecuencias negativas como el aumento de la inflación, el aumento del coste de las importaciones y, bajo algunas circunstancias, la apreciación del valor externo de la moneda del país receptor (CASTLES; DELGADO, 2007; ABAD, 2008).

El escepticismo sobre las remesas se extiende también al retorno, valorado como un fenómeno incapaz de neutralizar las pérdidas provocadas por la emigración. De hecho, para los pesimistas, la migración supone una infravaloración de las capacidades y formación de los migrantes en los países receptores, dando lugar al desperdicio de cerebros o *brain waste*. En este sentido, como han demostrado diversos estudios sobre el retorno (POSTELNICU, 2010; CASSARINO, 2007, 2016), el ejercicio de trabajos poco cualificados, las escasas posibilidades de aumentar su formación y los bajos salarios percibidos provocan que los migrantes, una vez en sus países natales, posean con frecuencia bajas posibilidades de contribuir al desarrollo de los mismos.

Las diásporas, por otro lado, entendidas como las comunidades de migrantes y sus descendientes - residentes fuera de las fronteras de sus países natales, pero con lazos durables de comunicación e interés hacia la suerte de estos - pueden también hacer muy poco si poseen escasos recursos, contactos o formación. Además, las mismas pueden constituir un lastre al desarrollo de sus territorios de origen si deciden, por ejemplo, financiar la oposición a los gobiernos de sus Estados o si optan por participar y sostener conflictos locales (SØRENSEN; VAN HEAR; ENGBERG-PEDERSEN, 2003; BRINKERHOFF, 2008; OIM, 2013).

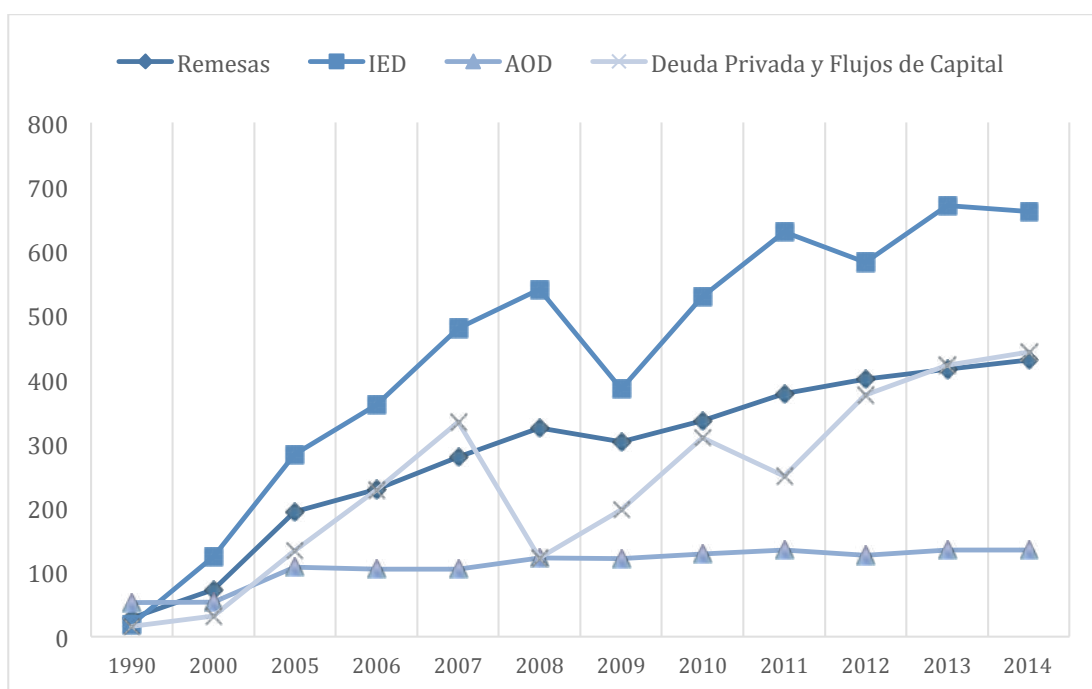
Finalmente, otro de los ejes del vínculo entre migraciones y desarrollo es el codesarrollo, surgido en Francia a finales del siglo XX y entendido como la promoción de ventajas para los territorios de origen y destino. Empero, desde una postura crítica este se concibe como un mecanismo de control de los flujos al servicio de los países desarrollados que, al financiar los proyectos y definir cuáles son los territorios de intervención, imponen en la práctica sus intereses y acaban promoviendo tanto mayores restricciones al ingreso de población como incentivos para el retorno, además de aumentar su influencia política y cultural, o de abrir nuevos mercados para sus productos (WIEVIORKA, 2010).

Contrariamente a la perspectiva pesimista, el enfoque optimista considera que las migraciones son una oportunidad para el desarrollo, que sus beneficios deben ser incluidos en programas de desarrollo y cooperación, y que estos pueden ser potenciados con políticas eficaces que maximicen sus ventajas y disminuyan sus riesgos (OECD, 2016). Este enfoque es ampliamente aceptado por organismos

internacionales y formuladores de políticas públicas, especialmente en los países del Norte, y se apoya en diversos postulados. En primer lugar, los optimistas aseveran que la salida de población es una válvula de escape para los países de origen, toda vez que reduce problemas vinculados al aumento de población, desempleo o subempleo (ABAD, 2008). En segundo lugar, se cree que los migrantes pueden ser promotores de desarrollo político (MOSES, 2012, p. 124-125) al favorecer reformas políticas y sociales en el Estado de origen, resultado de la protesta y manifestación ciudadana implícitas al abandono del territorio. Dichos mecanismos de participación política pueden contribuir a aumentar el poder de negociación para quienes permanecen en el territorio de origen, dando lugar a una reforma del equilibrio de poder entre las clases sociales. A su vez, la emigración, especialmente si es significativa, genera cambios en las percepciones y acciones estatales para responder ante el fenómeno que acaban beneficiando a los ciudadanos locales.

Sin embargo, el principal objeto de interés de esta perspectiva son los flujos de remesas que, además de ser considerados importantes fuentes de ingreso para sus beneficiarios, se definen como esenciales para los países en desarrollo al ser mayores y más estables que, por ejemplo, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), las Inversiones Extranjeras Directas (IED) u otros flujos de capital privado (ver gráfico 1). En efecto, según Ratha, Plaza y Dervisevic (2016), sobre un total de 601 mil millones de dólares, 441 fueron destinados a los países en desarrollo en 2015. Esta cifra supone cerca de tres veces más de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), pero su importancia es mayor si se tiene en cuenta que no contabiliza los millones de remesas que son enviados a cada año por canales diversos de los oficiales.<sup>7</sup>

**Gráfico 1. Remesas (en miles de millones de dólares estadounidenses) hacia países en desarrollo en comparación con otros flujos de financiación externa (1990-2014)**



\*IED: Inversión Extranjera Directa. \* AOD: Ayuda Oficial para el Desarrollo.

Elaboración propia. Fuente: RATHA; PLAZA; DERVISEVIC, 2016.

7 El subregistro de las remesas se explica, en gran medida, por el envío de recursos mediante canales informales o en especie, en particular en el circuito Sur-Sur.

Ahora bien, las remesas no revisten la misma importancia para todos los países receptores. Así, por ejemplo, en 2015 los cinco principales receptores de remesas fueron India, China, Filipinas, México y Francia, pero solo en algunos pequeños Estados las remesas supusieron más del 20% del PIB. Estos son: Tayikistán, donde alcanzan el 42%; Kirguistán, donde suponen el 30%; Nepal, donde responden por el 29%; y finalmente, Tonga y Moldavia donde constituyen respectivamente el 28% y el 26% del PIB (RATHA; PLAZA; DERVISEVIC, 2016). Más allá de la importancia de las remesas sobre el PIB nacional, sus defensores alegan que estas constituyen una fuente de ingresos directa que incrementa el capital de los hogares receptores, cubriendo sus necesidades básicas y mejorando sus niveles de alimentación, salud o educación (SØRENSEN; VAN HEAR; ENGBERG-PEDERSEN, 2003; OIM, 2013; OECD, 2016) con efectos positivos también a nivel comunitario y nacional. Se cree, asimismo, que las remesas disminuyen la pobreza y la desigualdad de los hogares receptores, aumentando no solo sus ingresos en el presente, sino también permitiéndoles ahorrar y asegurarse contra formas de pobreza futura accediendo, por ejemplo, a créditos y mejor formación. Por último, se considera que a nivel económico promueven el desarrollo permitiendo la creación de nuevos emprendimientos y el uso de tecnología más avanzada (OIM, 2013).

Si en términos microeconómicos las remesas se consideran una fuente constante de beneficios que pueden ser maximizados con políticas eficaces de envío, uso e inversión,<sup>8</sup> a nivel macroeconómico el optimismo no es menor. En efecto, los sostenedores de esta postura sostienen que los flujos de remesas son estables y duraderos, especialmente si se comparan con los de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o de Inversión Extranjera Directa (IED), lo que permite aumentar la estabilidad económica de los países receptores y puede facilitar el acceso al crédito y mejores condiciones frente al pago de la deuda externa (ABAD, 2008). En periodos de crisis, desastres o conflictos de diversa naturaleza, las remesas pueden también proteger las economías de los países receptores o amortiguar los efectos perniciosos de estos fenómenos (PNUD, 2011; OIM, 2013; OECD, 2016).

Además de las remesas, se cree que los migrantes, especialmente los más cualificados, pueden ser una fuente de recursos para sus países de origen, tanto en términos económicos como sociales y culturales. Así se menciona, por ejemplo, que la emigración de personas cualificadas en lugar de constituir una desventaja, supone en realidad una ganancia de cerebros o *brain gain*, al devolver a los países de origen - en caso de retorno - personas con mayor formación, capaces de realizar tareas clave para el desarrollo de sus economías, así como de promover acuerdos de intercambio, colaboración y transferencia de tecnología (COLLIER, 2013; OIM, 2013; OECD, 2016). En plena vigencia de la globalización y del constante desarrollo de tecnologías y transporte se cree que las posibilidades de realizar estas tareas aumentan y pueden verificarse con el retorno definitivo, pero también mediante proyectos virtuales o estancias de corta duración (MEYER, 2011). Además, la salida de población cualificada puede también tener efectos positivos sobre el país de origen estimulando, por ejemplo, que quienes no migran tengan más razones para mejorar su formación.

