



Sul Global

Revista do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFPA

Ano 2 • Nº 2 • 2021

Dossiê especial



As relações entre Estados Unidos e América Latina



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS

NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES

Há mais de uma década dedicado à formação de pesquisadores qualificados e à difusão de conhecimento sobre os Estados Unidos na sociedade brasileira. Conheça a produção dos nossos pesquisadores no Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU) e acompanhe quinzenalmente o programa Diálogos INEU



www.ineu.org.br

www.opeu.com.br



com Neusa Maria Bojikian e Tatiana Teixeira

No canal do YouTube do INCT-INEU



Sul Global

Revista do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Ano 2 • Nº 2 • 2021

Dossiê especial



As relações entre Estados Unidos e América Latina



Sul Global é uma publicação quadrimestral do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ) dedicada aos estudos acadêmicos relevantes e originais em Relações Internacionais, Estudos de Defesa e Ciência Política prioritariamente, mas aberta a todos os temas e áreas com implicações políticas, sociais, culturais, econômicas e estratégicas para o Sul Global

© 2020 Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Editor-chefe

Leonardo Valente
(IRID/UFRJ)

Editores Associados

Daniel Pineu (University of Amsterdam)
Flavia Guerra (IRID/UFRJ)
Marcelo Gullo (Universidad Nacional de Lanús)
Sandra Becker (IRID/UFRJ)
Tatiana Teixeira (INEU)

Conselho Editorial

Alonso Gurmendi (Universidad del Pacífico, Peru)
Andrea Hoffmann (IRI-PUC-Rio, Brasil)
Boris Martinov (MGIMO University, Rússia)
Carlos Eduardo Martins (IRID/UFRJ, Brasil)
Celso Amorim (MRE/Brasil)
Daniel Aragão (UFBA, Brasil)
Eduardo Serra (IRID/UFRJ, Brasil)
Fernando Brancoli (IRID/UFRJ)
Filipe Reis Melo (UFPB, Brasil)
Flavio Combat (IRID/UFRJ)
Gilberto Oliveira (IRID/UFRJ)
Javier Calderón Castillo (Universidad de Buenos Aires)
João Nunes (University of York, Reino Unido)
João Paulo Viana (UFRO, Brasil)
Jorge Eliécer Puentes (Universidad José Caldas, Colômbia)
Larissa Rosevics (IRID/UFRJ)
Leonardo Tonus (Sorbonne, França)
Luis Manuel Rebelo Fernandes (PUC-Rio)
Mauricio Metri (IRID/UFRJ)
Mônica Leite Lessa (UERJ, Brasil)
Paul Amar (UC Santa Bárbara, Estados Unidos)
Renata Peixoto (UNILA, Brasil)
Vitor Mario Iorio (IRID/UFRJ)
Williams Gonçalves (UERJ, Brasil)

Capa

Stella Bonifácio Azeredo

Projeto gráfico e editorial

Leonardo Valente

Editores convidados desta edição

Roberto Moll e Tatiana Teixeira

Estagiários

Leandro Laranjeiras e Mariana Campos

Ficha catalográfica

Sul Global. Vol 02, N 2 Mai/Ago. 2021 – Rio de Janeiro
Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Quadrimestral

1- Relações Internacionais 2- Política Internacional
3- Política Comparada 4- Sul Global 5- Política Externa 6- Direito Internacional

ISSN: 2675-3847

Correspondências

Revista Sul Global – Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ. Campus da Praia Vermelha, Avenida Pasteur 250, fundos, Urca, Rio de Janeiro-RJ. CEP: 22.290-902.
Secretários: Jefferson Santos e Isabela Santiago
Telefone: 55 21 3938-5218.
E-mail: sulglobal@irid.ufrj.br

Nesta edição

6 EDITORIAL

Título do artigo de abertura desta edição especial em duas linhas

Roberto Moll e Tatiana Teixeira

8 ENTREVISTA

LUIS FERNANDO AYERBE: 'A América Latina é pouco relevante para os EUA'

Roberto Moll e Tatiana Teixeira



18 ARTIGO

Post hegemonic policies in South America: The case of financial cooperation

Diana Tussie and Pablo Nemiña

38 ARTIGO

The Recurrent Iterations of (I)Liberal Capitalism in US-Brazil Relation

Rafael Ioris

60 ARTIGO

Donald Trump e a América Latina: desconstruindo a ordem liberal?

Livia Milani

83 ARTIGO

Um balanço da relação entre Estados Unidos e Venezuela no governo Trump

Carolina Pedroso

115 ARTIGO

A política externa do México no governo de López Obrador e as relações com os EUA

Marcela Franzoni e Luis Fernando Ayerbe

138 ARTIGO

Promovendo a democracia? Uma radiografia do NED para a América Latina

Camila Vidal, Luan Brum e Jahde Lopez

173 ARTIGO

Antiambientalismo nos Estados Unidos e no Brasil

Pedro Vasques

199 ARTIGO

A política subordinada de Bolsonaro a Trump (2019-2020)

Laís Thomaz, Tullo Vigevani e Elise Ferreira

232 ARTIGO

Joseph Biden e a América Latina: continuidades e mudanças na agenda de trabalho

Carlos Avila e Aldira Duarte

A relação entre EUA e América Latina e Caribe: balanço, novas configurações e desafios em um mundo de incertezas

Roberto Moll (1) e Tatiana Teixeira (2)

1- Professor de História da América na Universidade Federal Fluminense (UFF) e professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Segurança e da Defesa na mesma instituição

2- Professora colaboradora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ), pesquisadora do INCT-INEU e editora associada da Sul Global

Este dossiê busca oferecer uma leitura de qualidade sobre as relações entre os Estados Unidos da América (EUA) e a América Latina e o Caribe (ALC). Paradoxalmente, este tema, que é tão presente nos debates políticos no Brasil, recebeu, nos últimos tempos, pouca atenção dos pesquisadores. De modo a contribuir para preencher esta lacuna, a revista Sul Global e o INCT-INEU se unem na presente proposta.

O processo de ascensão e consolidação dos EUA como uma potência hegemônica global no século XX esteve, estruturalmente, fundado nas relações interamericanas. Neste período, diversos setores do empresariado transnacional com origem nos EUA encararam a ALC como espaço privilegiado para exportação de capitais e mercadorias, a fim de realizar o lucro a partir da superexploração da mão obra e do consumo. As oligarquias locais asseguraram o controle da superexploração da mão de obra com violência física e simbólica e estabeleceram um mercado, mais ou menos controlado, para os produtos estadunidenses. Essas forças transnacionais garantiram, pela atuação direta ou indireta dos Estados na região, a circulação terrestre, marítima e aérea de capitais, mercadorias e tropas

no continente, sobretudo, para conter inimigos e competidores estrangeiros e/ou grupos de oposição. Este processo reformulou e difundiu a simbologia da excepcionalidade dos EUA, consolidando o mito da superioridade civilizacional estadunidense, capaz de levar progresso e democracia ao mundo.

No século XXI, a ALC ganhou pouco espaço na política externa dos EUA. No fim do século XX, as crises econômicas, o esgotamento da URSS e a expansão do modelo político-econômico neoliberal minaram a credibilidade de qualquer outra potência e/ou projeto autônomo na região. Com isso, após os atentados do 11 de Setembro, os EUA puderam concentrar a política externa quase exclusivamente no Oriente Médio e na Ásia Central. Sucessivas crises políticas e econômicas atingiram o modelo neoliberal, porém, e abriram espaço para experiências relativamente autônomas, com suporte, inclusive, de parte do empresariado local e transnacional. Esta dinâmica atraiu novos parceiros para a região, com destaque para a China.

Diante desses novos desafios, o governo Barack Obama (2009-2017), em especial no segundo mandato, ajustou os rumos da política externa dos EUA para encarar o crescimento da China enquanto

competidor global, inclusive na ALC. Obama buscou se aproximar dos governos progressistas relativamente autônomos da ALC, por meio de fóruns multilaterais, por exemplo, como a Cúpula das Américas. De forma ambígua, porém, não deixou de adotar instrumentos de pressão política e econômica para coibir excessos de autonomia.

A Era Trump escreveu um novo capítulo na história das relações EUA-ALC. Adotou-se uma abordagem agressiva e quase belicosa frente à ALC, a fim de alimentar uma cruzada para tornar os EUA “grande novamente”. Em 2013, na Organização dos Estados Americanos (OEA), John Kerry, então secretário de Estado na administração Obama, anunciou o fim da Doutrina Monroe, que, em 1823, introduziu a ideia de que os EUA deveriam encarar qualquer tentativa estrangeira de expansão política sobre o hemisfério como uma ameaça à paz e à segurança. Cinco anos mais tarde, em meio à crescente presença da China na ALC, Rex Tillerson, secretário de Estado de 2017 a 2018, momentos antes de iniciar uma viagem diplomática pela região, afirma que a Doutrina Monroe é tão relevante quanto no dia em que foi escrita. Sob os auspícios da Doutrina Monroe, o governo Trump esboçou retomar a presença indefectível dos EUA na ALC para minar a presença de potências estrangeiras e formas plurais de governo e de desenvolvimento autônomo na região.

O governo Trump não assumiu, contudo, os custos políticos e econômicos consoantes com esta abordagem. Neste cenário, como se desenrolou a relação entre EUA e ALC? O que esperar para os próximos anos, com Joe Biden? Este dossiê apresenta reflexões para estas e outras questões.

A edição começa com entrevista de Luis Fernando Ayerbe, que faz um balanço deste campo de estudos no Brasil. No primeiro artigo, “Post Hegemonic Policies in South America”, Pablo Nemiña e Diana Tussie analisam estratégias financeiras adotadas na AL nos últimos anos, introduzindo o conceito de regionalismo pós-hegemônico. Em “The Recurrent Iterations of (I) Liberal Capitalism in United States-Brazil Relation”, Rafael Ioris remonta à Guerra Fria para refletir sobre as relações bilaterais atuais. Em “Donald Trump e a América Latina”, Livia Milani argumenta que há mais continuidade que ruptura no governo trumpista, enquanto Carolina Pedroso mostra, em “Um balanço da relação entre Estados Unidos e Venezuela no governo Trump”, que Trump contribuiu para acelerar a aproximação China-Caracas.

“A política externa do México no governo de López Obrador e as relações com os EUA”, de Marcela Franzoni e Luis Fernando Ayerbe, e “A política subordinada de Bolsonaro a Trump (2019-2020)”, de Lais Forti Thomaz, Tullo Vigevani e Elisa Cascão Ferreira, discutem perdas e ganhos nas respectivas relações bilaterais. E, em “Antiambientaisismos nos Estados Unidos e no Brasil”, Pedro Vasques trata do conservadorismo autoritário antiambiental lá e aqui. Em “Promovendo a democracia?”, Camila Vidal, Luan Brum e Jahde Lopez apresentam e mapeiam o National Endowment for Democracy. A edição se encerra com “Joseph Biden e a América Latina: continuidades e mudanças na agenda de trabalho”, de Carlos Avila e Aldira Duarte, artigo que oferece um panorama prospectivo dos desafios do presidente democrata com cada país do subcontinente.

LUIS FERNANDO AYERBE

‘A América Latina é pouco relevante para os EUA’

Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutor em História pela Universidade de São Paulo (USP), Luis Fernando Ayerbe tem uma longa e reconhecida carreira, sendo uma das principais referências na Academia brasileira quando se trata dos estudos sobre as relações entre Estados Unidos e América Latina. Com passagem pela Universidade de Harvard e pela Universidade Autônoma de Barcelona como pesquisador visitante, é professor titular de História Geral da Universidade Estadual Paulista (Unesp), atuando no Departamento de Economia da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara e no Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP. Seu livro *Estados Unidos-América Latina: a construção da hegemonia*, até hoje uma leitura fundamental para os pesquisadores da área, ganhou o Prêmio Casa de las Américas, em 2001. Nesta entrevista à *Sul Global*, o professor Ayerbe relembra sua trajetória, analisa a contribuição do INCT-INEU para o campo, discorre sobre temas e desafios mais relevantes da área e nos conta sobre sua nova agenda de pesquisa.

Por Roberto Moll e Tatiana Teixeira

O senhor tem uma trajetória acadêmica importante no campo de pesquisa que versa sobre as relações entre Estados Unidos e América Latina. Que balanço o senhor faz da sua contribuição? Podemos dizer que se trata de um campo consolidado no país?

AYERBE. Comecei a estudar sistematicamente a política externa estadunidense em meados da década de 1980, momento das transições para a democracia na América Latina, em que Argentina e Brasil eram meu foco de interesse. Buscava compreender a trajetória do intervencionismo dos Estados Unidos em processos políticos regionais e seu peso na interrupção de experiências como a de Jacobo Arbenz na Guatemala, Juan Domingo Perón na Argentina, João Goulart no Brasil, Salvador Allende no Chile, entre as principais, trazendo essa análise para o presente, na perspectiva de vislumbrar

se haveria uma continuidade histórica de desestabilização das democracias nascentes. Na época, o acesso a fontes especializadas, ou a estruturas institucionais no país com foco temático nos EUA, apresentava-se como uma carência importante para o trabalho de pesquisa, mas as dificuldades também trazem desdobramentos positivos, em que destaco o estímulo a uma espécie de “garimpagem eclética” de fontes, buscando ter acesso ao que se escrevia sobre os EUA na Economia, História, Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Relações Internacionais, Segurança, Defesa e inclusive Psicologia (especificamente análises sobre formulação e treinamento em técnicas de “vigiar e punir” por parte do Pentágono e da CIA). Essa interdisciplinaridade um pouco forçada pelas circunstâncias terminou sendo fundamental para minha inserção posterior na área em termos de escolhas

de temas e abordagens. Diferentemente daquele contexto, temos hoje um campo consolidado no país, que envolve iniciativas de diferente porte, desde Institutos que congregam várias universidades, como o INCT-INEU, assim como centros e linhas de pesquisa atuando em instituições acadêmicas, ou em associações nacionais nos campos das Relações Internacionais, História, Defesa e Ciências Sociais.

Poderia apontar instituições que fizeram parte desse percurso? As redes e os grupos de pesquisa dialogam entre si?

AYERBE. Pensando na atual ofensiva contra a pesquisa em ciências humanas e seu financiamento público, com impacto especialmente desafiador para pesquisadoras (es) em início de jornada, a resposta à pergunta busca valorizar a importância da inserção em redes no desenvolvimento de trajetórias individuais e coletivas, enfatizando na continuidade desse processo o papel dos Departamentos, cursos de graduação e pós-graduação – no meu caso a Unesp –, o salto qualitativo representado pelo Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC/SP, convergindo em uma iniciativa do porte do INCT-INEU. Retomando o percurso a partir da década de 1980, a pesquisa mencionada na resposta à questão anterior, que situo como uma abordagem histórico-estrutural associada a estudo comparativo de

processos políticos, levou à criação, no Departamento de Economia da Unesp de Araraquara, de uma disciplina sobre história contemporânea da América Latina, ministrada conjuntamente para os cursos de Ciências Econômicas e Ciências Sociais. Estudantes que passaram pela disciplina se interessaram na temática da política externa de EUA e desenvolveram carreira acadêmica na área, inicialmente no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FCL-Unesp de Araraquara, e posteriormente na área de Relações Internacionais a partir da criação do San Tiago Dantas.

Entre 1995-96, a política de internacionalização implementada pelo meu Departamento permitiu o afastamento por um ano para realizar pós-doutoramento no David Rockefeller Center for Latin American Studies, da Universidade de Harvard, com bolsa da CAPES. Resgato dessa experiência a oportunidade de contato direto com abordagens culturalistas das relações internacionais popularizadas na época pelos estudos de Samuel Huntington sobre Choque de Civilizações e de Francis Fukuyama sobre o Fim da História. Desenvolvi forte interesse pela temática e, no retorno ao Brasil, participei da criação na Unesp de Araraquara do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento (GEICD), buscando construir uma perspectiva crítica de concepções que se tornavam componente teórico e operacional das políticas dos EUA para a região. Como parte dessa temática, o GEICD obteve

financiamento da CAPES por intermédio do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, como parte de uma chamada dirigida a Relações Internacionais, que foi de crucial importância na institucionalização da nossa linha de pesquisa. Paralelamente, obtive uma bolsa da rede CLACSO, patrocinada pela Agência Sueca de Cooperação Internacional (ASDI), para um projeto sobre Cultura e Relações Internacionais, que teve como resultado o livro *O Ocidente e o "resto": América Latina e o Caribe na Cultura do Império*.

O desenvolvimento dessa linha de pesquisa, concomitantemente com a internacionalização do GEICD e o ingresso no Programa San Tiago Dantas, favoreceu o estabelecimento de contatos com redes concentradas na temática latino-americana. Destaco três instituições: 1) a Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA-Cuba), que coordenava um Atlas da Integração Latino-americana e Caribenha e deu origem a cinco livros abordando os aspectos históricos, geográficos, políticos, econômicos e culturais da integração, de que participei com estudo sobre o culturalismo na política externa de EUA para a América Latina; 2) Decorrente do projeto de AUNA, criou-se a Red de Integración de América Latina y el Caribe (REDIALC), com sede na Universidade de Guadalajara, que publicou até 2018 um anuário da integração regional, em que trabalhei no acompanhamento anual da política dos EUA para a América Latina; 3) no âmbito das interrelações

institucionais, a partir de AUNA/REDIALC/San Tiago Dantas, estabeleceu-se contato com a rede CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), com sede em Buenos Aires. Entre as várias iniciativas promovidas por essa instituição, destaco a linha de pesquisa sobre Análise e Prevenção de Conflitos, em que participei de estudos sobre a incidência de atores extrarregionais, marcadamente os EUA, em situações de conflito na América Latina.

Em 2003, a partir de evento do San Tiago Dantas sobre a Doutrina Bush e as relações internacionais dos EUA, entrei em contato com o Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), na época uma instituição privada, participando de projetos envolvendo a atuação dos *think tanks* na formulação da política externa estadunidense para a região, o processo de ascensão da chamada onda rosa latino-americana na primeira década do século XXI, e o papel da religiosidade na agenda internacional dos EUA no período de George W. Bush. Posteriormente, o IEEI passou a fazer parte da Unesp e, nesta nova etapa, iniciou-se parceria com o Memorial da América Latina, integrando as redes REDIALC, CRIES e o Programa San Tiago Dantas, a projetos sobre entrecruzamento de territorialidades e conflitos na América Latina, incluindo territorializações associadas a identidades indígenas, crime organizado transnacional, redes terroristas, ONGs e Estados-nação, marcadamente os EUA. Também cabe destacar dois projetos do

IEEI com forte ênfase na dimensão interamericana, envolvendo estudantes de mestrado e doutorado do Programa San Tiago Dantas: Sem Diplomacia e Análise de Conjuntura Internacional.

Com a criação do INCT-INEU, que estabeleceu uma linha de pesquisa permanente sobre as relações EUA-América Latina, o conjunto de iniciativas e os contatos passaram a ter o Instituto como centro de convergência.

Como o senhor avalia o papel do INCT-INEU no desenvolvimento de um campo de estudos sobre as relações entre Estados Unidos e América Latina no Brasil?

AYERBE. Retomando a resposta à questão anterior, e pensando na perspectiva da análise de conjuntura que trata do Acontecimento, entendido como demarcação qualitativa entre um antes e um depois, o INCT-INEU, na minha avaliação, e sem desconsiderar outras iniciativas extremamente valiosas, é o Acontecimento do campo de estudos sobre EUA no país. Primeiro pela ousadia da proposta apresentada na chamada dos INCTs do Ministério de Ciência e Tecnologia de 2007: o Brasil precisa de um instituto que estude os Estados Unidos a partir do conhecimento das diversas dinâmicas internas que interferem em suas relações exteriores. Para além da agenda internacional em temas mais consolidados, como segurança, comércio, investimentos, precisamos conhecer profunda e sistematicamente o funcionamento do

sistema político, da economia, da educação, da cultura, de atores e variáveis intervenientes relevantes que nos aproximem de diagnósticos fundamentados sobre a atuação de um país de tamanho peso e influência no mundo e no Brasil. É justamente o que o sistema acadêmico estadunidense nos mostra com sua diversidade de centros especializados nas regiões e países do mundo inteiro.

Os resultados da criação do INCT-INEU corroboram, em seu sucesso, as ambiciosas intenções na época da apresentação do projeto: Grupos de Trabalho estabelecidos e com agenda constante e sistemática sobre um leque diversificado de áreas que compõem a complexidade do objeto de estudo. Aqui situo o GT sobre Relações Estados Unidos-América Latina, em que o número agora publicado pela Revista *Sul Global* revela uma representativa exposição de resultados.

Nestes seus mais de 30 anos de estudos e desde o lançamento de seu livro “Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia” (Editora Unesp, 2002), uma leitura basilar da área, o que mudou no campo desde então? O senhor identifica ondas temáticas e um aumento da interdisciplinaridade em resposta a conjunturas e problemas específicos?

AYERBE. Paralelamente ao desenvolvimento do sistema de pós-graduação no Brasil e às políticas de internacionalização da pesquisa promovidas por agências de fomento e

universidades, temos tido uma expansão quantitativa na formação de pesquisadoras (es), nos intercâmbios institucionais, no acesso a fontes e na diversificação temática das pesquisas, com impactos qualitativos na exploração de novos temas, inclusive desde abordagem interdisciplinar. Nos anos 1980, prevaleciam, nos estudos latino-americanos que buscavam trabalhar com dimensão internacional, perspectivas focadas na ciência política e na economia. Certamente havia uma condição importante nessa prevalência. O pensamento social estava muito direcionado a explicar situações que influenciavam sobremaneira a conjuntura: autoritarismo, democratização, crise econômica, com episódios hiperinflacionários, explosão da dívida externa, levando a esforços envolvendo a análise comparativa de casos regionais e o impacto da (inter)dependência assimétrica nas relações com os EUA. Quando a democracia representativa se torna regime político predominante, e começam a se delinear políticas públicas de Estado, especificamente, como já mencionado, no sistema de pós-graduação, se estabelecem condições institucionais favoráveis à explosão de temas e abordagens, diluindo barreiras pré-concebidas sobre “relevância” científica. Isto impacta especificamente a perda de hegemonia de perspectivas essencialistas na área de estudos sociais e culturais, influenciando os diversos campos das ciências humanas, incluindo as Relações Internacionais.

Quais são os maiores desafios para pesquisadores neste campo?

AYERBE. Tomando como exemplo a análise de conjuntura, a partir de projetos já mencionados desenvolvidos no IEEI, o desafio que destaco é o manejo de abordagens oriundas de diversas disciplinas na identificação de Acontecimentos, cujo impacto internacional demarca um antes e um depois, geralmente com efeitos críticos. Vejo um grande esforço concentrado nos EUA envolvendo a cooperação entre universidades e agências governamentais para desenvolver conhecimento capaz de municiar o Estado para se antecipar a eventos dessa natureza, e não apenas reagir *a posteriori*. Obviamente que a agenda é pautada pela lógica das razões do Estado americano, em que se aposta numa “ciência da radicalização” capaz de responder preventivamente a ameaças de segurança oriundas de setores antiestablishment, no entanto, resgato a capacidade de mobilização de profissionais da psicologia, filosofia, sociologia, antropologia, ciência política, história, relações internacionais... na perspectiva de gerar conhecimento inovador. Destaco então, entre tantos outros desafios que não há espaço aqui para abordar, a abertura à interdisciplinaridade, que seja municada por formação correspondente nos currículos dos cursos de graduação e pós-graduação, traduzida em projetos de pesquisa geradores de produção científica e impacto na sociedade.

Analisando o contexto do governo Biden, que agendas de pesquisa surgem mais imediatamente? E, no longo prazo, que agendas de pesquisa permanecerão no horizonte das relações entre Estados Unidos e América Latina?

AYERBE. Nos anos 1990, o tema que me mobilizava era a projeção da hegemonia estadunidense dentro da perspectiva do “fim da história” encarnada pela administração Clinton. Hegemonia econômica, política, cultural, militar, científica... Entendê-la nessas múltiplas dimensões representava enorme desafio. No contexto do governo Biden, a agenda passa pelo desafio de compreender, também em múltiplas dimensões, a perda de hegemonia como situação estrutural. Pensando na América Latina, Obama deixou para seu sucessor uma situação confortável: boas relações com os governos dos países mais influentes – Brasil de Michel Temer, México de Enrique Peña Nieto, Argentina de Mauricio Macri, Chile de Sebastián Piñera – e a continuidade colombiana como aliado histórico. Paralelamente, a crise econômica na Venezuela enfraquecia sua agenda internacional, e as relações diplomáticas com Cuba tinham sido normalizadas a partir de uma mudança de abordagem que, diferentemente dos governos anteriores, não condicionava o diálogo à mudança de regime na ilha. Tratava-se de um cenário favorável aos interesses dos EUA, abrindo possibilidades para que o próximo presidente avançasse numa agenda de construção de hegemonia pautada em *soft power*. Mas

Donald Trump comprometeu essa trajetória, patrocinando um endurecimento que, na prática, teve o efeito contrário ao que teoricamente se propunha. Reinstalou a lógica da Guerra Fria pressionando com retórica e sanções Cuba, Venezuela e Nicarágua, condicionando qualquer diálogo à derrubada dos seus regimes políticos, reclassificados como “tirantias comunistas”. Nessa investida, encontrou no presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, um importante aliado. No entanto, o Executivo brasileiro avançou para além do anticomunismo trumpiano, com reivindicação histórica positiva das ditaduras militares. Esperando reconhecimento automático de presidentes conservadores da região, especialmente do Chile, esse extremismo acabou tendo o efeito contrário, promovendo o centrismo e o pragmatismo, em que os diversos governos priorizam temas bilaterais nas relações com EUA.

Não houve por parte da administração Trump uma estratégia de alcance regional, além de ser o primeiro presidente que não compareceu a uma Cúpula das Américas, mecanismo de diplomacia presidencial criado por Bill Clinton. A partir de 2020, a pandemia da covid-19 concentra energias e recursos em âmbito doméstico e, neste tema, Biden, como Trump, conclama que a América está em primeiro lugar. Em âmbito regional, a diplomacia da vacina tem como protagonistas principais China e Rússia. Um partido de centro-esquerda governa no México, o peronismo e o MAS retornaram ao

poder na Argentina e na Bolívia. Na Venezuela, com todos os seus problemas econômicos, o bolivarianismo mantém a hegemonia política, e não se trata de um juízo de valor da minha parte, mas de uma constatação: assim como Cuba, o país não vive em Estado de exceção, mas sob um sistema político institucionalizado que teve como momento fundacional a eleição de Hugo Chávez em 1998. Ou seja, para além da diversidade e do grau de radicalidade das posturas político-ideológicas existentes, a pluralidade de sistemas políticos na região se impõe como realidade. Eventuais mudanças internas nesse campo serão pautadas por dinâmicas domésticas, e não por ofensivas oriundas de atores externos.

Nesse contexto brevemente sumarizado, Joe Biden assume a presidência com grandes desafios econômicos, sociais e sanitários internos, e terá que administrar recursos escassos de política externa frente a uma região em que a marca política é um pluralismo pragmático que torna extemporâneos arroubos ideológicos desagregadores. O que esperar? Uma retomada da política de Obama para Cuba, em que pese o sofrimento imposto pelas restrições de Trump, consegue mais uma vez sair do isolamento. Um esforço por melhorar a imagem da política migratória com relação a México, América Central e Caribe. Conclamações sem muito eco regional contra o governo venezuelano em temas de democracia e presença militar russa. Alertas sobre o aumento da projeção econômica e tecnológica chinesa, sem, contudo, oferecer alternativas à potência asiática em termos de volume de

investimentos. No caso do Brasil, chamados de atenção para que o governo reoriente sua agenda ambiental na linha mais preservacionista e de alerta climático da administração Biden, deixando aberta a disposição para adotar pressões dissuasórias em pautas econômicas do interesse do país. Trata-se de temas circunscritos, sem aventar para enquadramentos reveladores de uma estratégia hemisférica, na linha da Aliança para o Progresso de John F. Kennedy, ou das Cúpulas das Américas de Bill Clinton, presidentes que, assim como Biden, pertenciam ao Partido Democrata.

No longo prazo, visualizo como agendas de pesquisa que permanecem, o estudo de influências mútuas nas relações econômicas e políticas, os sistemas de governo, multiculturalidade, linhagens e movimentos conservadores, indústria cultural. Mas presumo que, paulatinamente, irá se esvaziando essa marca tão própria das preocupações que muitas vezes perpassam nosso olhar para os EUA, espécie de assombração para alguns e de anjo guardião para outros, passando para uma percepção menos alarmista, que se parecerá com a que temos frente a antigas potências colonizadoras europeias.

Em seu livro mais recente, “Tempos de Reinvenção: ordens antigas na desordem do mundo presente” (Editora Unesp 2019), o senhor busca compreender, entre outras coisas, o que chama de ‘mal-estar sistêmico de alcance global’. O que quer dizer com isso? Como as relações entre Estados Unidos e América Latina se encontram neste cenário?

AYERBE. A referência é o mal-estar sistêmico associado à chamada Globalização Neoliberal, envolvendo desemprego estrutural, exploração do trabalho agravada pela precarização, aprofundamento da desigualdade paralela à concentração na distribuição da riqueza mundial, que se traduz em processos de polarização, cuja expressão e representação desborda as fronteiras da oferta política tradicional, seja do conservadorismo, ou da social-democracia. Em âmbito regional, esse desborde se manifesta na ascensão de uma ultradireita inicialmente subestimada, cuja retórica antiestablishment só foi levada a sério após a vitória eleitoral nos EUA e no Brasil. No entanto, passada a surpresa com a irrupção de discursos antiglobalistas marcados por xenofobia, questionamento da crise ambiental, das políticas estatais de reconhecimento da diversidade étnico-cultural e de costumes, enfeitados por anúncios grandiloquentes de advento de uma nova era, o transcorrer do tempo mostra limitações em termos da capacidade dessa direita de promover uma alternativa ao neoliberalismo.

Embora altamente eficiente na capacidade de mobilizar descontentamentos que, em grande medida, respondem a impasses socioeconômicos da ordem hegemônica, uma vez no poder, mostra-se incapaz de ir além da negação e do cancelamento daquilo que critica, sem apresentar opções conceitual e operacionalmente consistentes. Isso se explica, em boa parte, pela absoluta

carência nessa direita de quadros intelectuais capazes de transformar palavras de ordem e consignas em programas de governo. Na economia, se terceiriza a formulação e a gestão a operadores com credibilidade nos círculos de poder do capital nacional e global. Com a derrota eleitoral de Trump, o fenômeno ficou restrito ao Brasil. Conforme apontado anteriormente, prevalece nas relações entre os países da região uma abordagem pluralista e pragmática.

Na mesma obra, um dos capítulos discute a ideia de (Pós)Capitalismo. Pode explicar um pouco essa categoria?

AYERBE. O pressuposto da análise é que a aceleração da crise no capitalismo fortalece componentes detonadores de contradições sistêmicas com potencial transformador estrutural. Associadas ao mal-estar global, apontamos no livro três dimensões de efeito limitante para soluções dentro do sistema, favorecendo condições para concepções e práticas que colocam no horizonte uma transição pós-capitalista: 1) alerta ecológico que diminui margens para estratégias social-democratas focadas no crescimento pela expansão da produção, emprego e consumo; 2) a hegemonia de parâmetros compreensivos da realidade e da mudança ancorados na razão neoliberal; 3) o império da barbárie como resposta de setores que transformam a desordem em oportunidade de ascensão e empoderamento, atualizando o faroeste do século XIX.

Reforço esse terceiro aspecto, não apenas como alerta, mas porque tende a ser subestimado nas suas potencialidades de disseminação paralela ao agravamento da crise, considerando que, quando o livro foi escrito, a possibilidade concreta de um Acontecimento das proporções do Coronavírus não estava no horizonte.

No império da barbárie, destaco ações predatórias de "empreendedores" que remetem ao que Marx caracterizou como fase de acumulação primitiva do capitalismo. No livro são abordadas diversas modalidades de Senhores da Guerra ao redor do mundo. Em âmbito regional, cabe apontar como exemplos a invasão violenta de territórios indígenas, ou de preservação ambiental, especialmente em ações de desmatamento na Amazônia, ou a apropriação de espaços urbanos às margens da legalidade para empreendimentos econômicos de diversa natureza.

Passado mais de um ano da eclosão da pandemia, e pensando em termos de possibilidades estruturais em resposta à pergunta sobre o pós-capitalismo, situo o coronavírus como acelerador de tendências. Aprofundam-se as três dimensões apontadas, dentro da perspectiva de que a desordem favorece condutas predatórias por parte dos setores com maior acesso a recursos de poder, dentro ou fora da lei, ao mesmo tempo em que se esvai a narrativa pautada no automatismo do mercado como resposta à crise.

Para dar um exemplo que considero ilustrativo, diferentemente das crises anteriores, especialmente a de 2008, Estados, organismos financeiros multilaterais e elites orgânicas do globalismo neoliberal passam a reconhecer a necessidade e urgência de mecanismos de renda mínima para os setores mais pobres que vivem na informalidade, ou que vão sendo afetados pela perda de empregos. Como sabemos, iniciativas dessa natureza têm sido implementadas por países sob governos de diversos signos ideológicos.

De uma perspectiva pós-capitalista, transformar essas respostas emergenciais em programas permanentes de Renda Básica Universal em escala global representa componente importante na dimensão mais ampla de estabelecimento de consensos na transição para uma sociedade pós-trabalho. O debate em torno do pós-capitalismo é amplo e diversificado em posicionamentos teóricos e políticos. No livro, fiz uma apresentação introdutória buscando demarcar respostas libertárias frente à desordem neoliberal, à ascensão da nova direita e à propagação de lógicas de acumulação primitiva. Na atualidade, dou sequência a essa linha de análise, estabelecendo um contraponto entre a reação antiglobalista conservadora, tendo os EUA como principal centro de formulação e irradiação, e a sistematização de perspectivas universalistas em que identifico linhagens convergentes em direção a uma transição sistêmica.

Finalmente, é possível entender os Estados Unidos hoje sem olhar para a América Latina?

AYERBE. Em termos de relações exteriores, a América Latina é pouco relevante para os EUA. Isso não significa que se possa prescindir da dimensão latino-americana na compreensão de parte da complexidade que envolve a atual maior potência econômica e militar do planeta. Nesse aspecto, o olhar para a América Latina se revela mais no interior dos EUA, na ampliação quantitativa e qualitativa da inserção da população originária da região nas diversas esferas da vida do país. #

Post Hegemonic Policies in South America: The Case of Financial Cooperation

Pablo Nemiña [1] and Diana Tussie [2]

1- Professor and researcher at Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina

2- Professor and researcher at Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina and member of the IBCT-NEU advisory board

Introduction

Few people today would remember a world not dominated by the United States (US). This dominance was received with a mix of acceptance, challenge and controversy but one way or the other American foreign policy for more than half a century has exerted a powerful influence across much of the world. Naturally, the leadership and supremacy of the United States was a decisive feature of the 20th century dynamics of Latin America's insertion and hence on how our regional relations evolved.

The rise of Asia in general and China in particular have changed this basic setting. A plurality of power sources, economic drivers and world views have flourished in the last decade and coexist with the United States offers. China's sheer material presence on the global stage is shaping the behavior of most other states. This scenario challenges the formerly predominant understanding of how we conceptualize and analyse regional pragmatic cooperation around key issues of development and conflict beyond dogmatism.

Regionalism in the 21st century takes place in a post-hegemonic framework that is fundamentally different from the 'hegemonic moment' of 20th century. Moreover, the almost complete absence of the US has been a noteworthy aspect of the global health crisis brought about by Covid19 and has allowed China, Russia and India to practice what has been dubbed as vaccine diplomacy. China, in particular, seeking to expand health-related infrastructure and innovation capacity as part of the Belt and Road Initiative. This speaks to the country's broader push to position itself as a global health leader, an ambition that has been very much in evidence during the pandemic. The drive both geopolitical and geoeconomics has been compared to the operation of the Marshall Plan. In short, new crisscrossing in a number of issues have the potential to accelerate the shift in balance of the global standing of the US and competitors in the latter's favour. Perceptions of the US and its position at the centre of the contemporary international order have changed.

The value of regionalism is an

multipolar world order operates through different logic than regionalism in the 20th century. In the last two decades the importance of regions and southern regionalism has increased in global politics as a consequence of such power changes but also changes in ambitions and initiatives anchored in different areas of policy where acting regionally made sense to actors, mostly states, that reclaimed the region as a sphere of (shared) policy opportunities and responsibilities. Conceptually, this was captured in what we called *post-hegemonic regionalism* (Riggirozzi and Tussie 2012, 2017) to describe the scenario that characterised Latin American regionalism in the last two decades. The idea of post-hegemonic regionalism builds from Amitav Acharya's 2009 work where he envisages the end of United States (US) hegemony and proposes conceptualising a world order of multiple competitions, a scenario that he calls *multiplex world* (Acharya 2009; 2014; 2017). The central feature of a multiplex order is that it does not have a single line of control, or one meta narrative about the form and drive of global order. One of the manifestations of the multiplex order has been the emergence of new creditors to the region which after World War II lied tightly in the hands of the US. We have built on that concept to focus on how post-hegemonic regionalism has become manifest. To a large extent post-hegemonic regionalism grew at odds with US hemispheric ambitions of

extending its reach. It grew in a context of weakened US hegemony in Latin America.

This article proposes an analysis of the development of post-hegemonic strategies in Latin America during the last two decades. In the second section, we review the emergence of the strategy and its meaning in the light of multilateralism. In the next section, we analyse in detail the main initiatives in the financial sphere, perhaps one of the fields in which the region tried, with mixed success, to dispute the status quo.

Post-hegemonic regionalism in context the context of multilateralism

The leadership and supremacy of the United States was a decisive feature of the 20th century dynamics in the evolution of regionalism and multilateralism. The US oversaw the establishment of a series of strategic alliances that were designed to deter and counteract Soviet expansion. The creation of the Bretton Woods Institutions, the World Bank, International Monetary Fund and General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) became a highly institutionalized form of hegemonic influence and provided enduring transmission mechanism through which the US was able to use carrots and sticks to ensure consent and shape policies.

A combination of grand strategy and economic statecraft informed American strategy towards

Latin America. To take the example of Latin American pledges for an Inter-American Bank, these can be traced back until the International Conference of American States in 1889, and had a fledgling moment in the late 30's when the Roosevelt administration backed the idea of an international bank controlled by governments to promote development. At the time, the US competed with European powers as credit creating managers. In Mexico, Central America and the Andean countries, the Kemmerer missions, the so called money doctors, went from country to country to assist in planting financial order.

During the interwar years and thereafter, private and public financial institutions, practices, and interactions significantly influenced the financial relations between the US and a good part of Latin America. The proposal for a regional development bank was aired but put to rest (Helleiner, 2017). The precedent nevertheless influenced the blueprint of the World Bank during the Bretton Woods conferences in 1944. By then the US was a unipole creditor, who was bent on avoiding a loose rope, not least in its backyard. In that plan all development finance had to come tightly under its orbit and solely under the emerging multilateral order to increase the use of the dollar. No departure from the order was to be on the cards. The stronghold of the US in Latin America was far from being in dispute. Latin America did have wiggle room, capacity for initiatives but for decades, inter-American debates were

framed with reference (supportive or not) to the US map.

As viewed by the US regionalism was perceived as a detraction from the encompassing multilateralism that was to order the world and break all remnants of European imperialism. Regional initiatives were seen as challengers to the American project and American predominance. In Latin America and Asia the US worked assiduously to undermine attempts to allow institutions to advance regional trade. A decade later, the Cuban revolution softened by force the edges of that doctrine in Latin America. Only at that point, when the US's stronghold seemed at risk did the creation of the Interamerican Development Bank see the light. The Cuban Revolution placed Latin America at the top of Washington's foreign policy agenda. The Bank was given the task to deploy the Alliance for Progress with the purpose of tackling the causes presumed to have sparked the Cuban revolution, chiefly poverty and absence of social policies. The long time resistance to the project of the Latin American Free Trade Association (LAFTA) was lifted. The development project of the 1950s-1960s turned its concern to imposing order and forestalling social unrest in the strategic competition with the Soviet Union. Development was, therefore, premised on the western model and modernisation theory, which posited that less developed and under-developed countries would eventually

catch up with the advanced industrial states if they followed western blueprints, including progressively opening up trade to their neighbors as a first step to global opening in the successive trade rounds of GATT of the time.

The end of the cold war triggered another important shift which gave rise to a new doctrine on regionalism from the United States. Communism was no longer a threat but another match sprung up. Would the European Economic Community, deep into its self-reformation to become the European Union, break away? It was accused of becoming a fortress and for their part, developing countries of obstructing rapid multilateral trade agreements. Perceiving itself as the main winner to which all countries would gravitate in a rush for access to its market, the US put the regionalist card on the table. Now regionalism instead of a threat to its plans, was preferred as a quick fix for the triad of market liberalization, deregulation and privatization that would ensure juicy contracts for American business abroad. Regional arrangements offered an important alternative to multilateralism when the US was perceived as the only global power and the US perceived itself as the only game in town. The US began to take the view that 'if the multilateral road is obstructed, then we will just have to explore these other roads'. The flagship project was the North American Free Trade Agreement, the first major regional trade agreement

signed by the United States since Bretton Woods. Regionalism rather than a stumbling block to the American project was seen as a building block insofar as it provided a locus where countries could not band together. That was the first of many stepping stones that led to network of free trade agreements signed with the United States and among countries that held agreements with the US. The US was present in its ability to structure hemispheric institutions and shape the terms of debate

Come today, growing geoeconomics competition between the world's major powers is a defining feature of a new era; an examination of its evolution helps to clarify what is at stake in the possible decline of US influence. Chinese accession to the WTO in 2001 had been hailed as a triumph of multilateralism. The WTO would be the lever to force far-reaching changes in China's trade regime and monitor reform. China's membership in the WTO would serve U.S. interests by providing a mechanism for dealing with inevitable trade frictions on a multilateral rather than a purely bilateral basis. A decade later China was seen as encroaching and free riding. The US called the WTO "broken," saying countries such as China have taken advantage of it. Trump also threatened to leave the WTO accusing China of backpedalling" on trade agreements. Finally, Roberto Azevedo resigned as the head of the WTO when the body came under immense pressure to justify its

relevance after the US effectively paralyzed its ability to settle disputes. Putting these cycles into perspective, one of the major lessons of international cooperation in the 21st century is that multilateralism is versatile. Rules change. Global multilateral organisations are affected by power politics as much as ambitions of member states. Regionalism is not exempt from versatility. The exit of the United Kingdom from the European Union effective in 2021, the withdrawal of the US as member of the World Health Organisation under the Trump administration. In Latin America the paralysis of organisations such as Union of South American Nations (UNASUR) since 2015 are among several examples. Certainly, global and regional organisations coexist with ideological frictions and situations where altered interests of member states in reaction to power considerations and political-ideological stands, may retrieve authority to organisations (Quiliconi 2013). For some this is a type of inevitable defection. Defection is a major risk in the sustainability of institutions beyond and above the state (Keohane 2001). Building from this notion and focusing on regional organisation, scholars associated with liberal pragmatism in International Relations, hold that institutions regularise patterns of conduct by structuring practices and controlling options through incentives and enforcement mechanisms with penalties for defection and opportunities for remaining in the

game, all providing a degree of certainty. In this paradigm, interests and objectives are created in and to a large extent because of institutions that mitigate defection and allow cooperation. In the study of regionalism the weight placed on institutions travelled a very long way to claim that regional institutions can lock-in sovereign states in supranational decision-making processes that mitigate the risk of defection (Lenz and Marks 2016). Binding the country to the masthead of an international trade treaty, any future reversal would have costs and become more difficult to implement. By contrast, realist arguments insisted that states may be inclined to cooperate but unless they cede their sovereign power to supranational institutions, integration is unlikely to happen (Malamud 2013).