El regreso a los países natales de los migrantes - de carácter definitivo o considerado como una etapa más dentro de la experiencia migratoria - históricamente ha sido valorado de forma positiva, al considerar que este fenómeno supone una forma de canalizar conocimientos, contactos, una mentalidad emprendedora o mayor innovación hacia estos territorios (CASSARINO, 2016). En particular, se considera que el retorno es artífice de la creación de nuevas empresas y de la difusión de nuevas tecnologías, al tiempo que se cree que puede estar vinculado a transformaciones de carácter democrático y social, al estimular mayores gastos en salud o educación y al difundir, por ejemplo, valores y creencias más favorables al respeto de los derechos humanos o a la ampliación de libertades (POSTELNICU, 2010; OIM, 2013; MOSES, 2012; OECD, 2016).

---

8 Un ejemplo del interés por las remesas por parte de gobiernos y organismos internacionales es la Agenda o Plan de Acción de Addis Ababa de 2015 que establece metas de reducción de costes de transferencia y uso de remesas hasta el 2030, así como la creación de mejores indicadores para medir su volumen y el uso de múltiples recursos para modernizar y facilitar las operaciones de envío, retiro y empleo de estos fondos (UN, 2015, p. 19-20).

En alternativa, desde los años noventa<sup>9</sup> la emergencia del transnacionalismo como perspectiva teórica posibilitó entender fenómenos como la actuación de diversos actores en los procesos migratorios, resaltando que el Estado no era el único protagonista (BASCH; GLICK SCHILLER; SZANTON-BLANC, 1994). Pero su aportación más importante fue mostrar que, al contrario de las visiones tradicionales, los migrantes y sus descendientes una vez que emigraban no se desligaban completamente de sus territorios de origen, sino que mantenían diversas formas de contacto y lazos con estos lugares. Aunque este no sea un fenómeno completamente nuevo, se cree que el desarrollo de nuevas tecnologías en el transporte y la comunicación haya reforzado tendencias presentes en épocas anteriores. Así, desde una postura optimista, otro elemento clave para entender los beneficios de la migración sobre el desarrollo son las contribuciones de las diásporas.

Estos grupos pueden favorecer el desarrollo de sus países de origen a través de contactos, recursos o conocimientos de naturaleza económica, política y social. En términos económicos, las diásporas pueden, por ejemplo: abrir nuevos mercados, beneficiando las exportaciones de sus países natales; promover la transferencia de algunos procesos productivos de empresas multinacionales hacia estos territorios; o transferir tecnología mediante proyectos y redes de colaboración, especialmente en el caso de migración cualificada (MEYER, 2011; OECD, 2016). A su vez, otros autores (AGUNIAS; NEWLAND, 2012; OIM, 2013) enfatizan que las diásporas, al referirse constantemente a sus territorios natales y promover iniciativas para estudiar sus características, pueden difundir una buena imagen de los mismos en los territorios de destino y ello puede ser especialmente benéfico para el turismo o los flujos de inversión extranjera. Por fin, a nivel político y social se considera que las diásporas pueden promover mayores niveles de democracia y transparencia en sus países de origen, contribuyendo a reforzar la igualdad de género o defendiendo los derechos de las minorías (BRINKERHOFF, 2008; MOSES, 2012).

Además de los fenómenos hasta ahora analizados, una de las apuestas más recientes de los optimistas son los proyectos o iniciativas de codesarrollo. Desde esta óptica los migrantes son vistos como protagonistas y agentes de desarrollo, capaces de beneficiar a sus sociedades de origen y acogida con recursos, contactos y conocimientos. No obstante, el codesarrollo nace como una crítica a la cooperación al desarrollo tradicional, centrada en el eje Norte-Sur (GIMÉNEZ, 2010). Por ello, en este proceso junto a los migrantes y sus asociaciones, revisten especial interés las organizaciones civiles, los gobiernos locales y el sector privado que contribuyen a diseñar e implementar los proyectos en los territorios de origen y destino.

Más allá de las visiones extremas desarrolladas en el marco de teorías clásicas o heterodoxas del desarrollo, los enfoques pluralistas o híbridos (DE HASS, 2010) aseveran que las migraciones pueden tener efectos positivos, negativos e incluso nulos sobre el desarrollo y que sus resultados no son automáticos, sino que están condicionados por una serie de variables como las características, condiciones iniciales de las economías de partida (ABAD, 2008) y posturas de los gobiernos de origen y destino en relación a la migración y el desarrollo (OECD, 2016), así como por el perfil de los migrantes, el tipo de migración y su duración en el tiempo. De esta manera, por ejemplo, para Portes (2011, p. 49), las migraciones son más benéficas cuando tienen carácter circular y temporal, mientras que para autores como Postelnicu (2010), Collier (2013), OIM (2013), Villarreal (2015) y OECD (2016), las posibles contribuciones de los migrantes exigen el apoyo de los Estados de origen y recepción, al igual que la voluntad de los migrantes respecto a formar parte o no del proceso. Por último, Glick Schiller (2011) enfatiza también la necesidad de superar visiones centradas en la escala e intereses estatales y de asumir una postura (*a global power perspective*) que tenga en cuenta los procesos de reestructuración del capitalismo neoliberal y los emergentes regímenes de división del trabajo, así como las injusticias y formas de deshumanización que están

---

9 Aunque el transnacionalismo aplicado a los estudios migratorios emerge formalmente en los años noventa en el seno de la Antropología, estudios sobre ideas y conceptos similares ya habían sido formulados en décadas anteriores dentro de disciplinas como las Relaciones Internacionales y la Sociología.

por detrás de ideas celebratorias acerca de la jerarquización de los migrantes o de la promoción de desplazamientos temporales o circulares al servicio de los Estados y no de las personas.

## El debate sobre migraciones internacionales y desarrollo a la luz de nuevos y no tan nuevos fenómenos

Las premisas fundamentales del vínculo entre migraciones y desarrollo se asientan en que los flujos se verifican mayoritariamente desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados. En consecuencia, el desarrollo y otros beneficios serían transferidos desde países con mejores posiciones hacia sociedades más rezagadas o cuyos procesos de desarrollo aún están en construcción. Cifras recientes del Banco Mundial muestran, sin embargo, que esta perspectiva es errónea o que por lo menos no contempla todos los escenarios. Solo en 2015 los flujos de migrantes entre países en desarrollo supusieron 93.1 millones de personas, representando el 38% de la migración global frente al 34% compuesto por los 84.3 millones de personas que se desplazaron en el eje Sur-Norte (RATHA; PLAZA; DERVISEVIC, 2016).

Dentro del circuito Sur-Sur es necesario destacar que este concentra el 86% de los refugiados a nivel global (RATHA; PLAZA; DERVISEVIC, 2016), así como porcentajes significativos de población en tránsito, a la espera de poder emigrar hacia nuevos destinos, pero que, con frecuencia, acaba por asentarse en los países de arriba como evidencian recientemente la experiencia de Turquía, Libia o Marruecos<sup>10</sup>. Las causas de estos desplazamientos en gran medida forzados son, por lo tanto, los conflictos, carestías e inestabilidad política o económica que caracteriza a muchos países del Sur. Sin embargo, la mayoría de las migraciones de este circuito son fruto de las enormes disparidades, los altos niveles de concentración de la tierra y de la riqueza, al igual que de un modelo de desarrollo de carácter extractivista que, especialmente en el caso de América Latina, concentra las ganancias en las manos de las clases dirigentes de sus países (OXFAM, 2015). Como resultado, la mayor parte de las migraciones en este circuito son mixtas y responden a heterogéneas causas: con frecuencia, quienes buscan trabajo y mejores condiciones económicas en países vecinos, también han sido o son víctimas de violencia y persecución y viceversa.

Por otro lado, el cambio climático junto a la degradación medioambiental es uno de los principales desafíos de nuestra época que afecta a todas las direcciones de la migración (BEDARFF; JAKOBEIT, 2017), pero cuyas consecuencias en el Sur son más graves como resultado de las limitadas capacidades de sus Estados para responder ante crisis o emergencias, así como para diseñar políticas de prevención adecuadas ante sus impactos. La vulnerabilidad de los flujos migratorios que tienen lugar en esta corriente aumenta si se piensa que son empujados también por las drásticas consecuencias del cambio climático en los territorios, tales como la desertificación, el aumento de la temperatura y la alteración del ritmo de fenómenos naturales, así como por problemas de escasez de recursos básicos como el agua o por hambrunas (PNUD, 2011; OIM, 2013; BEDARFF; JAKOBEIT, 2017).

Según el *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC, 2017, p. 31) solo en el periodo 2008-2016 hubieron 227.6 millones de desplazamientos a consecuencia de desastres naturales, con un promedio de 25.3 millones de personas a cada año (ver gráfico 2). En 2016, los desplazamientos por estas razones fueron equivalentes a más del triple de los movimientos de población por conflictos y violencia. Aunque no existen zonas ajenas a los efectos de los desastres naturales, la mayor parte de los

---

10 El asentamiento en estos países la mayor parte de las veces no es voluntario, sino que está condicionado por las políticas de contención de flujos y procesos de externalización de fronteras.



desplazamientos por estas razones afectan a los países en desarrollo y, entre quienes sufren las mayores consecuencias, despuntan India, China, Nepal y Filipinas.

**Gráfico 2. Millones de desplazamientos a nivel mundial a causa de desastres naturales en el periodo 2008-2016**



Elaboración propia. Fuente: IDMC, 2017, p. 31.

\*Los datos incluyen la totalidad de desastres por año, es decir, desde megaeventos hasta eventos de media y baja intensidad con diversos impactos y número de víctimas.

Si bien la mayor parte de los desplazamientos por desastres naturales es interna y se dirige sobre todo a las ciudades, muchos desplazados buscan también mejor suerte fuera de las fronteras de sus países de origen. Además, la mayoría de estos desastres está estrechamente vinculada con el cambio climático que, a pesar de ser un fenómeno con consecuencias difícilmente mensurables<sup>11</sup>, actúa como agente potencializador de conflictos o crisis económicas, multiplicando sus efectos y aumentando las razones para migrar. Debido a la falta de unanimidad, las personas desplazadas como resultado de estas causas reciben denominaciones dispares como “migrantes medioambientales”, “desplazados climáticos”, “víctimas de desastres” o “refugiados ambientales”<sup>12</sup>, pero lo cierto es que su vulnerabilidad aumenta si forman parte del circuito Sur-Sur (BEDARFF; JAKOBEIT, 2017). Aquí la concentración en las zonas urbanas con servicios de por sí precarios, al igual que la falta de recursos, preparación o de respuestas adecuadas, pueden multiplicar los riesgos y profundizar las consecuencias negativas del fenómeno como los conflictos por el agua, las hambrunas o los problemas de salud, con implicaciones directas para la seguridad humana (IDMC, 2017).

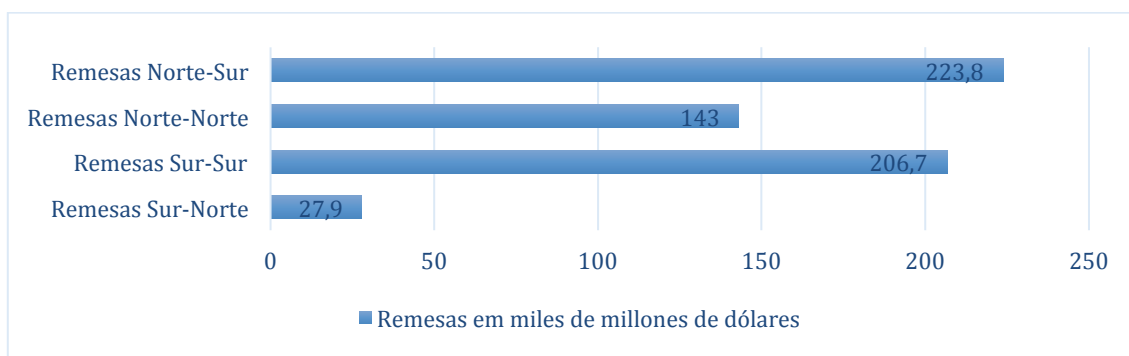
No obstante, la migración Sur-Sur también es fuente de ventajas si se piensa, por ejemplo, en el envío de remesas, en las contribuciones de la migración cualificada, de las diásporas, de la migración de retorno o de la implementación de proyectos de codesarrollo (MEYER; 2011; GIMÉNEZ, 2010; AGUÑAS; NEULAND, 2012; OIM, 2013). A título ilustrativo, en 2015 las remesas enviadas en el circuito Sur-Sur alcanzaron los 206.7 mil millones de dólares (RATHA; PLAZA; DERVISEVIC, 2016) (ver gráfico 3 y 4). A su vez, la creciente lista de destinos emergentes para la población estudiantil y cualificada

11 En efecto, las consecuencias directamente derivadas del cambio climático son graduales y difícilmente demostrables en algunos casos. Por otro lado, el número de personas que serán efectivamente desplazadas en razón de este fenómeno dependerá de las medidas que se tomarán para paliar y prevenir sus efectos futuros lo que implica, por ejemplo, optar por modelos de desarrollo más sostenibles, reducir emisiones y el consumo de energía o relocalizar a tiempo poblaciones en riesgo.

12 La falta de consenso se debe, en gran medida, a la definición original del término refugiado establecida por la Convención de Ginebra de 1951 y a razones como que no todos los que salen de sus lugares de origen debido al cambio climático lo hacen forzosamente o que las consecuencias directas del cambio climático como determinante de los flujos son difícilmente demostrables. Además, debido a la multidimensionalidad del fenómeno migratorio, las personas que conforman estos flujos tienen diversas motivaciones que combinan contemporáneamente salidas forzadas con razones de naturaleza económica o política.

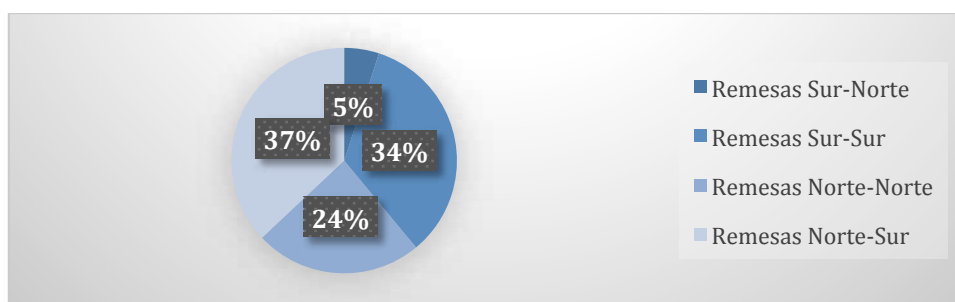
del Sur -en la que se incluyen Estados como India, Sudáfrica, China, Brasil o Malasia y algunos países del Golfo Pérsico como los Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita-, no solo facilita la formación de recursos cualificados en grado de desempeñar importantes funciones en sus respectivos países de origen (COLLIER, 2013), sino que permite la conformación de redes de cooperación, transferencia de tecnología y apoyo a la innovación y al desarrollo de estos territorios.

**Gráfico 3. Flujos de remesas en miles de millones de dólares en las cuatro direcciones de la migración internacional**



Elaboración propia. Fuente: RATHA; PLAZA; DERVISEVIC, 2016.

**Gráfico 4. Porcentajes de los flujos de remesas en las cuatro direcciones de la migración internacional**



Elaboración propia. Fuente: RATHA; PLAZA; DERVISEVIC (2016).

Otras dos corrientes menos analizadas en la discusión sobre migración y desarrollo son las de los circuitos Norte-Norte y Norte-Sur. El primero involucra a 55.7 millones de personas y supone el 23% de los desplazamientos a nivel global (RATHA; PLAZA; DERVISEVIC, 2016). Pero, al contrario del circuito anterior, esta corriente está conformada mayoritariamente por migrantes cualificados que, en contextos de mayor estabilidad y garantías, logran planificar sus desplazamientos y obtener, por ende, mayores beneficios (OIM, 2013). En esta línea, partiendo de las condiciones iniciales de los migrantes, sus países de origen y destino; las contribuciones económicas, sociales o culturales, especialmente de las

diásporas, de la migración cualificada o del retorno, no pueden sino aumentar los niveles de bienestar de sus territorios natales. Considérese a este respecto que, solo en 2015, las remesas en esta dirección alcanzaron 143 mil millones de dólares (RATHA; PLAZA; DERVISEVIC, 2016).

Por último, las migraciones en el eje Norte-Sur involucraron a 14.2 millones de personas, representando el 6% de la migración global, con un flujo de remesas valorado en 27,9 mil millones de dólares (RATHA; PLAZA; DERVISEVIC, 2016). Al margen de las cifras y de que un porcentaje significativo de estos flujos corresponda a población retornada tras la crisis de 2008, estos desplazamientos se explican, en parte, por las dificultades de los mercados de trabajo de los países del Norte, así como por las mejores condiciones de los países del Sur que en los últimos años experimentaron procesos de crecimiento económico y mayores niveles de estabilidad sociopolítica (OIM, 2013). Esto provocó, entre otros impactos, un efecto llamada, especialmente de trabajadores cualificados, pero también de población en edad de jubilarse y transcurrir sus días en territorios donde su nivel adquisitivo es mayor que en sus países de origen. Pese a que estas migraciones comportan algunas desventajas para los países receptores como el aumento de los precios de vivienda y alimentación o la alteración de los hábitos de las comunidades donde se concentran, también suponen potencialidades respecto a esferas como la creación de puestos de empleo, el aumento del personal cualificado en los países del Sur y la transferencia de tecnología y creación de redes de cooperación con los países del Norte (OIM, 2013). Para estos últimos, por otro lado, las migraciones hacia el Sur significan un alivio para los problemas de sus economías y mercados de trabajo, a la vez que suponen formas de expandir su influencia económica, política y cultural en los países de desarrollo.

Además de los impactos de las corrientes migratorias en los ejes Sur-Sur, Norte-Norte y Norte-Sur, otro elemento que ha recibido escasa atención ha sido el de los efectos de la movilidad humana sobre sus protagonistas (CASTLES; DELGADO, 2007; DELGADO; MÁRQUEZ; RODRÍGUEZ, 2009; COLLIER, 2013; OIM, 2013). Aunque se conocen las características de la inserción de los inmigrantes en las sociedades de acogida, hasta años recientes se habían formulado relativamente pocos estudios sobre sus valoraciones respecto a la felicidad o niveles de bienestar frente a la experiencia migratoria y, en particular, entre la relación de estas valoraciones y el desarrollo. No obstante, el informe de la OIM (2013) "El bienestar de los migrantes y el desarrollo", basado en los datos recolectados por la Encuesta Mundial Gallup supone un punto de inflexión frente a esta tendencia. El mismo, realizado entre 2009 y 2011, involucró alrededor de medio millón de personas de primera y segunda generación con el objetivo de descubrir sus valoraciones respecto a elementos como sus condiciones de vida en los países de recepción y sus percepciones sobre lo que habrían podido ser sus proyectos personales si hubieran permanecido en sus tierras natales.

Las conclusiones son significativas y merecen especial atención respecto a las premisas del nexo entre migraciones y desarrollo. El estudio estableció, por ejemplo, que las personas más felices y satisfechas de la elección y de la experiencia migratoria se ubican respectivamente en los circuitos Norte-Norte y Norte-Sur (OIM, 2013). Por otro lado, las experiencias menos satisfactorias son mayoritarias en el eje Sur-Sur, donde abundan relatos sobre el arrepentimiento de haber migrado o de insatisfacción por residir en países que no disponen de recursos suficientes en términos de seguridad, transparencia u oferta de servicios públicos para garantizar una vida tranquila y capaz de permitir el desarrollo de proyectos personales, con incidencia directa sobre el bienestar de los migrantes.