This conception of regionalism as order guaranteed by supranational institutions has dominated the study of regionalism. In many ways, it sustained a normative template inspired by the European Union as the mother of all regional governance. This is somehow paradoxical as Latin America can be argued to have been the true pioneer of regionalism, a century before the creation of the European Economic Community (Fawcett 2005). Despite the absence of economic interdependence, political interdependence has marked Latin America's long tradition of diverse regional associations. We can trace the roots of Southern regionalism to the

19th Century when the processes of independence and nation-building arose with the end of European colonialism and intervention. Regional integration in Latin America, but also in the global south at large, has been a tool of national states to support and coordinate 'construction of sovereignty' particularly in transiting to democracy (Deciancio 2016). In the case of African nations, regional agreements were seen as ways of fostering political stability and much needed economic development at the end of the apartheid era (Schoeman 2002; Pallotti 2004). Similar developments have unfolded in the construction of autonomy and security communities in Asia (Acharya 2014). What this suggests is that Southern regionalisms were shaped by the need to develop a region free from colonialism and struggles against the long imperial arm. The Drago Doctrine, that managed to reject the right of any foreign power of using the force against a nation for collecting debts, is an outstanding precedent established at the very beginning of XIX Century. Likewise, constructing and supporting sovereignty *through* regionalism has made sense for states that have historically struggled against external powers; so, the construction of Southern regionalisms is thus at odds with the delegation of sovereignty to a supranational communitarian authority or institutions.

In this context, regional inter-governmental institutions and agreements were set up to help states

to address and coordinate the search for some policy space, some economic and political autonomy, an enduring challenge in many Southern nations. Acting regionally helped gain individual and collected leverage in the presence of harsh asymmetries of power. Ultimately, even in context of friendly alignment with the US, regional arrangements were always seen as a way of dealing with hegemony. In this sense, post-hegemonic regionalism evolved because of a history of hegemony with actors seeking institutional spaces and creating processes to contest the status quo.

There is broad agreement that regionalism was jumpstarted into a new phase in the early 21st Century spurred by left leaning governments and the locomotive provided by an unprecedented commodity boom levered by China. The boom in a context of increased autonomy from the string of the US was labelled described the Commodity Consensus. The United States and Venezuela were each a frequent irritant to the other. Venezuela sought to institutionalize the Comunidad de Estados de Latinoamerica y el Caribe (CELAC) vis-à-vis the Organization of American States which it regarded as a mechanism of US domination. Argentina, for its part, under the presidencies of Nestor and Cristina Kirchner did not follow quite the same anti-imperialist rhetoric, but the country stood apart from the US in the understanding of regionalism. The turn to post-hegemonic regionalism was the result of the government's

goal to implement an economic policy under the banner of “neo-developmentalism” which focused on accelerating investment and employment. Lula maintained Brazil’s traditional friendly relations with the United States but at the same time championed initiatives such as UNASUR, not aimed at outright confrontation with the US. Instead, the aim was to fend it off and seek increased autonomy vis-à-vis the hemispheric and global hegemon. On the trade front, Brazilian governments never went as far as to pursue an anti-free-trade discourse but split the relevance given to trade. While free trade for agriculture was flagged high globally with an active policy in the WTO, the issue was altogether lost in regionalism, as exemplified by the exclusion of the proposal of creating a South American Free Trade Area in the framework of UNASUR or the stagnation, with the noteworthy exception of the car sector, of the trade dimension in Mercosur. This range of regional initiatives was, in their very diversity, manifestations of post-hegemonic regionalism.

The end of a political cycle of left leaning governments was seen as the death knell. In that sense, the camp has been narrowly characterized as a split between optimists and pessimists (Legler 2013). The wider point to pick up is that regionalism is not free from political and tactical use subject to a continuing process of change. For a wide array of voices, the malady lies in the multiple layers of rudimentary

institutions that render cooperation persistently dysfunctional. Overlapping institutions and segmented regionalism is an indicator of decentralized sub regionalism and disintegration. Given that governments DNA makes them averse to surrendering sovereignty, all initiatives remain subject to political whims, haphazard and shallow (Malamud 2013). This remains a forceful argument, particularly if anchored on trade as the handmaiden for regional institution building. Much of this argument builds upon prospects of trade integration and focuses rather narrowly on the relevance of a regional power to propel institutionalization - to a large extent reflecting the reliance on the Western European template and, more generally, what Alfred Hirschman called “fracasomania”, a failure complex that pervades analyses of Latin America, all the roads leading to see the region as a pathology stuck in perennial failure.

The multiplex world of Acharya points to the changing modalities of engagement of developing countries in relation to the twin development of a waning US as hegemon and the increasing footprint of China across the globe (Acharya 2014; 2017). Building cooperation is particularly difficult in a unipolar system. Engaging with this debate, Riggiozzi and Tussie (2012) proposed that regionalism is about setting minimum common denominators as much as creating spaces of co-operation for the design and implementation of policies in different domains. The important point

advanced was that the sum of external incentives, the *outside-in* dynamic, was balanced with the *inside-out* dynamic in regional politics. These inside out dynamics became manifest in a number of domains such as health (Fourie 2013; Herrero and Tussie 2015; Tussie Riggiozzi 2015), education (Perrotta 2014), and security (Battaglino, 2012), infrastructure (Agostini and Palestini, 2020). Sectoral analysis shows how cooperation can thrive despite diversity. Policy domains, never to be minimized, can acquire a life of their own. A granular focus shows intense statecraft, not just rhetoric for public consumption.

U.S. hegemony is no longer absolute

The post hegemonic *moment* could give new credence to post-hegemonic regionalism as a conceptual framework. Riggiozzi and Tussie (2012) coined the concept of 'post-hegemonic regionalism' to describe the regional space as an opportunity structure in which new political consensus, particularly in the field of social areas of cooperation, emerged not only at odds with the role of the US as regional/hemispheric power, but also to for states to regain authority on regional policy. The backdrop to the notion is a crisis of hegemony and the emergence of a world order of multiple competitions which cannot be ordered by a single line of control. In Latin America the ability of the US to shape regional discourses and institutions suffered a serious blow with the demise of the Free Trade Area of the Americas in 2005. Latin Americans

united front and astute use of hemispheric summits made relations with Cuba a problem that Barack Obama had to solve. We cannot write off North American influence over events south of its border but its centrality is being displaced. In the next section we will dissect how the global transition is played out in a leading policy domain, financial governance as a result of the long standing dissatisfaction of developing countries with the rules of adjustment and the wiggle room that comes from rise of new financial powers. The tipping point came with the global financial crisis in 2008. As we shall see with a granular focus there has been intense statecraft, not just rhetoric for public consumption, and not just a straightforward path.

Latin American Post Hegemonic Finance Initiatives. A journey and current challenges [1]

At the country level, Nemiña (2018) has shown a clear posthegemonic pattern in the strategy of "de-indebtedness" in the early 2000s which relied on the structure of opportunity provided by the posthegemonic global moment, an opportunity that Greece seized as well. De-indebtedness consisted in cancelling debt with the International Monetary Fund, in which the US holds veto power and shifting borrowing requirements to new external creditors together with domestic resources. With the wakeup call of the

global financial crisis an opportunity structure was manifest for monetary cooperation (Trucco, 2012) but it found very hard to reach significant progress later on. In fact, concentrating on structural factors rather than agency, Trucco shows that the greater the transformative goals of the monetary agreement, the lower the trade volume it conducted. The SUCRE which involved the creation of a common (virtual) currency for regional transactions and hence with the greatest post-hegemonic potential showed negligible significance in the volume of goods traded. As we will see below financial cooperation faced numerous obstacles with initiatives that compete and overlap. Since we are going to focus on the financial governance, the institutions that we are more interested in are the ones regarding financial statecraft such as regional banks, payment systems, and alternative financial institutions. The institutions we are going to analyze are the Bank of the South, the Latin American Reserve Fund, The Development Bank of Latin America, the Brazil National Bank of Economic and Social Development and Petrocaribe.

As Armijo & Katada (2015) explained using defensive and systemic financial statecraft is a way to resist against influences from the global financial markets. In the case of Latin America, this strategy has been used by many countries in the region. Policies such as capital controls, the use of public banks to implement

counter-cyclical policies and others were used to avoid contagion of the global markets. In other words, interventionism was specially used as an Argentinian and Brazilian strategy of systemic defensive financial statecraft. The case of the Bank of the South and ALBA represent two examples of regional offensive financial statecraft. At the same time, the case of the Brazil National Bank of Economic and Social Development known under its acronym as BNDES represents an example of an offensive financial statecraft at a bilateral level since is a state own bank that started funding the expansion of Brazilian companies. Next, we analyze the main post hegemonic financial initiatives deployed in the region during the last two decades, its range and current main challenges.

The Bank of the South

The Bank of the South is a development bank and a monetary fund created in 2007 as an initiative of the main left governors Nestor Kirchner and Luiz Inácio Lula da Silva, whose aim is avoiding the pattern of the traditional financial organizations led by US, and hence to attend regional economic development needs. There members are: Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador, Paraguay and Venezuela. The main goal of the bank was including and open new ways and alternatives to funding in the region and specially an alternative to the Interamerican Bank of Development, in which the United

States is part off. At the change of the century, the government projects in Venezuela, Brazil, Argentina, Uruguay, Ecuador, Nicaragua and Paraguay where different from the liberalizing trend before the 2000s and wanted to distance from the regional integration in which there is an American domination. In other words, as Estay (2018) says, it was a return to the development agenda. It created expectations around the possibility of building an alternative regional funding project, showing that the Bank was created with an offensive regional perspective. The foundational act of the banks describes the institution as a primary and essential of the new financial and regional architecture with the aim of financing the economic and social development. The voting model is one country one vote and avoids the funding of the public sector, to put emphasis in the state production. The functioning organism of the bank is formed with the council of economics and finance and the council of administration, while the executive organ is the executive director. As Ugarteche (2017) holds, the Bank of the South was aimed since its origin to being the base of development and funding for the region, offering long term lending in low interest rates for funding infrastructure and other relevant development projects, and advancing in the development of a regional monetary system. While some authors define the Bank as a new type of development banking, which appears as one of the new regional

financial architecture pillars (Castiglioni, 2013), others observe that the internal financial structure did not show significant differences from traditional development banks, although it propelled more consensual internal governance (Molinari & Patrucchi, 2020).

PETROCARIBE and the ALBA

Petrocaribe is an oil cooperation forum or better named a Hydrocarbon Agreement that involve 18 member states from the Caribbean region which are: Antigua and Barbuda, Belize, Cuba, The Dominican Republic, Guyana, Jamaica, Saint Lucia, Saint Kitts and Nevis, Saint Vincent and the Grenadines, Suriname, Haiti, Nicaragua and Guatemala until 2013. It was funded in Venezuela in 2005. At the core of the alliance was Venezuelan supply of oil on concessionary terms. Such offer favored autonomy by counteracting the effects of global economic vicissitudes and by reducing signatories need to fall back on traditional IFIs or extra-regional donors for support. In other words, Petrocaribe and ALBA are regional initiatives with a clear offensive strategy status. The Venezuelan role in Petrocaribe is central because provides soft loans to energy-dependent Caribbean state by allowing them to finance as much as 70 per cent of the cost of oil imports from Venezuela. Behind the foundational ideas of Petrocaribe lays the objective of promoting a post – hegemonic

regional order through the ALBA. The latter appears as an organization aimed to promote economic cooperation in a broader sense, so it includes energy integration (through Petrosur, Petroandina, Petrocaribe and CITGO), trade cooperation (through the People's Trade Agreement), regional monetary integration based on the SUCRE and aimed to permit intraregional trade without resorting to the use of the US dollar.

After the 2008 global financial crisis, the two main attempts to create regional financial cooperation where the UNASUR and the ALBA (Ugarteche, 2017). The first objective of these projects was to reinvest international reserves inside the region instead of in US government bonds; it also aimed towards reducing the vulnerability of the interregional trade. ALBA, in other words, embodies the principle of south-south cooperation and it was designed as a response to the US-backed Free Trade Area of the Americas. Commercial and financial measures have been at the heart of the ALBA. In the agreement signed in 2004, the first substantive article promises the greatest possible exchange of goods and services whereas its first concrete provision applies a zero tariff to all imports into Cuba from Venezuela and its second one exempts all bilateral investments from local taxes.

The ALBA governance consists of a high body of the presidential council, which directs initiatives and settles policy at summits convened at

irregular intervals. This is supported by social, economic and political councils governed by ministers in those areas, with the aforementioned Social Movements Council at the same high level of the organization's hierarchy. Last, the executive secretary is charged with the execution, coordination and monitoring of decisions from the councils. In contrast, The Petrocaribe governance is complex. The summit of energy ministers represents the higher level of governance with the support from a nominal executive secretariat. The management and monitoring of the agreement's application in the Caribbean led to the creation of a subsidiary of PDVSA called PDV Caribe.

When barrel prices reached \$ 100 after the global financial crisis, Petrocaribe offered an average financing to members equivalent to 2.5% of GDP (IMF, 2015: 36). However, the financial crisis –then sociopolitical– unleashed in Venezuela by the collapse in oil prices eroded the sustainability of these processes. This gave relevance to another Southern Cone regional financial cooperation driver: the renovation of the Andean Development Corporation (CAF) into the Development Bank of Latin America (CAF), which today has more than 35 billion dollars in assets and appears at present as the more sustainable financial initiative.

The Development Bank of Latin America

The Development Bank of Latin

America still known by its founding acronym (CAF) [2] was created in 1970s as the Andean Development Corporation. The Andean countries since its beginning expressed the willing of achieving the economic integration of their countries in order to accelerate the economic and social development of their people. Subsequently a host of other countries joined from the Caribbean, Central and South America. Portugal and Spain are extra regional partners.

The CAF provides services to its clients through technical assistance, loans, equity investments and guarantees. Through technical cooperation, member countries contracts specialized services in activities compatible with CAFs prioritized fields of action, with the goal of enabling, strengthening and generating value in its interventions and facilitating the transfer of knowledge. These operations may be reimbursable or non-reimbursable or based on contingent recover. CAF can offer loans for specific operations or credit lines to finance various operations, with a time span ranging from one to more than five years, associated with investment or another economic need or activity whose market or technical characteristics, economic, financial, environmental, institutional and other aspects relevant to the nature of the operation have already been formulated by the client. In third place, CAF can make equity investments into public, mixed or private businesses, new or existing

private financial institutions or vehicle that are or have the potential to be profitable and competitive at an international level, that carry reasonable risk or that promote human development. Finally, CAF offers guarantees to support its client's payment obligations.

Regarding capital, shares and shareholders, the authorized capital is USD 15 billion divided into ordinary capital shares and callable capital shares: the ordinary capital shares of a total of 10 billion USD, distributed in three series: A, B and C. Series "A" comprises fifteen registered shares for a value of USD 1,2 billion each for a global amount of USD 18 billion to be subscribed by the Government of each Member Country or by public, semipublic or private institutions as the former may be designated. Series "B" comprising 1,600,000 registered shares for a global amount of USD 8 billion for subscription by governments or public semi public or private entities of member countries. Last, Series "C" comprising 396,400 registered shares for a global amount of USD 1,9 million for subscription by a legal entities or natural persons from outside the Member countries.

The CAF took impetus during the rise of UNASUR and the commodity boom because of the increase in the available financing capital. The CAF appeared as the main institution promoting financial regional cooperation, particularly during the 2008 financial crisis. The aim then was to have access to financial support

whereby Latin America retained decision making in the board (Humphrey, 2016). However, a heightened banking logic limited the contending impetus toward regional hegemonic financial governance. For long term development financing, the CAF raises capital in private financial markets through bond issuing and other obligations. The need to secure sufficient access in international capital markets to function as a stable lender, led CAF (as other development banks do) to adapt their lending and financial policies to the needs and perceptions of the bond markets, private actors and credit rating agencies (Humphrey, 2017). Thus, , for example ,the ability to pursue straightforward or risky development objectives may be limited by the need to select the more profitable projects that can retain AAA bond rating).

Brazil National Bank for Economic And Social Development (BNDES)

The Brazil National Bank of Economic and Social Development is a public bank created in 1952. The main goal of the bank is to fund internal and external projects to promote the Brazilian economic development. The BNDES is the most important institution in terms of long term infrastructure lending which have given financial support to Brazilian companies up to 11.2% of the GDP in 2015 (Armijo, 2015). The bank counts with two main subsidiaries: FINAME and BNDESPAR. Together they conform

the BNDES system. While FINAME finances exports of Brazilian equipment as well as imports of goods, BNDESPAR capitalizes firms through stock acquisitions. As a paradigmatic state-owned development bank (Lazzarini et al 2015), it is a financial intermediary that specializes in providing long term credit to promote industrialization with a mandate to support local business activity. BNDES is restricted to Brazilian companies, but being the second largest national development bank among emerging economies (Armijo, 2015) it is manifestly a very powerful leader in development finance.

During the 2000s, the BNDES played a role in the internationalization of Brazilian business, particularly its policy of promoting national champions, that is, specific firms judged able to compete with the largest transnationals in global markets. But the BNDES has also opened credit lines for foreign governments to acquire Brazilian goods and services, often from one or a handful of companies. But more importantly, the for the Brazilian government BNDES role has been offensive because it was attentive of the South American market Specifically the foreign direct investment of Brazilian firms focused in South America, especially Argentina and Venezuela (Armijo, 2015).

As we can see the evolution of post hegemonic financial cooperation peaked and subsided with the regional politics that directed available finance

to support investment and development. Post hegemonic policies are not a direct response to a preponderance of power, but to perceptions of power and fear of its unilateral use. It responds to what Walt (1985) called the "balance of threat". Post hegemonic regionalism is a structure of opportunity that seeks to limit the ability of the unipole to impose its preferences on others through coordinated action, attempts to augment power, and countervailing coalitions. It is manifest in the conscious coordination of diplomatic action in order to obtain outcomes contrary to U.S. preferences, outcomes that could not be gained if the partners did not give each other some degree of mutual support.

Final remarks

Post hegemonic policies thrived in a structure of opportunity. The outbreak of the coronavirus pandemic in March 2020 hit a dis-united Latin America. Has post-hegemonic regionalism been buried? Can it be buried? If we understand the shift to the left symbolically initiated with the election of Hugo Chávez in 1998 in Latin America, as a questioning of the commercialist, neoliberal bias, tempered with social policies in response to demands for social inclusion and an aspiration to more equitable political-economic models, then of course it has. Post-hegemonic regionalism faces a conundrum. But it does so in a moment where power

transition is played out not only in the regional order but more so in a tense multilateral order. In a broader perspective, the post-hegemonic moment as global power transition lives on and it is played out in the region by interactions with, and between, the US and China as players that strive for normative, financial and economic constructions of global and regional orders. China's reach and influence in Latin America has widened considerably through lending, investment and trade opportunities hand in hand with extraordinary vaccine diplomacy, that also includes COVID-19 vaccine supplies from Russia. Altogether they became unprecedented high profile diplomatic tools in the battles of the renewed posthegemonic moment. The theory's parsimony retains considerable appeal.

Latin America is not the only region lacking a meta-narrative as manifested in the emergence of contested and even competitive projects in the Asia while Europe transits a process of disaffection. The current context invites to reflect on what a post-hegemonic moment might bring as regions become terrain of competing ambitions between the US regaining pace in global politics and China motorizing new forms of political and economic diplomacy. 20 countries have joined the China's Belt and Road Initiative while several Chinese firms are positioned for the 5G infrastructure. Meanwhile, Russia, India and China create new sets of

incentives for sectoral cooperative policies, most recently in the face the global health pandemic through vaccine diplomacy. The key question therefore is less whether there is an institutional base and more one of how regionalism can provide a structure of opportunity giving expression to political actors and policies.

If the XXI century turns out to be the Asian century as the XX century was the American century the meta-narrative or master plan has yet to come to fruition, but new dynamics in which a variety of actors bring emerging issues is making headway. It is in this key that we propose that the explanatory power of post-hegemonic regionalism should be understood, as an anti-deterministic perspective of regionalism, reflecting varied political logics and not easily reducible to a single rule or expression of deregulation.

Referências bibliográficas

- Acharya, Amitav (2014). Power shift or paradigm shift? China's rise and Asia's emerging security order, *International Studies Quarterly*, Volume 58, Issue 1, March 2014, p. 158–173, <https://doi.org/10.1111/isqu.12084>.
- Acharya, Amitav (2017). After liberal hegemony: The advent of a multiplex world order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), p. 271-285.
- Agostinis, Giovanni and Palestini, Stefano (2020). Transnational governance in motion: Regional development banks, power politics, and the rise and fall of South America's infrastructure integration. *Governance*. 2020; p. 1–20. <https://doi.org/10.1111/gove.12529>.
- Battaglino, Jorge (2012). Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Benzi Daniel and Narea, Marco (2018), El regionalismo latinoamericano más allá de los «pos»: El fin de ciclo y los fantasmas globales, Nueva Sociedad, 275, p. 106-120.
- Briceño, Ruiz, Vigevani, Tullo, and Pasquariello Mariano, Karina (2017). Post-hegemonic regionalism in Argentina, Brazil, and Venezuela, in José Briceño Ruíz and Isidro Morales, ed *Post-Hegemonic regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic divide?*, New York: Routledge.
- Buzan, Barry (2008). A leader without followers? The United States in world politics after Bush. *International Politics*, 45(5), p. 554–570.
- Battaglino, Jorge (2012). The Case of the South American Defence Council in Riggirozzi, Pía and Tussie, Diana, eds, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer. p. 81-100.
- Castiglioni, L. (2013). La nueva arquitectura financiera regional. *Documento de Trabajo*. Buenos Aires: Clacso, <https://core.ac.uk/reader/35173260>.
- Deciancio, Melisa (2016). El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales, *Iberoamericana*, XVI (63), p. 91-110.
- Fawcett, Louise (2005). 'The Origins and Development of the Regional Idea in the Americas' in *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*, eds. L. Fawcett & M. Serrano, Palgrave-Macmillan, London.
- Fourie P. (2013). 'Turning Dread into Capital: South Africa's AIDS Diplomacy, *Globalization and Health*, vol.9, issue 8. Available from: <http://www.globalizationandhealth.com/content/9/1/8>, accessed 15 June 2015.

- Global Governance* (2014). Special Section: Principles from the Periphery: The Neglected Southern Sources of Global Norms. 20 (3): 359–417.
- Helleiner, E. (2017). The Latin American Origins of Bretton Woods. *The global political economy of Raúl Prebisch*, p. 78-94.
- Herrero Maria Belen; Tussie, Diana. UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America. *Global Social Policy*. 2015; 15(3): 261-277. doi:[10.1177/1468018115599818](https://doi.org/10.1177/1468018115599818).
- Humphrey, C. (2017a). He who pays the piper calls the tune: Credit rating agencies and multilateral development banks. *The Review of International Organizations*, 12(2), p. 281-306.
- Keohane, Robert (2001). Governance in a Partially Globalized World "Presidential Address", "American Political Science Association, 2000". *The American Political Science Review*, 95(1), p. 1-13.
- Legler, Thomas. 2013. Post-Hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda. *Contexto Internacional* 35, 2: 325-352.
- Lenz, Tobias and Marks, Gary. (2016). "Regional Institutional Design: Delegation and Pooling." in Börzel, Tanja and Risse, Thomas, eds, *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, p. 513-537.
- Malamud, Andres (2011). A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53: 1-24.
- Malamud, Andres (2013). 'Overlapping regionalism, no integration: Conceptual issues and the Latin American experiences', *EUI Working Paper*, RSCAS 2013/20, Florence: European University Institute.
- Mitrany, David (1943). *A Working Peace System*, Royal Institute of International Affairs.
- Molinari, A., & Patrucchi, L. (2020). El diseño institucional del Banco del Sur. *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, (27), p. 27-53.
- Nemiña Pablo (2018). En búsqueda de una inserción financiera poshegemonica: La política financiera externa del Kirchnerismo, *Semestre Economico*, 21(47). p. 147-173.
- Pallotti, A. (2004). 'SADC: A Development Community without a Development Policy?', *Review of African Political Economy*, 31 (101), p. 513–31.

- Petersen, M., & Schulz, C. (2018). Monetary Agreements in South America, Setting the Regional Agenda: A Critique of Posthegemonic Regionalism. *Latin American Politics and Society*, 60(1), 102-127. doi:10.1017/lap.2017.4
- Quiliconi, Cintia (2013). 'Modelos Competitivos de Integración en el Hemisferio Occidental: ¿Liderazgo Competitivo o Negación Mutua?', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, vol. 102, no. 103, p. 147-168.
- Riggiozzi, Pía (2015). Regionalism, Activism, and Rights: New Opportunities for Health Diplomacy in South America. *Review of International Studies* 41, 2: 407-428.
- Riggiozzi, Pía and Diana Tussie (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Riggiozzi, Pía; Tussie, Diana (2017). Rethinking Our Region in a Post-Hegemonic Moment. In *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, ed. José Briceño Ruíz and Isidro Morales. New York: Routledge. 16-31.
- Schoeman, M. (2002), 'From SADCC to SADC and Beyond: The Politics of Economic Integration', Working Paper, University of Pretoria. Available from: http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/schoemar_fromsadccetosadc.pdf
- Tussie, Diana (2009). Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects. *Review of International Studies* 35, S1: 169-188.
- Walt, S. M. (1985). "Alliance formation and the balance of world power". *International security*, 9(4), p. 3-43.

Notas

1) The authors would like to thank the valuable assistance that Catalina Espinosa provided to this section.

2) CAF acronym refers to *Corporación Andina de Fomento*, as the Bank was known until 2008.

Abstract

This article proposes an analysis of the development of post-hegemonic strategies in Latin America during the last two decades. In the second section, we review the emergence of the strategy and its meaning in the light of multilateralism. In the next section, we analyse in detail the main initiatives in the financial sphere, perhaps one of the fields in which the region tried, with mixed success, to dispute the status quo.

The Recurrent Iterations of (I)Liberal Capitalism in United States-Brazil Relation

Rafael Ioris

Professor in the Department of History at the University of Denver, United States

Introduction: Echoes of a Not-So-Distant Past

The election of extreme right-wing candidate Jair Bolsonaro to the presidency of Brazil in October 2018 represented a major rupture in the country's recent path of constructing a democratic regime and an associated aggressive revival of the neoliberal agenda that had been rejected by the country's population in the preceding three electoral cycles. Beyond the domestic realm, the unexpected rise to power of such an extreme political figure also marked a turning-point event in the country's decades-long international trajectory.

In effect, to repeat a hackneyed element of Brazil's diplomatic history, Baron of Rio Branco's early-20th-century shift in orientation towards the United States did not seek to exclude economic and political allies in other parts of the world but rather expand possible economic partners and guarantee the country's diplomatic autonomy (Bradford Burns, 1966 and Cervo & Bueno, 2015). Conversely, Bolsonaro's scorched-earth approach

to global affairs has reversed the country's much-praised diplomatic record. And the very appointment of Ernesto Araujo – an obscure and irrelevant diplomat who portrayed Donald Trump as the redeemer of a Western Civilization in decline (Araujo, 2017) –, as foreign minister of an administration seeking to implement an unprecedentedly subservient political and economic alignment with the United States under Trump was in itself a decision filled with revisionist symbolism (Ioris, 2019).

Much in the same way, the appointment of University of Chicago trained neoliberal economist Paulo Guedes to lead the all-powerful Ministry of the Economy and thus implement an ambitious course of market friendly economic reforms was also presented as a panacea to the economic challenges of the last several years (Boadle, 2019). This move aimed at pleasing domestic and international investors regardless of the social costs involved and not really taking in consideration whether a complex society such as the Brazilian one could withstand such a dramatic course of reforms, nor whether this was the right

path for Latin America's largest industrial economic and the world's 10th largest economy.

Though some of these policies were already under way during the illegitimate years of the Temer administrative interregnum (2016-2018), Bolsonaro's aggressive reversal of course, in terms of both diplomatic initiatives and economic agenda, echoes events unfolding Brazil almost 60 years ago. In effect, their several historical differences notwithstanding, it was in the first years of the 1960s that the liberal economic agenda and closer diplomatic relations with the United States in the context of the Cold War were more efficiently articulated in Brazil, mostly by privately funded think-tank like organizations (e.g. IPES). It was indeed then that, against an administration seeking to implement a more inclusive social agenda and more autonomous course of diplomacy, very powerful economic, political and military elites actively professed the creed that addressing the many upheavals the country faced required the implementation of US- like market friendly policies. The notions, and supporting social actors, eventually coalesced into a conservative yet liberal (free-market friendly) and US-oriented disjoint yet effective coalition behind the military coup of 1964. Once in power, this group helped design major policies of the first military administration of Brazil's 21-year long dictatorial regime (1964-1985).

Scholarship on Brazil's civilian-military dictatorship is extensive and

evolve, but the notion that local elites coalesced around the goal of modernizing the country's capitalist structures, by authoritarian means, if needed, remains a constant and pervasive element therein (for more, see, among others: Dreifuss, 1981; Evans, 1979; Ferreira and Gomes, 2014 and Skidmore, 1988). Though, over time, the regime assumed more nationalist lines of development, and even strained diplomatic relations with the US, in the mid-1970s, US-associated notions of development helped shape different patterns of behavior in Brazil and throughout much of the Latin American region in the 1960s, very much like today.

Yet, it is self-evident that Brazil of today is not the same one of the early 1960s. For one, the Cold War global context is no more, and much of the economic agenda propounded by liberal US and Latin American elites in the 1960s has already been implemented in the region, especially during the neoliberal decade of the 1990s. In any case, the very fact that then, as now, powerful economic and political forces aligned themselves with conservative military leaders to implement a liberalizing economic agenda that curbed social programs and paved the way for further internationalizing the country's economy seems hardly a coincidence. In effect, the manifold parallels one could find between these unique historical periods seems clearly to warrant a new critical analysis along a historical perspective. This is exactly

what the following paper seeks to do.

Namely, to provide a new reflection on how a similarly promoted modernizing liberal agenda, articulated in Brazil by means of hemispheric diplomatic efforts from US public and private agents, may illuminate our contemporary assessments of similar historical dynamics, their appeal, potential and shortcomings. These events were largely shaped by the Alliance for Progress (AFP), and given that much of the literature on the Alliance Progress has centered on the internal, political and bureaucratic maneuvers of the Kennedy and Johnson administrations, this piece follows a regional analytical perspective. The investigation provides an overview of some of the policies pursued across the continent and, as a case study, a closer examination of specific projects implemented in Brazil, country seen as likely to influence broader regional course of events. All in all, the article advances the notion that even if falling short of their initial objectives, the promotion of market-oriented developmental notions exerted lasting influences, at times in dramatic historic iterations.

Revisiting the Alliance: Foundational Narratives and Key Elements of Discord

From the Monroe Doctrine, in the first quarter of the 19th century, to the Good Neighbor Policy, in the 1930s, the United States has sought, in a continued, multifaceted, paternalistic, at best, and, often, violently interventionist fashion, to exert its economic preponderance, political leverage, and cultural sway in the

Western hemisphere. In the second half of the twentieth century, hemispheric relations acquired a new and more concerted format as Cold War dynamics required an original set of policies to be more capable of dealing with the rising demands for economic prosperity and political democracy burgeoning across Latin American societies.

The Cuban Revolution proved to be the main catalyst for the many new initiatives US-based private and public actors sought to promote. In response to such a dramatic event, a long list of actions was placed under the suggestive label of an Alliance for Progress – a hastily devised initiative launched by the Kennedy administration in 1961, which still represents the most comprehensive diplomatic overture from the United States towards Latin America. In addition to supporting a broad list of material developmental goals (e.g. economic growth, expansion of literacy, land and fiscal reforms), this ambitious new multilateral diplomatic initiative also set out to establish unparalleled cooperative patterns of interaction in the continent (Perloff, 1969 and Roger, 1967).

Their lofty objectives and associated eloquent rhetoric notwithstanding, the implementation of the Alliance was marred from the start by bureaucratic stalemate and a lack of genuine commitment for reform both in the United States and in regional countries. Moreover, if Cuban events of the turn of decade expedited the response from the United States to regional events, already in the early and

mid-1950s, Latin American societies witnessed both a remarkable path of socio-economic, political and ideological transformations, particularly in the largest countries. Aligned with broader postwar political development unfolding on a global hemispheric scale, namely new Cold War security concerns and policies pursued by the United States, regional reformist leaders sought to convince US decision-makers to change course in terms of its engagement with nations on the south of the border (Ioris, 2014, p. 68).

Embedded in this sense of urgency about global and regional events, the bold New Frontier administration promoted a variety of political, economic, cultural, and military tools to reshape regimes throughout the Western Hemisphere. Their professed the goals of economic development and political democracy notwithstanding nonetheless required that Latin American societies professed an “unflagging allegiance to its Cold War policies and despite its public commitments to democracy and reform, (...) [which favored] anti-Communist authoritarians over left-leaning leaders who respected constitutional process” (Rabe, 1999, p. 56). It was therefore not surprising that, contrary to most promises and expectations, the policies pursued deepened political antagonism and enhanced a polarized view of US objectives and initiatives. Nor was it unexpected that, in the end, the historical record of the program is one

better defined not by an effective change in the historical course or top-down engagements and its replacement by more constructive patterns of interaction with Latin American societies, but rather by dashed expectations, mutual resentment, and missed opportunities between the nations of the hemisphere.

Assessing the multiple, at times contradictory, facets of such a complex and multidimensional program always demanded creative approaches on the part of its analysts. Initially, early accounts of the Kennedy’s administration policymaking tended to accept the official representation of U.S. development initiatives as altruistic, visionary attempts to create societies in which everyone would benefit. To be sure, even if at times pessimistic in assessing long-term results, favorable interpretations reiterated government explanations of the program’s goals. In fact, and especially relevant, canonic works, such as *A Thousand Days*, by the presidential advisor and acclaimed historian, Arthur Schlesinger Jr., and *Twilight Struggle*, by the renowned diplomat William D. Rogers, proved foundational in establishing an optimistic view of the central objectives and guiding ideals pursued by the Kennedy administration in Latin America. In these influential works, along heroic and personalist lines of interpretation, overt contradictions committed along the way (e.g. the eventual acceptance of the military

coup in Argentina in 1962, among others) were quickly dismissed on the questionable basis of political expediency or pragmatism. In effect, these events were consistently portrayed as minor detours that did tarnish the noble goals of the new, self-acclaimed well intended, uniquely bright administration (Schlessinger, Jr., 2002 and Rogers, 1967).

Interpretative lines centered on key political actors continued to be the hegemonic narrative until the early 70s, when the AFP underwent a series of organizational modifications aimed at addressing the more authoritarian scenario in the region. Particularly important in furthering an analytical reframing of the narrative about the program, the book *The Alliance that Lost its Way* advanced an even more critical assessment that helped solidify the view that the Alliance was a well-devised initiative, which was nonetheless tragically betrayed by political and economic forces (Levinson & Onis, 1970). [1] Building upon Schlessinger Jr's early account, this book argues that the erosion of the Alliance had started in the aftermath of Kennedy's assassination along a process deepened after 1965, when Lyndon Johnson started his own presidential term. This foundational work paved the way for new evaluations centered on inter-agency bureaucratic strives, a trend later complemented by less personalist accounts that increasingly recognized the internal divisions in the formulation and implementation of the Alliance programs (Kunz, 1994; Paterson, 1989; Taffet, 2007; Tulchin, 1988; and Wiarda, 1987).

Particularly influential was the critique centered on the influence exerted by elements of what came to be known as Theories of Modernization in providing the very underpinnings of the program itself has helped redefined our understandings about these transformative historical events. To be sure, the very modernizing agenda implemented by different US actors in Latin America in the 1960s assumed that the developmental path of Western societies, especially that of the United States, could be easily replicated elsewhere. Much in the same way, what was now seen as short-sighted reading of things has been portrayed as behind not only the inadequacy of the modernizing agenda, but of the very frustration growing among US decision-makers who expected quick solutions to Latin America's historical challenges. In effect, a central guiding notion of these Theories was that by getting involved in the region, by means of well-designed socio-economic, and associated political reforms, the United States, through public and private political and economic actors could accelerate, on controllable bases, the path of evolution of Latin American societies (Latham, 2000 and Lorenzini, 2019).

The Alliance for Progress's grandiose rhetoric and promised disbursement of public funds notwithstanding, traditional security concerns and business interests helped shape the course of the program from the start. In fact, development promotion and national and hemispheric security walked

hand-in-hand and quickly the notion that the two could be more effectively achieved by resorting a 'modernizing military' became a central feature of the Kennedy administration's approach to Latin America. To be sure, as early as in November 1961, when the Joint Chiefs explained to President Kennedy "how the United States could use military assistance to achieve the objectives of the Alliance for Progress [by] shifting the military focus away from hemispheric defense to counter-insurgency, anti-subversion, and psychological warfare operations." (Rabe, 1999, p. 129).

Additional contradictory dynamics, at least at face value, of several Alliance for Progress programs can be found in the growing role business interests played in formulating and implementing many of its programs as, over the years, the original emphasis on public funds was replaced by the favoring of private sources of funds and partnerships with business corporations became more prevalent. Both Kennedy's and especially Johnson's administration included corporate executives in the formulation of the Alliance projects, especially as initial more optimistic views of public disbursements were dashed with poor results on the field (Pearce, 2001, p. 109). The most active private sector organization was the Business Group for Latin America, formed by David Rockefeller in the early 1960s. The role of the Rockefeller family in Latin America is well known and brothers David and Nelson played

major roles in advising both private business and governmental activities in Latin America building upon the latter early involvement in the region since the early 1940s, when he worked for the FDR's administration as Coordinator of Inter-American Affairs (Tota, 2014).

What is more, chiefly after President Johnson assumed the presidency, both brothers would enhance their advisory role within the US government, particularly insofar as finding creative ways to promote American business's interests and activities in Latin America. In addition to investing themselves, directly or through local joint-venture operations, the Rockefellers played a very active role in supporting other US-based companies to find economic opportunities in the region. The Business Group for Latin America was later renamed the Council of the Americas (COA) and held regular meetings with officials from the Inter-American Committee on the Alliance for Progress, Inter-American Development Bank, State Department, USAID, and World Bank. What is more, the American Association of Chambers of Commerce of Latin America (AACCLA) regularly lobbied U.S. and Latin American officials toward the end of the decade, typically campaigning for open trade and investment policies and greater attention to private-sector interests (Leacock, 1990 and Kofas, 2000).

The preeminent role of the business realm was equally relevant in

the activities conducted by the US Agency for International Development, USAID, whose mission coincided with and supported the goals of the Alliance for Progress, established in 1961, just as Kennedy was launching the Alliance for Progress. The Agency has a major responsibility for the administration of the foreign assistance program under the Alliance but it would soon become a constant source of some dissatisfaction and controversy. As a general standard procedure, United States contributions to the Alliance for Progress were paid directly to American firms, a practice which increased over time. USAID originally tied half of all loans and grants to the procurement of domestic goods and services. This figure rose to over 90 percent by the end of the decade and the United States Department of Commerce later claimed that three dollars were gained for every dollar invested in the Alliance for Progress (Adams, 2000, p. 36). It was thus not surprising that “in the absence of countervailing pressures from other organized domestic interest groups, business pressure predisposed the [United States] policy makers automatically to favor individual companies or interest of the community as a whole” (Levinson & Onis, 1970, p. 160). And as concerns from Latin American leaders, who complained that the Alliance could not be a cooperative effort if most decision-making approving authority largely rested in the hands of US- led funding agencies, became more vocal by the third year of the program, in January 1964, the Inter-American Committee on

the Alliance for Progress was introduced to expand Latin American representation. The new committee had seven permanent members, six elected by Latin American countries, and one elected by the United States, and was responsible for examining the national development plans of member countries and estimating the additional financial resources needed. Though the Committee did increase Latin American representation in the Alliance, the United States retained effective control over the most significant decisions (Adams, 2000, p. 37).

Another element of controversy in Inter-American relations in the early 1960s relates to the level of commitment of US officials to the actual transformative changes in the region. To be sure, many agencies of the U.S. government never fully supported the Alliance’s social agenda, something especially evident with respect to the highly controversial topic, in the US and in Latin America, of land reform. Often the United States Congress “refused to fund the purchase and distribution of agricultural lands and discouraged the Inter-American Development Bank from advancing the cause,” emphasizing instead that US development agencies concentrated their efforts on “improving the productivity of the existing land systems via credit, information, and technical inputs, measures which actually benefited large-scale, capital-intensive exporters” (Adams, 2000, p. 41).

In fact, the very agency with the leading role in disbursing funds to regional initiatives, the United States Agency for

International Development (USAID), created in November 1961, to spearhead US involvement in developmental programs, played a central important role in advising business interested in investing in Latin America. What is more, USAID sponsored the Private Enterprise Promotion Program to assist private-sector actors in obtaining low-interest and technical assistance. Furthermore, in 1967, the Office of Private Resources was set up in order to improve USAID's relations with the business community and Private Investment Center was set up to aid American investors in the region. Additional government agencies assumed prominent roles in promoting the developmental agenda of the United States in the Cold War. In the public diplomacy realm, the main office in charge of US values, notions, plans, interests, and programs was the US Information Agency, USIA, put in place by Eisenhower as a way to intensify US efforts to explain why the United States was a nation "worthy of defense, emulation, and victory in the Cold War" (Belmonte, 2008, p. 49).

Revamped, redesigned, reassigned, and further empowered by the Kennedy administration, through publications, radio broadcastings, films cultural exhibitions, and other methods, US propagandists sought to elaborate comparisons between democratic and communist governments and thus enunciate a powerful vision of the freedom upon which the entire U.S. ideological offensive against communism rested,

especially in Latin America. To assess how these ideological historical dynamics played out on the ground, I examine in the remaining pages some of the most impactful cooperative efforts taking place in Brazil under the guise of developmental models promoted by US-actors in Latin American in the 1960s. Even though many of these complex historical dynamics need to more comprehensively scrutinized, they clearly served as an important case study for assessing such transformative. As such, in tandem with recent work along similar lines, I try to indicate below how these historical dynamics taking place within the regional context at the height of the Hemispheric or Inter-American Cold War may have exerted lasting degrees of influence in Latin America (Harmer, 2011 and Pettina, 2017).