## Conclusiones

Los Diálogos de Alto Nivel de 2006 y 2013 y los Foros Globales sobre Migración y Desarrollo celebrados anualmente desde 2007, además de los espacios de discusión regionales, han sido los lugares privilegiados de debate sobre los vínculos entre migraciones y desarrollo donde, entre

otros principios, se ha concluido que la migración puede convertirse en una oportunidad y puede ser un vector de desarrollo para los países de origen y destino. Dichos espacios propiciaron también la inclusión de la migración en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la disposición de los Estados para fomentar sus beneficios.

Ahora bien, en el intento por comprender de forma integral la multiplicidad de relaciones que ligan estas dos variables debemos tener en cuenta la artificialidad de las nociones de migración y desarrollo. Ambos conceptos son, en efecto, creaciones analíticas en permanente disputa que requieren indagaciones continuas (HERRERA, 2014, p. 9). Tanto la migración como el desarrollo además de ser conceptos polisémicos son fenómenos dinámicos y cambiantes, sujetos a las condiciones de las localidades de referencia y requieren, por ende, especificidad y contextualización. En virtud de estos rasgos, los resultados que se producen no son unánimes, dando lugar más bien a efectos ambiguos y, muchas veces, contradictorios.

Las aportaciones de las visiones optimistas, pesimistas y pluralistas han sido decisivas para dar cuenta de las múltiples relaciones entre las migraciones internacionales y el desarrollo. Las primeras han servido, en particular, para hacer hincapié en las contribuciones de los migrantes, sus recursos económicos, políticos y culturales respecto a la promoción de bienestar de sus localidades y países de origen. Las aportaciones de los migrantes, a través del envío de remesas, de la migración cualificada, del retorno, de las diásporas o de procesos de codesarrollo se han multiplicado con la compresión del espacio-tiempo y con la difusión de nuevas tecnologías que facilitan el envío de recursos y colaboraciones virtuales en ámbitos como la construcción de redes de cooperación o en la implementación de proyectos de transferencia de tecnología.

Quienes juzgan con escepticismo este tipo de conclusiones insisten en que las contribuciones de los migrantes son marginales, se circunscriben a personas, colectivos y áreas específicas y se demuestran incapaces a la hora de promover procesos de desarrollo sustentables. Además, desde esta óptica se cree que las visiones optimistas ponen el acento sobre los migrantes como agentes promotores del desarrollo, sin que esta sea necesariamente su intención o sin que puedan llevar a cabo las transformaciones requeridas para dar inicio a verdaderos procesos de desarrollo. Estos exigen, por ende, planes estructurales financiados y aplicados por los Estados nacionales y otros actores y no recursos parciales e insuficientes por parte de colectivos de por sí vulnerables y sujetos, a menudo, a diversas formas de explotación. Por otro lado, enfatizan las contradicciones entre la celebración de los beneficios de la migración y las crecientes restricciones a la movilidad humana, sobre todo en los países del Norte. Así, se considera que la apuesta por los migrantes en la promoción del desarrollo se verifica en un contexto de difusión del pensamiento neoliberal, retracción del Estado en la conducción de la economía y disminución progresiva de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), delegando en los migrantes las responsabilidades que cabrían a los Estados y a la comunidad internacional.

Los análisis pluralistas, surgidos a partir de nuevas y numerosas evidencias, tienen el mérito de haber mostrado que entre la primera y la segunda visión existen diversos matices y que los migrantes y sus recursos –económicos, políticos, sociales o culturales– pueden efectivamente dar lugar a procesos virtuosos –sobre todo a escala local–, si cuentan con determinadas características y si disponen de la ayuda estatal de los Estados de recepción, pero principalmente de los de origen. La acción de los países natales es especialmente importante para encauzar los recursos de los migrantes hacia acciones de medio y largo plazo en grado de beneficiar no solo a sus familiares o comunidades locales. A este respecto, frente a la pregunta sobre si las migraciones internacionales pueden contribuir al desarrollo, la respuesta es que depende. Los vínculos entre las variables migración y desarrollo no son automáticos ni unívocos, estando más bien condicionados a elementos como los contextos de migración, el perfil de los migrantes o los niveles de apoyo y coherencia política e institucional de los Estados de origen y recepción.

A su vez, los crecientes flujos en dirección Sur-Sur, Norte-Norte y Norte-Sur, desafían algunas de las consideraciones clásicas sobre la relación entre migración y desarrollo, surgidas sobre todo a partir del análisis de las corrientes Sur-Norte. La globalización de la movilidad humana supone también la consideración de nuevos elementos como la importancia que revisten en estas direcciones, especialmente en el eje Sur-Sur, las migraciones forzadas y el tránsito, al igual que los impactos que provocan procesos como el cambio climático y la agudización de los conflictos en estos territorios. Por otro lado, los flujos Norte-Norte y Norte-Sur, a pesar de sus desventajas, ofrecen diversas posibilidades para los países de origen y recepción en relación al aumento de su bienestar, al tiempo que concentran las mejores valoraciones de los migrantes en relación a sus experiencias migratorias.

De esto se desprende que el examen del nexo entre migraciones y desarrollo requiere un esfuerzo interdisciplinar que considere múltiples perspectivas y variables. Asimismo, en virtud de las evidencias sobre los procesos de desvalorización de las competencias y de los niveles de bienestar de los migrantes cabría preguntarse hasta qué punto estos pueden promover el desarrollo de las sociedades de origen cuando mantienen concepciones negativas o insatisfactorias sobre la experiencia de movilidad, especialmente en el circuito Sur-Sur. En otros términos, ¿cabe insistir en las potencialidades de los migrantes para el desarrollo de sus países, aún a costa de que los desplazamientos comprometan su propio bienestar, o es necesario pensar en alternativas efectivas y de carácter estructural para promoverlo?

## Referencias bibliográficas:

- ABAD, Luis. Emigración y Desarrollo. “Un enfoque desde las condiciones iniciales”. In: GARCÍA ROCA, Joaquín; LACOMBA, Joan (eds.). *La Inmigración en la Sociedad Española. Una radiografía multidisciplinar*. Barcelona: Bellaterra, 2008.
- AGUNIAS, Dovelyn; NEWLAND, Kathleen. *Hoja de ruta para la participación de las diásporas en el desarrollo. Un manual para políticos y profesionales de los países de origen y acogida*. Ginebra-Washington: OIM-MPI, 2012.
- BASCH, Linda; GLICK SCHILLER, Nina; SZANTON BLANC, Cristina. *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*. London: Routledge, 1994.
- BEDARFF, Hildegard; JAKOBEIT (coords.). *Climate Change, Migration and Displacement. The Underestimated Disaster*. Hamburg: Greenpeace, 2017.
- BRINKERHOFF, Jennifer (edit.). *Diasporas and Development: Exploring the Potential*. Boulder (Colorado): Lynne Rienner, 2008.
- CASTLES, Stephen; DELGADO, Raúl. “Introducción”. In: CASTLES, Stephen; DELGADO, Raúl (coords.) *Migración y desarrollo: Perspectivas desde el Sur*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2008.
- CASSARINO, Jean Pierre. *Entender los vínculos entre migración de retorno y desarrollo*. Ponencia presentada en el V Seminario Inmigración y Europa: La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea, Barcelona: CIDOB, 13 y 14 de diciembre, 2007. Disponible en: <[http://www.dhmigrantes.cide.edu/taller\\_centroamerica/JPCassarino.pdf](http://www.dhmigrantes.cide.edu/taller_centroamerica/JPCassarino.pdf)>. Último acceso en: 27/04/2017.
- \_\_\_\_\_. “Return migration and Development: The significance of Migration Cycles”. In: TRIANDAFYLLIDOU, Anna (ed.). *Routledge handbook of immigration and refugee studies*. New York: Routledge, 2016.
- COLLIER, Paul. *Éxodo. Inmigrantes, Emigrantes y Países*. Barcelona: Turner, 2013.
- DELGADO, Raúl; MÁRQUEZ, Humberto; RODRÍGUEZ, Héctor. Seis tesis para desmitificar el nexo