Suspicious Allies: US-Brazilian Relations amidst Growing Efforts in Public Diplomacy

In the early 1960s, the administration of center-left politician João Goulart in Brazil represented, in many ways, the ideal partner for much of what the Alliance for Progress professed to support; a center-left, reformist aimed at attending the needs of a fast-transforming underdeveloped society. Its eloquent rhetoric in favor of cooperation notwithstanding, US decision-makers perceived Brazil early in the 1960s through interpretive lenses that effectively marred any

possibility for constructive forms of engagement even though “there [was] little reason to believe that he is dedicated to a radical transformation of Brazilian society or to a radical reorientation of Brazil’s independent foreign policy.” (National Intelligence Estimate, 1963, p. 490). As such, in a tragic sense, the experiences tied to the Alliance for Progress in Brazil quickly became a “flagrant cases in which the United States bolstered the development of a political system and societal basis that contrasted with the ideal model depicted in the Alliance for Progress” (Towsend, 1982, p. 5 and Loureiro, 2020).

Before things unraveled, though, given Brazil’s perceived potential for shaping regional dynamics, either to the benefit or to the detriment of the United States, US official continued to engage with Brazilian counterparts. In effect, in the first two years when both Goulart and Kennedy were in power (1961-1962), representative of both countries engaged in multiple conversations about Alliance-related projects, and Brazil received the greatest portion (in absolute numbers) of all US commitments in the region. The one area that would in fact grab the attention from United States observers and policy-makers was the huge Brazilian Northeast that seen as “in imminent danger of a takeover by Castro-Communist-inspired peasant leagues” (Hirschman, 1963, p. 11). In concrete terms, quickly after taking power, the Kennedy administration pledged to underwrite a concerted effort to develop the Brazilian Northeast, in large part motivated by emotional reports

published in the New York Times warning readers that the conditions of poverty and social injustices in the Northeast had sparked a rising political consciousness in the masses. These pieces helped generate considerable American interest among the New Frontier men involved in the transition team of the new president, and, upon taking office, George McGovern, Director of Food for Peace, was one of the several officials that responded to this journalistic exposes by visiting the Northeast in October 1961 (Szulc, 1960. 1960a).

The continued attempts to strengthen ties between the two nations notwithstanding, cooperation between the United States and Brazil quickly broke down, and the administration, acting on direct orders from Kennedy, decided to fund projects that would have immediate effects to undercut the appeal of agrarian radicals rather than long-term economic growth, as espoused by SUDENE’s Superintendent, Celso Furtado. In effect, as described in the influential words of Riordan Roett, the U.S. administration “chose a policy in the Northeast of cooperation with regional elites, and justified the policy in term of a communistic threat’ (...) [thus] contributing to the retention of power by the traditional oligarchy and destroyed a Brazilian program to modernize the political structure of the Northeast.” (Roett, 1972, p. 132). Additionally, by the end of the second year of intense bilateral negotiations, mistrust had become the norm, and in December 1962, JFK would send his own bother, Robert Kennedy,

who served as Attorney General of the United States, to lecture Goulart for his misguided association with subversives groups (DeWitt, 2009, p. 65).

The Kennedy administration also actively worked to destabilize the fluid domestic political scene in Brazil. In the Congressional elections in the same year, the CIA contributed illegally with about \$5 million to support campaigns of opposition candidates to the Federal administration running in multiples races, namely 15 Senate seats, 8 state governorships, 250 federal deputy seats, and some 600 seats for state legislatures. Likewise, the US made a special effort to control the Brazilian labor movement, especially with a new Cold War weapon, the American Institute of Free Labor Development (AIFLD). Founded by the American Federation of Labor in late 1961, the AIFLD's mission was to counter the threat of Castroite infiltration and eventual control of major labor movements within Latin America. Much in the same way, Goulart's difficulties in implementing the economic stabilization agreement concluded between Brazil's finance minister, Santiago Dantas and David Bell, USAID Director, in 1963, further complicated relations as it motivated the United States to suspend virtually all economic assistance to the Brazilian federal government (Loureiro, 2014, p. 344).

Turning to the ideological-cultural dimension of bilateral relations established between Brazil and the United States, propaganda-related

activities were conducted by USIA-affiliated agencies across the world (the United States Information Service, USIS), in efforts ranging from publications, radio, filmic and TV programs to artistic and academic tours and cultural exchanges. Frequently, USIS offices were located in US diplomatic agencies, such as embassies and consulates. In Brazil, key cities such as São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém, Salvador, Recife, Curitiba e Porto Alegre all had units of USIS services, including libraries and the ever more popular in the late 1950s, and the so-called Binational Centers, where English courses were ministered and events celebrating US cultural accomplishments were held. In the early 1960s, Brazil was the country in the world with the largest number of Binational Centers in various parts of the country. USIA/USIS offices recurrently conducted opinion polls among different segments of the population about different issues, mostly related to the image of the United States, many times vis-à-vis that of the Communist Bloc. Surveys were frequently conducted on internal political matters, such as support for different political figures and controversial topics such as land reform foreign investors. These assessments became more prevalent as time went by both due to the heightened domestic political climate and the Kennedy administration's growing assertiveness in the region as a whole, in Brazil in particular.

Approval rates of key Latin American leaders were regularly surveyed in order to have a sense of the rapidly evolving political climate in the early 60s, and key experts in the field of public opinion surveys were more consistently employed in order to fine tune USIA activities in the country (Santomauro, 2015).

Indicative of the logic behind the policies pursued, private interests were often prioritized in USIS posts, which consistently provided strategic information to large US corporations based in the region. Also relevant in bringing private actors of different portions of the hemisphere to interact on behalf of the Alliance under official auspices and support from government agencies, local cooperatives, as well as educational and health initiatives, were set up, especially in the countryside, many times by third-party actors (such as the Rockefeller Foundation). But even if framed under the label of not-for-profit initiatives, these efforts proved particularly useful in fostering a US-like forms of public-private partnership helping United States business interests locally while also seeking to disseminate a US-like entrepreneurial mindset (Ioris, 2017, p. 12).

Equally revealing of broader underpinnings embedded in the Alliance for Progress rationale, private interests were often prioritized in USIS posts. These offices consistently provided strategic information, such as political conditions for local activities, to large US corporations, particularly to more than 400 multinational American firms based in

the region. What is more, over the course of the 1960s, AFP-affiliated programs donated millions of books to Latin American countries, mostly of translations of US literary and scientific publications. Embedded in this series of efforts, a rich dialogue between USIA officials and regional labor attaches ensued and various new propaganda efforts were put in place in the works of the public affairs advisers who were sent to work closely with local partners of several projects of the Alliance. A key instrument utilized to communicate its message broadly, USIA resorted repeatedly to cartoons magazines dealing with a multiple ranges of topic, most of which portrayed a not-very-subtle message of anticommunism. Pamphlets, most of which were produced in the late 1950s to other parts of the works, and then translated to Spanish and Portuguese in the early 60s, consistently presented a very rosy pictures on US capitalism where workers are treated generously and business and labor work cooperatively. By the same token, many publications promoted the notions of community development by means of self-help (thus in a reasoning that erased politics and power relations from the general picture), which was said to be best way to enhance one's life since it is up to us to work together. Altogether, this concerted publishing front bought into play multiple agencies of the US government but directed by the USAID and USIA led to the publication of over 2500 different titles, with a circulation of over 20 million copies throughout Latin America (Ioris & Mozer, 2019, p. 533)

In tandem with what was being carried out elsewhere in the region, these efforts involved working with dozens of local publishing houses, editors, educators, journalists, teachers and universities, resulting in the publications of close to 900 different titles with close to 8 million circulating copies (USIA, 1963 and Iber, 2015). In fact, starting in 1964, the work on translation and local publication of USAID approved titles included the partnership with the Franklin Book Program, which thus functioned as an intermediary between the US government and local Brazilian publishing houses.[2] Titles aimed specially to academic audiences, many for teaching purposes in the field of economic development, absorbed close to 1.5 million dollars in 1964 when over 300 titles were translated, with over 3.5 million copies printed across Latin America.[3] In Brazil, close to 900 titles were published throughout the 1960s, with almost 80 million copies distributed. Written by renowned authors, mostly from the United States, these books were often commissioned by USIA advisers in order to foment specific views on the Cold War. Upon publication, publishing houses, universities, research centers, academics and journalists were brought in to provide the intellectual and cultural support to the ideological activities sponsored by the agency. Book reviews, book talks by local experts on the topic at hand, and, perhaps more importantly, headmasters of public schools and

chairs of academic departments were approached in order to have them adopt the titles of the USIA catalogue.[4]

Anti-communism and the associated need for creating more harmonious relationships between labor unions and management within Capitalism were recurrent themes portrayed in the pages of magazines, pamphlets and cartoons, increasingly translated into Portuguese in the early 1960s. Similarly, the virtues of the capitalism system, how countries should seek to promote a welcoming environment for business to flourish, and the promotion of economic prosperity on the basis of private property were equally highlighted in the many publications of the time. [5] Likewise, a romanticized view of community-based development, defined by the notion of self-help, was also recurrent along with the actual promotion of rural cooperative initiatives. These efforts gained ground in the late 1960s and early 1970s in said-to-be a-political means to improve the lives of the poor wherein private philanthropic actors played a major role under the auspices of an increasingly dictatorial, technocratic regime.[6] And, as the decade unfolded, matters related to challenges of development promotion, how to best deal with topics such as poverty and the different stages of development gain more presence, and works of prominent authors such as W.W. Rostow and Albert Hirschman can all be found.[7] These efforts were

also complemented by technical cooperation established with local universities aimed at closing ranks in the defense of its capitalist economic model in Latin America, including the provision of funds for infrastructure investments (buildings, labs, etc.), faculty exchanges, curriculum changes, and pedagogical materials (Motta, 2014).

Beyond the formal editorial and academic realms, one of the main collaborations sponsored by US agencies in charge of disseminating the liberal economies views underpinning the Alliance for Progress through pamphlets and filmic materials was with the IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, Institute of Research and Social Studies). This was a business-funded, think-tank-like domestic propaganda-producing organization espousing a liberal capitalist reformist agenda to modernize Brazil, which quickly became one of the main voices in support of business friendly policies being proclaimed in the ideological cacophony that defined much of the early 1960s Latin America's largest country (Dreifuss, 1981; Ramirez, 2009 and Spohr, 2012).

IPES members tended to look to the US as a model and, as Spohr suggestively proposes, the Institute became a central element in the efforts to reproduce and disseminate the "American way of doing business" (Spohr, 2016). And the very agency proved instrumental in connecting Brazilian businessmen with American officials and Brazilian business and military elites interested in mobilizing people in favor of the free market

economic ideology, thus functioning fulfilling the attributes of contemporary think-tanks in the US (Barros & Taylor, 2020 and Parmar, 2015). IPES also relied on the sympathy of the Brazilian corporate media, a feature that, once again, highlights how private interests were prioritized in the public diplomacy efforts conducted in Brazil by US actors (Weis, 2001).

What is more, resorting to more or less overt lines of action, different US-based official and un-official actors engaged in what was seen as a decisive battle for cultural hegemony in the most dangerous area of the world. These maneuvers involved both the disbursement of large sums of funds and sophisticated, manifold sorts of collaboration with a vast array of local public and, increasingly, private partners. What is more, in many ways, they combined various sorts of initiatives deployed by agencies of the US government in combination with private actors, particularly in areas such as cultural and public diplomacy, which echoes courses of actions of earlier periods in the history of US-Brazil and Latin American relations (Moura, 1988 and Valim, 2017).

Concluding Remarks: Brazil in the Context of Latin America's Cultural Cold War

Brazil was an initial cornerstone of US activities in Latin America in the Cold War, particularly in the 1960s, when the hemispheric hegemonic power sought

intently to assure that its positions and interests were protected in the turbulent context of the time. This work unfolded in different fronts, including a broad range of cultural, artistic, academic, and ideological (propaganda-like) groundwork deployed through multiple types of bilateral exchanges and collaborations in areas that went beyond high-level diplomatic and official channels, encompassing a range of different public and private actors, acting in different realms and levels of both societies. Likewise, while the official diplomatic initiatives conducted under the label of the Alliance for Progress helped shape the initial lines of these actions, over time, these activities gained new grounds and courses of action. So much so, in fact, that when bilateral formal and diplomatic relations between the United States and Brazil experienced a downturn in the mid-1970s, the US agenda of development structured along market-based frames but pursued along public-private partnerships continued to the influential in Latin America's largest economy.

In effect, though multiple accounts of the new US efforts to modernize Latin America and promote US-like views of capitalism claim that little was achieved in the short-term, in the long-run, and at times in unanticipated ways, the Alliance for Progress did laid the groundwork for multiple, multi-leveled, and multi-dimensional forms of promoting US-based economic models and ideas. To

be sure, the manifold and multifaceted efforts pursued in Brazil in the transformative years of the 1960s helped disseminate a technocratic, a-political and monochromatic view of development which managed to deepen the alignment of Brazil and Latin America with the US-based economic and political actors. What is more, despite the fact that these efforts hardly met the needs of significant segments of Brazilian (and Latin American) populations, they certainly did conform to the United States' public and private actor's interests and views of development.

Finally, beyond helping reshaping the regional experiences of the Cold War, some of these transformative historical dynamics perhaps could even be said to be echoing in Latin America, especially in Brazil, in more recent years, though, of course, in new ways and through new courses of actions and political configurations. In this sense, though Bolsonaro is ideologically closer to the repressive experiences of the dictatorial regime of the early 1970s, the economic agenda and foreign policy he pursued echoes more closely the market-led policies and diplomatic orientation proposed – also as panacea-like solutions to structural challenges faced by the Brazilian society – by proponents of the coup of 1964 and early operators of the ensuing military regime.

Cited Bibliography

- ADAMS, F. 2000. *Dollar Diplomacy: United States economic assistance to Latin America*, London: Ashgate.
- ARAUJO, E. H. F. 2017. "Trump e Ocidente." *Cadernos de Política Exterior*, III, No. 6. IPRI, pp. 223-258.
- BARROS, A; TAYLOR, S. 2020. "Think Tanks, Business and Civil Society: The Ethics of Promoting Pro-corporate Ideologies." *Journal of Business Ethics*. v. 162, pp. 505–517.
- BELMONTE, L. 2008. *Selling the American Way: U.S. Propaganda and the Cold War*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- BLACK, J. 1977. *United States Penetration of Brazil*. Manchester: Manchester University Press.
- BOADLE, Anthony. 2019. Brazil's Chicago Oldies aim to revive Pinochet-era economic playbook. Reuters. Available in: <<https://www.reuters.com/article/us-brazil-politics-chicagoboy-analysis/brazils-chicago-oldies-aim-to-revive-pinochet-era-economic-playbook-idUSKCN10Y10M>> Accessed on 15 Jan 2021.
- BRADFORD BURNS, E. 1966. *The Unwritten Alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations*. New York: Columbia University Press.
- CERVO, A; BUENO, C. 2015. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília.
- DEWITT, J. 2009. "The Alliance for Progress: Economic Warfare in Brazil (1962-1964)." *Journal of Third World Studies*, v. XXVI, n. 1, pp. 57-76.
- DREIFUSS, R. A. 1981. *A Conquista do Estado: Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis: Vozes.
- EVANS, P. 1979. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- FERREIA, J; GOMES, A. C. 2014. *1964: O golpe que derrubou um presidente, pos fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FREI MONTALVA, E. 1967. "The Alliance that Lost Its Way." *Foreign Affairs*, v. 45, n. 3, Apr., pp. 437-448.
- FRUS. 1963. "The Character of the Goulart Regime in Brazil." *Special National Intelligence Estimate, 1961-1963*, vo. 12, p. 490.
- HARMER, T. 2011. *Allende's Chile and the Inter-American Cold War*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- HIRSCHMAN, A. 1963. *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy Making in Latin America*. New York: Norton & Company.

- IBER, Patrick. 2015. *Neither Peace nor Freedom: the Cultural Cold War in Latin America*. Cambridge: Harvard University Press.
- IORIS, R. 2014. *Transforming Brazil: A History of National Development in the Postwar Era*. New York: Routledge.
- IORIS, R. 2017. *A Tale of Missed Opportunities: The Role of the United States in the Protracted Modernization of Brazilian Capitalism*. New York: Rockefeller Archive Center Research Paper. Available in: <<http://rockarch.issuelab.org/resources/29210/29210.pdf>>. Accessed on 15 Jan. 2021.
- IORIS, R. 2019. *Trump and Bolsonaro: Much Ado About Nothing? E-International Relations*. Available in: <<https://www.e-ir.info/2019/04/18/trump-and-bolsonaro-much-ado-about-nothing/>>. Accessed on 15 Jan. 2021.
- IORIS, R; MOZER, J. 2019. "Parceiros em quê? A Aliança para o Progresso e a política editorial de modernização da América Latina no contexto da Guerra Fria." *Revista Esboços: História em Contextos Globais*, v. 26, n. 43, pp. 529-548.
- KOFAS, J. 2000. *The Sword of Damocles: U.S. Financial Hegemony in Colombia and Chile, 1950-1970*. New York: Praeger.
- KUNZ, D. (ed.). 1994. *The Diplomacy of the Crucial Decade: American Foreign Relations during the 1960s*. New York: Columbia University Press.
- LATHAM, M. 2000. *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- LEACOCK, R. 1979. "JFK, Business, and Brazil." *Hispanic American Historical Review*. v. 59, n. 4, pp. 636-67.
- LEVINSON, J; ONIS, J. 1970. *The Alliance that lost its way: a critical report on the Alliance for progress*. Chicago: Quadrangle Books.
- LOPEZ-PEDREIROS, R. 2019. *Makers of Democracy: A Transnational History of the Middle Classes in Colombia*. Durham, Duke University Press.
- LORENZINI, S. 2019. *Global Development: A Cold War History*, Princeton: Princeton University Press.
- LOUREIRO, F. 2014. "The Alliance for or Against Progress? US-Brazilian Financial Relations in the Early 1960s." *Journal of Latin American Studies*, v. 46, n. 02, pp 323-351.
- LOUREIRO, F. 2020. *A Aliança para o Progresso e o Governo João Goulart (1961-1964)*. São Paulo: Unesp.

- MOTTA, R. P. 2014. *As universidades e o regime militar*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MOURA, G. 1988. *Tio Sam chega ao Brasil: a penetração cultural americana*. São Paulo: Brasiliense.
- MOZER, J. 2020. *A arquitetura da dominação: o programa editorial da Agência de Informação dos Estados Unidos no Brasil (1953-1968)*. PhD. Dissertation Defended at the History Department at the Federal University of Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- PARMAR, I. 2012. *Foundations of the American Century: The Ford, Carnegie, & Rockefeller Foundations in the Rise of American Power*. New York: Columbia University Press.
- PATERSON, T. (ed.). 1989. *Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961-1963*. Oxford: Oxford University Press.
- PEARCE, K. 2001. *Rostow, Kennedy, and the Rhetoric of Foreign Aid*. Lansing: Michigan State University Press.
- PERLOFF, H. 1969. *Alliance for progress; a social invention in the making*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- PETTINA, V. 2017. *História Mínima de la Guerra Fria en América Latina*. Ciudad de Mexico: El Colegio de Mexico.
- TAFFET, J. 2007. *Foreign Aid as Foreign Policy*. New York: Routledge.
- RABE, S. 1999. *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- RABE, S. 2012. *The Killing Zone: The United States Wages Cold War in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- RAMIREZ, H. 2009. "Empresários e política no Brasil: o Instituto de Pesquisas Economicas e Sociais (IPES), 1961-1971." *Diálogos*, v. 13, n. 1, pp. 209–240.
- ROETT, R. 1972. *The Politics of Foreign Aid in the Brazilian Northeast*. Nashville: Vanderbilt University Press.
- ROGERS, W. 1967. *The twilight struggle: the Alliance for Progress and the politics of development in Latin America*. New York: Random House.
- SANTOMAURO, F. 2015. *A atuação política da Agência de Informação dos Estados Unidos no Brasil, 1953-1964*. Sao Paulo: Cultura Acadêmica.
- SCHLESSINGER, Jr., A. 2002. *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*. New York: Mariner Books.
- SKIDMORE, T. 1988. *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85*. Oxford: Oxford University Press.
- SPOHR, M. 2012. "O empresariado e as relações Brasil-Estados Unidos no caminho do golpe de 1964." *Confluente*, v. 4, n. 2, pp. 45–62.

- SPOHR, M. 2016. American way of business: Empresariado brasileiro e norte-americano no caminho do golpe empresarial-militar de 1964. Ph.D. Dissertation defended at the History Department of the Federal University of Rio de Janeiro.
- SZULC, T. 1960. "Northeast Brazil Poverty Breeds Threat of a Revolt." *New York Times*, October 31, p. 1
- SZULC, T. 1960. "Marxists are Organizing Peasants in Brazil: Leftist Leagues Aim at Political Army 40 Million Strong." *New York Times*, November 1, p. 3
- TOTA, A.P. 2014. *O Amigo Americano: Nelson Rockefeller e o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- TOWNSEND, J. 1982. *Bureaucratic Politics in American Decision Making: Impact on Brazil*. Washington, DC: University Press of America.
- TULCHIN, J.S. 1988. "The United States and Latin America in the 1960s". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 30, n.1, pp. 1-36.
- USAID, 1969. *U.S. foreign aid and the Alliance for progress*. Washington, DC: Department of State.
- WIARDA, H. 1986. "Misreading Latin America: Again". *Foreign Policy*, Winter, n. 65, pp. 135- 153.
- USIA. 1963. "An Alliance for Progress Breakthrough Program on Educational, Scientific, and Cultural Development." National Archives and Records Administration/NARA, RG 306, 1961-1963. BOX 7.
- VALIM, A. 2017. *O triunfo da persuasão: Brasil, Estados Unidos e o cinema da Política de Boa Vizinhaça durante a II Guerra Mundial*. São Paulo: Alameda.
- WEIS, M. 2001. "The Twilight of Pan-Americanism : The Alliance for Progress, Neo- Colonialism, and Non-Alignment in Brazil, 1961 – 1964." *The International History Review*, v. 23, n. 2, pp. 322–344.

- SPOHR, M. 2016. American way of business: Empresariado brasileiro e norte-americano no caminho do golpe empresarial-militar de 1964. Ph.D. Dissertation defended at the History Department of the Federal University of Rio de Janeiro.
- SZULC, T. 1960. "Northeast Brazil Poverty Breeds Threat of a Revolt." *New York Times*, October 31, p. 1
- SZULC, T. 1960. "Marxists are Organizing Peasants in Brazil: Leftist Leagues Aim at Political Army 40 Million Strong." *New York Times*, November 1, p. 3
- TOTA, A.P. 2014. *O Amigo Americano: Nelson Rockefeller e o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- TOWNSEND, J. 1982. *Bureaucratic Politics in American Decision Making: Impact on Brazil*. Washington, DC: University Press of America.
- TULCHIN, J.S. 1988. "The United States and Latin America in the 1960s". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 30, n.1, pp. 1-36.
- USAID, 1969. *U.S. foreign aid and the Alliance for progress*. Washington, DC: Department of State.
- WIARDA, H. 1986. "Misreading Latin America: Again". *Foreign Policy*, Winter, n. 65, pp. 135- 153.
- USIA. 1963. "An Alliance for Progress Breakthrough Program on Educational, Scientific, and Cultural Development." National Archives and Records Administration/NARA, RG 306, 1961-1963. BOX 7.
- VALIM, A. 2017. *O triunfo da persuasão: Brasil, Estados Unidos e o cinema da Política de Boa Vizinhança durante a II Guerra Mundial*. São Paulo: Alameda.
- WEIS, M. 2001. "The Twilight of Pan-Americanism: The Alliance for Progress, Neo-Colonialism, and Non-Alignment in Brazil, 1961 – 1964." *The International History Review*, v. 23, n. 2, pp. 322–344.

Notes

- (1) The title of this book was inspired on a homonymous and equally critical essay by former Chilean president Eduardo Frei, published on Foreign Affairs. See Frei Montalva, 1967.
- (2) Created in 1952 with funds from USIA, the Franklin Book Programs was an essential instrument for publishing and distributing books abroad as a means of the goals of public diplomacy of the Cold War by the USA. The Program functioned for 26 years, publishing works in 28 languages, throughout the world, including in Brazil (for more, see: <http://findingaids.princeton.edu/collections/MC057/#description>).
- (3) Summary of Second Status Report on the Latin American Book Program – FY 1963 (NARA, 1961- 1963. BOX 15). Further details can be found in Mozer, 2020.
- (4) Franklin Book Program, Books Published Abroad National Archives and Records Administration/NARA, RG 306, Declassified NN3-306-02-003, General Records of the United States Information Agency, Office of Administration; Historical Collection, Murray Lawson History Card Files Series, (NARA, 1966-1999, BOX 2).
- (5) Dean Rusk, Directive on Books for Latin America. (NARA, 1961-1963. BOX 6).
- (6) Books on US Economic System Published in Brazil (NARA, 1961-1963. BOX 15).
- (7) USIA Latin American Book Program (NARA, 1954-1968, BOX 8).

Biographical Note

Rafael R. Ioris teaches Latin American History at the University of Denver. He can be reached at rafael.ioris@du.edu

Abstract

Beyond being a conflict centered on arms race between two global superpowers, the Cold War was also a dispute for hearts and minds of populations around the world. In Latin America, during the turbulent year following the Cuban Revolution, as the hemispheric hegemonic power, the United States sought to promote an idealized image of Capitalism so that alternative developmental ideas could be at bay. Thus, by means of economic disbursements, diplomatic overture and overt propaganda efforts, US public and private actors worked to convince Latin American populations of the virtues of liberal development. Latin America's largest economy, Brazil was the forefront of these efforts, especially in its early years, and even though not much was achieved in the short-term, free-market capitalist lines by means of a close alignment with the US have once again been said to be the fix-all solution to Brazil's persistent socio-economic and political challenges.

Donald Trump e a América Latina: desconstruindo a ordem liberal?

Livia Milani

Pesquisadora de Pós-Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)

1. Introdução

Em texto publicado na revista *Foreign Affairs* em 2018, Barry Posen definiu a grande estratégia adotada pelo governo de Donald Trump como iliberal, afirmando que, neste aspecto, o presidente rompia com a tradição de Política Externa, que fora marcada pela promoção da hegemonia por meio da manutenção e da expansão da “ordem liberal”, distinguida pelas instituições multilaterais, pela exportação da democracia e do livre-mercado. O texto provocou debate, definindo os termos de parte da literatura *mainstream* sobre Política Externa dos EUA durante o governo Trump.

Posen (2018) identifica que não se tratou de uma política isolacionista, uma vez que houve aumento dos gastos com defesa e continuidade das operações militares no exterior, especialmente na Ásia, no Mar do Sul da China, e no Oriente Médio (Posen, 2018). Era, porém, uma estratégia que rompia com a promoção da ordem liberal internacional, priorizado o unilateralismo, as negociações bilaterais e o *hard power* estadunidense. Uma das facetas mais

destacadas foram as declarações favoráveis feitas por Trump a líderes de governos autoritários, como o russo Vladimir Putin, de norte-coreano Kim Jong-un e, inclusive, o chinês Xi Jinping, e a proposta de cortes nos orçamentos de promoção à democracia (Rucker, 2018; Mateo, 2020).

Para a América Latina, porém, um dos principais elementos da Política Exterior do governo Trump foi a retórica de promoção da democracia na Venezuela, através da mudança de regime. Ao contrário dos outros líderes autoritários, Nicolás Maduro não era exaltado, mas entendido como um antagonista que deveria ser eliminado. Os Estados Unidos apoiaram o autoproclamado presidente interino Juan Guaidó, que foi convidado para assistir ao discurso sobre o Estado da União de 2020, no Capitólio, em Washington, D.C. Na ocasião, o ex-presidente estadunidense afirmou que:

Apoiamos as esperanças de cubanos, nicaraguenses e venezuelanos pela restauração da democracia. Os Estados Unidos lideram uma coalizão diplomática de 59 países contra o ditador socialista da Venezuela, Nicolás Maduro. (Aplausos.) Maduro é um

governante ilegítimo, um tirano que brutaliza seu povo [...] Os americanos estão unidos ao povo venezuelano em sua justa luta pela liberdade (Trump, 2020, tradução livre).

Esta situação não é suficiente para caracterizar a Política Exterior para a América Latina como pautada na expansão da hegemonia liberal, uma vez que se tratou de uma política com contradições intrínsecas, e outras ações foram condizentes com a estratégia global. Tendo em vista esse contexto, o principal objetivo neste artigo é analisar se a desvalorização da “ordem liberal” como estratégia para a promoção da hegemonia também explica a política exterior da grande potência para a América Latina. Parte-se dos seguintes questionamentos: a política exterior para a América Latina, durante o governo Trump, promoveu uma desconstrução da ordem liberal? Até que ponto se trata de um rompimento com a tradição estadunidense?

Com vistas a responder a estas perguntas, o artigo foi dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A seguir, as relações entre a política externa dos EUA e a ordem liberal são debatidas, posteriormente são apresentadas as características da política para a América Latina e, por fim, o caso da Venezuela é analisado. A pesquisa foi realizada através da discussão da bibliografia e da análise textual de documentos oficiais estadunidenses, especialmente a Estratégia de Segurança Nacional e relatórios

produzidos pelo Congress Research Service (CRS), além de discursos e livros de memórias de autoridades.

2. A Política Exterior dos EUA no governo Trump: mudanças e rompimento com a ordem liberal

A eleição de Donald Trump impulsionou um debate sobre as relações entre os Estados Unidos e a ordem liberal, uma vez que a retórica do então presidente sinalizava um processo de desmonte desta (Boyle 2020; Cooley e Nexon 2020; Ikenberry 2017, 2019; Karkour 2020; Posen 2018; Stokes 2018). Sua chegada ao poder significava um rompimento do consenso, sustentado entre formuladores de políticas nos Estados Unidos de vertente liberal-internacionalista e neoconservadora, de que a expansão da ordem liberal seria benéfica aos EUA (Cooley e Nexon 2020; Walt 2018).

Embora tenham uma visão cética sobre os benefícios da ordem liberal para a manutenção do predomínio estadunidense, teóricos da vertente realista das Relações Internacionais, como Posen (2018) e Walt (2018), também criticaram a Política Externa de Trump. O maior problema identificado por estes estava no fato de não haver uma política cautelosa, ou de restrito engajamento internacional. Ao contrário, os militares dos EUA continuavam mobilizados ao redor do mundo, e o orçamento de defesa crescia.

Trump expressava uma visão

transacional da ordem, baseando-se em um cálculo de curto prazo sobre custos e benefícios, além de noções restritas sobre o interesse e a soberania nacional (Restad, 2020). Como pontuado por Ikenberry (2019, p. 10), tratava-se do primeiro presidente “ativamente hostil ao liberalismo internacional” desde a Segunda Guerra Mundial. A Estratégia de Segurança Nacional publicada durante a gestão criticava a estratégia de expansão da ordem liberal internacional, até então vista como essencial para lidar com os países que desafiavam os Estados Unidos:

Essas competições [com a China e a Rússia] exigem que os Estados Unidos repensem as políticas das últimas duas décadas — políticas baseadas na suposição de que o envolvimento com os rivais e sua inclusão nas instituições internacionais e no comércio global os tornaria atores benignos e parceiros confiáveis. Na maior parte, essa premissa acabou se mostrando falsa [1] (The White House, 2017, p. 3, tradução livre).

Além da desvalorização das organizações internacionais e dos valores tradicionalmente sustentados pela potência, no âmbito doméstico, o governo republicano promoveu um ataque às instituições estadunidenses e aos valores liberais ligados à dignidade e à igualdade humana. Trump recebia apoio de grupos de extrema-direita e supremacistas brancos, como o QAnon e os Proud Boys, não se comprometia a aceitar os resultados eleitorais e contestou, sem

provas, sua derrota nas eleições de 2020 (Forrest 2021; Levy 2021). Essa situação minava as possibilidades de a potência se portar como um exemplo de democracia, que serviria de modelo para outras partes do mundo (Cooley, Nexon, 2020). A situação é ainda mais grave, se considerarmos que há um processo de deslocamento do Partido Republicano para a extrema-direita, cujas origens remontam à formação do Tea Party, em 2009 (Boyle, 2020).

Os movimentos de extrema-direita também tinham conexões internacionais, influenciando-se mutuamente, como ficou claro no papel desempenhado por Stephen Bannon, o qual buscou articulá-los. Neste sentido, a chegada de Trump ao poder não foi um evento isolado, mas resultado do crescimento de movimentos transnacionais e de partidos políticos de extrema-direita que professavam ideologias de conteúdo iliberal, tanto nos EUA quanto em âmbito global. Tais movimentos, embora tivessem características diferentes, tinham valores em comum, como as posições contrárias à migração internacional e ao multiculturalismo, além da exaltação de valores reacionários sobre a família e os costumes (Cooley and Nexon 2020).

Posen (2018) argumentou que, durante aquela administração, o governo continuou a buscar a primazia estadunidense, mas se distanciou do paradigma liberal das seguintes formas: (i) absteve-se da exportação de democracia, (ii) desvalorizou os

arranjos multilaterais, e (iii) criticou os grandes acordos de livre-comércio (Posen, 2018, p. 20). Como anunciado pelo autor,

“embora a administração Trump tenha reduzido, ou abandonado, muitos dos pilares do internacionalismo liberal, sua política de segurança permaneceu consistentemente hegemônica” (Posen 2018, p.27, tradução nossa).

Ikenberry (2017) sustenta que o governo Trump modificou a Política Externa dos EUA ao questionar (i) o compromisso com a manutenção da ordem internacional; o (ii) livre-comércio e as instituições e regimes internacionais, incluindo os de meio ambiente e de direitos humanos; (iii) o caráter aberto e multicultural da sociedade americana; (iv) e a distinção no relacionamento entre democracias liberais e regimes autoritários. Há, porém, antecedentes na história dos Estados Unidos referentes a todos estes pontos, que demonstram a existência de tensões entre os EUA e a ordem liberal, com o primeiro muitas vezes se abstendo de promovê-la.

No que se refere ao compromisso com a ordem internacional e, especialmente, com as organizações internacionais, pode-se destacar que os EUA optaram por não participar de iniciativas importantes, como o Tribunal Penal Internacional (TPI), realizaram intervenções não autorizadas pelo Conselho de Segurança, nomeadamente em 2003, com a ocupação do Iraque. No âmbito da política ambiental, nos anos 1990, a potência não aprovou o Protocolo de

Kyoto e, no que refere aos direitos humanos, o país não ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da ONU, ou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Hernandez e Rosa 2011; Organização dos Estados Americanos n.d.; United Nations n.d.). No que se refere à promoção do livre-comércio, a potência passou a defendê-lo apenas depois de conquistar sua preponderância industrial e, mesmo atualmente, há exceções, como a manutenção de subsídios agrícolas (Chang 2004). A promoção da democracia sofre influência dos interesses nacionais da potência, tendo sido em ocasiões subordinada a outros objetivos, como a estabilidade e a contenção do comunismo durante os anos 1980 (Mateo 2020).

Com relação ao caráter aberto e multicultural da sociedade norteamericana, cabe pontuar que as instituições políticas democrático-liberais não foram suficientes para eliminar o racismo e a exclusão institucionais, evidenciados pelas políticas de segregação racial, presentes no país até a Lei de Direitos Cívicos, de 1964, e pelo alto grau de violência estatal contra a população negra, verificado pelos assassinatos extrajudiciais de pessoas negras por policiais, visibilizados pelo movimento Black Lives Matter (Adkins e Devermont 2020; Johnson 2018). Sobre a migração, o maior controle das fronteiras e a restrição à entrada de migrantes dos Estados Unidos não são um processo recente,

embora tenha sido intensificado durante a gestão Trump.

O pensamento liberal-internacionalista acaba por silenciar as desigualdades e os processos de subordinação no âmbito interno, sejam aquelas por classe social, por raça, ou por gênero, para construir a ideia da sociedade americana como aberta e plural (Parmar 2018). O governo Trump intensificou as assimetrias internas ao colocar em prática uma política abertamente racializada, mas esta precede – em muito – sua administração.

Como destacado por Restad (2020), Trump ressuscitou o nacionalismo étnico nos EUA, o qual historicamente existiu em contraposição ao nacionalismo cívico. Este significava uma definição do nacional a partir da “vontade de viver junto” e da concepção do país enquanto uma nação de migrantes. Já o primeiro definia a essência do nacional a partir de características físicas, do idioma e da religião e tinha um componente potencialmente racista, baseado na ideia de supremacia branca. Ambos os nacionalismos competiram historicamente pela hegemonia de ideias no país e continuam a fazê-lo no momento contemporâneo (Restad, 2020).

Importante pontuar que o racismo presente nas estruturas internas dos Estados Unidos também se reflete na consolidação da ordem liberal internacional e, especialmente, nas relações entre o Norte e o Sul, as quais são permeadas por uma

estrutura hierárquica (Parmar, 2018; Restad, 2020). A Política Externa dos EUA para a periferia é guiada pela autopercepção de missão civilizatória – uma visão de transformar o mundo, tornando-o mais parecido com os EUA, pela exportação da democracia e do livre-mercado (Mateo 2020). Assimilar minorias não significa, necessariamente, apoiar a diversidade, uma vez que pode ocorrer de forma a abrangê-las à cultura dominante, apagando suas características próprias (Jaguaribe 1979; Parmar 2018).

O tema das relações centro-periferia é abstraído da análise por Ikenberry (2012), pois, apesar de reconhecer que as mesmas são pautadas por maior grau de coerção, o autor opta por enfatizar as relações dos EUA com Europa e Japão, a partir das quais encontra os elementos empíricos para a construção de sua teoria. No que se refere às relações entre os países centrais, as mudanças desencadeadas por Trump também são mais perceptíveis, pois o ex-presidente tratava os aliados abertamente como subordinados (Boyle, 2020).

E, por fim, a distinção entre regimes autoritários e democracias liberais na Política Exterior dos Estados Unidos é um tema que sofre influências de seus interesses e considerações geopolíticas. Os EUA apoiaram a construção de um regime autoritário na Coreia do Sul, após a guerra travada na península na década de 1950 (Parmar, 2017). Ao longo de

sua história, inclusive no pós-Guerra Fria, os EUA mantiveram alianças com regimes autoritários, como os da Arábia Saudita, ou do Egito de Hosni Mubarak. Na América Latina, além do histórico apoio a regimes autoritários no século XX, nos anos 2000, houve menor ênfase nas violações aos direitos humanos cometidos na Colômbia, especialmente durante o governo de Álvaro Uribe, quando a guerra civil foi intensificada com apoio da potência (Haugaard et al. 2010).

A diferença promovida durante o governo Donald Trump parece ser uma rejeição à noção de que as ideais liberais – especialmente a democracia liberal – pudessem e devessem ser aplicadas universalmente. Embora tenha existido um recuo na tentativa de assimilação de outras regiões do mundo, ela foi substituída pelo racismo mais aberto, por exemplo, presente em comentários depreciativos feitos pelo ex-presidente a países como o Haiti, as insinuações de que os migrantes mexicanos seriam criminosos, a tentativa de banir a entrada de nacionais de sete países muçulmanos a partir de ordem executiva (Restad, 2020). Neste sentido, embora tenham sido promovidas mudanças relevantes, historicamente o papel dos EUA enquanto promotor de uma “ordem liberal” foi contraditório e seletivo.

Karkour (2020, p. 3) comenta que o ataque aos preceitos da ordem liberal não significam uma contestação da modernidade liberal, baseada, segundo

ele, na atomização das sociedades, no individualismo excessivo, na falta de tradição e nas desigualdades econômicas e sociais, o que torna o indivíduo “impotente e inseguro[...], enquanto, por outro lado, leva à identificação do indivíduo com o excesso e a irracionalidade da nação para preencher a lacuna em seu próprio poder e segurança” [2]. Assim, cabe pontuar que, historicamente, o neoliberalismo foi concomitante ao aumento do nacionalismo, este último impulsionado pela sensação de insegurança e de falta de poder que provinha do primeiro (Panitch, Gindin, 2019).

Contemporaneamente, a tentativa de desconstrução da ordem liberal durante o governo Trump foi simultânea à continuidade – por vezes intensificação – de uma política econômica neoliberal, que amplifica as desigualdades sociais e que aumenta a sensação de insegurança e de insatisfação por parte dos indivíduos. Essa questão pode ser verificada, por exemplo, nos cortes de impostos promovido pelo governo, uma de suas principais bandeiras econômicas. Assim, intensifica-se a crise de legitimidade das elites políticas estadunidenses (Parmar, 2017), e a volta dos democratas ao poder não significa garantias de um retorno à normalidade. A seguir, as mudanças da política exterior dos EUA, suas ações de desconstrução do caráter liberal da ordem internacional e o tema da promoção da democracia serão debatidos tendo como base a América Latina.

3. A Política dos EUA para a América Latina durante o governo Trump

A literatura sobre Política Externa dos EUA para a América Latina aponta que a mesma não está desvinculada das estratégias globais da potência (Smith 2008; Cepik 2019). Assim, seria esperado que fossem traduzidas para o contexto regional as mudanças promovidas pelo governo Trump, como a abstenção em exportar a democracia, a desvalorização dos arranjos multilaterais, e a crítica aos acordos de livre-comércio (Posen 2018). Guida (2018) argumenta que a estratégia de Trump para a região dialogava com aquela do âmbito global e que as mudanças se materializavam na desconfiança frente às instituições e aos acordos internacionais e no abandono da “[...] combinação de *hard* e *soft power* que, desde o final dos anos 1980, foi considerado pelos formuladores de políticas dos EUA como a principal forma de preservar a hegemonia” (Guida 2018, p. 195, tradução livre).

Na avaliação deste autor, essas transformações se expressavam em uma Política Exterior que se tornou agressiva e unilateral. No que se refere à promoção da democracia, porém, há contradições entre a retórica global e a regional, que se apresentaram na busca de provocar a mudança de regime na Venezuela – o que será analisado no próximo tópico. Ainda que a postura do governo Republicano tenha sido agressiva, o discurso era permeado pela noção de reconstruir a

democracia no país e garantir a “liberdade do povo venezuelano”. No que se refere aos demais pontos de ruptura com a promoção da “ordem liberal”, houve convergências entre as estratégias global e regional.

Com relação ao livre-comércio, desde a campanha eleitoral, o presidente criticou o Tratado de Livre-Comércio Norte Americano (Nafta, na sigla em inglês), argumentando erroneamente que o mesmo havia promovido a industrialização no México às custas dos Estados Unidos, “roubando” os empregos dos trabalhadores estadunidenses (Lawrence 2016; O’Neil 2017). Tratava-se de uma retórica também presente no âmbito global e que refletia as perdas de grupos estadunidenses em razão do processo de globalização e da transferência de investimentos de indústrias estadunidenses para países em desenvolvimento, em razão dos menores custos com a força de trabalho.

Após sua chegada ao governo, Trump propôs uma reformulação deste acordo comercial trilateral, que se concretizou na formação do U.S.M.C.A. (acrônimo para Acordo Estados Unidos-México-Canadá). Além disso, assim como anunciado na campanha presidencial, nos primeiros dias de governo, a administração se retirou das negociações para a formulação do Tratado de Parceria do Pacífico, no qual estavam presentes Chile, México e Peru (Meyer 2018).