- entre migración y desarrollo. *Migración y Desarrollo*, n. 12, pp. 27-52, 2009.
- DE HASS, Hein. Migration and Development. A theoretical Perspective. *International Migration Review*, vol. 44, n. 1, pp. 227-264, 2010.
- GIMÉNEZ, Carlos. A favor del codesarrollo. Una llamada al diálogo y a la cooperación. Prólogo. In LACOMBA, Joan; FALOMIR, Fernando (eds.). *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunidad*. Madrid: La Catarata, 2010.
- GLICK SCHILLER, Nina. A Global Perspective on Migration and Development. In: FAIST, Thomas; FAUSER, Margit; KIVISTO, Peter (eds.). *The Migration-Development Nexus. A Transnational Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- HERRERA, Gioconda. Introducción. ¿Por qué examinar el vínculo entre migración y desarrollo?, en HERRERA, Gioconda (coord.) *El Vínculo entre Migración y Desarrollo a debate. Miradas desde Ecuador y América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador : Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur. Commission de la Coopération au Développement : Université Catholique de Louvain : Université de Liège, 2014.
- MEYER, Jean-Baptiste. A Sociology of Diaspora. Knowledge Networks. In: FAIST, Thomas; FAUSER, Margit; KIVISTO, Peter (eds.). *The Migration-Development Nexus. A transnational Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- MOSES, Jonathon. Emigration and Political Development: exploring the national and international nexus. *Migration and Development*, vol. 1, n.1, pp.123-137, 2012.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). *Perspectives on Global Development 2017. International Migration in a Shifting World*. Paris: OECD, 2016.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). Informe sobre las Migraciones en el Mundo. Ginebra: OIM, 2013.
- OXFAM. *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. 2015. Disponible en: [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/reporte\\_iguales-oxfambr.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf). Último acceso en: 27/04/2017.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*. New York: PNUD.
- PORTES, Alejandro. Migración y desarrollo: un intento de conciliar perspectivas opuestas. *Nueva Sociedad*, n. 233, pp. 44-67, 2011.
- POSTELNICU, Andrei. Diásporas y Desarrollo: un estudio sobre el rol de los migrantes en su país de origen a través de la revisión de la literatura. *Revista Relaciones Internacionales*, n. 14, GERI-UAM, pp. 13-37, 2010.
- RATHA, Dilip; PLAZA, Sonia; DERVISEVIC, Ervin (comp.). *Migration and Remittances Factbook 2016*. Global Knowledge Partnership on Migration and Development, (KNOMAD). Washington: Banco Mundial, 2016.
- SØRENSEN Nina; VAN HEAR Nicholas; ENGBERG-PEDERSEN Poul. The Migration-development nexus: evidence and policy options. In: NYBERG SØRENSEN Nina; VAN HEAR Nicolas (eds.). *The migration-development nexus*. Geneva: International Organization for Migration (OIM), 2003.
- UN (United Nations). *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda)*. New York: UN, 2015.
- VILLARREAL, María. Políticas migratorias, Transnacionalismo e desenvolvimento: o caso equatoriano, *Cadernos Obmigra*, v. 1, n. 3, pp. 39-63, 2015.
- WIEVIORKA, Michel. Crítica del codesarrollo. In: COORDINADORAD'ONGDI ALTRES MOVIMENTS SOLIDARIS DE LLEIDA, CENTRE DE COOPERACIÓ PER AL DESENVOLUPAMENT RURAL, AJUNTAMENT DE LLEIDA, UNIVERSITAT DE LLEIDA: *Migraciones y desarrollo. El codesarrollo: del discurso a la práctica*. Barcelona: Anthropos, 2010.

# O *High North* na estratégia norte-americana

## High North in U.S strategy

**PEDRO ALLEMAND MANCEBO SILVA** | pedro.silva@pepi.ie.ufrj

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

**Recebimento do artigo** Maio de 2017 | **Aceite** Junho de 2017

**Resumo** Ao longo da Guerra Fria, o Ártico foi pouco utilizado por EUA e URSS em seus planos de projeção de poder ou mesmo de defesa, apesar de seu valor estratégico, aproximando as duas potências em conflito. No pós-Guerra Fria e especificamente ao longo das décadas de 2000 e 2010, o Ártico se tornou um espaço geoestratégico importante, figurando com alguma importância nos documentos estratégicos de defesa dos estados da região, além de ser o foco dos esforços de reorganização de forças armadas ao longo do círculo polar. Essa militarização da região impõe aos estados da região a adoção de estratégias específicas para o Ártico e os Estados Unidos não fogem a essa regra. Esse trabalho busca compreender de que forma se deu essa inserção, com foco para o período posterior à Guerra Fria, a partir dos documentos estratégicos e de dados disponíveis a respeito das estruturas de defesa instaladas no Ártico. O aproveitamento estratégico do Ártico também passa pela ocupação econômica, bem como pela discussão a respeito do degelo. Com o degelo, há interesse na utilização segura das rotas de navegação, a capacidade de exploração dos recursos ali presentes e a construção da infraestrutura que isso pressupõe. Dessa forma, também serão analisados os projetos e estratégias para a construção da capacidade econômica na região do Ártico estadunidense, bem como as limitações geográficas, ambientais e políticas dessas estratégias. Dessa forma, será possível compreender em que coordenadas o Ártico se insere na estratégia americana. **Palavras-Chave** Ártico, EUA, Geopolítica, Recursos Naturais, Defesa.

**Abstract** During the Cold War, the Arctic had a minor role in both U.S and USSR strategies, neither had its defense, despite its high strategic value, due to the proximity of the conflicting powers. In post-Cold War, specially during the 2000's and 2010's, the Arctic became an important geostrategic space, appearing with increased importance in the strategic documents of the littoral states, as well as being the focus in the reorganization of defense structures all over the polar circle. The militarization of the region demand that States adopt Arctic-specific strategies, including the U.S.A. The presente article is an effort to comprehend how did the United States insert itself in this scenario, focusing on the post-Cold War period, based on white papers and data available about defense structure in the Arctic. Strategic usage of the region also includes economic occupation and the issues regarding the thaw. The advancing of the Thaw raises the interest on the exploitation of the resources in the area, as well as implicates the building of the needed infrastructure. Taking this into account, we will also analyse the projects regarding the construction of economic capacity in the region, as well as the geographic, environmental and political limitations of such projects, in order to better comprehend the coordinates which marks the insertion of the Arctic in north american strategy. **Keywords** Arctic, U.S.A, Geopolitics, Natural Resources, Defense.

## Introdução: Os EUA e o High North

Na geopolítica contemporânea, velhas tensões e cenários emergentes demandam um novo esforço de compreensão e teorização. Descobertas de novas reservas de recursos, mudanças de condições climáticas e o avanço tecnológico faz com que áreas anteriormente negligenciadas pelo pensamento geopolítico surjam como novos “pivôs”, assumindo uma nova dimensão tanto aos olhos de estudiosos, curiosos e acadêmicos quanto para os formuladores de políticas e tomadores de decisão. Para dar conta desse desafio, é necessário ler os novos cenários a partir de suas dinâmicas próprias, idiossincráticas, buscando delinear as condições que fazem determinado cenário emergir, mas também a interpretação que os Estados constroem sobre tais emergências.

Tal é o desafio de qualquer geopolítica do Ártico. A região polar setentrional é incluída “por tabela” em diversas das teorias geopolíticas de maior peso para as Relações Internacionais, bem como para a construção das políticas para a região. Essa postura pouco contribui para o entendimento da emergência do Ártico como espaço geopolítico, assim como contribui para o obscurecimento dos movimentos característicos dessa região – além de negligenciar as diversas interpretações que os países árticos criam quando lidam especificamente com os desafios e necessidades estratégicas da região.

Visando essa compreensão dos desafios e das tensões da região, o presente trabalho tentará situar as coordenadas em que o Ártico se insere no debate geoestratégico estadunidense, bem como examinar os documentos de defesa produzidos com o intuito de estabelecer as linhas de atuação para as estruturas de segurança e defesa estatais. Também foram analisados os projetos para a exploração econômica do Polo Norte a partir do território americano, pensando os desafios que se colocam para o aproveitamento econômico e estratégico dos recursos naturais presentes na região.

A necessidade de buscar esses dois braços da presença americana no Norte vem do olhar adotado no presente trabalho, que parte das ferramentas teóricas fornecidas pela Economia Política Internacional. O entendimento da emergência do Ártico na geopolítica mundial, assim como das estratégias adotadas pelos países do Círculo Polar só é possível quando compreendemos os projetos de ocupação e exploração econômica dentro dos objetivos estratégicos dos Estados Unidos na região (contenção da Rússia, manutenção da liberdade de navegação etc) e também dentro de determinados objetivos globais (busca por segurança energética). Além disso, é importante notar que essas novas possibilidades – tanto do uso econômico quanto do uso estratégico do Ártico – são fruto de uma transformação de origem antrópica, conhecida pelo nome genérico de mudança climática. Dentro dessas humanas, a principal

Buscando atender a essa demanda, o presente trabalho busca delinear o papel do ártico dentro de diferentes escolas de geopolítica, com enfoque especial para os geopolíticos norte-americanos. Após isso, serão apresentadas uma breve história e os principais desafios para a atuação estadunidense no *High North*. Na segunda seção desse artigo serão apresentados os referenciais teóricos utilizados para análise da atuação dos Estados Unidos da América no Ártico, juntamente com a metodologia utilizada para observar as interpretações americanas a respeito da situação do Ártico. A terceira e a quarta seções se dedicam a examinar as políticas para as décadas de 2000 e 2010 (até o momento), respectivamente, buscando delinear as mudanças nessas estratégias – não só do ponto de vista militar, como também do ponto de vista dos projetos de aproveitamento econômico da região. Por fim, nas considerações finais, se colocam algumas questões relativas ao futuro do Ártico dentro da estratégia norte-americana, em especial diante das incertezas trazidas para as relações internacionais com a administração Trump.

O principal vetor de acesso ao Ártico norte americano é o estado do Alaska, em especial sua região costeira setentrional. O território se insere nos EUA com sua venda pelo Império Russo no ano de 1867. A inserção desse novo território aos Estados Unidos da América não tem, inicialmente, relação com uma geopolítica do Ártico ou com qualquer preocupação com a região, mas antes para garantir a projeção do poder

naval americano sobre o Oceano Pacífico. Com a emergência do Ártico como espaço geopolítico, o Alaska passa a ganhar um novo significado para a geoestratégia dos EUA, garantindo não apenas o *status* de “país Ártico”, mas também configurando, nos termos da Convenção de Montego Bay, mar territorial e uma zona econômica exclusiva a Norte do território.

Compreender a importância da condição de Estado Ártico e da posse de territórios na região é fundamental para compreender a estratégia e as limitações americanas no Ártico. Outros estados com terras no Círculo Polar setentrional conseguem acessar o Ártico e seus recursos a partir de ilhas e arquipélagos situados mais a norte do território principal como os arquipélagos canadenses ou a ilha norueguesa de Svalbard. Os EUA, por sua vez, possuem como único acesso a região costeira do Alaska, desprovida de qualquer território mais a norte que permita uma inserção mais efetiva.