O governo Trump também promoveu uma desvalorização dos diplomatas de carreira nos setores dedicados à América Latina do Departamento de Estado, optando por quadros provenientes de agências de segurança, Inteligência e ligados ao Partido Republicano para a condução da Política Exterior para a América Latina (Cepik 2019). Por exemplo, o cargo de secretário de Estado assistente para o Hemisfério Ocidental foi ocupado de forma interina durante o ano de 2017, sendo que a nomeada em 2018, Kimberly Breier, iniciou sua carreira no setor de Inteligência (Naylor 2019). O ex-presidente também demorou para nomear embaixadores para os países da região, deixando o cargo vago por mais de um ano em alguns países.

Também houve uma volta de lideranças neoconservadoras, como o representante especial para a Venezuela, Elliot Abrams, o qual possui um histórico de conivência em casos de violações aos Direitos Humanos. No Conselho de Segurança Nacional, a seção para a América Latina foi ocupada por Mauricio Claver-Carone, descendente de cubanos, que havia sido um dos diretores de organização de *lobby* que buscava influenciar a continuidade de uma política de pressão à Cuba. Posteriormente, em 2020, Claver-Carone tomou posse como presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), quebrando a regra não escrita de gestão da organização por latino-americanos (Pires 2020).

A desvalorização das agências civis para a projeção de poder dos Estados Unidos também pode ser identificada no âmbito da assistência internacional, sendo que a administração propôs cortes significativos no montante de recursos destinados à América Latina, através do Departamento de Estado e da Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) (Meyer 2018; Meyer, Martin 2020). Os cortes propostos não foram implementados em sua totalidade, devido à recusa do Congresso, que aprovou leis com orçamentos maiores que o requisitado pela administração. Ou seja, Trump buscou diminuir os recursos destinados à América Latina, porém foi, em parte, barrado pelo Congresso. Estas ações no sentido de limitar os recursos destinados à região levaram Ayerbe (2019) a entender que a postura agressiva de Trump para a região era mais retórica que fundamentada em ações concretas.

Embora os relatórios do CRS chamassem atenção para a possibilidade de aumento da atuação na América Latina a partir da assistência direcionada pelo Departamento de Defesa, os dados do Security Assistance Monitor, do Center for International Policy, não mostram aumento dos recursos para a região por meio deste departamento (**Gráfico 1**). Cabe pontuar que os recursos repassados pelo Departamento da Defesa não são supervisionados pelo Congresso americano com o mesmo rigor que acontece com os recursos

enviados por canais civis.

No que se refere ao multilateralismo, houve desvalorização das instituições regionais. Já no primeiro ano de governo, 2017, o então secretário de Estado, Rex Tillerson, cancelou sua participação na 47ª Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, ocorrida em Cancún, justificando a decisão como necessária em razão de tensões do Golfo Pérsico (Guida 2018; Organization of American States. 2017). Ademais, o ex-presidente foi o primeiro a não participar de uma Cúpula das Américas, desde que o mecanismo foi iniciado em 1994.

A Estratégia de Segurança Nacional (NSS), de 2017, também não menciona as instituições multilaterais pan-americanas, corroborando a desvalorização do tema. Já o documento elaborado pelo Conselho de Segurança Nacional para a região, a “Abordagem Estratégica para o Hemisfério Ocidental”, aponta a OEA como um mecanismo para lidar com os regimes “não democráticos” que desafiam a potência, revelando a percepção da mesma como instrumento para a consecução dos objetivos estadunidenses (National Security Council 2017).

A NSS também não destaca aliados preferenciais dos EUA no Hemisfério Ocidental, preferindo singularizar os desafios representados pela situação em Venezuela, Cuba e na América Central – onde a instabilidade gerava crescentes fluxos migratórios em direção aos EUA (The White House 2017). Trata-se de uma mudança, pois

a estratégia de 2015 citava as parcerias com Chile, Peru, México e Brasil, e a de 2010 mencionava a importância das relações com o Brasil (The White House 2010, 2015).

A desvalorização das instituições pan-americanas significou uma ruptura em relação a governos anteriores: Bill Clinton iniciou o processo de Cúpulas; e George W. Bush deu continuidade ao processo de negociação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), a qual acabou por não se consolidar, devido à oposição dos países da América do Sul. Apesar da inexistência de um grande projeto de integração para a região, o governo Obama utilizou o espaço da Cúpula das Américas para gerar boa vontade na região, pregando a igualdade entre os países do continente (Lowenthal 2011). Contudo, a maior priorização das relações bilaterais com países da América Latina também esteve presente durante os governos anteriores, tendo ganhado relevância de forma gradual (Biegon 2017; Milani 2021; O’Mora, Zimmerman 2010).

Também é possível perceber uma postura mais agressiva de Trump no que se refere à migração, o que se expressou na campanha pela construção de um muro na fronteira com o México e também na postura frente às caravanas de migrantes e aos solicitantes de asilo procedentes de países da América Central, em especial do Triângulo Norte (Guatemala, Honduras e El Salvador), sendo que o governo buscou

redirecioná-los para terceiros países (Campos e Prevost 2019; Sullivan et al. 2020).

Neste caso, houve uma mudança de postura. Enquanto a administração Obama buscou lidar com o aumento da migração proveniente destes países pela assistência internacional, o governo republicano impôs cortes na implementação de ajuda a estes países em 2019, por considerar insuficientes seus esforços para barrar a imigração (Meyer 2017; Meyer e Martin 2020). Também com relação às migrações, as ações presidenciais encontraram limites em outros poderes, uma vez que o Judiciário barrou a finalização do programa para migrantes que chegaram aos EUA enquanto crianças (Deferred Action for Childhood Arrivals – DACA), (Sullivan et al. 2020).

Embora as ações de Trump tenham sido mais contestadas – até porque mais abertamente discriminatórias –, a questão da migração sempre foi uma exceção importante às políticas liberalizantes impulsionadas pela potência. De acordo com Velasco e Cruz (2007 p.46), embora o neoliberalismo promovesse a ideia de liberalização dos fluxos de capitais, de forma simultânea, ocorria uma ampliação do controle sobre os fluxos de pessoas. Assim, no período posterior ao fim da Guerra Fria, o tema das migrações entrou nas listas de novas ameaças identificadas pelos Estados Unidos, e o controle dos fluxos esteve presente em

todas as administrações (Soares, Mathias, 2003). O próprio muro já possuía antecedentes, sendo que, em 2017, já existiam 700 milhas de barreira física construídas na fronteira com o México (Pecequilo, Franzoni 2019, p.128). O tema da migração, que foi fortemente citado na campanha eleitoral, mostra que a política de Trump para a América Latina é fortemente conectada com a política interna, esta entendida como mais relevante (Cepik, 2019).

A grande diferença entre as administrações Trump e Obama para a América Latina se refere a sua postura frente aos governos latino-americanos que se afastaram do paradigma liberal na região, como Venezuela, Nicarágua e Cuba (Ayerbe 2019; Campos e Prevost 2019). Enquanto Obama buscava a distensão e o engajamento como forma de promover mudanças graduais em tais países, Trump retomou uma forma de hegemonia intervencionista, “em que a perspectiva de convivência com a pluralidade de formas de governo tende a ser substituída por uma aposta na eliminação do campo adversário” (Ayerbe 2019, p. 225, tradução livre [3]).

Neste ponto, as tensões no âmbito do que poderia se conformar como uma Política Exterior de caráter liberal se mostram de forma clara. Por um lado, as pressões do governo estadunidense apresentam uma intransigência com o diferente, buscam eliminar a diversidade. Por outro, trata-se de uma continuidade da busca

de mudança de regime, justificada por seu papel na promoção da “democracia” e da “liberdade”. Assim, cabe analisar até que ponto a promoção da democracia se mantém, ou se trata-se apenas de uma forma de justificar a imposição da hegemonia estadunidense nas Américas. Esta questão é analisada no próximo tópico.

4. Venezuela e a promoção da democracia

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos formulada durante o governo de Donald Trump apresenta uma situação peculiar. Já nas primeiras páginas, é sinalizada uma mudança importante na concepção da Política Externa, ao declarar que “o modo de vida americano” não pode ser imposto a outros países. Posteriormente, contudo, o documento destaca a existência de rivalidade com China e Rússia, interpretada como uma disputa entre sociedades livres *versus* sociedades repressivas, sendo as primeiras entendidas como superiores. Assim, reitera-se um discurso maniqueísta, no qual os aliados dos EUA são apresentados como democracias, e os competidores, como autoritários, ecoando o discurso da Guerra Fria e a ideia dos EUA como uma liderança entre as democracias. Como articulado no documento:

Também somos realistas e entendemos que o estilo de vida americano não pode ser imposto aos outros, nem é a culminação inevitável

do progresso [4] (THE WHITE HOUSE, 2017, p. 4, tradução livre) Três conjuntos principais de desafios – as potências revisionistas China e Rússia, os Estados rebeldes Irã e Coreia do Norte e organizações transnacionais que nos ameaçam, especialmente grupos terroristas jihadistas – estão competindo ativamente contra os Estados Unidos e nossos aliados e parceiros. [...] Estas são disputas fundamentalmente políticas entre aqueles que favorecem os sistemas repressivos e aqueles que favorecem as sociedades livres [5] (THE WHITE HOUSE 2017, p.25, tradução livre, grifo do autor).

O objetivo declarado do governo era relacionado à contenção das ameaças representadas pelas “potências revisionistas”, sendo a promoção da democracia um objetivo secundário e subordinado ao primeiro. A América Latina passava a ser vista a partir de um quadro geopolítico, sendo que as conexões com China e Rússia eram percebidas com alarme e como ameaça potencial (Bolton 2020; Krivoláпов, Stepánova 2020). Nicarágua, Cuba e Venezuela foram selecionados como países-alvo para a política de promoção de democracia, sendo destacados também como países que mantinham relações com os rivais dos EUA. O foco e as pressões recaíram principalmente sobre o país bolivariano, em especial durante o período da gestão de John Bolton no Conselho de Segurança Nacional (2018-2019), quando o então presidente da Assembleia Geral

venezuelana, Juan Guaidó, foi reconhecido como presidente legítimo e houve tentativas de mudança de regime.

Tanto as relações entre os países do assim chamado “trio da tirania”, que possivelmente formariam um eixo latino-americano de resistência aos EUA, quanto as conexões da Venezuela com potências externas à região eram vistas com alarme pelos formuladores de políticas dos EUA. Estas últimas eram entendidas como uma abertura para a influência de Rússia, China e Irã no Hemisfério Ocidental, tradicionalmente percebido como área de influência estadunidense (Bolton 2020; National Security Council 2017; The White House 2017). Como articulado na Estratégia de Segurança Nacional:

A China busca atrair a região para sua órbita por meio de investimentos e empréstimos estatais. A Rússia continua sua fracassada política da Guerra Fria, apoiando seus aliados cubanos radicais enquanto Cuba continua a reprimir seus cidadãos. Tanto a China quanto a Rússia apoiam a ditadura na Venezuela e buscam expandir os vínculos militares e as vendas de armas para a região [6] (The White House, 2017, p.51, tradução livre, grifo do autor).

Também cabe comentar que o então presidente Donald Trump enfatizava o caráter de esquerda do governo bolivariano – “socialista” em suas palavras –, ressaltando a relação entre a questão venezuelana e a política interna dos Estados Unidos. No

discurso do Estado da União de 2020, quando Guaidó foi um dos convidados de honra, o presidente estadunidense, após manifestar solidariedade com o povo venezuelano, afirmou que o “socialismo destrói nações” (Trump 2020). No ano anterior, em tom de campanha, comentando a situação na Venezuela e se contrapondo a deputados democratas mais à esquerda, o ex-presidente afirmou que “a América nunca será um país socialista” (Trump 2019). Embora a afirmativa seja descomedida, mostra como a retórica de combate ao socialismo era mobilizada internamente, em um *déjà-vu* do período da Guerra Fria.

Com relação à percepção de autoritarismo e ao fator “socialismo”, cabe pontuar que, ao menos para a figura pessoal de Donald Trump, o segundo fator parecia ter um peso maior. Em suas memórias, Bolton relata que Trump duvidava das competências de Guaidó, considerado por ele como um ator fraco, enquanto Maduro era visto como forte (Bolton 2020). No mesmo livro, o antigo conselheiro também comenta que o ex-presidente tinha interesses na mudança de regime, em razão da mudança de orientação em política internacional e dos campos de petróleo disponíveis no país bolivariano (Bolton, 2020, p. 496). A questão venezuelana era entendida como uma questão de política interna por Donald Trump, o que resultava de parte da oposição venezuelana estar radicada e atuar do estado da

Flórida, onde se constituiu enquanto um grupo de interesse e buscou internacionalizar sua campanha contra o chavismo (Pedroso 2018).

Consideradas as percepções apresentadas em discursos, memórias e documentos, cabe listar as estratégias empregadas pelos EUA para mudar o *status quo* venezuelano. O governo estadunidense priorizou uma combinação de sanções econômicas, impostas de forma gradual, com o apoio à oposição liderada por Guaidó, o qual tinha fácil acesso à cúpula do governo estadunidense (Ellner 2019; Seelke et al. 2020). O apoio à oposição não foi uma novidade, mas uma ativação de política para a Venezuela já presente desde 2002, durante o período do governo de W. Bush, quando foram construídos os vínculos entre os movimentos antichavismo e o governo da potência hegemônica (Pedroso 2018). Com relação às sanções, Trump também promoveu a intensificação de processo iniciado durante a gestão de Obama, em 2015 (Milani 2021).

Em mais de uma ocasião, o presidente Donald Trump considerou a possibilidade de intervenção militar – o que não encontrou apoio internamente, no Congresso, ou externamente, na América Latina, ou na Europa (Seelke et al. 2020). Dois episódios planejados no sentido de enfraquecer Maduro foram a tentativa de forçar a entrada de ajuda humanitária proveniente da USAID através das fronteiras brasileira e colombiana, em 23 de fevereiro de

2019, e a tentativa de golpe de Estado, em 30 de abril do mesmo ano, esta última frustrada em razão do baixo apoio recebido por parte dos militares (Norden 2021) [7].

Com relação às sanções, Bolton relata obstáculos para sua rápida implementação, provenientes dos Departamentos de Estado e do Tesouro: no primeiro caso, a segurança pessoal dos diplomatas estadunidenses era vista como a questão central e, no segundo, havia preocupação com possíveis perdas por parte de empresas estadunidenses. Na avaliação do então conselheiro, a falta de uma pressão constante ao governo venezuelano levou ao fracasso da política estadunidense para o país (Bolton 2020).

John Bolton (2020 p.535) também relata que a mobilização dos países latino-americanos e a discussão da situação em âmbitos multilaterais eram importantes para que não parecesse se tratar de uma mudança de regime feita em Washington. Neste sentido, a mudança do contexto político na América Latina, com a ascensão de governos de direita e mais alinhados com os EUA em Brasil e Argentina, trouxe uma conjuntura mais favorável para a política agressiva dos EUA, que podia contar com apoio regional e se resguardar de acusações de unilateralismo (Campos, Prevost 2019).

A retórica de promoção da democracia parece cínica, quando se considera a escolha de Elliot Abrams como representante especial para a

Venezuela. Abrams tem um histórico bastante controverso, tendo sido o responsável por conduzir a política de apoio aos paramilitares de direita na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala na gestão de Ronald Reagan, enquanto ocupava o cargo de subsecretário de Estado para Direitos Humanos e Assuntos Humanitários. Hoje, Abrams prefere ressaltar o sucesso desta política em combater o suposto “comunismo”, em detrimento de reconhecer as violações de direitos humanos apoiadas pelos EUA que ocorreram durante as guerras civis na América Central. Abrams foi, assim, um dos articuladores de uma política exterior que colocava o combate ao comunismo como objetivo principal, significando alianças com governos autoritários para atingir aquele fim. O importante para ele era a existência de governos alinhados com os EUA, independentemente de suas políticas internas (Marcetic 2019; Schwarz 2019).

Neste ponto, também cabe pontuar como contradição importante da Presidência dos EUA a seletividade em relação à promoção da democracia na América Latina. O processo de deterioração da democracia brasileira, a partir de um presidente que exalta o período ditatorial e despreza o regime de direitos humanos, foi desconsiderado pelo governo federal da potência, sendo que Bolton o caracterizou como um governo de ideias semelhantes (Bolton 2018).

Assim, a política de desconstrução da ordem liberal

também esteve presente na América Latina, sendo que o discurso de promoção da democracia era uma forma de buscar legitimar ações contra um governo entendido como antagônico por sua orientação política – definida por Trump como socialista – e por suas relações com as “potências revisionistas” China e Rússia. O discurso de promoção da democracia não foi consistente, mas limitado aos países que atendiam tais condições.

5. Considerações Finais

As mudanças promovidas por Trump no âmbito da Política Exterior foram mais circunspectas do que poderiam parecer à primeira vista, ou do que a literatura liberal-internacionalista apresenta. A hesitação dos EUA em promover a ordem liberal ocorreu em diversos momentos de sua história, especialmente nas relações com as periferias e na América Latina, onde a potência apoiou governos autoritários por sua ação anticomunista.

Não houve contradição entre as estratégias globais e latino-americanas na administração Trump: a promoção da democracia na região era subordinada ao objetivo de manutenção da hegemonia e, assim, os países-alvo da política foram justamente aqueles que recebiam suporte de potências de fora do Hemisfério Ocidental. Em outras palavras, a promoção da democracia era secundária; o que estava em jogo era a manutenção da hegemonia dos

EUA nas Américas. O fato de Nicolas Maduro ter sido destacado como tirano, enquanto líderes autoritários de outras regiões eram elogiados, reforça a noção da América Latina como uma região subordinada, que deveria incorporar os modelos político-econômicos estadunidenses e se abster de manter relações com potências externas ao Hemisfério Ocidental, reforçando a tão aclamada Doutrina Monroe.

Ademais, como argumentado, existiram posturas contrárias à expansão da ordem liberal, no que se refere à desvalorização das instituições multilaterais, à política mais agressiva em relação à migração e às hesitações na promoção do livre-comércio, com a saída do TPP e a revisão do Nafta. O processo de fragilização das instituições democráticas internas nos Estados Unidos e a ascensão da extrema-direita transnacional tiveram consequências para a região, fortalecendo grupos de ideologia semelhante, especialmente, no Brasil. A estratégia era de promoção da hegemonia iliberal, porém, na região, isto não significa um rompimento com a tradição, pois, historicamente, exemplos de hesitação na promoção da ordem liberal abundam na América Latina. Em outras palavras, em diversos momentos históricos, os EUA, apesar do discurso, implementaram políticas que iam de encontro à expansão do liberalismo político na América Latina.

Embora não tenha sido o objetivo deste artigo e se trate de um processo ainda em curso, a análise das

contradições da política de promoção da democracia na América Latina durante a gestão Trump também pode iluminar o entendimento sobre a estratégia anunciada pelo atual presidente da potência. Joe Biden tem prometido um fortalecimento da agenda de democracia na política exterior, tendo proposto, inclusive, a ideia de uma Cúpula das Democracias. Contudo, embora o discurso de valorização da democracia seja indispensável do ponto de vista interno, externamente a ideia pode, mais uma vez, ser instrumentalizada e se tornar secundária frente à competição com China e Rússia. De fato, a maniqueísta divisão em “mundo livre” e “países autoritários” ecoa a postura da Guerra Fria, quando a promoção da democracia era um discurso para a mobilização política frente ao rival do momento e era instrumentalizada de acordo com os ditames da competição geopolítica.

Referências Bibliográficas

- Adkins, Travis L., and Judd Devermont. 2020. "The Legacy of American Racism at Home and Abroad." *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/06/19/american-racism-foreign-policy-impact/>.
- Ayerbe, Luis Fernando. 2019. "La Política de La Administración Trump Para América Latina: ¿Reinvención de La Doctrina Monroe?". *Revista Tempo do Mundo* 5(1): 225–40.
- Biegon, Rubrick. 2017. *US Power in Latin America. Renewing Hegemony*. New York: Routledge.
- Bolton, John. 2018. "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration's Policies in Latin America". National Security Council.
- _____. 2020. *The Room Where It Happened*. New York: Simon & Schuster.
- Boyle, Michael J. 2020. "America and the Illiberal Order After Trump". *Survival* 62(6): 51–76.
- Campos, Carlos Oliva, and Gary Prevost. 2019. "The Trump Administration in Latin America: Continuity and Change". *International Journal of Cuban Studies* 11(1): 13–23.
- Cepik, Marco. 2019. "O Corolário Trump e a América Latina". *Revista Tempo do Mundo* 5(1): 241–65.
- Cooley, Alexander, and Nexon, Daniel. 2020. *Exit from Hegemony. The Unraveling of the American Global Order*. New York: Oxford University Press.
- Ellner, Steve. 2019. "Regime Change 'Made in the U.S.A.'". *NACLA: Report on the Americas*.
- Forrest, By Brett. 2021. "What Is QAnon? What We Know About the Conspiracy- Theory Group". *Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/what-is-qanon-what-we-know-about-the-conspiracy-theory-11597694801>.
- Guida, Alessandro. 2018. "Donald Trump and Latin America". *Interdisciplinary*.
- Haugaard, Lisa et al. 2010. *Center for International Policy, the Latin America Working Group Education Fund, and the Washington Office on Latin America Waiting for Change*. Washington, D.C.
- Hernandez, Matheus De Carvalho, and da Rosa, William Torres Laureano. 2011. "Excepcionalismo Americano e as Violações de Direitos Humanos No Pós-11 de Setembro". *Carta Internacional* 6(1): 101–13.
- Cepik, Marco. 2019. "O Corolário Trump e a América Latina". *Revista Tempo do Mundo* 5(1): 241–65.

- Ikenberry, G. John. 2012. *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____. 2017. "The Plot against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive? Present at the Destruction." *Foreign Affairs* 96(3): 2–9.
- _____. 2019. "Reflections on After Victory." *British Journal of Politics and International Relations* 21(1): 5–19.
- Jaguaribe, Helio. 1979. "Autonomía Periférica y Hegemonía Céntrica." *Estudios Internacionales* 12(46): 91–130.
<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/16458>.
- Johnson, Christopher Keith. 2018. "The Impact of White Supremacy on US Foreign Policy towards Africa": 1–5.
- Karkour, Haro L. 2020. "Illiberal and Irrational? Trump and the Challenge of Liberal Modernity in US Foreign Policy." *International Relations*: 004711782095423.
<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0047117820954231>.
- Lawrence, Felicity. 2016. "Trump Is Right: Nafta Is a Disaster. But US Workers Aren't the Big Losers." *The Guardian*.
- Levy, Rachael. 2021. "Who Are the Proud Boys? The Group Trump Told to 'Stand Back and Stand By' Wall Street Journal.
<https://www.wsj.com/articles/who-are-proud-boys-11601485755>.
- Lowenthal, Abraham F. 2011. "The Obama Administration and the Americas". In *Shifting the Balance. Obama and the Americas.*, eds. Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone, and Laurence Whitehead. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Marcetic, Branko. 2019. "The Tragic Life of the War Criminal Elliott Abrams." *Jacobin Magazine*: 9.
<https://www.jacobinmag.com/2019/02/the-tragic-life-of-the-war-criminal-elliott-abrams>.
- Mateo, Luiza Rodrigues. 2020. "The Changing Nature and Architecture of U.S. Democracy Assistance." *Revista Brasileira de Política Internacional* 63(1): 1–19.
- Meyer, Peter J. 2017. CRS Report R44647 U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: Trends and FY2017 Appropriations. Washington, D.C.
<https://fas.org/sgp/crs/row/R45089.pdf>.
- _____. 2018. CRS Report R45089 U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2018 Appropriations. Washington, D.C.
<https://fas.org/sgp/crs/row/R45089.pdf>.
- _____. 2021. "Who Are the Proud Boys? The Group Trump Told to 'Stand Back and Stand By' Wall Street Journal.
<https://www.wsj.com/articles/who-are-proud-boys-11601485755>.

- Meyer, Peter J., and Rachel L. Martin. 2020. CRS Report R46514 U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2021 Appropriations. Washington, D.C. <https://fas.org/sgp/crs/row/R46514.pdf>.
- Milani, Livia Peres. 2021. "US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation?". *Contexto Internacional* 43(1): 121–46.
- National Security Council. 2017. "Overview of Western Hemisphere Strategic Framework Purpose": 1–5. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/08/Western-Hemisphere-Strategic-Framework.pdf> (February 2, 2021).
- Naylor, William. 2019. "Highlights from the Confirmation Hearing of Kimberly Breier for Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs." *Global Americans*. <https://theglobalamericans.org/2018/06/highlights-from-the-confirmation-hearing-of-kimberly-breier-for-assistant-secretary-of-state-for-western-hemisphere-affairs/> (February 13, 2021).
- Norden, Deborah L. 2021. "Venezuela : Coup-Proofing From Pérez Jiménez to Maduro." *Politics* (January): 1–21. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.001/acrfore-9780190228637-e-1955>.
- Zimmerman. 2010. "The Top Seven Myths Toward the Americas". *Military Review* (September-October): 10.
- O'Neil, Shannon. 2017. "It's Time to Face NAFTA's Jobs Myth". *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/its-time-to-face-naftas-jobs-myth/> (February 1, 2021).
- Organização dos Estados Americanos. "B-32: CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS." https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm (February 8, 2021).
- Organization of American States. 2017. "LISTA DE PARTICIPANTES. OAS General Assembly. Mexico 2017. AG/Doc.5601/17." : 76.
- Panitch, Leo, and Sam Gindin. 2019. "Trumping the Empire". *Socialist Register* 55: 1–25.
- Parmar, Inderjeet. 2017. "The Legitimacy Crisis of the U.S. Elite and the Rise of Donald Trump." *Insight Turkey* 19(3): 9–22.
- _____. 2018. "The US-Led Liberal Order: Imperialism by Another Name?" *International Affairs* 94(1): 151–72. <http://academic.oup.com/ia/article/94/1/151/4762690>.

- Pecequillo, Cristina Soreanu, and Marcela Franzoni. 2019. "As Relações Bilaterais do México com os Estados Unidos: Um Balanço de 200 a 2008". *Carta Internacional* 14(3): 110–41.
- Pedroso, Carolina Silva. 2018. 53 "Entre o Bolivarianismo e a Adesão à Hegemonia: A Relação de Venezuela e Estados Unidos Durante o Chavismo (1999-2013)." Universidade Estadual Paulista. <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/156006>.
- Pires, Marcos Cordeiro. 2020. "Eleição de Clever-Carone e as Promessas de Um Novo Pan-Americanismo". OPEU. <https://www.opeu.org.br/2020/09/21/eleicao-de-claver-carone-e-as-promessas-de-um-novo-pan-americanismo/> (February 13, 2021).
- Posen, Barry R. 2018. "The Rise of Illiberal Hegemony. Trump's Surprising Grand Strategy". *Foreign Affairs* 97(2): 20–27.
- Restad, Hilde Eliassen. 2020. "What Makes America Great? Donald Trump, National Identity, and U.S. Foreign Policy." *Global Affairs* 6(1): 21–36. <https://doi.org/10.1080/23340460.2020.1734955>.
- RUCKER, PHILIP. 2018. "'Dictator Envy': Trump's Praise of Kim Jong Un Widens His Embrace of Totalitarian Leaders." *Washington Post*.
- Schwarz, Jon. 2019. "Elliott Abrams, Trump's Pick to Bring 'Democracy' to Venezuela, Has Spent His Life Crushing Democracy". *The Intercept*: 15.
- Seelke, Clare Ribando, Rebecca M. Nelson, Phillip Brown, and Rhoda Margesson. 2020. *Venezuela: Background and U.S. Relations*. Washington, D.C. <https://fas.org/sgp/crs/row/R44841.pdf>.
- Stokes, Doug. 2018. "Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order". *International Affairs* 94(1): 133–50.
- Sullivan, Mark P. et al. 2020. *Latin America and the Caribbean: U.S. Policy and Issues in the 116th Congress*. Washington, D.C. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46258>.
- The White House. 2010. "National Security Strategy." : 60.
- _____. 2015. "National Security Strategy." : 35.
- _____. 2017. "National Security Strategy."
- Trump, Donald. 2019. "Remarks by President Trump in State of the Union Address." The White House.
- _____. 2020. "Remarks by President Trump in State of the Union Address." The White House.
- <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg>

United Nations. United Nations Treaty Collection International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en (February 8, 2021).

Vitalis, Robert. 2015. *White World Order, Black Power Politics. The Birth of American International Relations*. Ithaca: Cornell University.

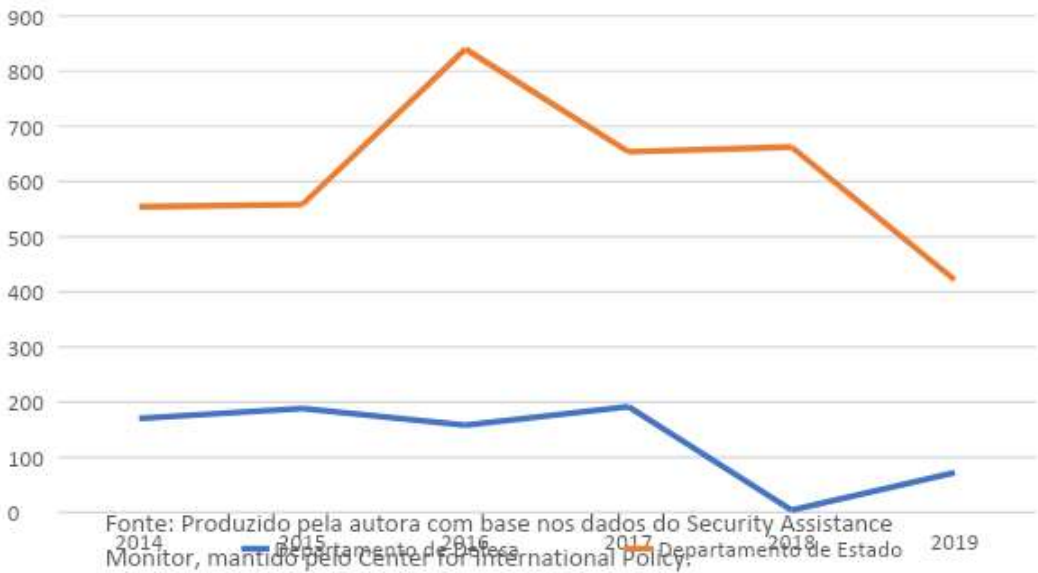
Walt, Stephen M. 2018. "Us Grand Strategy after the Cold War: Can Realism Explain It? Should Realism Guide It?". *International Relations* 32(1): 3–22.

Notas

- (1) No original: “These competitions require the United States to rethink the policies of the past two decades — policies based on the assumption that engagement with rivals and their inclusion in international institutions and global commerce would turn them into benign actors and trustworthy partners. For the most part, this premise turned out to be false”.
- (2) No original: “powerless and insecure in liberal modernity, while, on the other hand, lead to the individual’s identification with the nation’s excess and irrationality to fill the gap in their own power and security”.
- (3) No original, “en que la perspectiva de coexistencia con la pluralidad de formas de gobierno tiende a ser substituída por una apuesta en la eliminación del campo adversario”.
- (4) No original: “We are also realistic and understand that the American way of life cannot be imposed upon others, nor is it the inevitable culmination of progress”.
- (5) No original: “Three main sets of challengers — the revisionist powers of China and Russia, the rogue states of Iran and North Korea, and transnational threat organizations, particularly jihadist terrorist groups — are actively competing against the United States and our allies and partners. [...] These are fundamentally political contests between those who favor repressive systems and those who favor free societies”.
- (6) No original: “China seeks to pull the region into its orbit through state-led investments and loans. Russia continues its failed politics of the Cold War by bolstering its radical Cuban allies as Cuba continues to repress its citizens. Both China and Russia support the dictatorship in Venezuela and are seeking to expand military linkages and arms sales across the region”.
- (7) Tampouco é possível verificar uma novidade neste episódio. Em 2002, os EUA reconheceram Pedro Carmona como presidente da Venezuela, que se manteve no poder por dois dias, após uma tentativa de golpe à Hugo Chávez. Posteriormente, foram descobertas conexões entre os setores golpistas e diplomatas estadunidenses, além de terem ocorrido repasses de recursos através do Fundação Nacional para a Democracia (NED, na sigla em inglês) (PEDROSO, 2018, p.222-227).

Anexo

Gráfico 1 - Assistência em segurança dos EUA para a Am. Latina e Caribe



Abstract

The U.S. Foreign Policy literature has identified that the Trump administration stood out for its illiberal positions vis-à-vis the international order. However, the rhetoric for the defense of democracy has remained in Latin America. Taking this context into consideration, this article starts from the following questions: did foreign policy for Latin America, during the Trump administration, promote a deconstruction of the liberal order? To what extent is it a break with American tradition? The article was divided into three parts: initially, we discuss the relations between the USA and the liberal order, later the characteristics of the policy for Latin America are presented and, finally, the case of Venezuela is analyzed. The research was carried out through the discussion of bibliography and textual analysis of official documents and speeches by American authorities.

Key-words: US-Latin America; Liberal order; Foreign Policy.

Resumo

A literatura sobre Política Externa dos EUA identificou que o governo Trump se destacava por suas posições *iliberais* frente à ordem internacional. Contudo, a retórica de defesa da democracia se manteve na América Latina. Considerando este contexto, o presente artigo parte dos seguintes questionamentos: a política exterior para a América Latina, durante o governo Trump, promoveu uma desconstrução da ordem liberal? Até que ponto se trata de um rompimento com a tradição estadunidense? O artigo foi dividido em três partes: inicialmente, as relações entre os EUA e a ordem liberal são debatidas, posteriormente são apresentadas as características da política para a América Latina e, por fim, o caso da Venezuela é analisado. A pesquisa foi realizada através da discussão da bibliografia e da análise textual de documentos oficiais e discursos de autoridades estadunidenses.

Palavras-chave: EUA-América Latina; ordem liberal, Política Exterior.

Um balanço da relação entre Estados Unidos e Venezuela no governo Trump

Carolina Pedroso

Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo

Introdução

O presente trabalho procura avaliar as relações dos Estados Unidos com a Venezuela, após quatro anos do governo de Donald Trump (2017-2021). Logo no início dessa interação, surgiram algumas pistas sobre como esse relacionamento se desenvolveria durante a administração republicana: em um contexto macro de recrudescimento das forças conservadoras, concluímos que a forma como a diplomacia estadunidense lidou com esse país latino-americano se caracterizava por enquadramentos unilaterais e ameaças. Contudo, com a finalização oficial do mandato presidencial do norte-americano, é possível aprofundarmos algumas análises e incluímos perspectivas que, em um primeiro momento, não estavam tão evidentes.

Apesar de uma retórica supostamente mais isolacionista, representada pelo *America First*, no que se refere à América Latina e, mais especificamente, à Venezuela, a diplomacia trumpista foi mais próxima de outros momentos de maior criticismo e intervencionismo frente a

regimes considerados hostis aos seus interesses. Por isso, partimos da premissa de que mais do que um momento excepcional da política exterior dos EUA, a era Trump combinou estratégias já utilizadas na região, como as que marcaram administrações anteriores, tais como as de Ronald Reagan (1981-1989), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017).

Nosso argumento é, portanto, que, no trato com a Venezuela, a gestão Trump não inaugurou nenhuma postura completamente inovadora, e sim a conciliação de estratégias anteriores, aproveitando-se dos precedentes abertos em momentos de ápice de tensões para aprofundá-las ainda mais. Entretanto, diferentemente dos governos anteriores, mas também como uma continuidade da escalada de sanções, Trump incluiu, pela primeira vez, o setor petrolífero na política de estrangulamento econômico do regime chavista, rompendo – ainda que parcialmente – com o descolamento entre os interesses econômico-comerciais e as desavenças político-diplomáticas.

Tais animosidades tiveram como origem uma série de mudanças vivenciadas internamente pela Venezuela desde 1999, mas, sobretudo, em decorrência dos processos que tiveram lugar a partir da ascensão de Nicolás Maduro, em 2013. Nossa hipótese é que essa sucessão de fatores domésticos e a interconexão do antichavismo com os interesses estadunidenses contribuíram ainda mais para que o relacionamento com a potência hemisférica fosse problemático. A partir de um recorte temporal de 20 anos (2001-2021), estruturamos o trabalho da seguinte forma: a primeira parte abarca um breve histórico que assinala o ponto no qual se encontravam as relações bilaterais no momento da ascensão de Trump; a segunda se trata de uma avaliação desses quatro anos, correlacionando dinâmicas internas e externas; e as considerações finais representam uma breve reflexão sobre os elementos determinantes nesse relacionamento.

Nossa metodologia se baseia em documentos e análises documentais realizadas por outrem que demonstram o crescente apoio dos Estados Unidos à oposição venezuelana; entrevistas realizadas com lideranças antichavistas radicadas nos Estados Unidos, que ocorreram ainda sob o governo de Trump, em 2017; informações extraídas de veículos de comunicação e bibliografia consolidada sobre a temática da relação bilateral, produzida essencialmente no Brasil e na América

Latina, mas também nos Estados Unidos. A escolha por essas fontes está relacionada com a premissa teórico-conceitual deste trabalho, que considera que a política dos EUA para a América Latina está baseada em uma tentativa de dominação político-ideológica em prol dos ideais da democracia liberal, por isso a proeminência de estudos e visões produzidos na região.

A relevância dessa temática é que, sendo o chavismo uma expressão imperfeita de questionamento à hegemonia estadunidense, houve o desencadeamento de um esforço contínuo de reversão do processo bolivariano por parte da diplomacia norte-americana de 2001 a 2021, o qual se deu, resumidamente, por meio do financiamento à oposição e do estrangulamento externo. Um dos resultados dessa estratégia foi o início de um fenômeno de “internacionalização” do antichavismo, inclusive em território estadunidense, cujo mapeamento consiste em um dos aspectos inéditos deste trabalho. Finalmente, esse balanço preliminar do relacionamento bilateral sob Trump abre espaço para que novos estudos e pesquisas possam ser realizados, no sentido de aprofundar a compreensão sobre o impacto das políticas dessa gestão sobre os rumos da Revolução Bolivariana na Venezuela.

O quadro geral das relações bilaterais com a Venezuela herdado por Donald Trump: um *continuum* de tensões (2001-2017)

Para compreender em que ponto estava o relacionamento político-diplomático entre os Estados Unidos e a Venezuela em 2017, quando Donald Trump assumiu a Presidência, é preciso fazer um resgate histórico-factual [1]. A partir de meados do século XX, essas relações foram caracterizadas pelo que Leonardo Valente (2012) chamou de “amigos sim, negócios à parte”, em que a proximidade cultural, ideacional e política com a potência hemisférica não significava submissão completa. Entretanto, foi com a ascensão de Hugo Chávez Frías ao poder, em 1999, e com a eleição de George W. Bush, no ano 2000, que uma espiral crescente de tensões passou a determinar essa interação.

O período de 2001 a 2008 demonstrou que as pretensões globais, hemisféricas e nacionais de EUA e Venezuela estavam explicitamente em rota de colisão. De um lado, a diplomacia norte-americana foi tomada por uma narrativa maniqueísta, em que aqueles que não estavam ao seu lado na luta contra o terror eram, necessariamente, seus inimigos, pertencendo, portanto, ao Eixo do Mal. Assim, tanto o mandatário venezuelano como outros líderes que criticavam as ações unilaterais realizadas no Oriente Médio eram vistos como uma ameaça. Do outro lado, o chavismo tentava concretizar uma política exterior não apenas mais autônoma, como abertamente confrontativa aos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que denunciava o apoio (muitas vezes financeiro) de agências do governo estadunidense à oposição venezuelana,

acusando-a de ser submissa aos interesses imperialistas (Pedroso, 2018).

Um dos resultados mais diretos dessa confrontação se deu pelo precedente aberto na Lei de Controle de Exportação de Armas que concedia autonomia ao presidente dos EUA para determinar e certificar perante o Congresso qual país não estaria colaborando com os esforços antiterroristas (U.S. Government Publishing Office, 2014). Bush decidiu incluir a Venezuela nesta lista de restrições e, por conseguinte, impulsionou a aproximação deste país com a Rússia para a modernização de seus equipamentos militares (Valente, 2012). Mais do que isso, porém, esse episódio revela uma dinâmica bilateral que se retroalimentava: a intensificação das tensões, causada por incidentes diplomáticos e/ou o uso de uma retórica mais agressiva; ações no sentido de isolar internacionalmente a Venezuela; Chávez se aproveitando das sanções informais para justificar seu discurso antiestadunidense e anti-imperialista (McCoy, 2011).

O exemplo acima ilustra que, além da disputa de narrativas, houve ações efetivas de ambos os lados que deterioraram a conexão diplomática entre eles, que, em mais de uma ocasião e por períodos prolongados, solicitaram o retorno dos embaixadores e mantiveram somente os encarregados de negócios nas respectivas capitais nacionais. De maneira resumida, as preocupações explícitas que motivavam essa postura por parte dos Estados Unidos eram o suposto apoio ao narcotráfico e ao regime cubano, a

liderança chavista na integração latino-americana e os laços crescentes com Rússia, China, Irã e outros Estados “delinquentes”. Já o contínuo financiamento aos setores oposicionistas e o acesso do Exército norte-americano às bases militares na Colômbia eram as principais fontes de receio do lado venezuelano (McCoy, 2011).

É importante destacar que uma série de eventos desestabilizadores que ocorreram na Venezuela entre 2002 e 2004 – incluindo uma tentativa de golpe de Estado, um boicote petrolífero e ataques a representações diplomáticas em Caracas – foram decisivos para a manutenção da desconfiança mútua. Em especial, como mencionado acima, o crescente suporte financeiro e logístico dado pela USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) e pela Fundação Nacional para a Democracia (em inglês, National Endowment for Democracy, NED) à oposição (ver Figura 1) serviu para corroborar a inimizade diplomática entre os países (Golinger, 2005, 2006).

Consultar Figura 1 – Fluxo de dólares estadunidenses na Venezuela durante a era Bush

A USAID é um dos braços mais visíveis da chamada ajuda externa provida oficialmente pelo governo dos Estados Unidos [2], nascida no contexto da Guerra Fria, ainda na Presidência do democrata John F. Kennedy (1961-1963), como uma

maneira mais eficiente de combate ao comunismo, no sentido de prover também auxílio frente às necessidades dos países mais vulneráveis. A agência, sobretudo a partir da gestão Bush, passou a concentrar boa parte dos programas de assistência ao exterior (Mateo, 2017). Nos documentos acessados e analisados por Golinger (2005, 2006), há a demonstração de que a USAID foi fundamental para o fortalecimento de associações civis e políticas que compunham o antichavismo (sobretudo as assinaladas na Figura 1, muitas das quais ainda ativas), o que também contribuiu para o estremecimento das relações entre os países.

Já a NED surgiu em 1983, portanto, durante o governo do republicano Ronald Reagan – responsável, dentre outras coisas, pelas intervenções na América Central [3]. Conforme documentação oficial, ela é uma instituição privada sem fins lucrativos [4] (National Endowment for Democracy, s/d, s/p), mas seu financiamento, além de ser aprovado pelo Congresso, advém de três associações. São elas a Smith Richardson Foundation, a John M. Olin Foundation e a Lynde and Harry Bradley Foundation [5] que, por sua vez, teriam contratos financeiros diretos com o governo norte-americano. Golinger (2005) sinaliza que: “a maioria das figuras históricas de ações clandestinas da CIA foi, em algum momento, membro do Conselho Administrativo, ou da direção da NED [...]”. (Golinger, 2005, p.294, tradução nossa).