Para analisar a construção de uma posição ártica e entender a importância desse dado é necessário entender os desafios impostos pela região à atividade humana. As fortes correntes marítimas, o clima hostil e até condições eletromagnéticas diferentes do restante do globo trazem dificuldades de comunicação, socorro, manutenção e apoio às operações no geral. As agruras do ambiente podem ser mitigadas caso seja possível a construção de uma rede de bases – militares ou não – que possam garantir a segurança física das operações e do patrimônio e recursos envolvidos e das vias de circulação no Ártico. Esse tipo de inserção é importante para o aproveitamento econômico e estratégico do Ártico, permitindo a proteção das vias e criando também pontos de apoio e de socorro que, em situações de emergência, são cruciais para a segurança humana na região. Justamente por isso, também, a operação na região é extremamente custosa a governos e empresas e requer amplos investimentos e projetos de infraestrutura, e a importância de ilhas e territórios no Norte aumenta por permitir a construção de uma rede mais dinâmica de bases, bem com aumentando o alcance das operações dentro do território de determinado Estado-Nação. Essa é a desvantagem geográfica dos EUA frente às outras potências do Ártico. A configuração geográfica do território do Alaska não permite que agentes econômicos ou estatais tenham um grande alcance, além de a estrutura existente sofrer com obsolescência. Ademais, há ainda a questão de que a navegação e o uso do Ártico exigem o domínio da tecnologia de construção e desenvolvimento de navios quebra-gelo, configurando mais uma desvantagem para a atuação norte-americana na região. A partir desse breve relato, é possível ver que qualquer estratégia estadunidense que vise o aproveitamento econômico e estratégico deverá responder a essas claras limitações. Também por trás disso existem demandas cujas fontes estão na situação econômica doméstica ou da política externa americana do momento que também podem influenciar a estratégia americana para o Ártico.

As estratégias americanas para o Ártico serão analisadas no presente trabalho a partir de dois eixos principais, para propósitos de análise. Em primeiro plano serão analisadas as estratégias para a defesa da região, os objetivos estratégicos e os projetos de infraestrutura de defesa nelas previstos. Com isso, serão avaliados não apenas os projetos em si, mas também o diagnóstico da situação geopolítica e de segurança da região do qual elas partem para construir os planos. No segundo plano serão analisados os planos para o uso econômico e da navegação das rotas marítimas polares por parte do Estado americano, mas também da parte de agentes econômicos diretamente envolvidos na região ou que planejam direcionar suas atividades para lá em algum momento no futuro. Dessa forma, será feito o movimento típico da Economia Política Internacional de compreender a dinâmica entre projetos políticos definidos a nível estatal e o uso econômico (ou o planejamento desse uso) de determinadas regiões que, por sua geografia e por condições recentes, emergem como estratégicas no tabuleiro internacional.

Se o vetor norte-americano é importante por envolver a porção do Ártico sob controle direto dos Estados Unidos, há outro vetor fundamental para a compreensão da atuação americana no *High North*, a Europa. A inserção aqui se dá pela via da OTAN, em especial por meio da atuação norueguesa e vale a pena procurar, dentro da estratégia americana, como essa parceria é instrumentalizada para a política externa e de defesa estadunidense, mas também para um dos pilares da geopolítica americana contemporânea que

é a contenção da Rússia. Em sua faceta europeia, há também a preocupação com a lacuna GIRU, corredor marítimo formado por Groenlândia, Islândia e Reino Unido, que configura o acesso ao Ártico pelo Atlântico Norte e, também, a saída da principal força de submarinos nucleares da Rússia.

Buscando compreender essa singularidade da atuação americana, a de uma inserção doméstica desvantajosa no Ártico em conjunto com um vetor de atuação externo via alianças militares, o presente trabalho divide a análise da estratégia americana para o Ártico nessas duas unidades. Em primeiro lugar se busca analisar essa inserção no Ártico europeu e suas especificidades – tais como a preocupação com a lacuna GIRU, a estratégia no nível da OTAN e a contenção da projeção de poder da Rússia. A outra seção busca analisar a política doméstica dos EUA para o Ártico, principalmente em face das desvantagens características da inserção pelo Alaska e quais os caminhos postos para a superação desses desafios e dificuldades.

## Quadro teórico e metodologia

Buscando analisar o presente objeto de estudo, é necessário se montar uma lente teórica que dê conta de diversos níveis do problema em conjunto com uma análise de dados, documentos e discursos que permitam uma visão clara das intenções do ator em tela. A segunda parte é particularmente importante, uma vez que, desvelando as intenções e as perspectivas que norteiam o planejamento estadunidense será possível ver as influências que determinadas ideias geopolíticas ou de política externa norte-americana exercem sobre a formulação dos documentos e sobre as medidas pensadas.

### a. Para olhar o Ártico

O debate a respeito da emergência do Ártico se desenrola, principalmente, em três linhas teóricas diferentes. Em um primeiro momento, há a polarização das leituras dentro de um eixo apresentando de um lado as leituras neorrealistas e de outro as neoinstitucionalistas. Esse eixo estrutura boa parte das discussões e das leituras hegemônicas a respeito da conjuntura e das previsões a respeito do futuro do Polo Norte.

As correntes neorrealistas encaixam o Ártico como espaço geopolítico dentro de seus pressupostos a respeito da natureza humana e do sistema interestatal, enfatizando em sua análise a “inevitabilidade” de um conflito pela região, bem como sublinhando os fatores geradores de conflito e as tendências desintegradoras que a dinâmica das relações interestatais trazem para a região. Aqui as alterações da realidade do Ártico são colocadas como fatores geradores de conflitos, uma vez que as tensões a respeito da navegação, uso econômico e de defesa do território trarão para os fóruns multilaterais, em especial para o Conselho do Ártico, questões que só podem ser resolvidas, em última instância, pela força.

Do outro lado, os neoinstitucionalistas adotam sua postura típica de pensar a dinâmica interestatal da região a partir das diversas temáticas (*issue areas*) com as quais os estados tem de lidar e que, por sua natureza sensível e específica, exigem ação coletiva e forçam a cooperação entre Estados presentes na região, assim como com agentes oriundos da sociedade civil tais como movimentos ambientalistas, entidades representativas dos povos indígenas da região, comunidades epistêmicas entre outros. Dentro dessa leitura, a mudança climática e as questões de aproveitamento econômico e estratégico do Ártico são tratadas apenas em seu aspecto de política pública e, em especial, pela sua potencialidade de gerar um ambiente cooperativo para a resolução dos problemas colocados pelo degelo do Ártico, pela abertura das novas rotas de navegação e até mesmo pela militarização da região.

Saindo desse eixo principal, temos algumas abordagens que buscam colocar o estudo do Ártico dentro dos referenciais teóricos da geopolítica e dos estudos de segurança do campo crítico/construtivista. Assim, indo além das discussões sobre a possibilidade do conflito *versus* possibilidade da cooperação, esses autores buscam, antes, analisar sob que coordenadas essas possibilidades e as questões concretas relativas ao Norte são inseridas nos discursos e, em especial, como esses discursos moldam as estratégias e políticas



para o Ártico. O valor dessa perspectiva reside na possibilidade de verificar como as transformações do território e, em especial, como a atuação de determinados estados é referenciada de formas diferentes nos discursos de cada um dos envolvidos.

Nesse trabalho, buscamos articular a análise da geopolítica do Ártico a partir do estudo do caso da estratégia americana para o *High North* nos afastando dessas três leituras e buscando olhar para essa região de importância emergente na geopolítica mundial à luz da economia política internacional, articulando as questões de segurança, defesa e poder àquelas referentes ao uso econômico, ao direito de navegação e a geopolítica da energia. Dessa forma, contextualizamos o Ártico geopoliticamente em duas dimensões: a da navegação, sua articulação com a projeção de poder dos Estados e da dinamização da economia mundial e, por outro lado, a partir da ideia de uma “corrida pelo que resta” das fontes de recursos, como colocado por Michael Klare, em especial das novas fontes de recursos energéticos. Além disso, nos utilizaremos da perspectiva da Economia Política Internacional (EPI) para encontrar as vinculações entre as preocupações e movimentos no campo da defesa e segurança, e a subsequente necessidade de acumulação de riqueza e poder, com as questões econômicas que permeiam a discussão a respeito da emergência geopolítica do Norte.

Para dar conta desse objetivo, nosso referencial teórico principal é a geopolítica de Nicholas Spykman e sua re colocação da questão do *Heartland*, principalmente reorientando a análise da busca pelo controle da região para a discussão a respeito do controle e da intervenção nas bordas da Eurásia, em especial de suas fímbrias marítimas. Dessa forma, nossa análise da atuação americana na região será pautada pela ideia da contenção e da importância do controle dos mares nas bordas da Eurásia - em especial os que dão acesso ao Ártico - como parte fundamental dos objetivos da estratégia americana para o *High North*.

## **b. Metodologia**

Como pretendemos avaliar as intenções e projetos políticos que pautam o aproveitamento econômico do Ártico, nos utilizamos basicamente de análise qualitativa, focada na análise dos discursos dos EUA com relação ao Ártico e seu papel na região. A análise dos documentos de estratégia e discursos de atores políticos e econômicos com relação ao Ártico é fundamental para compreendermos a percepção estadunidense e que ideias permeiam a resposta aos desafios geográficos impostos pela região. Além desses, também serão analisados os projetos existentes a nível dos comandos de área das forças armadas dos EUA, no nosso caso o comando da América do Norte (NORTHCOMM) e europeu (EUROCOM).

Para a parte qualitativa, nossas fontes serão, basicamente, as estratégias para o Ártico emitidas pelo Departamento de Defesa dos EUA e por outros que tenham se ocupado do tema, buscando ver se há entre eles algum alinhamento claro entre as instâncias mais voltadas para segurança e defesa e as ocupadas com os aspectos econômicos, além de documentos de empresas ou entidades que representam os interesses de empresas. Aqui figuram com grande importância dois documentos de datas diferentes: a Diretiva Presidencial de Segurança Nacional n° 66 (diretiva 66), do ano de 2009 e o Relatório ao Congresso sobre Estratégia para o Ártico do Departamento de Defesa, feita em Dezembro de 2016. Ambos os documentos fazem uma leitura detalhada da conjuntura, buscam identificar os gargalos para a estratégia americana e colocam linhas de ação a ser tomadas, bem como definem as capacidades necessárias para a consecução daqueles objetivos. As duas declarações marcam o início e o fim do nosso escopo temporal de análise e, por isso, também serão analisadas as estratégias e relatórios do Departamento de Defesa e do Departamento de Segurança Nacional (*Homeland Security*) produzidos nesse interregno, bem como a documentação aberta a respeito das atividades dos comandos específicos de área (USNORTHCOM e USEUCOM).

Nosso estudo de caso será dividido em duas etapas diferentes, uma vez que os Estados Unidos da América possuem dois vetores de inserção diferentes para o Ártico. Em primeiro lugar será analisada a estratégia para o Ártico escandinavo e a passagem GIRU (Groenlândia, Islândia e Reino Unido), e depois será discutida a política doméstica para a região. Essa divisão serve para a melhor compreensão das diferenças

na estratégia, bem como a orientação da atuação americana em cada uma dessas regiões. Serão trabalhadas também as condições geográficas diferenciadas, além do impacto da presença de membros da OTAN na região como fatores que moldam a relação do Estado americano com o espaço.

Ademais, a pergunta central para a presente pesquisa pode ser formulada da seguinte forma: “quais são os fatores condicionantes da estratégia americana para o Ártico?”. Nossa hipótese central é a de que o Ártico, para além do seu uso futuro como rota de navegação ou campo de exploração econômica é crucial hoje para a continuidade da estratégia de contenção russa, sendo central para a pesquisa aqui desenvolvida. A atuação presente, no entanto, também busca a consecução de objetivos futuros, em especial o uso econômico e a navegação pela região. Nossa hipótese secundária, então, é a de que a atuação no sentido da contenção e construção de capacidade de intervenção no Ártico da parte dos EUA também visa reverter sua desvantagem geográfica doméstica e assegurar uma posição que permita o uso econômico e a navegação segura da região.

## Ártico escandinavo e a Lacuna GIRU

A presente pesquisa se inicia pela análise do Ártico europeu e da passagem GIRU. Aqui a inserção americana se dá principalmente por meio da presença de membros da OTAN em áreas estratégicas (como o Mar de Barents ou o Mar do Norte), além da importância estratégica dessa área para o desdobramento das forças navais russas. O Ártico europeu é composto pela península escandinava e pelos mares de Barents e a porção setentrional do Mar do Norte. Além desses fatores, o teatro europeu também é um ponto de acesso à Rota Norte (ver figura 1), importante para o futuro do transporte marítimo civil no Ártico. Aqui também estão presentes diversos países-membro da OTAN, além da realização constante de exercícios militares conjuntos.



Figura 1: Rota Marítima Setentrional

A importância da atuação americana na região se dá, principalmente, por meio da expansão e manutenção das atividades da OTAN e do engajamento de estados não participantes da aliança como parceiros estratégicos. A implementação desse eixo estratégico se pauta, no discurso e na prática, na ideia de contenção da projeção de poder da Federação Russa e na ideia de uma Rússia “revisonista e agressiva” que precisa ser detida. É interessante notar, no entanto, que esse discurso não é produzido apenas pelos agentes de Estado envolvidos com a construção de uma estratégia para o Ártico, mas principalmente por parte dos meios de comunicação, *think tanks* e de especialistas que fomentam uma narrativa de “nova guerra fria” ou de “corrida pelo Ártico”.

## OTAN e Passagem GIRU

Como já dito, a inserção dos EUA no Ártico europeu se dá pela via militar. A região é parte da área de responsabilidade do USEUCOM – comando das forças armadas americanas para a Europa - cujo comandante acumula a função de comandante supremo da OTAN. Especificamente com relação ao *high north*, temos a presença de três estados que participam da aliança desde sua fundação (Noruega, Dinamarca e Islândia), que também participam do Conselho do Ártico e ainda apresentam posições estratégicas de fundamental importância para a contenção russa e controle sobre as linhas marítimas de comunicação.

No mapa apresentado na figura 1, é possível ver também a importância desses três estados na construção de uma posição sólida no Ártico. Dinamarca (por meio da Groenlândia e das Ilhas Faroé) e Islândia (em conjunto com a Inglaterra) são estratégicas para o controle da passagem GIRU, composta pelos corredores marítimos formados por Groenlândia, Islândia e Reino Unido. A Noruega, por sua vez, tem um papel anterior, sendo chave para o controle do Mar de Barents, inclusive com a posse do arquipélago de Svalbard, posicionamento estratégico para atingir um dos objetivos da estratégia marítima que é a negação do uso do mar às forças hostis. Esse vetor de inserção passa a figurar de forma importante na estratégia americana e, em 2016, a Marinha estadunidense fez um pedido orçamentário para a realização de modificações da base aeronaval de Keflavik, na Islândia (apontada na figura 2), base já operada anteriormente pelos EUA na região e desativada no ano de 2006. O retorno a essa base e as modificações seriam para que ela pudesse servir de base para missões de reconhecimento aéreo e lançamento de sonoboias – dispositivos de monitoramento sonoro do mar usado principalmente para a detecção de submarinos. O meio utilizado para isso seriam os aviões P8 “Poseidon”, cujo alcance permite o lançamento de cordões de monitoramento sobre a passagem GIRU (na vizinhança imediata da base aeronaval), mas também sobre a saída de Barents, permitindo operar até a proximidade da região de Svalbard. Esse objetivo específico e a capacidade pretendida com a reativação da base ilustra a importância geoestratégica geral dessa região no raciocínio norte-americano e deixa bem clara a lógica da contenção.

Compreendemos a importância estratégica desses atores e desse pivô geopolítico quando nos lembramos que o Atlântico Norte e, antes, o Mar de Barents são os principais pontos de saída dos submarinos nucleares russos, além de configurar um dos pontos de desdobramento das forças navais russas em geral, com dois terços da Marinha Russa estando baseadas na cidade de Severomorsk (ver figura 2). O controle e monitoramento dessa região se torna pivotal para a aquisição de consciência situacional e monitoramento da atividade naval russa, além de configurar, no limite, uma possibilidade de negação do uso do mar no caso de uma escalada de tensões se tornar um conflito aberto entre os atores ali presentes.



Figura 2: A Passagem GIRU

## A permanência da contenção

O Mar de Barents e a Passagem GIRU constituem o pivô geopolítico do Ártico europeu e sua importância geoestratégica aumenta à medida que crescem as tensões entre os EUA e a Federação Russa. O engajamento dos aliados americanos na construção de uma narrativa de uma “Rússia revisionista e hostil” e na “resistência” à projeção de poder vindo desse adversário comum é parte fundamental da estratégia americana para o Ártico em seu braço europeu.

A análise da construção da posição estadunidense no Ártico europeu, em especial da inserção do poder naval americano na região, permite apontar a continuidade da política de contenção russa. A postura típica da Guerra Fria pode ser vista em diversas dimensões, mas especialmente com a atuação da OTAN no cenário geopolítico europeu. A compreensão da dinâmica específica da estratégia para o Ártico revela que a mesma postura permeia a sua implementação na região. É interessante notar que a prática é o desdobramento direto do discurso estadunidense para a região. No seu *“Theater Strategy”*, de Outubro de 2015, o comando europeu dos EUA estabelece como primeira prioridade do comando a dissuasão da agressão russa e declara que

“No Leste e no Norte, Rússia é causa de muita preocupação devido ao seu comportamento cada vez mais agressivo na Europa Oriental e militarização no Ártico.” (USEUCOM, 2015, tradução do autor)

Além disso, em Fevereiro de 2016, o Comandante da mesma instituição de defesa, General Philip Breedlove, declarou que o comando europeu se esforça na construção de um Ártico livre de conflitos, seguro e estável, e na garantia dos interesses dos EUA, em especial diante do aumento da atividade humana e das janelas de uso para navegação comercial na região. Contudo

“(...)não podemos ignorar o aumento da atividade militar russa na região(...) o comportamento russo no Ártico é cada vez mais perturbador. Seu aumento na dotação de tropas, construção e reabertura de bases e a criação de um distrito militar para o Ártico – tudo isso para reagir a uma ameaça imaginária a seus territórios internacionalmente reconhecidos – estão em severo contraste à atuação das outras sete nações do Ártico.” (USEUCOM, 2016, tradução do autor).

Em seu discurso de despedida, o General coloca os principais desafios para os interesses norte-americanos na Europa e a Rússia tem papel de principal antagonista regional, principalmente com relação ao Ártico. Nesse caso é fundamental ter em mente que a maior rota de navegação do círculo polar setentrional, a Rota Marítima Setentrional, passa por território russo e é reivindicada pelos mesmos como águas internas – sobre as quais o estado russo tem o direito de taxar a regular a navegação. Desde o primeiro documento de estratégia para o Ártico americano, a Diretiva Presidencial de Segurança Nacional 66, um dos pontos centrais para a estratégia americana é a liberdade de navegação no Ártico, com a estratégia de 2013 do Departamento de Defesa prevendo inclusive o exercício das operações de “*Freedom of Navigation*” como parte da consecução desse objetivo estratégico.

A ideia de salvaguardar a liberdade de navegação e de passagem pela rota marítima setentrional, em especial a não aceitação das reivindicações russas sobre a região, em conjunto com a atuação estadunidense e de seus aliados no Atlântico Norte e no mar de Barents são claros indicadores da permanência da contenção russa como pivô da estratégia americana, mas também da aplicação desse princípio a uma região de importância estratégica emergente. Outro ponto central aqui é o futuro colocado para o Ártico. A mudança climática e o aumento da atividade econômica na região são percebidas por todos os atores da região como fatores de impacto na estratégia, inclusive com a possibilidade de navegação perene na região – dinamizando o comércio internacional como um todo. Esse horizonte do uso econômico e da transformação do Oceano Ártico em uma linha de comunicação marítima permanente, longe de representar apenas uma expectativa ou uma possibilidade de longo prazo, é um consenso entre os atores e diversos dos objetivos estratégicos presentes na estratégia estadunidense visam a possibilidade de aproveitamento dessa nova realidade em prol de seu desdobramento de forças militares e de seus capitais nacionais.