É válido ressaltar também que, mesmo tendo sido criada em um contexto de maior intervencionismo norte-americano sobre a América Latina sob uma gestão republicana, a NED é o resultado de uma convergência entre os dois principais partidos estadunidenses, contando, portanto, com apoio democrata. O caráter “missionário” desta fundação reforça o traço catequético que os Estados Unidos teriam assumido, a partir do século XX, de acordo com Wallerstein (2007), no sentido de promoção da democracia liberal como um valor absoluto e inquestionável – uma premissa teórico-conceitual importante para o presente trabalho. Já Grandin (2006) ressalta que a América Latina nos anos Reagan foi o verdadeiro laboratório das experiências intervencionistas e imperialistas dos Estados Unidos, que tiveram como ápice a Doutrina Bush no Oriente Médio, após os ataques do 11 de setembro de 2001, e seguiram acontecendo na gestão seguinte.

As duas leituras acima explicitadas compõem o marco paradigmático sobre o qual estamos analisando a relação bilateral: o chavismo representou, ainda que de maneira imperfeita, uma confrontação aos interesses da hegemonia estadunidense, que, por sua vez, aliou-se ao antichavismo, com quem comungava do dogma da democracia liberal.

Assim, ativou-se a postura imperialista dos Estados Unidos no sentido de interferir na dinâmica política interna ao apoiar grupos ideologicamente

próximos aos seus ideais. Essas ações de apoio e de financiamento à oposição perpassaram as diferentes administrações e governos, ainda que cada qual tenha utilizado retóricas e táticas distintas.

Um dos efeitos da estreita ligação de Washington com organizações antichavistas foi a gênese do que chamamos de “internacionalização da oposição” na Venezuela, fenômeno ainda pouco estudado, mas que segue em constante expansão. Uma das pioneiras desse processo foi Maria Corina Machado, que além de ter sido parlamentar da Assembleia Nacional venezuelana, é a principal liderança do *Súmate*, organização civil criada em 2002 – mesmo ano do golpe de Estado contra Hugo Chávez – e que está mapeada na Figura 1 como uma das beneficiárias indiretas dos fundos da USAID. MCM, como é conhecida, não apenas apoiou esse golpe, como ainda foi recebida na Casa Branca pelo então presidente George W. Bush, em 2005, para denunciar a deterioração da democracia liberal em seu país.

Com a ascensão do democrata Barack Obama à Presidência em 2009, apesar das tentativas de mudança no tom das relações, o apoio financeiro, ideológico e logístico à oposição antichavista não foi alterado. Adicionalmente, como aponta Valente (2012), um padrão se estabeleceu na relação bilateral: mesmo em momentos de maior antagonismo diplomático e confrontações políticas, o fluxo comercial não somente se mantinha, como se intensificava. Isso revela, portanto, um descolamento entre a

esfera político-diplomática e os interesses econômicos mútuos, porém assimétricos, em torno do comércio petrolífero. Por isso, o jargão “inimigos sim, negócios a parte” expressa as contradições dessa relação bilateral a partir dos anos Bush filho, estendendo-se ao governo seguinte.

A era Obama (2009-2016) também foi marcada por acontecimentos que influenciaram a relação bilateral, quais sejam: a crise financeira nos Estados Unidos; variações significativas no preço do barril do petróleo, com quedas abruptas; novos desafios domésticos nos dois países, no que se refere à unificação do grupo de apoio dos governos em torno de uma agenda política e, por fim, a enfermidade que levaria à morte do presidente Hugo Chávez e a consequente transição política sob a liderança de Nicolás Maduro. Sob condições tão específicas e desafiadoras, as relações entre Venezuela e EUA durante o governo democrata davam a entender que haveria mudanças profundas que, todavia, não ocorreram (Pedroso, 2018).

Como mencionado acima, houve, em 2009, uma forte queda no preço do petróleo, que passou de US\$ 140 o barril para US\$ 60, tendo um grande impacto na Venezuela (Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2018).

Isso porque o produto tem papel estruturante na economia e na política venezuelana desde meados do século XX, sendo o principal componente do orçamento público (Barros, 2007). Essa baixa

comprometeu o Produto Interno Bruto (PIB) e as receitas governamentais, além de acentuar os problemas macroeconômicos já existentes, sobretudo a inflação. Com isso, deu ainda mais munção ao antichavismo, que dava mostras de fortalecimento, após sucessivas derrotas eleitorais (Valente, 2012).

Assim, diante dessa conjuntura, nas eleições parlamentares de 2010, a oposição conseguiu conquistar cerca de 40% das cadeiras da Assembleia Nacional – feito inédito até aquele momento. Allard e Golinger (2009) revelam que houve um aumento de 12% dos recursos da USAID e do Departamento de Estado em 2010, dos quais US\$ 3 milhões teriam ido para um fundo da Organização dos Estados Americanos (OEA) destinado para a consolidação da democracia representativa na Bolívia, no Equador, na Nicarágua e na Venezuela. Ainda que não seja possível estabelecer uma correlação direta entre esses dois fatos, as disputas retóricas acerca da natureza democrática (ou não) do sistema político venezuelano entre Estados Unidos e Venezuela marcaram a era Obama e serviram como propulsão para o antichavismo.

Tanto o breve abalo econômico de 2009 como as eleições parlamentares de 2010 foram um preâmbulo do que estava por vir na nova década do século XXI para a Venezuela: uma profunda crise econômica, social, política e migratória e a maior derrota eleitoral do

chavismo, que perdeu a maioria das cadeiras para a oposição em 2015, já no final do segundo mandato de Obama. Para compreender a dimensão desses prenúncios, é preciso revisitar o início da severa crise que acometeu o país latino-americano desde então, que coincidiu com a transição política pela qual o país passou alguns anos antes, quando Chávez faleceu.

Novamente, o aprofundamento da crise econômica teve como estopim a queda do preço do petróleo, principal produto de exportação do país. Apesar de ter sido beneficiário da maior bonança petroleira da história, quando o valor do barril superava os US\$ 100, o chavismo também assistiu ao ocaso desse *boom* e tem sido responsabilizado pela má gestão desses recursos no momento da alta. A queda foi tão abrupta que, entre 2014 e 2015, o barril chegou a ser precificado em US\$ 23 e teve impacto direto sobre o orçamento público do país (Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2018).

Conforme descrevem Guevara Martinez et al (2018, p.120):

Diante da crise econômica, o Estado [venezuelano] se viu sem divisas para importar itens de primeira necessidade, como alimentos e remédios. Adicionalmente, com um câmbio fixo supervalorizado criou-se um mercado paralelo de dólares que dificultou ainda mais a situação. Por fim, o contrabando ilegal de toneladas de alimentos e remédios, que saíam da Venezuela para serem revendidos a preços até oito vezes maiores aos venezuelanos na Colômbia

aprofundou ainda mais a situação de escassez. Com isso, os índices sociais decaíram de tal forma que voltaram aos parâmetros de antes do chavismo.

Paralelamente a esse processo de deterioração econômica e social, a polarização política no país foi ganhando contornos mais dramáticos, o que prejudicou ainda mais a busca por saídas da crise material. No final de 2012, já bastante enfermo, Chávez concorreu ao seu último pleito, que foi marcado pela menor diferença entre ele (que foi reeleito) e a oposição, representada por Henrique Capriles, do Partido *Primero Justicia* (agremiação beneficiária indireta dos fundos da NED, conforme Figura 1). Meses depois, a morte do líder bolivariano obrigou o país a realizar novas eleições presidenciais. Mais uma vez, Capriles apareceu capitaneando a oposição, enquanto Nicolás Maduro representava o governo. Apesar da enorme comoção que o desaparecimento físico de sua liderança-mor despertou, o chavismo teve um desempenho ainda pior e obteve uma vantagem de cerca de 1% dos votos frente a seu adversário (Consejo Nacional Electoral, 2012, 2013).

Uma leitura possível é que, em termos eleitorais, o antichavismo se fortaleceu ao longo dos governos de Barack Obama, adotando a estratégia de unificar a candidatura em torno de um nome mais jovem e aberto a conciliar pautas sociais com mudanças econômicas. Outro aspecto importante é que o fluxo de financiamento à oposição via USAID, NED, entre outras agências ligadas ao

poder bipartidário nos EUA, que teve um aumento expressivo a partir da Era Bush, parecia estar mostrando eficácia no sentido de construir uma alternativa política ao chavismo que fosse mais alinhada aos interesses norte-americanos. Sobre esse último aspecto, Allard e Golinger (2009, p.43) reconheciam que o aumento da representatividade da oposição nas eleições podia estar relacionado, também, a problemas como ineficiência e corrupção. Acreditavam, porém, que resultados menos favoráveis ao governo venezuelano já eram uma causalidade do contínuo investimento estadunidense em campanhas políticas da oposição.

Ainda que tal correlação seja difícil de ser provada com os elementos documentais disponíveis, o fato é que a quase vitória presidencial em 2013 fez com que a oposição considerada moderada, ou seja, que ainda participava dos processos eleitorais, iniciasse um movimento que abriu espaço para a violência política. A não aceitação imediata do resultado por parte de Capriles, uma liderança que buscou construir uma imagem de moderação, inflamou a ala mais “radical” do antichavismo, capitaneada por Maria Corina Machado (*Súmate*) e por Leopoldo López (*ex-Primero Justicia*, apoiador do golpe de 2002 e fundador do partido *Voluntad Popular*), a incitar diversas manifestações e “*guarimbas*” (emboscadas) contra o governo e seus apoiadores. O ápice desses conflitos ocorreu ao longo de 2014, em que

dezenas de pessoas morreram e muitas outras foram encarceradas e, supostamente, torturadas por forças policiais (Briceño Montesinos, 2014; Guevara Martinez et al, 2018).

A repressão do bolivarianismo, agora sob a batuta de Maduro, reacendeu as críticas que boa parte da comunidade internacional e, sobretudo os EUA, faziam ao caráter autoritário do regime venezuelano. Portanto, a repercussão internacional desses acontecimentos fez com que denúncias de violações sistemáticas aos Direitos Humanos surgissem em diferentes âmbitos do sistema internacional, sobretudo na OEA, âmbito no qual Washington exerce, historicamente, pressão sobre seus aliados na América Latina. Vale notar que muitas das denúncias contra a Venezuela eram advindas justamente da diplomacia norte-americana, mas também de organizações e institutos presentes em seu território – muitos dos quais financiados pela USAID e pela NED.

A intensificação da condenação da Venezuela frente à opinião pública internacional ocorreu também por conta de um dos efeitos mais visíveis (e inéditos na história do país) da crise econômica: a chamada diáspora venezuelana. Ainda sob as Presidências de Hugo Chávez, os venezuelanos que saíam do país eram não apenas numericamente pouco expressivos, como, em geral, consistiam em cidadãos fortemente opositores ao bolivarianismo. Já o cenário dessa emigração sob a gestão de Maduro apresenta outras características:

muitas das pessoas que deixavam a Venezuela o faziam pela falta de condições materiais e pelo temor gerado pela insegurança econômica, política e em termos de criminalidade (Vargas Ribas, 2017). A partir da crescente fuga de venezuelanos de seu país de origem, acrescentou-se outra camada às crises econômica, política e social: a humanitária.

É nesse contexto de maior conflitividade política e de enfraquecimento econômico da Venezuela que os primeiros imigrantes da era Chávez, que divergiam de forma profunda das diretrizes do líder bolivariano, passaram a se organizar politicamente. Como já mencionamos, tem início, ainda sob Bush, mas com uma ampliação de ações durante a era Obama, a internacionalização do antichavismo, que consiste na atuação de lideranças opositoras em diferentes instâncias e fóruns multilaterais. Sobre isso, Guevara Martinez e Pedroso (2016, p. 112) descrevem que:

A oposição venezuelana, sobretudo a partir de 2013, passou a ocupar espaços em arenas internacionais para fazer frente à diplomacia oficial do governo, que por estar a cargo do poder Executivo, detém a prerrogativa sobre o exercício da política externa. Nesse sentido, a opositora Maria Corina Machado protagonizou a tentativa de ocupar o assento do Panamá no conselho permanente da Organização de Estados Americanos em março de 2014. Esse intento não obteve êxito, pois a Venezuela conseguiu vetar a participação de Machado

com o auxílio dos votos de países caribenhos e outros aliados regionais.

Naquele mesmo ano e impulsionada ainda pelo objetivo de detratar o regime bolivariano, Machado foi à comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado brasileiro. No seu retorno ao país, a então parlamentar teve seu mandato cassado. Ainda no bojo da repressão aos protestos de 2014 contra o governo, em que Leopoldo López foi condenado pela Justiça e se tornou mais uma liderança política encarcerada, sua esposa, Lilian Tintori (também apoiada e encorajada por Maria Corina Machado), tornou-se mais uma porta-voz internacional dos abusos cometidos na Venezuela. Desde então, ela percorreu diferentes países [6], visitando parlamentos, universidades, organizações, entre outros, buscando construir uma base de apoio e de solidariedade da comunidade internacional para obter a soltura de seu companheiro [7].

Ainda que esse tipo de atuação internacional do antichavismo tenha sido relevante para reforçar o posicionamento de Washington frente ao governo venezuelano, sobretudo no âmbito multilateral, é a crescente articulação política em território norte-americano que tem sido crescentemente importante para pressionar os Estados Unidos internamente. Vale notar que o surgimento de grupos de pressão composto por venezuelanos críticos a Maduro tem ocorrido em muitos países. É nos EUA, porém, que eles têm tido maior espaço e condições de

interlocução com a comunidade local e sua respectiva representação legislativa. O Quadro 1 é um mapeamento sintético, resultado de pesquisa de campo realizada nos Estados Unidos, das principais associações e organizações venezuelanas, tendo em vista o tempo de atuação, o grau de formalização e o alcance de suas atividades em termos quantitativos (número de pessoas atendidas) e qualitativos (reconhecimento público, exposição midiática, premiações e proximidade com parlamentares).

Quadro 1 – Organizações venezuelanas nos Estados Unidos

Como elencado acima, as organizações que funcionam como um braço do antichavismo no exterior e, mais especificamente, em território estadunidense, têm diferentes propósitos e atuações, porém todas se articulam em forma de rede, com vistas a se configurarem como um *lobby* político. Uma ilustração dessa aspiração foi obtida em entrevista com José Colina, em 2017, presidente da VEPPEX e importante liderança antichavista em Miami:

Bom, temos feito de tudo, imagina que freamos o lobby internacional que Hugo Chávez vinha fazendo. Hugo Chávez fazia um esforço para dizer que havia democracia na Venezuela, nós dizemos e temos nos movido internacionalmente para que se deem conta de que não existe uma democracia, mas sim uma tirania, uma

ditadura que viola os Direitos Humanos [...] Diante do bloqueio informativo que existe na Venezuela, onde não há nenhum tipo de informação que comunique aos venezuelanos e ao mundo inteiro o que está ocorrendo, nos convertemos em uma caixa de ressonância que expõe realmente quais são as atrocidades que estão sendo cometidas contra o povo venezuelano, que é um trabalho que temos feito os que estamos fora, temos buscado o apoio internacional, que a OEA tenha essa postura, que os congressistas tenham essa postura, que os governos tenham essa postura (Colina, 2017, p. 16-17, tradução livre e grifos nossos).

Outra informação interessante é que a concentração de muitas dessas organizações na Flórida não é casual: além de ser um estado com fortes raízes latinas, é também o local onde mais prosperou o já consolidado *lobby* cubano-americano antichavista. Também em entrevistas, alguns dos líderes dessas organizações venezuelanas revelaram que tinham não só vínculos de cooperação com os cubanos, mas também com congressistas ligados a essa pauta como os senadores Marco Rúbio e Bill Nelson e os deputados Mario Diaz-Balart e Bob Menendez (Andrade, 2017; Camero Reno, 2017; Colina, 2017). Alguns desses venezuelanos, inclusive, já atuavam como detratores do regime venezuelano desde a época de Hugo Chávez e afirmaram que colaboraram com o governo estadunidense e com

agências como a CIA. Um dos exemplos é Norma Camero Reno (2017), líder do MOVE, eleita a “latina do ano” nos Estados Unidos em 2016, que em entrevista realizada na cidade de Tampa (Flórida) confidenciou:

A primeira vez que Hugo Chávez ganhou na Venezuela, massivamente, [...] pelo menos 50% ou mais votaram por ele [...], porque o viram como o Messias, o Salvador. A segunda vez, voltaram a votar por Chávez para dar-lhe outra oportunidade. Depois disso, os comunistas são muito inteligentes, eles têm um padrão, eles têm um plano, né? (sic) [...] Eles sabem que o povo vai perdoar-lhes duas ou três vezes, mas depois vai castigar-lhes. Então, o que Hugo Chávez fez, muito inteligentemente, com Fidel Castro: decidiram comprar as máquinas de Smartmatic, com as quais se fazem as votações. Eles compraram as máquinas e compraram o software. Havia um escritório em Miami, eu digo porque trabalhei com o Ministério de... com a CIA e com o Departamento de Estado, por um ano estive com eles, voluntariamente. [...] É com esse software que se determina uma eleição (Camero Reno, 2017, tradução livre e grifos nossos).

Para esse setor antichavista radicado nos EUA, a origem dos problemas venezuelanos está em sua aliança com Cuba. Coincidentemente, o final do mandato de Barack Obama foi marcado por duas ações impactantes frente aos regimes cubano e venezuelano. No primeiro caso, o presidente norte-

americano tornou pública uma ação de reaproximação diplomática com a ilha comandada por Raúl Castro, apresentando-a como uma grande renovação nas relações hemisféricas, pois era um passo no caminho de abandonar uma política que estava em vigor desde a Guerra Fria. Embora não tenha podido reverter o embargo econômico, que desde Bill Clinton tinha-se convertido em uma lei e, portanto, necessitaria de aprovação no Congresso para ser desfeita, o gesto representou uma afronta direta a muitos desses *lobbies* cubanos consolidados nos Estados Unidos (Guevara Martinez, 2019).

Por sua vez, a postura de Obama frente ao regime chavista foi em outra direção, a partir da declaração de que a Venezuela seria uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos. Sem entrar no mérito das múltiplas motivações do democrata para a reaproximação com Cuba, o fato é que a estreita cooperação entre os regimes chavista e castrista ficou estremecida, sobretudo, em um contexto de piora econômica da Venezuela, que havia contribuído fortemente para o reestabelecimento da ilha após o período especial, nos anos 1990 (Pedroso, 2018). De todo modo, para os grupos venezuelanos nos EUA essa ação não teria sido suficiente para enquadrar e enfraquecer o governo de Nicolás Maduro.

O que chama a atenção na análise desse duplo direcionamento para os dois focos de resistência do imperialismo estadunidense na América Latina é que ele ocorreu nos momentos finais do segundo

Mandato de Obama, porém, com a Venezuela se deu de maneira unilateral, enquanto com Cuba houve negociações (secretas), mas bilaterais. Ademais, essa declaração de emergência sobre o regime venezuelano teve um efeito concreto, pois levou ao aprofundamento das primeiras sanções informais, impostas por Bush, que passaram a ser focadas em funcionários do governo Maduro envolvidos em corrupção e violação aos Direitos Humanos (BBC Mundo, 2015).

Tendo em vista essa nova tentativa de estrangulamento internacional do regime venezuelano, Nicolás Maduro teceu fortes críticas a Obama, que teria deixado de ser uma grande esperança para se converter em uma grande decepção e no inimigo mais nefasto que a Venezuela já tinha enfrentado até aquele momento (García Marco, 2017). Para além das denúncias de interferência interna, o líder venezuelano também culpabilizou o mandatário norte-americano por três golpes de Estado na América Latina (Honduras, Bolívia e Brasil) e chegou a declarar que Donald Trump não seria pior que seu antecessor. Finalmente, criticou a “campanha de ódio” direcionada contra o republicano durante a campanha eleitoral e esperava que o direcionamento dos Estados Unidos para a região mudasse (para melhor). O que poderia ser lido como um esboço de um elogio ao novo presidente estadunidense deve ser analisado sob o contexto de agravamento da crise econômica, política-institucional e social na Venezuela.

Para concluir, mesmo aumentando o grau de animosidade político-diplomática frente ao regime venezuelano, as sanções econômicas legadas por Obama à administração Trump não visavam a atingir o ponto nevrálgico do fluxo comercial entre eles, ou seja, o setor petrolífero. Essa pauta, inclusive, estava presente nas reivindicações das organizações venezuelanas nos Estados Unidos, que pediam o boicote da rede de postos de gasolina Citgo, pertencente à estatal de petróleo venezuelana PDVSA (Camero Reno, 2017; Colina, 2017). De todo modo, o novo governo republicano recebeu uma já esgarçada ponte diplomática, que atingiu níveis ainda mais descendentes nos meses seguintes e com maior atuação do antichavismo interna e externamente, como veremos na próxima seção.

A relação bilateral na era Trump (2017-2021): entre ameaças unilaterais e a sistematização das sanções

Em termos gerais de política externa, o magnata republicano convocou alguns nomes que, em maior ou menor grau, contribuíram para a sequência de enquadramentos unilaterais sofrida pela Venezuela nesse período. Ainda que no decorrer de seu mandato alguns deles tenham sido defenestrados, o que nos interessa para este estudo é que o retorno de um pensamento conservador, anticomunista e

maniqueísta na agenda externa de Trump teve como protagonistas figuras como: Rex Tillerson (primeiro secretário de Estado, foi presidente da Exxon Mobil quando se opôs à nacionalização do setor realizada por Chávez em 2007); Mike Pompeo (secretário de Estado que completou o mandato de Trump e foi diretor da CIA); John Bolton (conselheiro de Segurança Nacional até 2019, diplomata e ex-militar, foi um dos maiores expoentes do nacionalismo intervencionista neoconservador da gestão republicana) e Elliot Abrams (ocupou um novo posto na diplomacia estadunidense, que foi o de representante especial para a Venezuela, era também um importante neoconservador que já havia servido aos governos de Reagan e Bush filho).

Tendo em vista essa configuração de lideranças do governo Trump, outro ponto de interconexão entre os ideais conservadores da diplomacia estadunidense, que remetiam a uma lógica de Guerra Fria, e o antichavismo foi o voto de confiança que Trump recebeu de muitos cidadãos de origem cubana e venezuelana. O apoio desses grupos, desde campanha eleitoral, estava baseado no descontentamento tanto com a reaproximação diplomática com Cuba como com o manejo da política exterior até então para a Venezuela, no sentido de ter sido insuficiente para derrocar o chavismo. Esse fator contribuiu para sua vitória na Flórida e gerou expectativas por parte desse eleitorado e, conseqüentemente, nas organizações políticas de que mudanças seriam feitas no trato com o governo de Maduro.

Para completar esse quadro, já em seu primeiro ano de governo, houve um crescimento exponencial da entrada de imigrantes venezuelanos em território norte-americano e em outras partes do continente [8]. O aumento do fluxo migratório nesse período denota a piora da situação doméstica venezuelana. Segundo o Banco Central da Venezuela (2021), a contração do Produto Interno Bruto foi de -6,2% em 2015, -17% em 2016, -15,7% em 2017 e -19,6% em 2018 (último dado oficial divulgado desde então). As cifras oficiais do governo de Maduro, reproduzidas pela Organização Internacional para as Migrações (2021), dão conta de que, até 2019, o total de cidadãos que deixou o país foi de 4,5 milhões. Vargas Ribas (2017) aponta, porém, para a discrepância dessas estatísticas, a depender da fonte que as organiza e sistematiza. Ainda assim, não há dúvidas de que houve uma elevação na quantidade de pessoas que precisaram deixar a Venezuela por conta, sobretudo, das dificuldades materiais.

Como vimos anteriormente, esse processo de crise econômica veio acompanhado também de uma escalada de polarização política, que desde 2016 se caracterizou por um enfrentamento entre os poderes constitucionais. Com o domínio da oposição sobre o Legislativo, obtido em eleições parlamentares no final de 2015, o embate institucional dificultou a resolução da questão econômica. Por conta dessa combinação conjuntural – expectativa de estrangulamento do regime chavista por parte dos

venezuelanos nos Estados Unidos, o crescimento do número de imigrantes e o declínio político-econômico da Venezuela –, o governo Trump retomou a política de sanções financeiras contra funcionários do regime chavista já em 2017, atingindo mais especificamente a alta cúpula governamental, e as acusações de ligação com o narcotráfico direcionadas ao próprio presidente Nicolás Maduro e sua família (Guevara Martinez, 2018; U.S. Department of the Treasury, 2021).

Assim como na era Reagan, em que a retórica anticomunista da Guerra Fria foi retomada, e na era Bush, em que a “diplomacia do microfone” [9] contra a Venezuela teve vez, Trump e sua *entourage* neoconservadora se aproveitaram desse caldo para acusar o país latino-americano de transformar o país em um “narco” Estado, violar os Direitos Humanos de seus cidadãos e promover uma política antidemocrática. As críticas se tornaram ainda mais contundentes quando, ainda em 2017, Maduro convocou uma Assembleia Nacional Constituinte como estratégia para minar o poder do Legislativo. Foi justamente nesse contexto que as primeiras sanções financeiras foram publicadas (U.S. Department of the Treasury, 2021).

A manobra chavista de compor uma Assembleia com plenos poderes provocou uma resposta que articulou o antichavismo interna e externamente, por meio de uma consulta não oficial à população. A ideia desse plebiscito,

que ocorreu duas semanas antes da eleição oficial para a Assembleia Constituinte, era demonstrar que o povo venezuelano (dentro e fora do país) não corroborava a atitude de Maduro. O resultado desse esforço foi o voto de 7 milhões de venezuelanos, de diferentes localidades pelo mundo, contra a iniciativa do governo (Pedroso, 2017). No entanto, até por não ter ocorrido dentro da legalidade, esse pleito não impediu que a Assembleia Nacional Constituinte fosse escolhida por, aproximadamente, 8 milhões de eleitores venezuelanos (Consejo Nacional Electoral, 2017).

Internacionalmente, a idoneidade do processo oficial de composição da Assembleia Nacional Constituinte venezuelana foi fortemente questionada e levou à formação de um grupo intergovernamental, sediado em Lima, composto por países americanos como Argentina, Brasil, Canadá, Colômbia, Chile, México, Panamá, Peru, entre outros (Rossi, 2019). Donald Trump, por sua vez, declarou que a “solução militar” para o problema hemisférico que a Venezuela representava não estava descartada – fala que se deu no contexto de tomada de posse dos constituintes (Ellsworth; Taj, 2017).

Mesmo sem ter concretizado a ameaça de empenho de forças militares contra a Venezuela, a repercussão regional, inclusive entre os membros do Grupo de Lima, não foi positiva, e Trump se reuniu com os então mandatários de Brasil, Colômbia e Panamá, durante a Assembleia Geral

das Nações Unidas de 2017, para amenizar o tom e discutir a crise do país caribenho em outros termos. Enquanto isso, para a audiência interna composta pelas organizações antichavistas dos Estados Unidos, o vice-presidente Mike Pence reiterou o apoio do governo à luta pela “liberdade” do povo venezuelano (El Nacional, 2017).

Outro aspecto que impactou a relação bilateral nos primeiros momentos de interação entre os governos de Trump e Maduro foi a barreira migratória aos Estados Unidos (Mason; Stewart, 2017). Essa política gerou uma posição contraditória por parte das organizações venezuelanas: se, por um lado, elas atuavam no sentido de auxiliar essas populações na chegada ao território norte-americano, por entenderem que são vítimas de um regime autoritário e comunista, por outro, suas respectivas lideranças não deixaram de manifestar publicamente seu respaldo à gestão republicana (Colina, 2017; Camero Reno, 2017; Andrade, 2017; Washington Post, 2017).

De todo modo, a despeito de uma ameaça mais séria de uso da força, até esse momento Trump manteve uma política de sanções econômico-financeiras motivadas por questões políticas, mas sem resvalar no comércio, ou no setor petrolífero. Portanto, a ideia de “inimigos sim, negócios à parte” seguia valendo.

Tal apreciação está baseada em que: i) até o momento [dezembro de 2017] somente a Flórida declarou que não investiria ou faria negócios com a Venezuela, graças à pressão da

comunidade que ali reside e ao cálculo eleitoral do governador republicano Rick Scott; ii) a hipótese de um embargo econômico, como ocorreu em Cuba, ainda não foi defendida pelo governo; iii) a questão energética é estratégica e central para a potência norte-americana (Guevara Martinez et al, 2018, p. 123).

Em 2018, no imediato pós-reeleição de Maduro e consequente contestação dos resultados pela oposição, os EUA voltaram a impor bloqueios financeiros. Desta vez, por meio de uma ordem executiva, Trump solicitava ao país latino-americano que reestabelecesse a democracia, as eleições livres e libertasse os presos políticos. De acordo com o documento oficial, os cidadãos estadunidenses estavam banidos de negociar títulos de dívida venezuelana, ou qualquer outro ativo, incluindo o petro, criptomoeda lançada pelo Banco Central da Venezuela para tentar contornar as distorções cambiais do mercado interno e externo. Isso significava que inclusive o setor petrolífero, representado pela estatal de petróleo, PDVSA, seria afetado (U.S. Department of the Treasury, 2018).

No decorrer de 2018, 2019 e 2020, outras sanções **[10]** nesse sentido foram tomadas pelo governo de Donald Trump, demonstrando um movimento no qual, paulatinamente, esse mecanismo deixava de ser exclusivamente direcionado para a cúpula do governo de Maduro para impactar também setores econômicos do país. Mesmo que a crise econômica venezuelana não tenha como origem essas ações unilaterais dos

Estados Unidos, a imposição dessas barreiras dificultou, ainda mais, a saída dessa situação e atingiu a população, que seguia sendo o elo mais vulnerável desse cabo de guerra.

Um dos combustíveis para que essa estratégia fosse utilizada pela diplomacia estadunidense, assim como em momentos anteriores, foi a própria dinâmica do processo político venezuelano. A reeleição de Maduro, em contexto tão desfavorável internamente, apenas reforçou a narrativa oposicionista de que o processo eleitoral do país estava viciado e não seria confiável. Paradoxalmente, quando essa mesma oposição conquistou a maioria das cadeiras do parlamento, tal acusação inexistiu no debate público. De todo modo, o controle sobre o Legislativo permitiu-lhe promover uma manobra, ancorada no artigo 233 da Constituição do país:

Serão faltas absolutas do Presidente ou Presidenta da República: sua morte, sua renúncia, sua destituição decretada por sentença do Tribunal Supremo de Justiça; sua incapacidade física, ou mental, permanente certificada por uma junta médica designada pelo Tribunal Supremo de Justiça com aprovação da Assembleia Nacional; ou *abandono do cargo, declarado como tal pela Assembleia Nacional*, assim como a revogação popular de seu mandato.

No caso da falta absoluta do Presidente eleito ou Presidenta eleita antes de tomar posse, *será realizada uma nova eleição universal, direta e secreta dentro dos próximos trinta dias*

corridos. Enquanto se elege e toma posse o novo Presidente ou a Nova Presidenta, a Presidência da República ficará a cargo do Presidente ou Presidenta da Assembleia Nacional (Republica Bolivariana de Venezuela, 1999, art. 233, p.274-275, tradução livre e grifos nossos).

A interpretação dos parlamentares oposicionistas foi que, por não ter sido uma eleição livre e justa, Maduro seria um “usurpador” do poder e, portanto, não estaria apto a tomar posse em 2019. Contudo, por terem somente o controle sobre o Legislativo, a possibilidade de questionar a legitimidade desse novo mandato residia apenas no item sublinhado do artigo, ou seja, considerar que o presidente abandonou o cargo. Assim, a Assembleia Nacional se apoiou no argumento de que, por não ter garantido os direitos e liberdades dos cidadãos venezuelanos, segundo artigo 232 da Constituição (Republica Bolivariana de Venezuelana, 1999, art. 233, p.274), a situação do país configuraria, de fato, um abandono de funções.

Sendo assim, em 2019, o recém-eleito presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, autoproclamou-se presidente interino da República e, rapidamente, conquistou apoio de boa parte da comunidade internacional, incluindo o Grupo de Lima e o governo de Trump. A partir de então, o acirramento político que tinha sido atenuado por ações mais duras de Maduro ao longo de 2017, voltou a

inflamar as ruas do país, a colocar a Venezuela na pauta da agenda internacional e a suscitar novas punições unilaterais por parte dos Estados Unidos (Herrero; Casey, 2019; U.S. Department of the Treasury, 2021).

Em termos da política exterior dos EUA para a Venezuela, percebe-se, mais uma vez, a combinação de dois aspectos: ações unilaterais, em forma de sanções econômicas e financeiras, e declarações de repúdio da alta cúpula do governo estadunidense, integradas a uma ação diplomática de isolamento do regime chavista, em especial no sistema interamericano, representado pela OEA. Isto é, uma estratégia de criar obstáculos materiais e de financiamento às políticas de Maduro e, ao mesmo tempo, de fechar as vias diplomáticas no âmbito bilateral e multilateral.

Outro aspecto dessa dinâmica tem relação com a internacionalização das ações antichavistas nos espaços multilaterais. Se, ainda durante a gestão Obama, foi possível impedir essas tentativas de infiltração da oposição em esferas oficiais de representação diplomática, com Trump, especialmente após o reconhecimento da legitimidade de Juan Guaidó, essa barreira foi rompida. Embora a oposição já tivesse o apoio estadunidense há muitos anos, o tratamento como liderança oficial do país ocorreu somente a partir dessa manobra e transbordou para outros atores importantes do sistema internacional, conforme Mapa 1:

Mapa 1 – Qual a posição dos países

frente à situação política venezuelana?

A análise do mapa revela a complexidade que o tema da crise da Venezuela ganhou, expressando sua relevância como um dos elementos que compõem o xadrez geopolítico mundial. Tal divisão, embora não seja o foco deste trabalho, reflete que esse tema conseguiu aglutinar boa parte do mundo Ocidental em torno de uma posição crítica ao chavismo e, portanto, alinhada à política exterior dos Estados Unidos. Chama a atenção, principalmente, a posição geral da América Latina, que naquele contexto estava entrando em uma fase político-ideológica mais próxima de alguns ideais conservadores, dos quais Trump também compartilhava.

A despeito de não haver um alinhamento automático da América Latina à política exterior de Donald Trump, mesmo entre os líderes ideologicamente mais próximos a ele, o acirramento da disputa de poder na Venezuela a partir de 2019 gerou um relativo consenso sobre o tamanho do problema que o governo Maduro representava para o hemisfério. Nesse sentido, a fronteira do país com Colômbia e Brasil ganhou centralidade, pelas dinâmicas migratórias, pela pressão exercida por Guaidó naquele território, bem como pelas consequentes tensões geradas a partir desses dois movimentos.

O exemplo mais explícito desse enquadramento ocorreu no auge da capacidade de mobilização popular de Guaidó, ainda no começo de 2019, em que houve a tentativa de fazer entrar

ajuda humanitária na Venezuela, via Colômbia e Brasil. O relativo fracasso dessa ação – já que, na prática, Maduro ainda era a liderança com poder sobre as fronteiras e as Forças Armadas –, juntamente com outras derrotas políticas sofridas por Guaidó no âmbito interno, foi fazendo com que, progressivamente, seu apoio internacional começasse a ser questionado, mas sem que isso significasse um abalo no apoio diplomático de Trump, de seu vice Mike Pence e do secretário de Estado Mike Pompeo (Colombo, 2019).

Com o esvaziamento das possibilidades de Guaidó exercer o poder de fato na Venezuela – pela via da pressão internacional e diplomática, ou mesmo por uma sublevação military [11] – novamente a oposição, sob sua liderança, parece [12] ter apostado em uma ruptura violenta e não institucional. Um sinal que pode estar relacionado a essa escolha foi a Operação Gideón, ocorrida em maio de 2020, quando o presidente interino já não gozava de tanto prestígio interna e externamente. Segundo reportagem de Pressly (2020), Guaidó teria firmado um contrato com a empresa de segurança Silvercorp (estadunidense) para que sequestrasse Nicolás Maduro e o mandasse para os Estados Unidos, onde ele já havia sido acusado de narcotráfico [13].

A estapafúrdia Operação Gideón, desarticulada em maio de 2020 por forças leais a Maduro, foi uma combinação fracassada, mas interessante. Isso porque mesclava a

articulação de uma resistência armada ao regime, cujo acampamento e base de treinos estavam localizados na Colômbia, com a participação de uma companhia privada. Se, durante o século XX, a primeira estratégia foi a mais utilizada por governos estadunidenses na intenção de desferir golpes políticos na América Latina (Nicarágua talvez seja o caso mais evidente), no século XXI, ela foi repaginada, com a participação de atores não-estatais oriundos justamente das intervenções dos EUA no Oriente Médio, como é o caso da Silvercorp (Pedroso, 2020, s/p).

Com essa ilustração, há indicações de que uma estratégia mista estava em curso – e aqui estamos ainda no campo das hipóteses, uma vez que a participação oficial do governo norte-americano na Operação Gideón não tem comprovação até o momento. É possível supor, no entanto, que a aliança explícita com o antichavismo também poderia coexistir com outros tipos de suporte (inclusive em termos de treinamento militar) com a chamada “resistência”, tanto em território venezuelano, como na região fronteiriça. Como destaca Grandin (2006), isso não seria uma completa novidade, tendo em vista o histórico de intervencionismo estadunidense na América Latina da era Reagan. A implicação do líder bolivariano com o narcotráfico também remete a posicionamentos dos Estados Unidos que perpassam o final da gestão Clinton (1993-2001) e os anos de governo de Bush filho. O elemento

“inovador” seria o papel das empresas privadas de segurança, que ganharam protagonismo no contexto das operações militares no Oriente Médio, no bojo da Doutrina Bush.

O último aspecto a ser analisado na relação bilateral na era Trump envolve a questão econômico-comercial. Como já assinalado, a política de sanções aplicadas entre 2017 e 2021 representa uma continuidade da abordagem adotada mais timidamente por Bush e, depois, de maneira mais incisiva por Obama. Com a inclusão dos ativos da PDVSA e de outros setores, atores e empresas ligados ao petróleo, se poderia supor que o comércio entre os países foi prejudicado de maneira expressiva ou, até mesmo, que a China poderia ter suplantado a primazia dos Estados Unidos como principal parceiro comercial da Venezuela. Ou seja, o padrão de “inimigos sim, negócios à parte” poderia ter sido, finalmente, rompido para “inimigos sim, nos negócios também”.

As estatísticas comerciais organizadas pelo Observatório de Complexidade Econômica do MIT (OEC) mostram que, nos anos de 2017 e 2018, os Estados Unidos continuaram como principais parceiros comerciais da Venezuela nas duas pontas: importação e exportação. Os produtos que lideram esse fluxo comercial são, do lado venezuelano, petróleo cru, e do estadunidense, petróleo refinado. É por conta disso que a dependência mútua nesse campo é desigual, uma vez que o país latino-americano exporta o petróleo em seu estado mais bruto, portanto, sem o valor

agregado que o refino acrescenta à sua utilização em larga escala. Esse processo petroquímico ocorre majoritariamente em refinarias norte-americanas, que compram o petróleo cru e o revendem, já refinado, com um valor maior no mercado (The Observatory of Economic Complexity, 2021).

Somente em 2019, que é o último ano com registro consolidado do comércio exterior, que a China passa a ocupar o lugar de maior importadora da Venezuela (27,6%), com os Estados Unidos na segunda posição (22%) – uma diferença não muito expressiva. Outra mudança se deu no quesito exportação, essa sim mais significativa, em que a Índia se tornou a maior compradora (33,8%), a China em segundo lugar (28,4%) e, na terceira posição, surgem os Estados Unidos (12,4%) (The Observatory of Economic Complexity, 2021).

Os números do comércio bilateral mostram, em alguma medida, o impacto das sanções e dos bloqueios econômicos impostos unilateralmente pelos Estados Unidos à Venezuela. Mesmo assim, é preciso seguir observando esse processo, sobretudo no contexto da derrota eleitoral do trumpismo e da ascensão do democrata Joe Biden, em 2021. De todo modo, seria precipitado afirmar categoricamente uma ruptura no padrão “inimigos sim, negócios à parte”, pois a potência hemisférica ainda figura entre os parceiros comerciais mais relevantes do país latino-americano. O que pode, sim, ser apontado é que a dependência assimétrica dessa parceria tem sido muito mais prejudicial ao elo mais fraco, que,

como resposta, tem buscado aumentar o fluxo comercial com países como China e Índia.

Considerações finais: um balanço possível

Com o objetivo de fornecer algumas reflexões sobre a discussão apresentada, consideramos que há três dimensões-macro que permitem a análise de como os Estados Unidos vêm-se relacionando com a Venezuela e, mais especificamente, como isso se deu na gestão Trump. São elas a dimensão político-diplomática, que inclui também a audiência interna formada pelas associações venezuelanas; a dimensão econômico-comercial, que se concentra basicamente no comércio petrolífero e, finalmente, a dimensão da geopolítica internacional, na qual a Venezuela foi alçada a um papel de relevância por conta dos choques de interesses e do transbordamento da crise doméstica para fora de suas fronteiras.

No primeiro aspecto, observamos um aprofundamento da pressão por isolamento internacional e descrédito do regime chavista, que se iniciou nos anos Bush filho, e, por sua vez, remetia a uma lógica anacrônica e maniqueísta da administração Reagan. Nesse sentido, destacamos a relevância da internacionalização do antichavismo nesse processo. Em suma, as posturas que denotam uma “mistura” de estratégias utilizadas anteriormente são: discurso anticomunista; ameaças unilaterais;

suporte político e financeiro a grupos de oposição (que podem se dar também na forma de intervenções indiretas e de auxílio a uma resistência armada); permissividade frente à atuação de empresas de segurança privadas; acusação das lideranças por supostas ligações com o narcotráfico; denúncias por violações aos Direitos Humanos e cerceamento de liberdades individuais; constante repúdio diplomático.

Na esfera econômica também houve um *continuum* de sanções e de bloqueios – que são distintos ao embargo cubano – mas que vêm sendo progressivamente aplicados, com impacto sobre a capacidade de Maduro de reagir à crise interna. O “efeito colateral” dessas ações atinge também a população, mesmo que essa conclusão não seja tão evidente. O fato é que, até meados do governo Trump, a lógica de “inimigos sim, negócios à parte” ainda estava presente. A inclusão, mesmo que pontual, do setor petrolífero na política de sanções e a consequente diminuição do fluxo comercial entre os países podem ser um indicativo de quase rompimento com esse padrão. Entretanto, as mudanças políticas ocorridas com a vitória de Biden podem reverter esse quadro, que ainda estava bastante prematuro para ser considerado uma inflexão completa.

Finalmente, e aqui reside provavelmente o ponto que merece ser mais bem explorado por outras pesquisas e perspectivas, é a questão geopolítica.

Se, com Bush filho, a restrição de venda de armamentos facilitou a aproximação da Venezuela chavista com a Rússia, parceria que ainda permanece no âmbito bélico e militar; com Trump, a inclusão de maiores barreiras econômicas, financeiras e comerciais acelerou um processo que já estava em curso, que era a aliança comercial e estratégica com a China. Os dois países asiáticos têm relações, no mínimo, dúbias com a potência norte-americana, e a crescente ligação deles com a Venezuela, não apenas em termos políticos e econômicos, mas também militares e estratégicos, deve despertar ainda mais receios na diplomacia dos Estados Unidos que, como vimos, mesmo sob governos mais ou menos conservadores, não apresenta grandes contrastes em seu padrão de relacionamento bilateral.

O presente trabalho priorizou investigar e apresentar como os Estados Unidos agiram e reagiram na esfera político-diplomática e econômico-comercial frente à Venezuela bolivariana e como essa estratégia esteve interconectada com os interesses antichavistas. Reconhecemos, porém, que um quadro mais completo sobre a temática deve incluir, em outras pesquisas, o aprofundamento da influência do *ethos* missionário e imperialista dos Estados Unidos, ligado ao pensamento neoconservador, bem como a ação dos setores econômicos interessados nos recursos naturais venezuelanos – ambos, elementos estruturais do relacionamento bilateral. Ainda assim, consideramos que o

presente artigo fornece pistas importantes para a compreensão da complexidade da interação do governo de Trump com a Venezuela, levando-se em consideração o histórico dessa relação e o ainda recente fenômeno da internacionalização da oposição. Cientes do caráter exploratório deste artigo, a ideia é que ele sirva de sistematização, fomento e subsídio para estudos que acompanhem os desdobramentos dos processos aqui relatados.

Referências bibliográficas

ALLARD, J. G.; GOLINGER, E. 2009. *USAID, NED y CIA. La agresión permanente. Venezuela: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.*

ANDRADE, P. 2017. *Entrevista concedida a Carolina Silva Pedroso e Alfredo Juan Guevara Martinez.* 8 de julho, Miami, 15 p. [transcrição].

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. 2021. *Estadísticas. Cuentas Nacionales. Producto Interno Bruto.* Disponível em: <http://www.bcv.org.ve/>. Acesso em 02 Fev. 2021.

BARROS, P. S. 2007. *Governo Chávez e Desenvolvimento: A Política Econômica em Processo.* Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BRICEÑO MONTESINOS, H. 2014. *Análisis de las elecciones presidenciales de 2012 y 2013.* Palestra ministrada no Instituto Cultural Brasil-Venezuela (ICBV), Caracas, 30 de julho.

CAMERO RENO, N. 2017. *Entrevista concedida a Carolina Silva Pedroso e Alfredo Juan Guevara Martinez.* 18 de julho, Tampa, 17 p. [transcrição].

COLINA, J. A. 2017. *Entrevista concedida a Carolina Silva Pedroso e Alfredo Juan Guevara Martinez.* 24 de junho, Miami, 21 p. [transcrição].

COLOMBO, S. 2019. *Após levante frustrado, Guaidó enfrenta dilemas na Venezuela.* Folha de S. Paulo. 19 de maio. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/05/apos-levante-frustrado-guaido-enfrenta-dilemas-na-venezuela.shtml>. Acesso em 2 Fev. 2021.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2012. *Resultados Electorales: Elecciones realizadas en el 2012. Elección Presidencial.* Disponível em: http://www.cne.gob.ve/divulgacion_presidencial_2012. Acesso em 2 Fev. 2021.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2013. *Resultados Electorales: Elecciones realizadas en el 2013. Elección Presidencial.* Disponível em: http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html? Acesso em 2 Fev. 2021.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2017. *8.089.320 venezolanos votaron para elegir a constituyentes.* Sala de Prensa. Noticias. 31 de julho. Disponível em: http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=3551. Acesso em 2 Fev. 2021.

DE LLANO, P. 2017. *Los venezolanos se consolidan en el número uno en solicitudes de asilo en Estados Unidos.* El País, 2 de dezembro. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2017/12/02/estados_unidos/1512176120_321016.html?id_externo_rsoc=TW_CC.

- DIRIGENTES de la oposición se reunieron con Mike Pence en Miami. 2017. El-Nacional (Caracas), 23 de agosto. Disponível em: <http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/dirigentes-oposicion-reunieron-con-mike-pence-miami-200186>. Acesso em 2 Fev. 2021.
- ELLSWORTH, B.; TAJ, M. 2017. Latin America rejects Trump's military threat against Venezuela. Reuters, 11 de agosto. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-venezuela-military/latin-america-rejects-trumps-military-threat-against-venezuela-idUSKBN1AR2GR>. Acesso em 2 Fev. 2021.
- GARCÍA LAMARCO, M. 2017. "Peor que Obama no será": por qué Nicolás Maduro tiene esperanzas de que con la llegada de Donald Trump mejoren las relaciones entre Venezuela y EE.UU., BBC Mundo Caracas, 19 de janeiro. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38673127>. Acesso em 2 Fev. 2021.
- GOLINGER, E. 2005. *El Código Chávez*. Descifrando la intervención de los Estados Unidos en Venezuela. Havana: Editorial de Ciencias Sociales.
- GOLINGER, E. 2006. *Bush vs. Chávez*. A Guerra de Washington contra Venezuela. La Habana: Editorial José Martí.
- GRANDIN, G. 2006. *Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the rise of the new imperialism*. New York: Metropolitan Books.
- GUEVARA MARTINEZ, A. J. et al. 2018. "Trump e a América Latina a política externa para Venezuela, Cuba e México". *Mundo e Desenvolvimento*, v. 1, p. 116-135.
- GUEVARA MARTINEZ, A. J. 2019. *The Dynamic of The United States Decision-Making Process of Foreign Policy to Cuba: An Analysis of the Normalization of 2014*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), Universidade Estadual Paulista, 2019.
- GUEVARA MARTINEZ, A. J.; PEDROSO, C. 2016. "Múltiplas arenas em conjuntura internacional: mudanças na América do Sul sob a perspectiva da Venezuela pós-Chávez". In: AYERBE, L. (org.) *Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*. Abordagens e Processos. São Paulo: Ed. UNESP (Cultura Acadêmica), p. 77-130.
- HERRERO, A.; CASEY, N. 2019. Juan Guaidó, el político que volvió a activar a la oposición venezolana. The New York Times, 22 de jan. Disponível em: <https://www.nytimes.com/es/2019/01/22/espanol/america-latina/juan-guaido-venezuela-nicolas-maduro.html>. Acesso em 2 Fev. 2021.

MADURO and Guaidó: Who is supporting whom in Venezuela? 2019. BBC, 5 de fevereiro. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-47053701>. Acesso em 2 Fev 2021.

MASON, J.; STEWART, P. 2017. Trump slaps travel restrictions on N. Korea, Venezuela in sweeping new ban. Reuters. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/legal-us-usa-immigration-trump/trump-slaps-travel-restrictions-on-n-korea-venezuela-in-sweeping-new-ban-idUSKCN1C01FZ>. Acesso em: 2 Fev. 2021.

MATEO, L. 2017. *A ajuda externa e a formulação da estratégia internacional dos Estados Unidos a partir do 11 de setembro de 2001*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), Universidade Estadual Paulista, 2017.

MCCOY, J. 2011. O desafio de Chávez a Obama: um casamento inconveniente ou uma gélida separação. In: LOWENTHAL, A. et al (orgs.). *Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 65-88.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. s/d. About the National Endowment For Democracy. Disponível em: <https://www.ned.org/about/>. Acesso em 2 Fev. 2021.

OBAMA declara a Venezuela “amenaza

para la seguridad nacional” de EE.UU. 2015. BBC Mundo, 9 de março. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/03/150309_ultnot_eeuu_venezuela_sanciones. Acesso em 2 Fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. 2021. Crisis de refugiados y migrantes venezolanos. Disponível em: <https://www.iom.int/es/crisis-de-refugiados-y-migrantes-venezolanos>. Acesso em 2 Fev. 2021.

ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES. 2018. OPEC Crude Oil Report. 2 Jan. Disponível em: <https://www.quandl.com/data/OPEC/ORB-OPEC-Crude-Oil-Price>. Acesso em 2 Fev. 2021.

PEDROSO, C. 2018. *Entre o Bolivarianismo e a adesão à Hegemonia: a relação de Venezuela e Estados Unidos durante o chavismo (1999-2013)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), Universidade Estadual Paulista.

PEDROSO, C. 2020. Visita de Pompeo sinaliza inflexão na política americana para Venezuela. Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU), 25 de setembro. Disponível em: <https://www.opeu.org.br/2020/09/25/visita-de-pompeo-sinaliza-inflexao-na-politica-americana-para-venezuela/>. Acesso em: 2 Fev. 2021.

PRESSLY, L. 2020. Os bastidores da ‘Operação Gideon’, a fracassada missão suicida para capturar Nicolás Maduro na Venezuela. BBC, 23 de agosto. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53786862>. Acesso em 2 Fev. 2021.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999. Disponível em: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>. Acesso em 02 Fev 2021.

ROSSI, A. 2019. O que é o Grupo de Lima, que reúne 14 países para discutir a crise na Venezuela. Folha de São Paulo, 25 de fevereiro. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/o-que-e-o-grupo-de-lima-que-reune-14-paises-para-discutir-a-crise-na-venezuela.shtml?origin=uol>. Acesso em 2 Fev. 2021.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. 2021. Venezuela. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/vn?yearSelector1=exportGrowthYear25&yearSelector2=importGrowthYear25>. Acesso em 2 Fev 2021.

U.S DEPARTMENT OF THE TREASURY. 2018. Presidential Documents. Federal Register Vol. 83, N. 101. Executive Order 13835 of May 21, 2018. Prohibiting Certain Additional Transactions with Respect to

Venezuela. 24 de maio. Disponível em: https://home.treasury.gov/system/files/126/venezuela_eo_13835.pdf. Acesso em 2 Fev. 2021.

U.S DEPARTMENT OF THE TREASURY. 2021. Economic Sanctions Policy and Implementation. Venezuela-Related Sanctions. Disponível em: <https://2017-2021.state.gov/venezuela-related-sanctions/index.html>. Acesso em 2 Fev. 2021.

U.S. GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE. 2014. Public Law 90–629: Arms Export Control Act. Disponível em: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Arms%20Export%20Control%20Act.pdf>. Acesso em 14 Jan 2018. [Esse link está atualmente fora do ar]

VALENTE, L. 2012. *Inimigos sim, negócios à parte*: revisionismo periférico antagônico e pragmatismo comercial combinados na política externa do governo Hugo Chávez. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

VARGAS RIBAS, C. 2017. *Tendencias migratorias en el contexto actual*: Venezuela. Paper apresentado no Taller Respuestas Regionales a la Crisis en Venezuela da CRIES e The Stanley Foundation, Cidade do Panamá, 25 a 26 de julho.

WALLERSTEIN, I. 1979. *El moderno sistema mundial*. La Agricultura capitalista y los origines de la economia-mundo europea en el siglo XVI. México: Ed. Siglo XXI.

WHITE House calls Maduro “dictator” of Venezuela. 2017. Washington Post, 1 de agosto. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/video/world/the-white-house-calls-maduro-dictator-of-venezuela/2017/08/01/cf14327e-76b1-11e7-8c17-533c52b2f014_video.html?utm_term=.e9c8f93cf52e. Acesso em 2 Fev. 2021.

Notas

1) As ideias aqui apresentadas são um condensado de informações que estão aprofundadas e detalhadas em nossa tese doutoral, concluída em 2018.

2) Entretanto, como ressalta Mateo (2017, p. 16), existem outras agências que atuam da mesma forma. Para os propósitos deste trabalho, porém, iremos nos restringir a uma sucinta descrição das atividades da USAID na Venezuela.

3) Para aprofundar essa questão, ver Greg Grandin (2006).

4) Conforme documentação oficial: “A Fundação Nacional para a Democracia (NED) é uma fundação privada, sem fins lucrativos, dedicada ao crescimento e fortalecimento de instituições democráticas em todo mundo. [...] A NED é uma instituição única. O caráter não-governamental da Fundação lhe dá flexibilidade que possibilita trabalhar em algumas das circunstâncias mais difíceis do mundo e responder rapidamente quando há uma oportunidade de mudança política. A NED se dedica a promover o crescimento de uma ampla gama de instituições democráticas no exterior, incluindo partidos políticos, sindicatos, mercados livres e organizações empresariais, bem como os muitos elementos de uma sociedade civil vibrante que garante direitos humanos, uma mídia independente e a regra da lei” (National Endowment for

Democracy, s/d, s/p, tradução livre).

5) Em comum, essas fundações se apresentam como defensoras da democracia e liberdade, mas com uma abordagem neoconservadora.

6) Uma das ocasiões em que sua presença chamou atenção foi durante a posse presidencial de Mauricio Macri em 2015, na cidade de Buenos Aires (Argentina), líder eleito sob a consigna de forte crítica ao kirchnerismo e sua ligação com o chavismo.

7) Após muitas reviravoltas, López conseguiu fugir da Venezuela, em 2020, e foi viver em Madri, onde outros políticos que estiveram presos durante o governo de Maduro conseguiram se exilar.

8) Em termos de comparação, até 2016 a nacionalidade que liderava pedidos de refúgio e asilo político nos Estados Unidos eram os chineses, seguidos por mexicanos e, finalmente, venezuelanos. Contudo, já em 2017 os compatriotas de Bolívar passaram a ocupar o primeiro lugar da lista (De Llano, 2017).

9) Termo utilizado pela analista McCoy (2011), que além de estudiosa das relações bilaterais, foi colaboradora do Carter Center, mais uma instituição que contou com apoio da USAID, no marco da política norte-americana de contenção do bolivarianismo.

10) A lista completa de sanções tomadas pelo governo de Trump contra a Venezuela, com seus respectivos detalhamentos, está disponível na página oficial do Departamento do Tesouro Norte-Americano, que pode ser acesso pelo endereço eletrônico: <https://2017-2021.state.gov/venezuela-related-sanctions/index.html>.

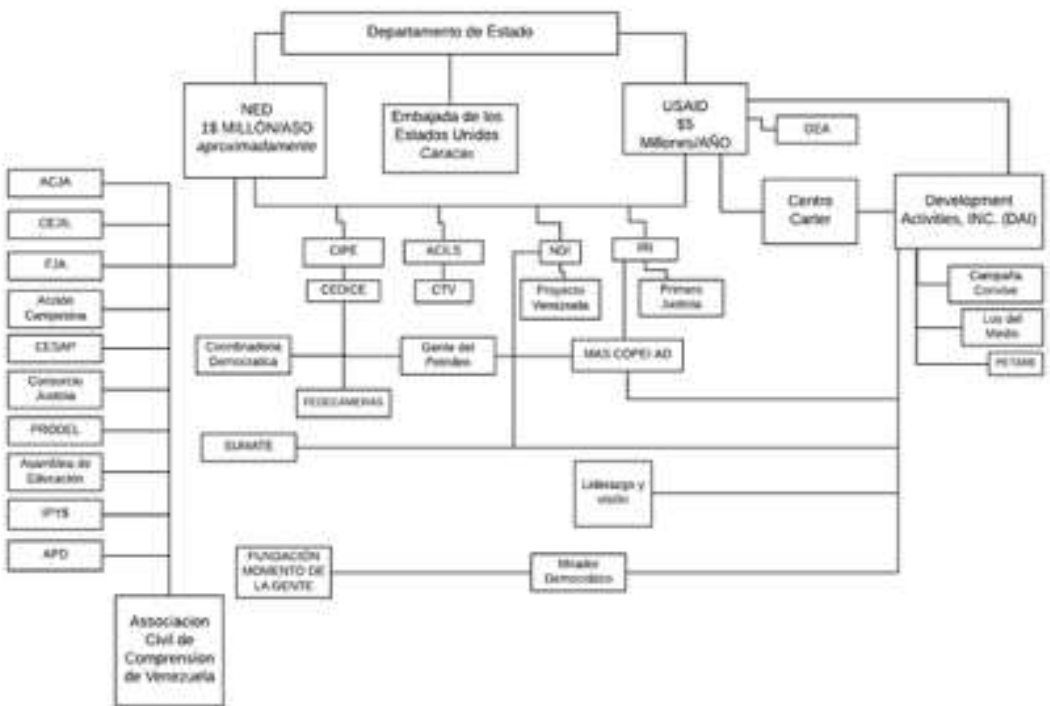
11) Sobre essa questão, verificar o episódio noticiado por Sylvia Colombo (2019).

12) A escolha das palavras se deu de maneira mais cuidadosa por se tratar de eventos recentes, sobre os quais ainda não há documentações oficiais disponíveis.

13) As acusações contra Nicolás Maduro estão disponíveis na página eletrônica da DEA (Drug Enforcement Administration): <https://www.dea.gov/press-releases/2020/03/26/nicolas-maduro-moros-and-14-current-and-former-venezuelan-officials>.

Anexos

Figura 1 – Fluxo de dólares estadunidenses na Venezuela durante a era Bush



Fonte: Golinger (2005, p.172).

Anexos

Quadro 1 – Organizações venezuelanas nos Estados Unidos

Organização	Fundação	Líder	Sede	Atuação	Objetivo
Venezuela Awareness Foundation	2004	Patricia Andrade	Miami	EUA, OEA	Auxiliar na adaptação dos imigrantes recém-chegados aos EUA; defender as vítimas de violações de Direitos Humanos; proporcionar ajuda humanitária aos mais carentes
Organização de Venezuelanos no Exílio - ORVEX	2005	Elio Cruz Aponte Pons	Miami	EUA, Inglaterra, Itália, Espanha, México, Colômbia, Austrália	Ajudar na regularização dos imigrantes venezuelanos sem documentos; criar uma rede de solidariedade no seio da comunidade venezuelana; desenvolver uma plataforma comunicacional para veicular a luta contra a ditadura venezuelana; melhorar a qualidade de vida do venezuelano no exílio; promover a autodeterminação dos povos usurpadas por déspotas populistas
Associação de Mães e Mulheres Venezuelanas no Exterior - AMAVEX	2007	Helene Vilalonga	Miami	EUA	Reunificar famílias separadas pela deportação; ajudar aos imigrantes recém-chegados; oferecer assessoria jurídica
Venezuelanos Perseguidos Políticos no Exílio - VEPPEX	2008	Jose Colina	Miami	EUA, Espanha, Canadá, Panamá, Peru, Colômbia, França	Articular os venezuelanos no exterior para elaborar estratégias de resgate da democracia na Venezuela; prover ajuda direta aos perseguidos políticos para garantir seus direitos; ser porta-voz de denúncias contra o governo venezuelano em diversos fóruns internacionais
Movimento Organizado de Venezuelanos no Exterior - MOVE	2013	Norma Camero Reno	Miami / Tampa / Nova York	EUA	Prover assistência humanitária para a Venezuela; enviar alimentos e medicamentos dos EUA para organizações de assistência social na Venezuela

Fonte: Pedroso (2018, p. 247).

Anexos

Mapa 1 – Qual a posição dos países frente à situação política venezuelana?



Data as of 12:00 GMT 5 Feb 2019



Fonte: BBC (2019).

Abstract

This paper seeks to evaluate the relationship with Venezuela during the presidency of Donald Trump (2017-2021), based on the premise that the interaction in this period was the result of a continuum of tensions, which started in 1999, with Hugo Chávez's rise to power. The analysis is based on the hypothesis that there was a confluence of interests between domestic actors in Venezuela and US diplomacy, which strongly impacted the bilateral relationship, including as a side effect the emergency of antichavismo international actions. Through interviews, documentary survey and bibliographic review, it is intended to make explicit the continuities and possible focuses of rupture of bilateral interaction, comparing the strategies of the Trump administration with the previous ones and to analyze its consequences.

Keywords: Trump Government, Venezuela, Bilateral Relations, Chavismo, Antichavismo.

Resumo

O artigo apresenta um balanço da relação com a Venezuela sob a Presidência de Donald Trump (2017-2021), partindo da premissa de que a interação nesse período foi resultado de um *continuum* de tensões, que teve início ainda em 1999, com a ascensão de Hugo Chávez ao poder. Partimos da hipótese de que houve uma confluência de interesses entre atores domésticos da Venezuela e a diplomacia estadunidense impactando a interação entre os países e gerando, como efeito colateral, a internacionalização do antichavismo. Por meio de entrevistas, levantamento documental e revisão bibliográfica, pretende-se explicitar as continuidades e os possíveis focos de ruptura da interação bilateral, comparando as estratégias da gestão Trump com as anteriores, e analisar as consequências dessas políticas.

Palavras-chave: Governo Trump, Venezuela, Relação Bilateral, Chavismo, Antichavismo.

A política externa do México no governo de López Obrador e as relações com os EUA

Marcela Franzoni (1) e Luis Fernando Ayerbe (2)

1- Doutoranda e mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP)

2- Livre-Docente em História pela Universidade Estadual Paulista (Unesp)

Introdução

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) foi eleito presidente do México com a expectativa de que faria transformações profundas no país. A chegada do Movimento Regeneração Nacional (Morena), partido pelo qual foi eleito, representou uma alternância para o sistema político mexicano, dominado pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI), de 1929 a 2000 e de 2012 a 2018, e pelo Partido da Ação Nacional (PAN), de 2000 a 2012. Além disso, o projeto de desenvolvimento “pós-neoliberal” da Quarta Transformação, conforme apresentado nos documentos oficiais, pressupunha a redistribuição de renda, a maior participação do Estado na economia e o combate à corrupção, extinguindo os privilégios herdados dos governos anteriores e arrematando recursos para as políticas sociais e os projetos de infraestrutura (México, Diário Oficial de la Federación, 2019).

As expectativas de mudança na política interna alimentaram a de mudanças também na política externa, apesar de o tema não ter recebido atenção significativa de López Obrador.

Analistas (Modonesi, 2018; Centeno, 2021) discutiram a possibilidade de que o México estivesse passando por um “progressismo tardio”, em referência à política externa dos partidos de centro-esquerda que governaram a América Latina na primeira década do século XXI. Estes governos reforçaram as instâncias regionais, caso da União das Nações Sul-americanas (Unasul) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), menos institucionalizada que a primeira citada, como forma de reduzir a influência extrarregional e conquistar maior autonomia no sistema internacional. O paralelo com os partidos de centro-esquerda sugere que o governo AMLO poderia se aproximar dos países da América Latina e do Caribe, sobretudo da Argentina, após a eleição de Alberto Fernández, em 2019, e contrabalancear a dependência econômica do México em relação aos Estados Unidos.

O objetivo do artigo é discutir a política externa do governo de López Obrador e as relações do México com os Estados Unidos. Argumentamos que,

apesar de seu discurso transformador, López Obrador sinaliza para a continuidade nas relações com o vizinho, tendo adotado uma posição colaborativa, mas subordinada, com o governo de Donald Trump (2016-2020). A posição do presidente mexicano se justifica pela relação assimétrica com os EUA, condição que limita as possibilidades de autonomia por parte da política externa nacional.

Diante da ampla agenda das relações México-Estados Unidos, o artigo aborda com maior profundidade a questão comercial e migratória. Ambas se destacaram no início do governo AMLO, devido às negociações do Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, em inglês), que substituiu o Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA, em inglês), em 1º de julho de 2020; e a crise migratória na América Central. As políticas mexicanas nestas temáticas indicam que o governo de López Obrador pretende aproveitar a magnitude dos vínculos bilaterais com os EUA para implementar as questões de incidência na política interna e externa do México.

O artigo está dividido em mais três partes, além desta introdução. A segunda seção realiza um balanço da política externa do governo de Enrique Peña Nieto (2013-2018) e das relações do México com os Estados Unidos. A terceira seção discute a política externa do governo de López Obrador e as principais medidas adotadas na política comercial e migratória. Ademais, discute as perspectivas para

as relações bilaterais na administração de Joseph Biden, iniciada em 20 de janeiro de 2021. Por último, as conclusões finais.

A política externa de Peña Nieto e as relações com os Estados Unidos

A eleição de Enrique Peña Nieto representou a volta do Partido Revolucionário Institucional à Presidência do México depois de dois governos consecutivos do Partido Ação Nacional (2000-2012). EPN, como é conhecido, assumiu o cargo em meio às contestações internas e externas da estratégia de combate ao crime organizado empreendida pelo presidente Felipe Calderón (2006-2012), que legou ao país o aumento da violência e as denúncias de corrupção por parte das forças armadas e policiais.

Enrique Peña Nieto buscou imprimir ao Partido uma ideia de renovação. Em 1º de dezembro de 2012, o governo aprovou no Congresso Nacional um conjunto de 11 reformas estruturais conhecidas como “Pacto pelo México”, as quais tinham como objetivo: 1. Elevar a produtividade e impulsionar o crescimento econômico; 2. Fortalecer e ampliar os direitos dos mexicanos; e 3. Afiançar o regime democrático e de liberdades (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016). Aprovado com o apoio do PAN e do PRD, o Pacto incluiu a Reforma em Matéria de Competição Econômica, de Telecomunicações e Radiodifusão, Fiscal, Financeira, Trabalhista,

Educativa, em Matéria de Transparência, Político-Eleitoral e a Reforma Energética, que causou polêmica ao promover a abertura do setor petrolífero e romper com o monopólio da estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) na exploração e na produção de hidrocarbonetos.

As reformas estruturais reforçaram a dimensão econômica como eixo central da política externa mexicana (Ulloa, 2014; Meda e Aguilar, 2017). Por um lado, ela significou uma retomada da estratégia adotada pelo PRI na década de 1990, quando a diplomacia nacional buscou abrir oportunidades de comércio e de investimentos por meio de Tratados de Livre-Comércio. Por outro, o “Pacto pelo México” seria uma forma de atribuir menos importância à agenda de segurança, que tinha sido a tônica do governo de Felipe Calderón. A mudança de narrativa ganhou destaque nas publicações internacionais. A revista *The Economist* falou em “The Rise of Mexico”, a *Foreign Affairs*, em “Mexico Makes It: A Transformed Society, Economy and Government” e, com Enrique Peña Nieto na capa, a revista *Time* escreveu “Saving Mexico”.

A política externa de Peña Nieto teria o papel de projetar a imagem de um México moderno, seguro para os investidores internacionais e competitivo no comércio exterior. Alimentou-se, portanto, uma relação coconstitutiva entre a política interna e a externa, na qual o sucesso da imagem de

modernização do México dependia dos resultados macroeconômicos das reformas estruturais aprovadas em dezembro de 2012. Para isso, Peña Nieto investiu em uma intensa agenda diplomática durante o sexênio, que incluiu a participação em fóruns multilaterais, reuniões de trabalho e visitas oficiais a vários países (Meda; Aguilar, 2017).

Nas relações com os Estados Unidos, o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2018 destacou a perspectiva de alargar os temas da agenda para além dos comerciais, como direitos humanos e promoção da democracia, mas não mencionou a negociação de uma política migratória (México, Diário Oficial de la Federación, 2013). Esta foi uma diferença com relação aos governos de Vicente Fox (2000-2006) e de Felipe Calderón (2006-2012): no primeiro, buscou-se aprofundar o NAFTA e negociar com os EUA um acordo migratório, que não avançou após os atentados de 11 de setembro de 2001; com Calderón, os dois países negociaram a Iniciativa Mérida, que formalizou a cooperação com os EUA no combate ao narcotráfico no México. Em maio de 2013, o México e os EUA acordaram o Diálogo Econômico de Alto Nível (DEAN), cujos objetivos eram: 1. Promover a competitividade e a conectividade; 2. Fomentar o crescimento econômico, a produtividade, o empreendedorismo e a inovação; e 3. Exercer liderança regional e global de forma conjunta (México, Secretaría de Relaciones

Exteriores, 2018). Por parte do governo do México, o DEAN foi copresidido pelas Secretarias de Relações Exteriores, da Fazenda e do Crédito Público, e de Economia. Dos Estados Unidos, pelo Departamento de Estado, de Comércio e de Representação de Comércio dos Estados Unidos (USTR, em inglês). Além destes órgãos, buscou-se agregar outras agências dos governos nacionais, além do setor privado e da sociedade civil, para transformá-lo no principal fórum de discussão bilateral para os temas econômicos.

Os representantes do México e dos EUA se reuniram em 2013, 2015 e 2016. Dentre os temas tratados no DEAN, destacam-se a harmonização regulatória para facilitar a produção na região fronteira, cooperação educacional e oferta de bolsas para estudantes mexicanos e estadunidenses, medidas de combate à corrupção e de ampliação da transparência governamental e a modernização do trânsito na fronteira binacional, como a construção de novos portos de entrada e de conexão aeroportuária entre os dois países (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018). Contudo, apesar de sua importância no governo de Enrique Peña Nieto, o mecanismo foi descontinuado após a eleição de Donald Trump.

No âmbito multilateral, o governo de Peña Nieto deu continuidade às negociações do Acordo Estratégico Transpacífico de Associação Econômica (TPP, em inglês), em que o

México ingressou em outubro de 2012. Considerado pelo governo mexicano a “negociação comercial mais importante e ambiciosa a nível mundial” [1], o Acordo seria uma forma de o México expandir as relações comerciais com países da região da Ásia-Pacífico e que são pouco representativos na pauta de comércio exterior do país, como Austrália, Brunei Darussalam, Malásia, Nova Zelândia, Singapura e Vietnã. Além disso, era uma oportunidade de ampliar as trocas comerciais com países, com os quais o México já tinha Tratados de Livre-Comércio — caso de Chile, Japão, Peru, Canadá e EUA.

A participação do México no TPP também foi considerada uma forma de harmonizar a política comercial do país com a dos Estados Unidos. Na prática, o Acordo de Associação Transpacífico atualizou o NAFTA (Cruz, 2019), pois ele incluiu temas que não tinham sido negociados pelos três países na década de 1990 e aprofundou outros, nos quais as normas tinham baixo *enforcement*, como as trabalhistas. Mesmo que o governo de Donald Trump tenha retirado os Estados Unidos do TPP, em janeiro de 2017, as novas diretrizes negociadas no Acordo, como as regras trabalhistas, serviram como base para a modernização do Acordo Estados Unidos-México-Canadá, uma das principais promessas de campanha do presidente estadunidense.

Para além da participação no TPP, o governo mexicano ingressou em espaços informais de diálogo com os países emergentes da Ásia-Pacífico. Em

2013, o grupo MIST (México, Indonésia, Coreia do Sul e Turquia), que recebeu o nome de MIKTA após a incorporação da Austrália, tinha a expectativa de aprofundar a cooperação política entre os países e de estabelecer uma contraposição ao Brics (Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul). A participação nestas iniciativas foi considerada uma oportunidade para o México desempenhar um papel mais destacado no cenário internacional, um "ator de responsabilidade global" (México, Diário Oficial de la Federación, 2013), além de diversificar as relações econômicas internacionais.

O retorno do México às Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU) também sinaliza para este objetivo.

O maior engajamento com a Ásia-Pacífico foi ainda uma das motivações do governo do México nas iniciativas da América Latina, como a Celac e a Aliança do Pacífico. A última, criada em 2012 por México, Peru, Colômbia e Chile, buscava facilitar as trocas multilaterais e projetar os países para a Ásia, em busca de ampliar o comércio e os investimentos. Como todos os membros tinham Tratados de Livre-Comércio com os EUA, a Aliança era funcional aos interesses da grande potência (Turzi, 2014). Ainda assim, o comércio do México com Peru, Chile e Colômbia é muito pouco desenvolvido em relação às trocas totais — 1,4% das exportações, e 0,8%, das importações, em 2019 (México, Secretaría de Economía, 2021).

As iniciativas na América Latina e na Ásia estavam alinhadas à tentativa de longa data da política externa do México de diversificar as relações econômicas internacionais, que ganhou destaque em momentos de instabilidade nas relações com os Estados Unidos. O conceito sugere que o país poderia diminuir a dependência em relação à grande potência, ao intensificar as relações econômicas com outros sócios, como América Latina e o Caribe, União Europeia e, mais recentemente, China. Contudo, mesmo que o México tenha Tratados de Livre-Comércio com 50 países, não há nenhum país, ou região, que possa equilibrar o peso dos Estados Unidos no comércio exterior mexicano. A dependência econômica em relação aos EUA faz com que os acordos com outras regiões tenham baixo alcance no comércio exterior e, assim, limitam o interesse da política externa mexicana por iniciativas mais institucionalizadas.

O tema recobrou importância após o notório discurso antimexicano adotado pelo candidato Donald Trump durante a campanha eleitoral dos EUA, em 2016. Trump ameaçou completar a construção do muro na fronteira binacional e fazer o México pagar por ele, deportar em massa os imigrantes mexicanos que vivem no país vizinho e sair do NAFTA, caso o Tratado não fosse modernizado (Barragán, 2017). Para González e Castillo (2019), a política externa mexicana passou para uma fase de retração (2015-2017) e depois de contenção (2017-2018),

em que os objetivos se resumiram a amortecer os danos ocasionados pelas ameaças dirigidas ao México. A conjuntura era de grande instabilidade para o desenvolvimento econômico do país, que não tinha condições de absorver os cerca de 4,9 milhões de cidadãos sem documentos que viviam nos Estados Unidos e que poderiam ser deportados (Passel e Cohn, 2019). Além disso, a possibilidade de que os EUA saíssem do NAFTA gerou grande instabilidade para a economia do México, pois o vizinho é destino de 80% das exportações mexicanas e origem de 37% dos investimentos externos (México, Secretaría de Economía, 2021).

Além da crise nas relações com os Estados Unidos e seus impactos na política doméstica, Peña Nieto enfrentou circunstâncias internas que mancharam a pretendida imagem de país moderno. Em setembro de 2014, o desaparecimento de 43 estudantes no município de Iguala, no estado de Guerrero, foi alvo de grande repercussão nacional e internacional, crime que está sendo investigado pela Comissão para a Verdade e o Acesso à Justiça no caso Ayotzinapa, criada em junho de 2018. Além disso, o governo sofreu denúncias de corrupção que envolviam Angélica Rivera, esposa do presidente, e Javier Duarte, aliado próximo e ex-governador de Veracruz. Por fim, o crescimento econômico também ficou aquém do projetado pelo governo — 2,4% ao ano, entre 2013 e 2018 (World Bank, 2021). Os descontentamentos com o retorno do

PRI e a instabilidade nas relações com os Estados Unidos abriram caminho para a vitória de López Obrador, em 2 de julho de 2018.

A política externa do governo de López Obrador

A eleição de López Obrador representou uma alternância histórica dentro do sistema político-partidário mexicano. Apesar de AMLO ser uma figura antiga na política nacional, o Movimento Regeneração Nacional, partido pelo qual se elegeu, foi criado em 2012. AMLO começou sua carreira política no Partido Revolucionário Institucional e, em 1989, fundou o Partido da Revolução Democrática (PRD). Pelo PRD, foi chefe de governo do Distrito Federal entre 2000 e 2005 e disputou as eleições presidenciais em 2006 e 2012, quando anunciou sua saída para fundar o Morena. Em 2018, disputou as eleições pela coalizão “Juntos Faremos História”, que incluiu o Partido do Trabalho (PT) e o Partido Encontro Social (PES), e foi eleito com uma votação massiva de 53% dos votos, além de ter conquistado maioria na Câmara e no Senado.

López Obrador apresentou um discurso fortemente modernizador. Em referência aos três momentos-chave da história mexicana — Independência (1821), Reformas de Benito Juárez (1858-1861) e Revolução (1910) —, AMLO prometeu a Quarta transformação e indicou que faria mudanças profundas no país, ainda que não estivesse claro o que isso

significava. As mudanças estariam ancoradas na construção de um projeto de desenvolvimento “pós-neoliberal”, caracterizado pela retomada do papel do Estado na condução das políticas públicas, pelo combate às desigualdades socioeconômicas e pelo reforço do Estado de direito. Almejava-se o estabelecimento de um novo contrato social em prol de “enterrar o neoliberalismo”, a partir de uma reforma “pacífica” e “democrática” (México, Diário Oficial de la Federación, 2019), sendo que por “neoliberal” entendia-se:

[...] dismantelamento sustentado da presença do setor público e a dramática redução do setor social; abertura comercial indiscriminada; desregulação em todas as frentes; supressão, ou redução, dos direitos e conquistas trabalhistas; eliminação dos subsídios gerais e substituição por sistemas clientelistas focalizados nos setores mais empobrecidos; parcelamento das faculdades governamentais em comissões e organismos autônomos e a abdicação de poderes do governo em diversas instâncias internacionais, no marco da inserção do país na economia global [2] (México, Diário Oficial de la Federación, 2019, tradução nossa).

O projeto de desenvolvimento pós-neoliberal apresentado por López Obrador se ancorava na promessa redistributiva e no combate aos privilégios (Centeno, 2021). O Plano apresentou uma crítica ao governo de

Miguel de La Madrid (1982-1988) e de Salinas de Gortari (1988-1994), que teriam legado ao México um “desenvolvimento desestabilizador” (México, Diário Oficial de la Federación, 2019). O termo fazia referência ao *desarrollo estabilizador*, o projeto de reforma fiscal e monetária que garantiu um período de crescimento econômico sustentado da economia mexicana entre 1954 e 1970.

O documento atribui especial ênfase às políticas de enfrentamento da corrupção, considerada o principal legado dos governos anteriores a ser combatido. A recuperação destes recursos seria utilizada como fonte de financiamento para os programas sociais, como bolsas e pensões para os idosos e a construção de universidades; e os projetos de infraestrutura, caso do corredor Del Istmo e do Trem Maya. Parte dos recursos necessários também seria viabilizada por meio da adoção de uma “política de austeridade republicana”, que inclui disciplina fiscal, respeito à autonomia do Banco do México e fortalecimento do mercado interno (México, Diário Oficial de la Federación, 2019).

Os objetivos apresentados para a política externa foram genéricos. Quando questionado sobre o tema, López Obrador argumentou que a “melhor política externa era a interna”, indicando priorização da agenda doméstica. No âmbito das relações com os Estados Unidos, o Plano Nacional de Desenvolvimento 2019-2024 destacou que as relações

bilaterais seriam baseadas no respeito mútuo [3], na cooperação para o desenvolvimento e na busca por soluções negociadas para os problemas comuns (México, Diário Oficial de la Federación, 2019). Com a América Latina, mencionada apenas uma vez no PND 2019-2024, se “impulsionará com ênfase os intercâmbios econômicos, culturais, científicos e tecnológicos” [4] (México, Diário Oficial de la Federación, 2019). O documento não faz menção à Celac, à Aliança do Pacífico, nem à China, o que dimensiona a falta de objetivos claros e o desinteresse do governo de López Obrador pela política externa.

O PND 2019-2024 deixa evidente que o discurso de modernização nacional não atingiria a política externa e as relações com os Estados Unidos, que seriam mantidas como prioridade da inserção internacional do México. A equipe de transição do governo AMLO acompanhou as últimas etapas da negociação do USMCA, concluído ainda no governo de EPN, indicando que a transição e a ratificação do Acordo seriam feitas sem rupturas nas relações com o vizinho. Além disso, o neoliberalismo mexicano é mais institucionalizado do que em outros países da América Latina e do Caribe, justificado pelo grau de aprofundamento das reformas e posterior comprometimento nas instâncias internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1994, mesmo ano em que o NAFTA

entrou em vigor (Centeno, 2021). Neste contexto, as relações com os EUA se tornaram estruturais na política externa do México, reduzindo as possibilidades de mudança governamental.

O presidente mexicano realizou uma visita oficial até março de 2021 e não esteve presente em nenhuma reunião de fórum multilateral, eventos que contaram com a presença de Marcelo Ebrard, secretário de Relações Exteriores. Em 8 de julho de 2020, López Obrador visitou Washington a convite de Trump, no marco da entrada em vigor do USMCA. A visita teve repercussões negativas no México já que, em pleno processo eleitoral estadunidense, López Obrador se encontrou apenas com o então presidente Trump, candidato à reeleição pelo Partido Republicano. Na ocasião, AMLO declarou que “estava ali para expressar ao povo dos Estados Unidos que seu presidente tinha-se referido ao México com gentileza e respeito” e que “estão optando por caminhar juntos pelo que está por vir, privilegiar o entendimento e deixar de lado as diferenças, ou resolvê-las com diálogo e respeito mútuo” (*apud* Doque, 2020). Na mesma ocasião, Trump chegou a dizer que “a relação entre os Estados Unidos e México nunca tinha sido tão próxima como agora” [5]. Os principais temas abordados pelos dois países foram o USMCA e o controle do fluxo migratório proveniente da América Central.

Economia e comércio

As relações econômicas do México com os EUA no governo de López Obrador ficaram marcadas pela entrada em vigor do Acordo Estados Unidos-México-Canadá, em 1º de julho de 2020. A modernização do NAFTA era uma das principais promessas de campanha do ex-presidente Donald Trump, que considerou o Tratado o “pior acordo já assinado pelos Estados Unidos” (*apud* Davis e Rappeport, 2017). As negociações, iniciadas ainda no governo de Enrique Peña Nieto, em 16 de agosto de 2017, ficaram marcadas por ameaças de Trump de que os EUA poderiam deixar o acordo, caso ele não fosse modernizado. Esta possibilidade trouxe grande instabilidade para o peso mexicano e, como consequência, para a economia nacional. Os EUA e o Canadá eram signatários do Tratado de Livre-Comércio entre Canadá e Estados Unidos, em vigor desde 1989, que regularia as relações comerciais em caso de eventual saída dos EUA do acordo trilateral.

O USMCA é parte da estratégia de Donald Trump de realocar as companhias estadunidenses de volta ao país, diminuindo o déficit comercial dos EUA e gerando postos de trabalho mais qualificados. Para Robert Lighthizer (2020), ex-representante de Comércio dos Estados Unidos, o Acordo é fruto da nova abordagem da política comercial de priorizar a dignidade do trabalho. Ele buscou responder à ofensiva dos sindicatos dos EUA, que demandavam um endurecimento das diretrizes

trabalhistas nos países sócios, como forma de evitar que a flexibilização das legislações nacionais seja utilizada para obter vantagens comerciais. Segundo a Federação Americana do Trabalho e Congresso de Organizações Industriais (AFL-CIO) (2018), maior sindicato dos EUA, as medidas eram necessárias para combater “acordos comerciais injustos” e que “destroem as vidas das famílias trabalhadoras”.

A expectativa é que o USMCA seja um modelo para futuros tratados comerciais. Ele incluiu temas que não estavam presentes no NAFTA, como comércio digital, pequenas e médias empresas, medidas anticorrupção e práticas regulatórias (Sáez, 2019); e aprofundou as regras de origem da indústria automobilística e as regulações trabalhistas e ambientais, antes acordos paralelos. No âmbito das regulações trabalhistas, o USMCA reforçou os compromissos dos países membros com a Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os Princípios e Direitos Fundamentais, de 1998, e instituiu que as violações das normas podem ser levadas ao mecanismo de solução de controvérsias, com a possibilidade de sanções comerciais.

O Acordo ainda prevê que 40% dos veículos leves devem ser produzidos por trabalhadores que ganhem ao menos US\$ 16 por hora, valor que apenas os Estados Unidos e o Canadá atingem. A medida pode aprofundar as assimetrias regionais, pois concentra as atividades de alta intensidade tecnológica nos países

mais ricos e reforça o papel do México como produtor de bens intermediários. As novas diretrizes representam uma pressão externa para que o governo de López Obrador modifique as relações de trabalho e deixe de apostar nos baixos salários e no baixo grau de formalização como forma de dar competitividade à economia nacional (Areous e Covarrubias V., 2016).