## A política doméstica para o Ártico

A posição geoestratégica dos Estados Unidos no Ártico europeu e nas suas fímbricas marítimas no Velho Continente já é, como vimos, bastante sólida. A participação de aliados, a divisão dos custos de manutenção dessa estratégia e o engajamento de outros atores na região são elementos importantes para a condução das atividades militares, em especial diante dos custos de treinamento e operação em um ambiente tão hostil e de difícil aproveitamento estratégico direto. Há, também, a facilidade geográfica de aliados e bases militares americanas ao longo de toda a zona pivotal (Mar do Norte junto com o Mar de Barents), junto com posições geográficas em diversas latitudes diferentes, permitindo uma liberdade de ação maior por toda a área e desdobramento de uma maior variedade de meios militares – devido, principalmente à facilidade logística que locais como Svalbard ou a Islândia podem oferecer. No Ártico estadunidense, no entanto, temos uma situação onde esses dois fatores facilitadores



estão ausentes. Não só é a região onde os EUA são os únicos responsáveis pela construção e manutenção da rede de defesa como também inexistem qualquer facilidade geográfica que permita o desdobramento de tropas e meios militares na região ou que diminua de alguma forma as dificuldades logísticas de operação.

Por esse motivo, o braço doméstico da estratégia americana para o Ártico se configura, principalmente, por uma inserção limitada e desvantajosa do ponto de vista da defesa da região. Essa limitação geográfica e as dificuldades de operação são o principal problema a ser resolvido pela estratégia nacional americana para o Ártico.

## Projetos de infraestrutura

Um dos pontos centrais para a estratégia nacional americana é a manutenção e a expansão da infraestrutura regional. A capacidade militar em termos de efetivo e meios militares a serem empregados é muito limitada pela ausência de infraestrutura capaz de fornecer apoio logístico à força militar. No caso em tela, existem ainda questões físicas que limitam ainda mais a capacidade de comunicação e apoio. O clima hostil das altas latitudes requer cuidados específicos e manutenção constante dos veículos, além da possibilidade de reparo durante as operações. Isso em um ambiente com fenômenos de natureza eletromagnética que tornam a comunicação via rádio ou por satélite tornam o seu aproveitamento estratégico limitado, ainda mais quando a infraestrutura é precária e concentrada na costa de uma região específica.

Esse é o caso do Ártico estadunidense. A porção estadunidense do Ártico, a costa do Alasca, tem uma infraestrutura bastante precária do ponto de vista da defesa. Essa percepção é central para a estratégia americana desde a sua concepção na Diretiva 66 e é reafirmada em todos os documentos de estratégia que desde então colocam a importância da evolução da infraestrutura e capacidades no Ártico. Quando trata da implementação, a Diretiva 66 coloca como primeiro objetivo “desenvolver maiores capacidades necessárias para proteger as fronteiras aéreas, terrestres e marítimas dos Estados Unidos na região do Ártico” (EUA, 2009, tradução do autor). Mais tarde, na estratégia nacional para a região, bem como na estratégia específica do departamento de defesa (ambas de 2013), a importância da infraestrutura volta a ser colocada, já com algumas propostas mais concretas para solucionar essa questão.

A estratégia nacional prevê as linhas gerais de ação e propõe, nesse sentido, a intensificação das parcerias com o governo do Alasca e com as lideranças tribais e com o setor privado para a construção de uma rede de infraestrutura capaz de dar conta dos desafios da região. Essa linha de ação é colocada como parte da função de assegurar os interesses nacionais americanos na região. Já na estratégia do departamento de defesa, formulada ao final do mesmo ano, essa preocupação aparece de forma mais concreta. Em primeiro plano, os comandantes de unidades combatentes devem, no exercício de suas funções, revisar os planejamentos regionais de suas áreas de responsabilidade frente aos recursos disponíveis para sua execução e identificar os requisitos operacionais para o cumprimento da missão e a melhoria do desempenho. Um segundo momento da estratégia de expansão da infraestrutura é identificar quais as instalações existentes que podem auxiliar na melhoria do desempenho das forças de defesa e aproveitar-se ao máximo das mesmas. A centralização da infraestrutura em algumas instalações é uma forma de mitigar os altos custos de construção de novas bases, modificando a rede já existente na região e reduzindo os custos globais da estratégia ao mesmo tempo que busca a consecução dos objetivos propostos.

## Defesa

Outro ponto importante na análise do Ártico norte-americano é a organização da defesa da região. A estrutura de defesa é concentrada no norte do Alasca e nas Ilhas Aleutas, com o

uso de bases como a de Thule, na Groenlândia, além de bases dentro dos EUA que se responsabilizam pela defesa do Ártico. A principal estrutura de monitoramento e defesa da região é o NORAD, sistema de defesa aeroespacial gerido de forma compartilhada com o Canadá cujo objetivo principal é a prevenção de atividade aérea hostil aproximando-se pelo Norte. O sistema foi construído durante a Guerra Fria e seu objetivo central era a detecção e interceptação de aviões soviéticos que se aproximassem pelo Polo Norte.

Além dessas estruturas, há ainda diversas outras bases militares com forças militares de tipos diversos espalhados pela região, com o planejamento para o ano de 2017 de um investimento de cerca de US\$ 5 bilhões em capacidades que poderão ser desdobradas no Ártico. Esses gastos estão detalhados no relatório para o Congresso do Departamento de defesa intitulado “*Resourcing the Arctic Strategy*”, e incluem as já mencionadas modificações na base de Keflavik, na Islândia, além da aquisição de um sistema aéreo não-tripulado e projetos para modificações na base aérea de Eielson (Alasca) para o emprego de aviões F-35, entre outros diversos projetos. No entanto, o relatório a respeito dos recursos para a estratégia americana para o Ártico coloca dois fatores complicadores da implementação da mesma. O primeiro é a incerteza com relação à evolução e ritmo de aumento da atividade humana na região, bem como a necessidade de equilibrar o risco de atualizar a infraestrutura quando já for tarde demais e os custos de fazer investimentos prematuros em uma região cuja importância geoestratégica é atravessada por grandes incertezas. O segundo complicador é o alto custo da própria máquina de guerra hegemônica estadunidense e da baixa prioridade dada ao Ártico dentro do Departamento de Defesa. As intervenções e forças americanas em diversos pontos do globo, assim como o tensionamento de determinados cenários coloca os cenários futuros e incertos como o Ártico em segundo plano. As necessidades de tropas em combate e das operações conduzidas no Oriente Médio, no Mar do Sul da China e em outras áreas, faz com que a tendência do Departamento de Defesa com relação ao Ártico seja a de manutenção das forças já presentes com pouca expectativa de expansão e mesmo de melhoria da infraestrutura, com exceção para sistemas mais tradicionais como o NORAD.

## Considerações Finais

Nessa breve análise é possível ressaltar alguns elementos importantes para a compreensão da dinâmica geopolítica do Ártico e de sua inserção na estratégia americana. Em primeiro lugar há a discrepância da importância dada à região nos diferentes braços estudados. Se o Ártico europeu tem grande importância para a estratégia americana no sentido mais geral, a vertente doméstica do mesmo tem relativamente pouca importância e não figura como prioridade da defesa nacional dos EUA. As responsabilidades de uma potência intervencionista e o envolvimento em diversos “atoleiros” estratégicos consome muito da estrutura de defesa para arriscar grandes investimentos em infraestrutura e aquisição de meios adaptados para um cenário de relativa tranquilidade, alto grau de incerteza e com algum grau de cooperação, apesar da aparência de tensionamento permanente entre alguns dos atores.

Há também a questão da diferença na forma de encarar os desafios postos para a operação na região em cada um dos dois lados. No campo doméstico, o esforço hercúleo necessário para a expansão e a construção de uma posição geoestratégica relevante para a inserção no Ártico é de fato um impeditivo para a implementação de uma estratégia mais assertiva, principalmente pela impossibilidade da divisão dos custos envolvidos com outros atores. No caso da passagem GIRU e do Mar de Barents, o caso é o oposto. A presença de pelo menos quatro aliados engajados na OTAN e na contenção do poder naval russo permite uma redivisão não apenas dos custos, mas também das responsabilidades constitutivas dessa missão.

## Referências Bibliográficas

- DEPARTMENT OF DEFENSE. *Report to Congress on Resourcing the Arctic Strategy*. Junho de 2016. Disponível em: [https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Report\\_to\\_Congress\\_on\\_Resourcing\\_the\\_Arctic\\_Strategy.pdf](https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Report_to_Congress_on_Resourcing_the_Arctic_Strategy.pdf). Acesso em 10/03/2017
- DEPARTMENT OF DEFENSE. *Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region*. Disponível em: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016-Arctic-Strategy-UNCLAS-cleared-for-release.pdf>. Acesso em 10/03/2017.
- DODDS, Klaus. *A Polar Mediterranean? Accessibility, Resources and Sovereignty in the Arctic Ocean*. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1758-5899.2010.00038.x/pdf>. Acesso em 10/03/2017.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *NATIONAL SECURITY PRESIDENTIAL DIRECTIVE/NSPD 66*. Janeiro de 2009. Disponível em: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>. Acesso em 10/03/2017.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *National Strategy for the Arctic Region*. Maio de 2013. Disponível em <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2013/05/10/national-strategy-arctic-region-announced>. Acesso em 20/03/2017.
- JÚNIOR, Enoil de Souza; ROSA, Kátia Kellem da; SIMÕES, Jefferson Cardia. *Geopolítica do Ártico: Mudanças nas Políticas para o Norte*. *Geographia Meridionalis*, v. 01, n. 02 Jul-Dez/2015, p. 248–267.
- LEAL, JOÃO LUÍS. *O Ártico como Espaço Geopolítico*. Tese de Doutorado em História, Defesa e Relações Internacionais. Lisboa, 2012, ISCTE/IUL.
- UNITED STATES EUROPEAN COMMAND. *Theater Strategy*. Outubro de 2015. Disponível em: <http://www.eucom.mil/media-library/document/35147/useucom-theater-strategy>. Acesso em 10/03/2017