As novas regras trabalhistas do USMCA atendem à promessa de López Obrador de “recuperar o poder aquisitivo dos salários” e “melhorar a distribuição de riqueza e de renda” (México, Diário Oficial de la Federación, 2019). Para se adaptar às novas normas, o governo mexicano aprovou, em maio de 2019, o “Novo Modelo Laboral”, que prevê sindicatos independentes, transparência nos contratos coletivos e tribunais autônomos para a resolução dos conflitos trabalhistas. Ademais, o governo mexicano trabalha junto aos sindicatos e empresários para coibir possíveis denúncias contra o México no órgão de soluções de controvérsias, além de adotar uma política anual de reajuste do salário mínimo. Apesar de o USMCA representar uma transição para um novo modelo de relações de trabalho no México, as mudanças no âmbito doméstico são lentas e insuficientes para fechar a brecha salarial entre México e EUA no curto e no médio prazo (Covarrubias, 2021).

Ao recuperar diversos pontos negociados no TPP, o USMCA sinaliza para medidas de contenção da China, como o aumento do valor de conteúdo

regional para que um veículo seja exportado sem taxas — de 62,5% para 75%, no caso das partes essenciais. Além disso, o Capítulo 32 prevê que o membro que tiver intenções de negociar acordos comerciais com países que não sejam economias de mercado devem avisar os outros com pelo menos três meses de antecedência. Caso haja algum comprometimento ao USMCA, o Estado que negociou deverá abandonar o acordo trilateral. O objetivo da medida é diminuir as importações de produtos chineses e substituir pelos fabricados dentro do bloco. Entre 2001 e 2020, a participação da China nas importações totais dos Estados Unidos saltou de 8,9% para 18,6% (U.S. Census Bureau, 2021) e, nas do México, de 1,5% para 18,2%, no mesmo período (México, Secretaría de Economía, 2021).

Mesmo com diretrizes mais rígidas, o USMCA é a principal aposta do governo mexicano para a retomada do crescimento econômico, depois do crescimento nulo registrado em 2019 e da queda de 8,5% em 2020, atribuída aos impactos da crise econômico-sanitária deflagrada pela covid-19 (Valor Econômico, 2021).

Migração

Depois do crescimento acelerado da migração de mexicanos para os Estados Unidos, entre 1994 e 2007, notou-se uma mudança no padrão migratório e o reforço da posição do México como país de

trânsito. De 2007 a 2019, o número de mexicanos que chegaram aos EUA sem documentação caiu 29% (Passel e Cohn, 2019), mesmo período em que se registrou um aumento de cidadãos de outras nacionalidades. Em 2007, os mexicanos eram 52% dos imigrantes que chegavam sem documento aos EUA, além de 13% de asiáticos e 11% de guatemaltecos, salvadorenhos e hondurenhos. Em 2017, os números corresponderam a 20%, 23% e 17%, respectivamente (Passel e Cohn, 2019).

Como território de passagem para os imigrantes centro-americanos que buscam chegar aos Estados Unidos, o México desempenha um papel complementar no controle do fluxo migratório proveniente da Guatemala, Honduras e El Salvador. Para pressionar o governo do México a adotar medidas mais efetivas de controle, Trump ameaçou impor tarifa de 5% aos produtos mexicanos importados pelos EUA (Brice, 2019). O governo estadunidense se aproveitou, portanto, da dependência econômica do México em relação ao vizinho para pressionar o governo de López Obrador a promover mudanças em sua política migratória.

O Programa de Proteção ao Migrante (MPP, em inglês), lançado pelo governo dos Estados Unidos após acordo com o governo do México, em 25 de janeiro de 2019, determinou que os cidadãos não mexicanos que tentam entrar sem documentação nos EUA deverão aguardar no país de trânsito até a decisão da corte estadunidense. Conhecido popularmente como

“Permanecer no México”, o Programa se aplicava inicialmente às cidades da fronteira mexicana com maior fluxo de pessoas — San Diego, Calexico, El Paso, Laredo e Brownsville, mas, em junho de 2019, foi estendido para toda faixa fronteiriça do México. Na prática, os imigrantes que cruzam o México para chegar aos Estados Unidos deveriam primeiro entrar com o pedido de asilo no México e, depois, no destino final.

Como parte do "Permanecer no México", o governo mexicano reposicionou tropas da Guarda Nacional para a fronteira sul, medida que contradisse a promessa de López Obrador de que o tema migratório seria tratado de uma perspectiva mais humanitária. As medidas foram duramente criticadas por organizações não-governamentais de direitos humanos, que apontaram violência contra jovens e crianças por parte dos oficiais mexicanos que faziam a patrulha fronteiriça (Human Rights Watch, 2021). Os solicitantes de asilo que permaneciam nas cidades mexicanas eram encaminhados para abrigos lotados, ou acolhidos por organizações sociais que, buscando contornar a escassez de recursos do governo federal, ofereciam assistência Humanitária [6]. Na prática, a medida transferia ao México a responsabilidade de assistir aos migrantes que permaneciam em território mexicano por tempo indeterminado. O Programa foi lançado na esteira de medidas migratórias mais restritivas nos Estados Unidos, como o atraso e a recusa de pedidos de naturalização, assim como de

vistos de entrada, que reduziram em 49% o ingresso de imigrantes com documentação no país (Anderson, 2020).

A colaboração do governo de López Obrador com o de Trump indicou que o governo do México não estaria disposto a defender os centro-americanos, caso isso ameaçasse o *status quo* nas relações com os Estados Unidos. Como a política migratória é um tema-chave da política doméstica estadunidense, o México está significativamente mais suscetível às pressões da grande potência. Além disso, a possibilidade de impor tarifas comerciais aos produtos mexicanos poderia ter graves impactos nas exportações e, conseqüentemente, no crescimento econômico do país.

López Obrador sinalizou que poderia utilizar o papel do México no controle do fluxo migratório como um meio de barganha para obter recursos para o Plano de Desenvolvimento Integral para a América Central (PDI). Lançado em conjunto com a Cepal, em 20 de maio de 2019, o Plano tinha como objetivo combater as causas estruturais da migração internacional, como as associadas à vulnerabilidade socioeconômica, que levam os imigrantes a saírem de seus países de origem. Propõe-se atuar em três frentes: 1. Promover investimentos para projetos de infraestrutura e facilitação comercial; 2. Humanizar e regulamentar o trânsito de migrantes; e 3. Gerir o retorno e promover atividades de reintegração (Cepal, 2019).

O Plano de Desenvolvimento Integral foi uma tentativa do governo

de López Obrador de responder às críticas que recebeu após as políticas militaristas na fronteira sul do México. Ele trata a migração de uma perspectiva multidimensional e atribui ao país um papel de coordenador e de mediador de esforços na cooperação para o desenvolvimento. Além disso, a inclusão da ONU atribui mais legitimidade à atuação do governo do México, algo que diferencia o PDI de outras iniciativas já lançadas pelo governo mexicano na América Central, como o Plano Puebla Panamá (2001) e o Projeto Mesoamérica (2008). Ambos tinham como ênfase a promoção do desenvolvimento a partir de grandes projetos de infraestrutura.

Como parte do Plano, o governo mexicano assinou acordos com os governos de Honduras e El Salvador que garantiam a doação de recursos para os Programas "Sembrando Vida" e "Jovens Construindo el Futuro", também implementados no México. O primeiro tem como objetivo aumentar a produtividade das comunidades rurais (México, Secretaría de Bienestar, 2020); e o segundo oferece bolsas de estudo para o desenvolvimento profissional de jovens (México, Secretaría del Trabajo e Previsión Social, 2020). Devido à pandemia da covid-19, a entrega dos recursos atrasou e foi retomada apenas em outubro de 2020 (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020). Além disso, o governo mexicano negocia um acordo similar com a Guatemala, sem previsão para ser concluído

Perspectivas com Biden

A posse de Joseph Biden e Kamala Harris, em 20 de janeiro de 2021, impôs desafios às relações do México com seu vizinho e principal sócio comercial. Biden prometeu restaurar o papel de liderança dos Estados Unidos no mundo, reconstruir as relações com os aliados, promover a segurança econômica e recompor a credibilidade do país no sistema internacional (Biden, 2020). O novo presidente dos EUA ainda pretende reforçar a cooperação internacional em torno dos valores democráticos, que inclui avanços no combate à corrupção e ao autoritarismo e o respeito aos direitos humanos. Mesmo que estes objetivos não estejam diretamente associados às relações com o México, eles sinalizam uma agenda mais ampla do que aquela desenvolvida durante o governo de Donald Trump. Nesse sentido, demanda-se do governo de López Obrador uma maior capacidade de negociação e de articulação com diferentes atores nacionais e estrangeiros.

Ademais, as relações do México com os Estados Unidos representam um desafio, porque López Obrador desenvolveu uma relação subordinada, mas colaborativa, com Donald Trump. A visita de AMLO à Washington foi vista como um gesto de apoio ao candidato do Partido Republicano. López Obrador ainda negou a gravidade da pandemia da covid-19 e quebrou a tradição

diplomática da política externa Mexicana, ao não reconhecer imediatamente a vitória de Joe Biden, argumentando que esperaria até todas as questões legais serem resolvidas (López Obrador, 2020). O reconhecimento oficial veio em 15 de dezembro de 2020, depois que o Colégio Eleitoral ratificou a vitória de Biden, e mais de um mês depois que a imprensa proclamou o resultado, em 7 de novembro de 2020.

A política externa de Biden para a “classe média” inclui investimentos em educação, em infraestrutura e nas políticas de inovação, instrumentos que podem favorecer a retomada da liderança tecnológica dos Estados Unidos (Biden, 2020). No contexto da integração produtiva da América do Norte, elas podem contribuir para o aprofundamento das assimetrias regionais e da divisão internacional do trabalho. Na política comercial, o novo governo pretende acabar com os acordos comerciais injustos e confrontar a China no que considera práticas econômicas abusivas e violações dos direitos humanos (Biden, 2020). Diferentemente de Donald Trump, porém, Biden propõe implementar as medidas por meio da ação coletiva entre os Estados Unidos e os aliados. O retorno do país ao Acordo de Paris, em fevereiro de 2021, é uma sinalização nesse sentido.

A preocupação com as relações de trabalho no México se mantém como um dos temas centrais. Nos últimos anos, ele passou por um

processo de crescente institucionalização nos EUA apesar de já estar em pauta nas relações com o México desde as negociações do NAFTA (Covarrubias, 2021). Para que o Tratado fosse aprovado no Congresso, o Partido Democrata exigiu a inclusão de acordos paralelos nos âmbitos ambiental e trabalhista. O Acordo da América do Norte sobre Cooperação do Trabalho (NAALC, em inglês) determinou que cada Estado-membro seria responsável por implementar as regras, com base na cooperação e na consulta entre os três países, mas não previu que as violações pudessem ser denunciadas no mecanismo de solução de controvérsias, nem retaliadas com sanções comerciais, o que gerou críticas por parte dos sindicatos estadunidenses de que teria baixo *enforcement*. Assim, a pressão dos sindicatos estadunidenses foi decisiva para a expansão e o reforço das regras no novo acordo (Ortiz, 2019).

Apesar de os sindicatos mexicanos terem-se comprometido a acatar as novas diretrizes trabalhistas do USMCA, eles temem a ingerência do governo dos Estados Unidos na implementação e na fiscalização das regras (Estrella, 2021). No Congresso estadunidense, o processo é monitorado pelo Independent Mexico Labor Expert Board, criado no Ato de Implementação do USMCA (Centro de Información Sobre Empresas y Derechos Humanos, 2021). No Executivo, a indicação de Katherine Tai como Representante de Comércio dos

Estados Unidos também é um indício de aumento da pressão para que o México implemente as novas regras. Tai foi advogada trabalhista e participou das negociações do USMCA.

No tema migratório, Biden decretou o fim do Programa de Proteção ao Migrante e permitiu que solicitantes de asilo que esperavam no México pudessem cruzar a fronteira. Os dois países também acordaram ampliar a cooperação para o desenvolvimento da América Central e, depois da primeira chamada telefônica desde a posse do presidente dos EUA, em 22 de janeiro de 2021, anunciaram a liberação de US\$ 4 milhões para os programas mexicanos direcionados aos países centro-americanos, o que pode reforçar a posição do governo do México como interlocutor do Plano de Desenvolvimento Integral (Velázquez, 2021). Após falar com Biden, AMLO publicou no Twitter: “Conversamos com o presidente Biden, foi amável e respeitoso. Tratamos de assuntos relacionados com migração, covid-19 e cooperação para o desenvolvimento e bem-estar. Tudo indica que serão boas relações para o bem dos nossos povos e nações” [7]. A declaração busca minimizar a demora do governo mexicano em reconhecer a vitória de Biden.

Por último, cabe assinalar o pedido de López Obrador para que o governo dos Estados Unidos auxilie o México nos esforços de vacinação contra a covid-19. Inicialmente, o governo estadunidense declarou que o foco seria garantir a imunização para

todos os conacionais e, depois, discutir com México e Canadá a possibilidade de distribuição de doses. Em 18 de março de 2021, porém, os dois países fecharam um acordo que incluiu o empréstimo de 2,7 milhões de doses da vacina da AstraZeneca/Oxford ao México, que deverão ser devolvidas nos próximos meses. Diante da dificuldade de avançar na imunização, o governo do México vem defendendo na ONU a promoção de políticas que garantam o acesso equitativo dos países às vacinas e aos medicamentos. A pandemia da covid-19 evidenciou que, mesmo a cooperação bilateral tendo-se expandido para outros temas e até se aprofundado em alguns deles, a assimetria se mantém como a principal característica das relações do México com os Estados Unidos.

Conclusões

O objetivo do artigo foi discutir a política externa de López Obrador e as relações do México com os Estados Unidos. Apesar de o governo AMLO ainda estar em andamento, o texto busca fazer um balanço das principais medidas adotadas pelos dois países nos âmbitos comercial e migratório, com ênfase na entrada em vigor do Acordo Estados Unidos-México-Canadá e na posição do México no controle do fluxo migratório da América Central. Além disso, o artigo discute as medidas iniciais do recém-eleito presidente Joseph Biden e seus impactos nas relações com o México.

López Obrador foi eleito depois

de uma série de desgastes sofridos pelo governo de Enrique Peña Nieto, do Partido Revolucionário Institucional. EPN assumiu o posto com um discurso modernizador e disposto a utilizar a política externa como um meio para ampliar as oportunidades econômicas do México no sistema internacional. Contudo, as denúncias de corrupção, o desaparecimento dos 43 estudantes no estado de Guerrero e a instabilidade nas relações com os Estados Unidos obrigaram o governo a desenvolver uma política externa de contenção, capaz de amenizar os impactos das ameaças do então candidato Donald Trump à economia do México. Trump ameaçou completar a construção do muro na fronteira binacional, impor sanções comerciais, caso o México não colaborasse no controle migratório de sua fronteira sul, e sair do NAFTA.

Diante da dependência econômica do México em relação aos EUA, López Obrador teve de se ajustar à política de Trump e, mesmo, contrariando as expectativas, desenvolveu uma política colaborativa com o presidente estadunidense. Na migração, os dois países assinaram o Programa de Proteção ao Migrante (MPP, em inglês), que obrigava os solicitantes de asilo nos Estados Unidos a permanecerem no México até a decisão da corte estadunidense e reposicionou os militares da Guarda Nacional na fronteira sul do México. Ao ceder a Trump, López Obrador esperava conseguir recursos para impulsionar o Plano de Desenvolvimento Integral da América

Central, que replicava, em Honduras e em El Salvador, as políticas sociais que tinham sido implementadas no México.

No comércio, o USMCA prevê a introdução de um salário mínimo para a indústria automobilística e a formalização das relações de trabalho no México, país que teria leis mais flexíveis nesse âmbito. De forma a se adaptar às novas regras, o governo de López Obrador empreendeu uma política anual de reajuste do salário mínimo, aprovou uma nova reforma trabalhista e estabeleceu iniciativas de cooperação com os empresários e com os sindicatos, buscando antever futuras denúncias contra o México no mecanismo de solução de controvérsias e, no limite, sanções comerciais.

O tema se mantém no centro da agenda comercial do presidente Joe Biden, que, através das agências federais e do Congresso, monitora a implementação e a fiscalização das novas regras no país vizinho. A interlocução destes temas com a agenda doméstica e os graves impactos da crise da covid-19 no crescimento econômico mexicano sinalizam para um menor espaço de manobra do governo de López Obrador, que reforça as relações com os Estados Unidos e amplia o desinteresse para com a América Latina.

Referências bibliográficas

AFL-CIO. 2018. More work needed to determine if "New NAFTA" works for working people. Disponível em <https://aflcio.org/press/releases/more-work-needed-determine-if-new-nafta-works-working-people>. Acesso em 3 fev. 2021.

AREOUS, G. B.; COVARRUBIAS V., A. 2009. "Relaciones laborales y salariales en la IAM: vendrá el cambio de fuera?" In: VALDENEBRO, A. C.; GODOY, S. A. S.; GARCÍA, A. A. (Coords.) *La industria automotriz en Mexico: relaciones de empleo, culturas organizacionales y factores psicosociales* México: AM Editoriales; Hermosillo, Sonora, México: CIAD: El Colegio de Sonora, 2016.

ARDERSON, S. 2020. A Review of Trump Immigration Policy. *Forbes*. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/stuarda-arderson/2020/08/26/fact-check-and-review-of-trump-immigration-policy/?sh=4b3e750556c0>. Acesso em 8 mar. 2021.

BARRAGÁN, A. 2017. Las cinco amenazas de Trump a México. *El País*. Disponível em: https://elpais.com/economia/2017/01/20/actualidad/1484949627_276094.html. Acesso em 5 mar. 2021.

BIDEN, J. 2020. Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump. *Foreign Affairs*.

Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/article/s/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>. Acesso em 9 mar. 2021.

BRICE, M. 2019. Trump threatens more tariffs on Mexico over part of immigration deal. *Reuters*. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-mexico-idUSKCN1TB182>. Acesso em 7 mar. 2021.

CENTENO, R. I. 2021. "López Obrador o la izquierda que no es". *Foro Internacional*, vol. LXI, 243. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2716>. Acesso em 1 mar. 2021.

CENTRO DE INFORMACIÓN SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS. 2021. New Independent Mexico Labor Expert Board published interim report on the USMCA Trade Agreement Implementation Act. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/es/últimas-noticias/e-independent-mexico-labor-expert-board-interim-report-section-734-of-the-united-states-mexico-canada-agreement-implementation-act-pl-116-113/>. Acesso em 10 mar. 2021.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2020. El Plan de Desarrollo Integral es una propuesta innovadora que aborda las causas estructurales de la migración

- igualdad y sostenibilidad ambiental. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/comunicados/plan-desarrollo-integral-es-propuesta-innovadora-que-aborda-causas-estructurales-la>. Acesso em 10 mar. 2021.
- COVARRUBIAS V., A.. 2021. “El T-MEC y la tercera generación de arreglos laborales. Los escenarios probables para el trabajo y la industrial regional”. *Norteamérica*, año 16, n. 1. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.1.470>. Acesso em 20 mar. 2021.
- CRUZ, A. S. 2019. “La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: normalización e institucionalización”. *Foro Internacional*, vol. LIX, 3-4 (237-238). Disponível em: <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2638>. Acesso em 20 abr. 2021.
- DAVIS, J. H.; RAPPEPORT, A. 2017. After Calling Nafta ‘Worst Trade Deal’, Trump Appears to Soften Stance. *NY Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/03/30/business/nafta-trade-deal-trump.html>. Acesso em 8 mar. 2021.
- DOQUE, S. S. 2020. Trump: “La relación entre EEUU y México nunca había sido tan cercana como ahora”. *Anadolu Agency*. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/trump-la-relación-entre-eeuu-y-méxico-nunca-hab%C3%ADa-sido-tan-cercana-como-ahora-/1904187>. Acesso em 8 mar. 2021.
- ESTRELLA, V. 2021. “Reglas laborales del T-MEC inquietan a empresas de manufactura de exportación en Querétaro: Index. *El Economista*. Disponível em: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Reglas-laborales-del-T-MEC-inquietan-a-empresas-de-manufactura-de-exportacion-en-Queretaro-Index-20210124-0016.html>. Acesso em 10 mar. 2021.
- GONZÁLEZ, G. G.; CASTILLO, R. M. 2019. "La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama de tres actos". *Foro Internacional*, vol. LIX, 3-4, 237-238. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2640>. Acesso em 4 mar. 2021.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2021. EUA: ‘Remain in Mexico’ prejudica crianças e famílias. Comunicado de prensa. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2021/01/06/377525>. Acesso em 8 mar. 2021.
- LIGHTHIZER, R. 2020. How to make trade work for workers. *Foreign Affairs*. Disponível em:

<https://www.foreignaffairs.com/article/s/united-states/2020-06-09/how-make-trade-work-workers>. Acesso em: 10 mar. 2021.

LÓPEZ OBRADOR, A. M. 2020. AMLO no reconhece Victoria de Joe Biden; "hay una Buena relación", peço esperará resultado final, dice. *El Universal*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LiSKadJluFI>. Acesso em 9 mar. 2021.

LÓPEZ OBRADOR, A. M. 2021. Conversamos con el presidente Joe Biden y su equipo. Fue un encuentro amistoso y por el bien de nuestros pueblos. Les comparto el inicio de la reunión bilateral. Cidade do México, 1 mar. 2021. Twitter: @lopezobrador_. Disponível em: https://twitter.com/lopezobrador_/status/1366551665286017026.

MEDA, K. R.; AGUILAR, N. M. 2017. "La política exterior de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto". *Camillas Journal of International Relations*, n. 8. Disponível em: <https://doi.org/10.14422/cir.i08.y2017.004>. Acesso em 3 mar. 2021.

MÉXICO. Diário Oficial de la Federación. 2013. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponível em: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013. Acesso em: 2 mar. 2021.

MÉXICO. Diário Oficial de la Federación. 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019. Acesso em 2 mar. 2021.

MÉXICO. Secretaría de Bienestar. 2020. Programa Sembrando Vida. Disponível em: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>. Acesso em 8 mar. 2021.

MÉXICO. Secretaría de Economía. 2021. Comércio Exterior. Disponível em: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MÉXICO. Secretaría de Relaciones Exteriores. Embajada de México en Italia. 2016. Reformas Estructurales para transformar a México. Disponível em: <https://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/reformas/REFORMASESTRUCTURALES.pdf>. Acesso em 2 mar. 2021.

MÉXICO. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2016. Diálogo Económico de Alto Nivel entre México y Estados Unidos: Declaración Conjunta 2016. Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/prensa/dialogo-economico-de-alto-nivel-entre-mexico-y-estados-unidos?state=published>. Acesso em 3 mar. 2021.

- MÉXICO. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2020. México reanuda entrega de recursos de programas sociales para El Salvador y Honduras. Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-reanuda-entrega-de-recursos-de-programas-sociales-para-el-salvador-y-honduras?idiom=es>. Acesso em 8 mar. 2021.
- MÉXICO. Secretaría del Trabajo e Previsión Social. 2020. Sembrando Vida: Conferencias sobre Programas del Bienestar. Disponível em: <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/sembrando-vida-conferencias-sobre-programas-del-bienestar-250129?idiom=es>. Acesso em 7 mar. 2021.
- MODONESI, M. 2018. "México: el gobierno progresista "tardío". Alcances y límites de la victoria de AMLO". *Nueva Sociedad*, n. 276. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/mexico-el-gobierno-progresista-tardio/>. Acesso em 9 mar. 2021.
- ORTIZ, F. E. C. 2019. Labor regimes and Free Trade in North America: From the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement. *Latin American Policy*, vol. 10, n. 2.
- PASSEL, J. S.; COHN D. 2019. Mexicans decline to less than half the U.S. unauthorized immigrant population for the first time. *Pew Research Institute*. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/us-unauthorized-immigrant-population-2017/>. Acesso em 5 mar. 2021.
- SÁEZ, R. E. 2019. Del NAFTA al USMCA: una primera mirada. Chile: Cieplan. Disponível em: <https://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/04/NAFTA-al-USMCA.pdf>. Acesso em 8 mar. 2021.
- TURZI, M. 2014. "Asia y la ¿(des)integración latinoamericana? *Revista Nueva Sociedad*, n. 250, p. 78-87. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/asia-y-la-desintegracion-latinoamericana/>. Acesso em 19 abr. 2021.
- ULLOA, J. A. 2014. "Enrique Peña Nieto y el primer año de gobierno: nueva visión para la política exterior". *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n. 119, maio-agosto, p. 117-143. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/54657>. Acesso em: 10 mar. 2021.
- U.S. CENSUS BUREAU. 2021. Foreign Trade: Trade in Goods With China. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>. Acesso em 20 abr. 2021.

VALOR ECONÔMICO. PIB do México recua 8,5% em 2020. *Valor Econômico*, 29 jan. 2020.

VELÁZQUEZ, M. 2021. AMLO dice que Joe Biden destinará 4,000 millones de dólares a Centroamérica para frenar las migraciones. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/comunicados/plan-desarrollo-integral-es-propuesta-innovadora-que-aborda-causas-estructurales-la>. Acesso em 10 mar. 2021.

WORLD BANK. 2021. Datos: México. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/pais/mexico>. Acesso em 20 abr. 2021.

Notas

1) Do original: “[...] la negociación comercial más importante y ambiciosa a nivel mundial” (MÉXICO, DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2013).

2) Do original: “desmantelamiento sostenido de la presencia del sector público y la dramática reducción del sector social; la apertura comercial indiscriminada; la desregulación en todos los frentes; la supresión o reducción de derechos y conquistas laborales; la eliminación de los subsidios generales y su remplazo por sistemas clientelistas focalizados en los sectores más depauperados; el parcelamiento de las facultades gubernamentales en comisiones y organismos autónomos y la abdicación de potestades del gobierno en diversas instancias internacionales, en el marco de la inserción del país en la economía global” (MÉXICO, DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2019).

3) Do original: “[...] se impulsará con énfasis los intercambios económicos, culturales, científicos y tecnológicos” (MÉXICO, DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2019).

4) Do original: “Por eso estoy aquí, para expresar al pueblo de Estados Unidos que su presidente se ha comportado hacia nosotros con gentileza y respeto [...] estamos optando por marchar juntos hacia el porvenir, es privilegiar el entendimiento y hacer a un lado las

diferencias o resolverlas con diálogo y respeto mutuo” (López Obrador *apud* Doque, 2020).

5) Do original: “la relación entre Estados Unidos y México nunca había sido tan cercana como ahora” (López Obrador *apud* Doque, 2020).

6) Relatos coletados durante visita à cidade de Tijuana, em Baja California, fronteira com San Diego, Califórnia.

7) Do original: “Conversamos con el presidente Biden, fue amable y respetuoso. Tratamos asuntos relacionados con la migración, el covid-19 y la cooperación para el desarrollo y el bienestar. Todo indica que serán buenas las relaciones por el bien de nuestros pueblos y naciones” (López Obrador, 2021).

Abstract

The aim of the article is to discuss Mexican foreign policy under Andrés Manuel López Obrador's administration and the relations with the United States. Despite presenting a transforming discourse in domestic politics, the Mexican government's measures on trade and migration seek to preserve the United States as Mexican foreign policy priority. The president López Obrador developed a collaborative relationship with Donald Trump, aiming to take advantage of the magnitude of bilateral ties to implement his domestic agenda, which includes the promise of rising wages in Mexico and the mediation of the migration crisis in Central America. We conclude that Mexico's dependence on the United States diminishes the Mexican government's negotiating capacity and increases its disinterest in Latin America.

Keywords: Mexico; United States; foreign policy.

Resumo

O objetivo do artigo é discutir a política externa do México no governo de Andrés Manuel López Obrador e as relações com os Estados Unidos. Argumentamos que, apesar de apresentar um discurso transformador na política interna, as medidas do governo mexicano no âmbito comercial e migratório indicam a manutenção do vizinho como prioridade da política externa. Ao sinalizar para uma posição colaborativa com Donald Trump, López Obrador buscou aproveitar a magnitude dos vínculos bilaterais para implementar sua agenda doméstica, que inclui a promessa de aumento do salário mínimo e a mediação da crise migratória na América Central. Concluímos que a dependência do México em relação aos Estados Unidos diminui a capacidade de negociação do governo mexicano frente ao vizinho e amplia seu desinteresse pela América Latina.

Palavras-chave: México; Estados Unidos; política externa.

Promovendo a democracia? Uma radiografia do NED para a América Latina

Camila Vidal [1], Luan Brum [2] e Jahde Lopez [3]

1- Professora adjunta no Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), membro do INCT/INEU e do GEPPIC

2- Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e membro do GEPPIC

3- Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e membro do GEPPIC

Introdução

“A democracia envolve o direito das pessoas escolherem seus próprios destinos livremente” [1] (NED, 2020).

O excerto acima faz parte da carta de objetivo e princípios da organização estadunidense National Endowment for Democracy (NED) que almeja ser “uma mensagem importante de solidariedade” e um “milagre” para o mundo na promoção da democracia [2] (NED, 2020). Com características tão louváveis, entretanto, essa instituição tem colecionado críticas. Foi recentemente alvo de sanções pelo Ministério chinês das Relações Exteriores que relata envolvimento desta instituição com os protestos de 2020 em Hong Kong. De acordo com Chunying Hua, porta-voz do Ministério, essa instituição é responsável por instigar manifestações violentas e detém responsabilidade pelo caos na região (Hua apud Shih, 2019). De fato, o NED atuou nestas mobilizações diretamente e por meio de parceiros que recebem seus recursos, como é o caso do Hong Kong Justice Center, entre outros (Meyers, 2019)

Para Michael Pillsbury, antigo secretário de Ronald Reagan e membro do Hudson Institute, “[...] as acusações chinesas não são totalmente falsas”, atestando que milhões de dólares em recursos públicos foram enviados para operações do NED em Hong Kong (Pillsbury apud Snyder, 2014). Na Rússia, o NED foi a primeira organização declarada “indesejável” e banida pelo governo. Em documento, o procurador-geral alegou que, “usando e controlando organizações comerciais e não comerciais russas, o National Endowment for Democracy participou do trabalho de campanhas que declararam o resultado das eleições ilegítimas, organizou ações políticas com intenção de influenciar as decisões das autoridades e desacreditou os serviços das forças armadas russas” [3] (Luhn, 2015). O NED também foi acusado de instigar protestos e doar mais de 14 milhões para o “projeto Ucrânia” em 2014, que culminou com a saída do presidente Viktor Nuland (Luhn, 2015). Na Polônia, uma história de sucesso do NED se deu com seu papel no apoio ao Solidarity, o sindicato polonês que

foi decisivo no fim do regime comunista no país (Kroener, 2004).

Não é apenas em países considerados “comunistas” que o NED recebe críticas. Logo em seus primeiros anos de atividade, foi acusado por congressistas nos EUA de canalizar secretamente mais de US\$ 1 milhão para grupos opositores do então presidente francês, François Mitterrand. O recurso teria sido enviado para o National Inter-University Union, uma federação anticomunista de estudantes que mantinha laços com o grupo paramilitar de extrema direita Service d’Action Civique e para o Force Ouvrière, um sindicato anticomunista. Para o congressista Hank Brown, “A conexão francesa requer que americanos se perguntem como eles iriam se sentir se soubessem que o governo francês estivesse dando milhões de dólares a AFL-CIO para se opor às políticas de Ronald Reagan” [4] (Brown apud Franklin, 1985).

Nesse mesmo período, o NED também é acusado de financiar candidaturas presidenciais no Panamá, com o suporte do Exército panamenho (Franklin, 1985). Mais recentemente, na América Latina, o NED foi acusado de apoio a grupos opositores de Hugo Chávez e agiu ativamente na tentativa de derrubada de seu governo. Sua rede de atuação se manteve operante com o governo sucessor de Nicolás Maduro, apoiando a oposição de Leopoldo Lopes e Juan Guaidó (Pastor, 2019; Cohen e Blumenthal, 2019). Como bem salientou Kroener (2004),

“A depender de quem você perguntar, o NED pode ser tanto um campeão da liberdade sem fins lucrativos, ou um interventor ideológico em questões mundiais” [5].

A “missão civilizatória” e a promoção da “democracia” [6] em outros países não é recente, nem inédita. Ao longo do século XX, esse país se utilizou dessa (e de outras justificativas) para legitimar políticas intervencionistas em operações diretas e indiretas sob a égide do “combate ao comunismo” (Schoultz, 2018; Petras e Veltmeyer, 2004; Woodward, 1987; Agee, 1975; Bandeira, 1978; Leffler, 2010; Leogrande, 1998). Entretanto, desde o Governo Reagan e, mais especificamente, desde o fim da Guerra Fria, a “ajuda” na promoção da democracia em países da América Latina tem sido uma constante política que une democratas e republicanos. A lógica da “ajuda democrática” tem sido defendida por ambos os partidos, envolta em uma espécie de missão moral e virtuosa que preencheu a “lacuna missionária” deixada pelo fim da Guerra Fria (Scott e Steele, 2005, p. 440). As razões para se promover a democracia no exterior não podem ser menos legítimas. Conforme Robert Art (apud Scott e Steele, 2005) argumenta, a democracia ainda é a melhor forma de governo, a mais importante garantia de proteção aos direitos humanos e de crescimento econômico e a única forma que promove paz no sistema internacional. Assim, como criticar ou questionar um ímpeto tão legítimo, moral e altruísta

por parte dos EUA?

O NED é um amálgama da sociedade estadunidense formado por indivíduos oriundos do governo, academia, setor empresarial, sindicatos e partidos políticos. Mantido com recursos públicos, é formalmente uma organização privada dedicada ao fortalecimento de instituições democráticas em todo mundo. Financiado principalmente pelo governo estadunidense, essa instituição consta como uma subagência do Departamento de Estado para a USAID (United States Agency for International Development) e, a cada ano, faz até 1.600 doações para apoiar projetos de apoio à democracia no exterior em mais de 90 países. Criado em conjunto por republicanos e democratas, o NED tem caráter bipartidário e é supervisionado pelo Congresso dos EUA e pelo Departamento de Estado. Essa fundação “quase-governamental” funciona como uma espécie de braço informal da política externa estadunidense, uma espécie de diplomacia privada, que visa a promover a “democracia” e o livre-comércio em países da região – eufemismo para políticas e práticas intervencionistas contrárias a governos não simpáticos aos interesses estadunidenses. Possui grande atuação na América Latina, ainda que, ironicamente, seja uma entidade pouco estudada no âmbito da Ciência Política e das Relações Internacionais.

Mesmo que apresentando objetivos louváveis, esse instrumento

de intervenção externa estadunidense não apenas não logra êxito na promoção e na consolidação da democracia na região, como ainda atua de modo a minar processos de autonomia e de independência política e econômica de países latino-americanos (Scott e Steele, 2005). Afinal, como explicar o aumento exponencial de recursos, a partir de 2006, enviados para organizações do Equador que desenvolvem projetos a favor da “democracia”, mas que são, coincidentemente, contrárias ao então presidente democraticamente eleito Rafael Correa? [7] Para Scott e Steele (2005, p.452), “A ajuda do NED não produz democracia e tampouco segue a democratização” [8]. Para William Robinson (1996, p.71), “Vista à luz da democracia popular, a “democracia” e a “democratização” dos Estados Unidos “nada têm a ver com a satisfação das aspirações autênticas das maiorias reprimidas e marginalizadas por uma participação política e por uma maior justiça socioeconômica”. Conforme essa pesquisa indica, o NED não só não produz democracia, como serve de instrumento de política externa para a manutenção dos interesses da classe dominante estadunidense na região.

Nesse sentido, a pesquisa aqui desenvolvida está ancorada em uma perspectiva própria da Teoria Crítica Neogramsciana, entendendo que nenhuma hegemonia se mantém sem uma organização simbólica de ideias na forma de consenso – organização essa em que o NED se torna protagonista.

O objetivo principal é apresentar uma radiografia do NED no âmbito da América Latina, tendo como pressuposto o entendimento de que essa instituição atua como instrumento de política externa estadunidense na região. Se, como argumentam Bourdieu e Wacquant (1992), a teoria sem empiria é vazia, e a empiria sem teoria é cega, o esforço aqui se dá na construção de uma radiografia sobre a hegemonia estadunidense na América Latina, com base em um instrumento específico: o NED. Para isso, foi feita uma coleta de dados a partir de documentos oficiais disponibilizados pelo NED e por seus institutos afiliados buscando evidenciar: a) o perfil dos membros do Conselho Administrativo/Diretivo da instituição; b) o perfil dos patrocinadores do NED; e c) os países, projetos e recursos destinados pelo NED para a América Latina e Caribe. Por fim, este trabalho está dividido em três partes: uma primeira parte, contextualizando e teorizando o papel do NED enquanto instrumento de manutenção hegemônica por consenso; uma segunda parte que traça o perfil do NED para a América Latina (perfil do Conselho Administrativo, perfil das doações e doadores e projetos financiados na América Latina); e, por fim, a síntese dos dados e avaliação final.

NED como instrumento de manutenção hegemônica por consenso

Em uma perspectiva gramsciana, a hegemonia é entendida como um conjunto de funções de domínio e direção exercidas por uma classe dominante sobre uma classe subalterna que se utiliza de uma combinação de força e de consenso que se equilibram entre si (Gramsci, 2007). No âmbito global, a hegemonia é entendida como uma forma de dominação, onde o(s) Estado(s) predominante(s) cria(m) uma ordem mundial consistente com sua própria ideologia e interesses, servindo para a reprodução dessa mesma hegemonia, mediante práticas de consenso. Trata-se de uma expansão daquela hegemonia conformada inicialmente no âmbito interno ao Estado e, posteriormente, exportadas por esse mesmo “Estado” no âmbito internacional que se utiliza de aparelhos consensuais, ou coercitivos, para sua manutenção (Gramsci, 1989). O “Estado” no sistema internacional atua como um representante dos interesses daqueles agentes que ocupam as posições dominantes nos seus espaços domésticos. Assim, a estratégia da classe dominante consistiria em fazer prevalecer a internacionalização e a naturalização de saberes e valores que se assentam em seus interesses na forma de “interesses nacionais”.

Desde o fim da Guerra Fria, a dominação hegemônica contemporânea que tem nos Estados Unidos, ou mais especificamente na sua classe dominante, seu mais claro exemplo tem buscado minimizar

intervenções pontuais e claramente identificáveis (como as operações militares) e aumentar técnicas de persuasão ideológica que vão ao encontro dos interesses dessa mesma classe dominante nesse país, em uma espécie de “guerra híbrida” [9] (Korybko, 2020). Enquanto a primeira nos é bastante familiar enquanto latino-americanos, a segunda, ainda que menos visível, não é menos sutil. Está presente, por exemplo, no âmbito da academia na forma como pensamos o papel do Estado e do sistema internacional – em específico na formação das teorias basilares da área de Relações Internacionais – domínio estadunidense, estadocêntrico e androcêntrico (Hoffman 1977; Tickner 2003; Acharya Buzzan 2010; Tickner e Inoue 2016; Villa et al 2017). Partindo do pressuposto de que “Toda teoria é para alguém e tem algum propósito” (Cox, 1981 p.87) e de que as relações no sistema internacional são baseadas em uma relação entre centro e periferia, na qual o centro desempenha o papel de “saber técnico” (Ibidem) que desenvolve saberes, ideias e “conhecimentos” e que são então reproduzidas pela periferia; compreende-se que as ideologias desenvolvidas pelo primeiro estariam ancoradas em uma posição de domínio, dada uma diferença em termos de riquezas materiais e de produção teórica desenvolvida.

Nenhuma hegemonia se mantém sem uma organização simbólica de ideias na forma de consenso. A dominação estadunidense

se apoia em mecanismos de consenso nessa região, assim, através de instituições sociais que servem para justificar e legitimar esse mesmo sistema de dominação. Como observa Stephen Gill, “central para a manutenção da hegemonia é um sistema de regras baseado mais em aspectos consensuais do poder do que na coerção direta” (Gill, 2008, p.14). Para Gramsci (1971), a elite dirigente legítima seu papel ao persuadir a sociedade a pensar de uma determinada forma que mantém os privilégios dessa mesma classe social e reproduz a desigualdade econômica e social do *status quo*. A estratégia de manutenção da hegemonia estadunidense é, desse modo, a estratégia de manutenção de uma classe econômica dominante que se esforça em fazer prevalecer no âmbito internacional seus ideais e interesses.

O que chamamos aqui de hegemonia através do consenso é correlato de um “imperialismo cultural” e “informal”, ou seja, o “poder de universalizar os particularismos associados a uma tradição histórica singular, tornando-os irreconhecíveis como tais” (BOURDIEU; WACQUANT, 2002, p.15). Esse imperialismo informal, para além de um tipo de violência simbólica [10], é o modo como a classe dominante nos Estados Unidos exerceu e ainda exerce ingerência direta e indireta na América Latina. Se as intervenções militares desse país na região tiveram ênfase no período Guerra Fria, intervenções indiretas se fortalecem quando do fim

desse período. A fabricação de consenso entre os subjugados, um “eufemismo para manipulação deliberada das massas contra seus melhores interesses” (De Souza, 2020, p.104), exerce papel fundamental na estratégia de dominação porque é menos custosa, direta e visível que uma dominação coercitiva. Como a condição de hegemonia está relacionada com a “possibilidade de imprimir à atividade estatal uma direção autônoma, que influa e repercuta sobre os outros Estados” (Gramsci, 2007, p.55), cria-se um sistema de alianças com outros países e classes dominantes de forma a estender seus interesses para além de suas fronteiras. Nesse sentido, o NED é uma ferramenta exemplar: atua no exterior a partir de administradores e de deliberativas domésticas.

Como aparelho privado de hegemonia (Gramsci, 2007), essa organização parte privada parte pública se apresenta a partir de seus intelectuais orgânicos, mas que estão relacionados com a classe dominante estadunidense que busca a manutenção e a propagação de seu sistema de dominação. Para Brzezinski,

Conforme a imitação do modelo Americano gradualmente penetra no mundo, se cria um ambiente mais agradável para o exercício indireto e aparentemente consensual da hegemonia Americana. E assim como no caso do sistema Americano doméstico, essa hegemonia envolve

uma estrutura complexa de procedimentos e instituições interconectadas designada para gerar consenso e minimizar assimetrias de poder e influência. [...] A América está no centro de um universo interconectado no qual o poder é exercido através de barganha contínua, diálogo, difusão e busca por consentimento formal; ainda que o poder, em última análise, tenha origem a partir de uma única fonte, isso é, Washington, D.C. (Brzezinski, 1998, p. 15).

É notável o esforço que governantes em Washington D.C. desempenham na promoção de “ajudas humanitárias” em países periféricos. Através de instituições bastante conhecidas como aquelas originadas em Bretton Woods ao fim da Segunda Guerra Mundial, as organizações não-governamentais de “ajuda” aos latino-americanos mantidas durante a Guerra Fria (como a Peace Corps, ou a USAID, por exemplo), ou de instituições quase invisíveis criadas nas décadas de 1980, mas nem por isso menos importantes (como a Atlas Network e, em especial, o NED – objeto desse estudo); a classe dominante financia e viabiliza programas de “ajuda” aos países periféricos – seja na promoção da democracia, do livre-comércio, ou ambos. Esses “verdadeiros profissionais da hegemonia” (Guilhot, 2003, p.213) refletem a continuidade de operações políticas exercidas secretamente pela Central Intelligence

Agency (CIA) durante a Guerra Fria e formalmente banidas em 1977. De acordo com Allen Weinstein, ex-presidente do NED, “muito do que fazemos hoje era feito secretamente há 25 anos pela CIA” (Weinstein apud Guilhot, 2003, p.230). Nesse sentido, o NED se apresenta como ferramenta pública de intervenção externa para manutenção hegemônica de uma classe dominante estadunidense a partir da “privatização da política exterior” (Guilhot, 2003, p.230). Ou seja, são instituições que se apresentam como privadas e apartidárias, mas que possuem um estreito vínculo com Washington D.C. Não apenas coabitam a mesma cidade e, por vezes, praticamente o mesmo endereço, como são instrumentos de atuação externa, recebendo, para isso, financiamento público – ainda que travestidos de privados. Como bem argumenta Guilhot,

Essa estrutura emaranhada parece ter por premissa que o dinheiro público, se for filtrado por um número suficiente de camadas burocráticas, transforma-se em financiamento ‘privado’. Com efeito, a presença de uma fundação que age em caráter privado [...] permite ao governo se desengajar mantendo um certo tipo de intervencionismo político (Guilhot, 2003, p.213-214).

Dotados de legitimidade intelectual que a credencial acadêmica lhes confere, esses “profissionais da democracia” (Guilhot, 2003) não somente exportam ideias e razões de mundo, como são também os responsáveis por implementá-las no âmbito externo aos Estados Unidos. Sob a forma de consenso, naturalizam e universalizam interesses próprios:

[...] não se deve ignorar que um saber técnico que tenha como objetivo a constituição e a preservação das instituições democráticas não passa de uma versão desse saber mais geral que concerne os meios capazes de fundar, conservar e ampliar um reino, como Botero definia a razão do Estado (Guilhot, 2003 p.236).

A hegemonia estadunidense e o processo de “colonização pedagógica” (Jauretche, 1975) para formação de consenso através de institutos com o NED traduzem o entendimento de que o interesse privado pode se conformar em interesse público se colocado em uma roupagem “virtuosa”. Como esclareceu o delegado assistente do Estado no âmbito dos Direitos Humanos durante o Governo Reagan: “Temos o direito de dizer: o que aumenta o poder dos Estados Unidos e o respeito que impomos é bom para os

direitos humanos” (Fairbanks apud Guilhot, 2003, p.216). Da mesma forma, podemos dizer que o que aumenta o poder dos Estados Unidos e o respeito que se impõe é bom para a democracia e é bom para o livre-comércio.

Essa universalização de interesses privados pode ser percebida no uso de institutos como o NED, que usa a legitimidade moral que a promoção da “democracia” lhe confere para impor visões de mundo e agendas políticas favoráveis a essa mesma classe dominante que ele representa. Abundam críticas sobre a parcialidade dessa instituição, apoiando movimentos e indivíduos que se identificam com a estratégia de política externa dos EUA e com os interesses de sua classe dirigente inclusive no apoio a organizações e projetos anti-democráticos (Kroener, 2004; Barbosa, 2019).

Conforme argumenta William Robinson, a “promoção da democracia” no exterior tem sido uma peça-chave na política externa a partir dos anos 1980, ainda que deva ser entendida a partir de um processo mais amplo de exercício de hegemonia em um contexto de globalização. Essa “democracia” pode ser caracterizada, entretanto, como uma espécie de “poliarquia”, ou seja, uma característica estrutural da nova ordem global: “é um sistema político global

que corresponde à economia global sujeito à hegemonia de uma elite transnacional, na qual é agente do capital transnacional” (Robinson, 1996, p.4). Para ele, “Por baixo da rubrica de “promoção da democracia, os Estados Unidos intervieram nas crises, transações e lacunas de poder resultantes da dissolução da antiga ordem tentando ganhar influência sobre os resultados” (Robinson, 1996, p.4).

A atuação do NED se diferencia das operações diretas e secretas da CIA na América Latina durante a Guerra Fria. Ao contrário, as operações do NED são públicas e indiretas. Não têm o poder de atuar diretamente na desestabilização, ou na derrubada de algum governo não simpático aos Estados Unidos, mas, como salienta Barbosa, é um instrumento, “a ponta de um iceberg de operações psicológicas e políticas no exterior” (Barbosa, 2019, p.105). Conforme um antigo membro do NED explica: “A política deve ser conduzida de forma marxista-leninista, mas sem os objetivos que isso pressupõe. [Daí] a importância da mobilização de massa, da ideologia e da linha ideológica, do combate político” (Manatt apud Guilhot, 2003, p.221). Nessa estratégia de conquistar corações e mentes, essas organizações travam uma guerra de classes moralmente legitimadas e, por vezes, de difícil percepção. A estratégia de manutenção hegemônica estadunidense passa, assim, a ser uma

enraizada não apenas na dominação coercitiva, mas, principalmente, na dominação por consenso e consentimento.

NED: Uma radiografia

O início do NED

Ao final dos anos 1960, após revelações de que parceiros dos EUA estavam recebendo financiamento secreto da CIA para travar batalhas de ideias em fóruns internacionais, o governo de Lyndon Johnson recomendou o estabelecimento de um mecanismo “público-privado”, de modo a financiar atividades no exterior desvinculadas da CIA. Em 1967, o congressista Dante Fascell apresentou um projeto de lei para criar um Instituto de Assuntos Internacionais, uma iniciativa que autorizaria o financiamento público de programas para promover valores democráticos. Embora a ideia desse instituto não tenha-se materializado, ajudou a levar a discussões dentro do governo sobre como desenvolver novas abordagens para a competição ideológica no âmbito da Guerra Fria.

Na década seguinte, o consultor político de Washington George Agree propôs a criação de uma fundação para promover a comunicação entre os dois principais partidos políticos dos EUA e outros partidos ao redor do mundo. Essa fundação, nomeada de American Political Foundation, foi dirigida pelo então representante comercial dos

EUA, William Brock, e ex-presidente do Comitê Nacional Republicano, e por Charles Manatt, na época presidente do Comitê Nacional Democrata. Enraizava-se, assim, a ideia do NED.

Em 1982, em um discurso no Parlamento do Reino Unido, o então presidente estadunidense, Ronald Reagan, propõe uma iniciativa, visando a fomentar a infraestrutura da democracia no âmbito internacional. Com esse fim, a USAID financiou a American Political Foundation para desenvolver um estudo para a promoção da democracia no exterior conhecido como “The Democracy Program” que recomendava a criação de uma instituição privada, sem fins lucrativos e bipartidária. O National Endowment for Democracy tem início, assim, formalmente, em 1983, com o objetivo de promover assistência para a consolidação democrática no exterior. Para Shipler (1986), a Fundação refletia a nova era de confiança que o governo Reagan representava e, mais especificamente, no orgulho e na convicção de que a democracia era característica enraizada nos EUA e deveria ser expandida ao redor do globo através de operações públicas e distantes daquelas secretamente empunhadas pela CIA em anos anteriores. Para Carl Gershman, presidente do NED e antigo assessor de Jeane Kirkpatrick nas Nações Unidas, “Seria terrível para grupos democráticos ao redor do mundo serem vistos como subsidiados pela C.I.A. Nós vimos isso nos anos 1960 e por isso foi descontinuado”.

Assim, argumenta que: “Nós não tínhamos a capacidade de fazer isso, e é por isso que o Endowment foi criado” [12] (Gershman apud Shipler, 1986).

Trata-se do modelo de uma organização não governamental que recebe financiamento público para levar a cabo iniciativas de democracia. Embora formalmente uma organização não governamental, o NED seria financiado por meio de dotações anuais e sujeito à supervisão do Congresso. Até a década de 1990, os recursos enviados pelo Congresso foram da ordem de US\$ 30 milhões a US\$ 35 milhões por ano. Esses recursos seriam então redistribuídos para organizações, projetos e indivíduos ao redor do globo, em uma espécie de cadeia de *network*. Quando de sua criação, ficou estabelecido um limite máximo de dotação de recursos públicos de US\$ 18,4 milhões ao ano. De tempos em tempos, entretanto, o Congresso fornece dotações especiais ao NED para realização de iniciativas democráticas específicas em países de interesse “especial” (sem caracterizar, no entanto, os critérios alocados para que sejam considerados “especiais”).

Atuando como ferramenta para criação e manutenção de consenso, o NED já em sua carta de princípios reconhece “a importância no mundo contemporâneo e a necessidade de cultivar um clima intelectual, no qual a democracia possa crescer e florescer” (NED, 2020). A missão do NED “não é conduzir outras nações para a adoção de nenhum grupo particular de políticas, mas

Ajudá-las a se envolverem em sociedades democráticas estáveis e fortes” [13] (NED, 2020). São seis seus objetivos principais:

- 1. Fortalecer instituições livres e democráticas ao redor do mundo a partir de iniciativas do setor privado;*
- 2. Facilitar trocas entre grupos do setor privado nos Estados Unidos e grupos democráticos no exterior;*
- 3. Promover a participação não governamental dos Estados Unidos em programas de treinamento democrático e criação de instituições democráticas no exterior;*
- 4. Fortalecer processos eleitorais democráticos no exterior através de medidas oportunas em cooperação com forças democráticas nativas;*
- 5. Apoiar a participação dos dois principais partidos políticos americanos, trabalho, empresas e outros grupos do setor privado nos Estados Unidos, fomentando cooperação com aqueles no exterior dedicados ao pluralismo democrático de valores culturais, instituições e organizações; e*
- 6. Apoiar o estabelecimento e crescimento do desenvolvimento democrático de uma maneira consistente com as amplas preocupações de interesse nacional dos Estados Unidos e com requerimentos específicos de grupos democráticos em outros países que são apoiados por programas financiados pelo Endowment [14] (NED, 2020).*

Perpetuando um tipo de “colonização pedagógica” (Jauretche, 1975), o instituto desempenha programas de “treinamento e educação cívica”. Em específico, “Programas educacionais também treinam lideranças sindicais e membros em procedimentos parlamentares e democracia interna, assim como a filosofia de sindicatos de livre-comércio” [15] (NED, 2020). Nesse sentido, programas nessa área incluem treinamento nas técnicas de organização, produção e disseminação de materiais, além de organização de demonstrações públicas e de apoio na construção de educação cívica em escolas e universidades (NED, 2020). A hegemonia estadunidense mantida através do consenso está eufemizada enquanto uma “missão educacional”: “A disseminação de livros, filmes, ou programas de televisão esclarecendo ou promovendo democracia é uma atividade que merece consideração e suporte” [16] (NED, 2020).

A promoção da “democracia” e da “educação cívica” pelo NED não seria completa sem sua contraparte econômica. Uma política neoliberal baseada no livre-comércio é “prerequisite of a democratic political system” (NED, 2020). Assim, o NED objetiva:

Promover a participação do setor privado em processos políticos democráticos;
Aumentar o conhecimento público e apreciação do papel do empresário no crescimento econômico;

Estimular o diálogo público/privado e encorajar reformas estruturais para a manutenção de direitos econômicos e políticos;

Fornecer aos legisladores e outros tomadores de decisão no âmbito econômico dados para assegurar deliberações esclarecidas e legislação efetiva;

Expandir o ensino do empreendedorismo privado e aumentar a capacidade da comunicação empresarial para alcançar audiências como a mídia, líderes políticos, empregados e jovens;
e

Estimular o desenvolvimento de associações voluntárias empresariais que promovam conceitos de empreendedorismo privado e desempenhem um papel de liderança com relação à mudança econômica [17] (NED, 2020).

A criação do NED foi seguida pelo estabelecimento de seu primeiro presidente permanente John Richardson, um antigo secretário de Estado assistente, logo substituído por Carl Gershman, conselheiro sênior do representante dos EUA nas Nações Unidas. Uma das primeiras iniciativas do NED foi a criação de quatro institutos centrais afiliados e interligados por meio desse primeiro. São eles: a) Center for International Private Enterprise (CIPE) – instituto que relaciona-se com a US Chamber of Commerce e promove o desenvolvimento de economias de livre-mercado, b) National Democratic

Institute for International Affaris (NDI) – instituto representativo do Partido Democrata, c) International Republican Institute (IRI) – a contrapartida do Partido Republicano, e d) American Center for International Labor Solidarity (ACILS) – organização alinhada com a American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) com foco nos sindicatos. O NED serve como organização guarda-chuva, através do qual esses quatro grupos e um número crescente de outros grupos do setor privado recebem financiamento para realizar programas no exterior.

Imagem 1: NED e institutos afiliados

Através dessas quatro instituições, governo, partidos, sindicatos e empresas podem exercer papel sobre a política externa estadunidense e sobre as políticas públicas da sociedade civil em diversos países. Funcionando como um elo entre o governo dos Estados Unidos e as organizações da sociedade civil no exterior, o NED recebe recurso público e o redistribui como recurso privado para essas organizações. Desenvolve ainda material “educacional”, prêmios, conferências, treinamento, entre outras atividades. Além de doação de recursos para projetos que visam a fortalecer a “democracia” e o livre-mercado no exterior, o NED funciona ainda como um *network* guarda-chuva (NED, 2020) que arregimenta movimentos, instituições e indivíduos ao redor do globo. Desenvolve ainda iniciativas

próprias como o World Movement for Democracy – “um conjunto de organizações unidas por valores compartilhados e por um aprofundado intercâmbio de informação e serviços, trabalhando internacionalmente em um problema” [18] (Scott e Steele, 2005, p.442). Publica um jornal quadrimestral (Journal of Democracy) e organiza pesquisas e publicações sobre democracias no International Forum for Democratic Studies. Por fim, desde 2006, coordena o Center for International Media Assistance (CIMA), uma instituição financiada pelo Departamento de Estado que visa a fomentar uma mídia “independente” em países nos quais o NED atua. O CIMA divulga informações, cria *networks*, conduz pesquisas e “evidencia o papel indispensável que a mídia independente desempenha na criação e no desenvolvimento de democracias sustentáveis ao redor do mundo” [19] (NED, 2020).

Conselho Administrativo/Diretivo NED

O Conselho Administrativo, ou diretivo, do NED se refere à instância de maior hierarquia dentro da instituição. Inicialmente, buscou ser um elo representativo entre políticos democratas e republicanos e de representantes do empresariado e do sindicalismo com mandatos de três anos. Nesse sentido, cada um dos quatro institutos do NED gozaria de representação no Conselho. Em 1993, entretanto, esse arranjo formal se desfez. Atualmente o Conselho não tem limite de mandato

e inclui indivíduos pertencentes a três grupos: a) Oficiais: presidentes (tradicionalmente há mais de um presidente na fundação), vice-presidentes e tesoureiros; b) Diretores: membros do Conselho alocados para esse fim; e c) Presidentes passados: antigos presidentes e presidentes honorários. Historicamente, o Conselho reflete o amálgama composto por indivíduos oriundos do governo estadunidense, partidos políticos (Republicanos e Democratas), empresas e grandes corporações, sindicatos e intelectuais da academia. Um dos primeiros nomes a fazer parte da direção do NED foi John Richardson, então presidente da Radio Free Europe, entidade largamente financiada pela CIA. Dentre os que já passaram pelo Conselho diretivo do NED estão Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Francis Fukuyama, Paul Wolfowitz, Lane Kirkland, Dante Fascell, Olin Robinson, Madeline Albright, Charles Manatt e Elliot Abrams.

Nessa pesquisa, buscamos analisar o perfil do Conselho atual do NED composto por 32 indivíduos (ver apêndice). Constatamos que o atual Conselho é majoritariamente formado por indivíduos com formação em Direito (**gráfico 1**), com pouco ou nenhum vínculo com universidades em outros países. Mais especificamente, 87% dos membros do Conselho não têm vínculo com universidades no exterior, demonstrando seu caráter endógeno [20]. Dentre os que possuem vínculo (14%), as universidades estão

situadas no mundo anglo-saxão (Inglaterra, Canadá e Irlanda). São em sua maioria advogados, diplomatas, executivos e professores (**gráfico 2**) [21]. Têm vínculo expressivo com o governo dos EUA: 27 dos 32 conselheiros, representando 84% deles. Ainda que, em sua grande maioria, ocupem cargos públicos (**gráfico 3**), praticamente todos os níveis federativos estão contemplados: desde prefeito e governador até deputado estadual, senador e embaixador. A metade deles representa empresas (**gráfico 4**) contando com gigantes como General Motors e ExxonMobil, seguido por um número expressivo relativo ao setor militar (11%). Por fim, 50% dos membros do Conselho têm vínculo com algum *think tank*. Em sua maioria, esses institutos são especializados em políticas públicas e/ou política internacional, como é o caso do Council of Foreign Relations, *think tank* com mais membros presentes no Conselho (**gráfico 5**), focado em política externa e assuntos internacionais e responsável pela publicação da revista *Foreign Affairs*.

Essa radiografia do Conselho nos indica que o NED é uma organização: a) formada por indivíduos em sua maioria formados em Direito, que circulam academicamente de maneira endógena, não ultrapassando o mundo anglo-saxão; b) são, em grande maioria, advogados, diplomatas, professores e executivos; c) têm vínculo estreito com o governo dos EUA, em sua maioria ocupando cargos públicos

d) representam prioritariamente empresas, ainda que o setor militar, sindicatos e organizações também sejam representados e; e) a metade dos conselheiros tem vínculo com *think tanks* voltados para política externa e assuntos internacionais.

O perfil aqui apresentado da instância superior do NED é um que atesta o amálgama de entidades, as quais o NED buscou representar quando de sua construção. Nele, estão representados indivíduos oriundos do setor empresarial, do governo (ambos os partidos), do sindicalismo e da academia. Esse perfil atesta ainda o vínculo existente entre o NED e o âmbito público estadunidense que não se resume ao financiamento da instituição, mas que tem nela própria indivíduos que circulam no âmbito do Executivo e Legislativo do governo dos EUA. Por fim, dado ainda o número expressivo de indivíduos que representam empresas no Conselho do NED, pode-se atestar que o NED não só é um instrumento de política externa estadunidense, dado seu vínculo com o governo desse mesmo país, mas atua enquanto braço estadunidense de uma espécie de política externa empresarial (**imagem 2**).

Patrocinadores do NED

A atuação do NED no exterior só é possível com o aporte financeiro e as doações de entidades privadas e públicas. Uma parte expressiva do orçamento do NED é público – mais de 90% e, em alguns casos, chegando a

99% do total de seu orçamento (Schoultz, 2018). Aprovado anualmente pelo Congresso, a alocação de recursos é feita tipicamente pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) [22] ao NED, por intermédio do Departamento de Estado (USDOS), sendo então redistribuídos para os quatro institutos que dele fazem parte (IRI, NDI, ACLS e CIPE). Estes distribuem novamente para instituições no exterior e/ou utilizam o recurso diretamente em projetos no exterior (**imagem 3**). Entretanto, o recurso público por vezes pode ser recebido de outras agências do governo, como foi o caso da agora extinta United States Information Agency (USIA), agência que, nos primeiros anos de vida do NED, foi responsável por grande parte da alocação de recursos públicos em conjunto com o Departamento de Estado. Recebendo recurso público via agências governamentais, como é o caso da USAID, o NED está sujeito à fiscalização do próprio Congresso que autoriza a alocação de recursos, mesmo sendo formalmente uma organização privada. O fluxograma abaixo representa o caminho que os recursos percorrem e o papel do NED de receptor e distribuidor desses: de início, recurso público, para, ao fim, apenar recurso privado.

Foi instituído em normativa quando de sua criação que o NED teria orçamento alocado inicialmente de US\$ 31,3 milhões. Nos primeiros anos, por conta de divergências entre

os partidos políticos, o NED receberia um valor bem abaixo desse: US\$ 18 milhões para dar início às suas ações. De fato, a alocação de orçamento público para o NED tem idas e vindas, dependendo da maioria no Congresso e do Executivo. No governo Clinton, foi aprovado teto de US\$ 48 milhões. Em 2003, o NED teve o orçamento aprovado em mais de US\$ 40 milhões, além de US\$ 10 milhões “suplementares” para regiões e países considerados de interesse especial. Em 2004, o governo W. Bush defendeu um orçamento anual de US\$ 60 milhões. Em 2006, o orçamento passou para US\$ 75 milhões e, em 2008, para US\$ 100 milhões (NED, 2020). Em 2019, o Congresso aprovou US\$ 168 milhões para o NED. Excepcionalmente, uma alocação maior pode ser feita para projetos, ou países, considerados de interesse especial. “Special fundings” foram enviados para países como China, Cuba, Iraque, Coreia do Norte e Venezuela, Rússia, Tibet, Burma, além de regiões como os Balcãs (relatórios anuais do NED, 2005-2015).

Nessa pesquisa, contamos com os dados coletados em cada um dos relatórios publicados pelo NED entre os anos de 2005 e 2015 que apresentam recursos doados, à exceção daquele aprovado pelo Congresso e redistribuído pela USAID. Assim, há que se notar que, nos gráficos, não se contabiliza a maior parte de recurso de que o NED dispõe: o público feito pelo Departamento de Estado por intermédio da USAID.

Uma radiografia dos doadores

do NED (exceto o orçamento aprovado pelo Congresso) nos demonstra que os recursos são doados majoritariamente por pessoas físicas, seguido por organizações sem fins lucrativos (**gráfico 6**). Dentre as pessoas físicas, um número grande é de doadores que fazem, ou fizeram, parte do NED. Executivos, diplomatas e membros de *think tanks* também estão presentes entre as pessoas físicas que doam para o NED. Figuras que transitaram no âmbito da política externa dos EUA como o ex-secretário de Estado Henry Kissinger; Robert Zoellick, antigo secretário de Estado adjunto dos EUA, presidente do Banco Mundial e diretor da Goldman Sachs; e a antiga secretária de Estado Condolezza Rice; figuram entre os doadores mais recentes. Empresas como Facebook, Microsoft, Google, Coca-Cola e Goldman Sachs são doadores recorrentes, assim como universidades como George Mason e University of Toronto. Fundações filantrópicas e sem fins lucrativos como Carnegie Corporation, Open Society e Smith Richardson Foundation fazem doações para o NED e ocupam uma parcela significativa dentre os doadores da instituição. Além das organizações sem fins lucrativos, sindicatos também ocupam um lugar expressivo dentre os doadores do NED. O AFL-CIO é doador recorrente, assim como o United Steel Workers e a United Federation of Teachers.

Ainda que quase a totalidade de doações ao NED seja feita por indivíduos, ou entidades, dentro dos

Estados Unidos, é possível notar doadores externos, dentre eles, doações vindas do Canadá e de Taiwan são presentes. A Taipei Economic and Cultural Representative Office e a Taiwan Foundation for Democracy, ambas com sede em Taipei, por exemplo, são instituições que fazem doações recorrentes ao NED. Empresas internacionais (como a sul-coreana PoongSan Corporation), embaixadas (como a da República da Lituânia) e fundações (como a Swedish International Development Cooperation Agency) também doam recursos ao NED.

Assim como no caso do Conselho Administrativo do NED, os doadores dessa instituição aparentam também caráter endógeno, figurando entre eles grandes nomes da política estadunidense e grandes corporações, ajudando, assim, a legitimar o papel do NED.

Financiamento para América Latina e Caribe

Todo o ano, o NED redistribui recursos para dezenas de organizações na América Latina. As quantias dos subsídios variam, a depender do tamanho e do escopo dos projetos, mas duram, em média, 12 meses com auxílios de US\$ 50 mil. As decisões sobre quem financiar são tomadas a cada três meses pela diretoria do NED, que considera os seguintes fatores: se a organização se enquadra dentro das prioridades gerais da Fundação; sua relevância para as necessidades

específicas do país em que está sediada; e compromisso democrático e a experiência do inscrito (NED, 2020). Na América Latina, entre 2016 e 2019, o NED distribuiu um total de US\$ 90 milhões em recursos, com o maior montante sendo dispendido no último ano (**gráfico 7**).

Em relatórios anuais, o NED explicita algumas ações e apresenta uma descrição do contexto doméstico nos países em que atuou. Em relatório anual de 2017, a América Latina, com seus “escândalos de corrupção”, recebe destaque e é justificativa para a atuação do NED na região. Governos da tríade Venezuela-Cuba-Nicarágua são descritos como autocráticos e, portanto, carentes de instituições democráticas, indício da legitimidade da atuação do NED nesses países. Assim, o relatório sintetiza o ano de 2017 da seguinte maneira:

Um intenso ciclo eleitoral que começou com as eleições em Honduras e Chile no final de 2017 e continuaria ao longo de 2018 em vários países foi enquadrado pelas demandas dos cidadãos por transparência e responsabilidade no contexto de um número crescente de políticos associados ao suborno do escândalo da Lava Jato brasileira. Enquanto isso, os governos autocráticos de Cuba, Nicarágua e Venezuela continuaram a desafiar a democracia, com a crise multifacetada da Venezuela apresentando os desafios políticos, sociais e econômicos mais críticos em andamento. Após meses de protestos

nas ruas, repressão violenta e mais de 150 mortes, o governo venezuelano realizou uma eleição fraudulenta para uma Assembléia Constituinte que deu poder ilimitado ao partido do presidente Maduro. Depois disso, a crise começou a ser sentida com força total em países vizinhos como Brasil, Colômbia e Peru, quando os venezuelanos fugiram em busca de refúgio. Por esse motivo, a NED apoiou parceiros que trabalham para impedir a corrupção e promover reformas em toda região, desde o acesso às leis de informação no Cone Sul até reformas institucionais abrangentes no México e na América Central (Relatório Anual NED, 2017).

No caso da Venezuela, esse mesmo relatório destaca que: “O tempo todo, o NDI, o IRI, o CIPE e o Centro de Solidariedade trabalharam ao lado de organizações venezuelanas para defender os direitos humanos e promover valores democráticos contra todas as probabilidades na Venezuela” (Relatório Anual NED, 2017). De fato, a Venezuela é um caso *sui generis*. É um dos países em que mais organizações receberam recurso do NED (à exceção de Cuba, que recebeu pouco mais) **(gráfico 8)**, ao mesmo tempo em que é o único país da América Latina e Caribe, cujas organizações beneficiárias não são divulgadas. Somente em 2018, os parceiros venezuelanos receberam US\$ 2,4 milhões para a implementação de projetos com temas vagos como: direitos humanos, educação cívica e valores

democráticos. Em 2019, uma investigação dos jornalistas Max Bluementhal e Dan Cohen expôs a relação entre o presidente opositor e autoproclamado Juan Guaidó e o NED, cujos parceiros receberam fundos dessa instituição. Também nessa mesma investigação, constatou-se o elo entre o NED e o Center for Applied Non-Violent Action and Strategies (CANVAS), recipiente de recursos pelo primeiro e responsável pelo envio de estudantes opositores em 2005 para um treinamento de insurreição na Sérvia (Pastor, 2019).

Do total de recursos enviados para a América Latina e Caribe entre 2016 e 2019, Cuba é o país, cujas organizações “parceiras” do NED mais receberam (cerca de US\$ 12 milhões), seguido por Venezuela e Colômbia. Além de recursos enviados pelo NED diretamente para essas organizações parceiras, o NED ainda envia recursos para um outro setor, a Regional AL e Caribe, responsável também por redistribuir outros recursos a esses mesmos parceiros. Nesse período, apenas quatro países da região não receberam recursos: Chile, Uruguai, Costa Rica e República Dominicana.

De modo similar, Cuba também é o país que mais recebeu aprovações de projetos por organizações cubanas entre 2016 e 2019 (176 projetos), seguida por Venezuela (162 projetos). Equador, Bolívia e Nicarágua ficam em terceiro lugar com cerca de 60 projetos cada **(gráfico 9)**.

Desses projetos, um número expressivo é caracterizado de forma ampla como “Responsabilidade e Governança” (177 projetos), “Direitos Humanos” (174 projetos), “Liberdade de Informação” (163 projetos) e “Ideias e valores democráticos” (150 projetos) (**gráfico 10**). Outros projetos agraciados são listados como “Economia de mercado”, “Educação cívica” e “Estado de Direito”.

No âmbito do Cone Sul, o financiamento do NED geralmente se dá a partir do CIPE. Nesse sentido, os dados foram coletados com base na lista de projetos do NED, onde consta o nome do CIPE como organização executora. Os projetos que antecedem o ano de 2016 (data-limite de pesquisa no site do NED) foram retirados de Kopittke (2015, p.97-106). Para o nome do instituto participante do projeto, foi necessário recorrer aos relatórios anuais do CIPE. Os dados estão resumidos na **tabela** abaixo.

No Peru, o Instituto Invertir recebeu financiamento do NED através do CIPE com o objetivo de “treinar” 250 estudantes universitários da zona rural do Peru “em democracia, Estado de Direito, mercados livres e liderança”. Cabe aqui mencionar que o presidente desse instituto é Daniel Córdova, reitor da Universidade do Peru e antigo funcionário do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Agência para o Desenvolvimento e CIPE (Educast, 2020). Já na Bolívia, o financiamento do Endowment visa a “explorar como as políticas públicas voltadas aos

naturais podem contribuir da melhor forma para o bem público e a democracia na Bolívia”. De acordo com relatório do CIPE, a Bolívia “não tem sido capaz de administrar com sucesso essa riqueza (naturais) p/ aliviar a pobreza dos bolivianos comuns. [...] Situação agravada pelo clima socialista político, ineficiência do governo e corrupção” (CIPE, 2008). Também através do CIPE, o NED financiou a Fedesarrollo na Colômbia, entidade que forneceu ao Congresso, ao Tribunal Constitucional, à sociedade civil e a profissionais da mídia no país “uma análise confiável e imparcial de iniciativas legislativas”. O diretor da Fedesarrollo, Luis Mejía, é economista da Universidade de Chicago e trabalhou, assim como Córdova, no BID (Fedesarrollo, 2020). Segundo relatório do CIPE, foi desenvolvido um programa de assessoria legislativa. Assim, “Em 2009, a Fedesarrollo forneceu análises de políticas cruciais a vários legisladores e ajudou na revisão dos principais projetos de lei, ajudando a moldar reformas de políticas públicas pró-mercado” (CIPE, 2009, p.38). Segundo o mesmo relatório, o presidente da Colômbia, Juan Santos, “usou as recomendações da Fedesarrollo para eliminar as vantagens fiscais do investimento de capital e a eliminação gradual do imposto sobre transações financeiras da Colômbia” (CIPE, 2010, p.24). No Paraguai, o foco na educação foi feito a partir de uma “campanha de conscientização pública”, implementada em um programa de empreendedorismo em

15 escolas de ensino médio que “ajudaram o governo a identificar maneiras práticas de incorporar o empreendedorismo aos currículos das escolas públicas”. De fato, o financiamento pelo NED “fortaleceu o conhecimento e as competências empresariais de cerca de 900 professores de escolas públicas” (CIPE, 2011, p.3). Por fim, na Argentina, a Fundación Libertad, parceira da Rede Atlas Network e financiada pelo NED desde 2016, consolidou junto com o CIPE a Rede de Iniciativa Privada Federal (RFPP) responsável pelo compartilhamento de políticas com o governo e de pesquisas sobre a desregulamentação da economia argentina. Segundo relatório do CIPE, “a RFPP atraiu líderes empresariais provinciais para desempenhar um papel importante na transição da Argentina de volta a uma economia de mercado mais vibrante” (CIPE, 2016). Para sua apresentação oficial, foi oferecido um jantar com mais de mil líderes empresariais, governantes e o então presidente da Argentina, Mauricio Macri (CIPE, 2016).

Em meados da década de 2010, os financiamentos do NED passam a apontar para a corrupção na região. De acordo com relatório anual do CIPE (2017), “Nos últimos anos, a América Latina foi vítima de extensos esquemas de corrupção multi regionais”, nesse sentido, acrescenta: “O CIPE está apoiando parceiros na Argentina e no Brasil para desenvolver, pesquisar e treinar líderes nas melhores práticas de governança corporativa” (CIPE, 2017).

A intervenção estadunidense por meio do NED veste a roupagem moral dos “direitos humanos”, “responsabilidade e governança”, “ideias e valores democráticos”, entre outras. Como braço de política externa, o NED atua principalmente em países com histórico de animosidade com os Estados Unidos. Nada mais natural, levando-se em conta que a própria definição do conceito de “democracia” é ela mesma condicionada a interesses relativos. Tal como argumentava a antiga embaixadora dos EUA nas Nações Unidas Jeane Kirkpatrick durante a década de 1970, o que se considera um regime autoritário, ou regime democrático, tem relação direta com papel que tal governo desempenha em relação aos interesses da classe dominante nos EUA. Assim, justifica-se, por exemplo, o aprofundamento das relações de amizade com “autocracias tradicionais”, enquanto se recomenda intervenções em “autocracias revolucionárias” (Kirkpatrick, 1979). A própria definição desses conceitos está condicionada a um determinado tempo e espaço geográfico, econômico e social.

Considerações finais

Nesse trabalho, buscamos apresentar a hegemonia estadunidense na formação de consenso por intermédio do NED. Peça fundamental na manutenção da hegemonia estadunidense e na manutenção dos interesses econômicos de sua classe dominante, o

NED atua como braço da política externa estadunidense desempenhando ações, agora públicas, que durante a Guerra Fria foram perpetuadas secretamente pela CIA. Instrumento que se utiliza de justificativas louváveis e moralmente defensáveis como a promoção da democracia, o NED é um mecanismo de intervenção por parte do Departamento de Estado que atua no exterior, levando em conta as estratégias de política externa dos EUA e os interesses da classe dominante que esse mesmo governo representa. Através de seus “empreiteiros de normas” (Guilhot, 2003), o NED financia projetos direta, ou indiretamente, para reformas políticas e econômicas nos países da América Latina. Essas reformas são muito específicas: a de cunho econômico está atrelada a políticas neoliberais que são de interesse da classe dominante e de grandes corporações estadunidenses; a de cunho político está baseada em reformas que visam a diminuir o papel do Estado na construção, ou na manutenção de políticas de bem-estar social, ao mesmo tempo em que condiciona políticas domésticas e externas ao aval da classe hegemônica estadunidense. Não é à toa que a defesa da “promoção da democracia” está alinhada com a “defesa do livre-comércio” nos países em que atuam.

Formado por indivíduos que se mantêm em um circuito bastante endógeno (tanto em sua formação escolar quanto em sua atuação profissional), os dirigentes do NED

representam o governo, a academia e o empresariado nacional. Recebendo recurso aprovado pelo Congresso e desembolsado pelo Departamento de Estado, o NED reflete a perspectiva de que, ao circular por diversas instâncias antes de chegar ao seu destino final, o recurso passa de público para privado. Se o governo dos Estados Unidos e suas agências governamentais não podem mais intervir diretamente em outros países desde que as operações clandestinas (*covert*) da CIA foram publicizadas e se criou legislação específica, o NED cumpre a função de “vestir-se” enquanto entidade privada para exercer esse papel, ainda que seus dirigentes e seus recursos sejam em sua grande maioria públicos. Atua diretamente na América Latina, financiando projetos que, supostamente, visam a promover a democracia, mas que, coincidentemente, estão alocados em países, cuja animosidade com os EUA é notável. É o caso de Cuba e Venezuela.

Assim, as intervenções estadunidenses no pós-Guerra Fria no hemisfério latino americano não cessaram, apenas estão menos visíveis e menos diretas. Conformam, todavia, a práxis da sua política externa que se caracteriza pelo uso de mecanismos de consenso, como a diplomacia e as “ajudas” externas; e de coerção, como as atividades militares. Nessa lógica, a difusão de uma determinada ideologia, seja ela a democracia, ou o livre-comércio, e o discurso moralista de “ajuda” têm sido

prática recorrente na América Latina no período pós-Guerra Fria e fazem parte de uma longa tradição nos EUA que caracteriza os latino-americanos como um povo inapto, emocional e que carece de amadurecimento e de responsabilidade. Como afirma Schoultz (2018, p.4-5), os Estados Unidos “têm tentado ajudar os latino-americanos por mais de um século”, tornando-se, assim, “uma nação de ajudantes” [23].

Passamos, assim, por um “novo estatuto legal do colonizado” (Gullo, 2018, p.294), ou seja, vivenciamos uma subordinação de ideias e de agendas políticas e econômicas que nos são induzidas na forma de manutenção por consenso e consentimento, a partir de uma potência hegemônica estadunidense, cuja classe dominante tem interesses políticos e econômicos na viabilização desse tipo de ideologia. A substituição da coerção pelo consenso se dá por ser essa forma mais eficaz e menos custosa que a primeira. Central para a manutenção hegemônica está a dimensão das ideias e a percepção da periferia e dos subalternos de que a ideologia dominante não só não é nociva, como é desejável. Que melhor estratégia de manutenção de interesses privados do que revesti-los de público? Que melhor ferramenta de domínio que a ideia de que o dominado é livre? Como bem disse Johann von Goethe, o melhor escravo é aquele que pensa que é livre.

Referências bibliográficas

- ACHARYA, Acharya e BUZZAN, Barry. 2010. *Non-Western International Relations Theory*. Londres: Routledge.
- AGEE, P. 1975. *Inside the Company: CIA Diary*. Nova York: MacMillan.
- BANDEIRA, M. 1978. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BARBOSA, L. 2019. “A Assistência Externa de Promoção da Democracia Liberal dos Estados Unidos na América Latina: Uma observação desde a Análise de Redes Sociais (ARS)”. *Carta Internacional*, v.14, n.3, p.84-119.
- BRZEZINSKI, Z. 1998. *El Gran Tablero Mundial*. Barcelona: Paidós.
- CIPE. Relatório Anual 2008. Disponível <https://www.cipe.org>. Acesso: 8 out. 2020.
- CIPE. Relatório Anual 2009. Disponível <https://www.cipe.org>. Acesso: 8 out. 2020.
- CIPE. Relatório Anual 2011. Disponível <https://www.cipe.org>. Acesso: 8 out. 2020.
- CIPE. Relatório Anual 2016. Disponível em <https://www.cipe.org>. Acesso: 8 out. 2020.
- CIPE. Relatório Anual 2017. Disponível em <https://www.cipe.org>. Acesso: 8 out. 2020.
- COHEN, D. e BLUMENTHAL, M. 2017. “A Invenção de Juan Guaidó”. *Opera Mundi*. 03 Fev. 2017. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/54758/a-invencao-de-juan-guaido-como-o-laboratorio-de-mudanca-de-regime-dos-eua-criou-o-lider-do-golpe-de-estado-na-Venezuela>. Acesso em 10 jul. 2020.
- De SOUZA, J. 2020. *A Guerra contra o Brasil*. Rio de Janeiro: Estação Brasil.
- EAGLETON, Terry. 1996. A ideologia e suas vicissitudes no marxismo ocidental. In ZIKEK, Slavoj. *Um Mapa da Ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- EDUCAST. Daniel Cordova Cayo. Disponível em https://educast.pucp.edu.pe/speaker/1104/daniel_cordova_cayo Acesso realizado em 10/09/2020.
- FEDESAROLLO. Quienes Somos. Disponível em <https://www.fedesarrollo.org.co/quienes-somos> acesso em 23/09/2020.
- FRANKLIN, B. 1985. “Democracy Project Facing New Criticisms”. *The New York Times*. 4 Dez, 1985.
- GILL, S. 2008. *Power and Resistance in the New World Order*. Nova York: Palgrave.
- GRAMSCI, A. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.

- _____. *Cadernos do Cárcere*. 2007. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3.
- GUILHOT, N. 2003. Os Profissionais da Democracia em Ação. In LINS, D. e WACQUANT, L. *Repensar os Estados Unidos: Por uma Sociologia do Superpoder*. Campinas: Papius.
- GULLO, M. 2018. *Relaciones Internacionales: Una teoría crítica desde la periferia sudamericana*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- HOFFMAN, Stanley. 1977. 'An American Social Science: International Relations'. *Daedalus* 106(3):41-60.
- JAURETCHE, A. 1975. *Los Profetas del Odio y la Yapa: La Colonización Pedagógica*. Buenos Aires: Pena Lillo.
- KIRKPATRICK, J. 1979. "Dictatorships and Double Standards". *Commentary*. Nov, 1979.
- KORYBKO, Andrew. *Guerras Híbridas*. São Paulo: Expressão Popular, 2020.
- KROENER, B. 2004. "Bush Aims to Raise Whose Budget?" *Slate*. 22 jan. 2004.
- LEFFLER, M. e WESTAD, O. 2010. *The Cambridge History of the Cold War*. Nova York: Cambridge University Press.
- LEOGRANDE, W. 1998. *Our Own Backyard: The United States in Central America*. Londres: Chapel Hill.
- LUHN, A. 2015. "National Endowment for Democracy is first 'undesirable' NGO banned in Russia". *The Guardian*. 28 jul, 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/28/national-endowment-for-democracy-banned-Russia>. Acesso em 10 jul, 2020.
- National Endowment for Democracy (NED). 2020. *National Endowment for Democracy*. Disponível em <https://www.ned.org>. Acesso em 10 jun, 2020.
- PASTOR, M. 2019. "National Endowment for Destabilization? CIA Funds for Latin America". *Telesur*, 4 abril, 2019. Disponível em <https://www.telesurenglish.net/analysis/National-Endowment-for-Destabilization-CIA-Funds-for-Latin-America-in-2018-20190403-0042.html>. Acesso em 10 jun, 2020.
- PETRAS, J. e VELTMEYER, H. 2004. *Las Dos Caras del Imperialismo: Vassalos y Guerreros*. Lumen: Buenos Aires.
- Relatório Anual NED 2017. In **National Endowment for Democracy**. Disponível em <https://www.ned.org>. Acesso em 10 jun, 2020.
- ROBINSON, William. *Promoting Polyarchy*. Nova York: Cambridge University Press, 1996.
- SCOTT, J. e STEELE, C. 2005. "Assisting Democrats or Resisting Dictatorships? The nature and impact of democratic support by the United States National Endowment for Democracy, 1990-99" ..

- Democratization*, v.12, n.4, ago 2005, p.439-460. Análise das Tendências a partir do TRIP 2014'. *Carta Internacional*12(1):224-256.
- SHIH, G. 2019. "China Announces Sanctions Against U.S. Based Non-Profit Groups in Response to Congress's Hong Kong Legislation". *The Washington Post*, 2 Dez, 2019. WOODWARD, B. 1987. *Veil: The secret wars of the CIA 1981-1987*. Londres: Simon e Shuster.
- SHIPLER, D. 1986. "Missionaries for Democracy: U.S. aid for global pluralism". *The New York Times*, 01 Jun, 1986. Disponível em <https://www.nytimes.com/1986/06/01/world/missionaries-for-democracy-us-aid-for-global-pluralism.html>. Acesso em 10 jul, 2020.
- SHOULTZ, L. 2018. *In their Best Interest: A history of US effort to improve Latin Americans*. Londres: Harvard University Press.
- SNYDER, C. 2014. "China Tries to Blame US for Hong Kong Protests". *Hudson Institute*, 13 out 2014.
- TICKNER, Arlene. 2003. 'Seeing IR Differently: Notes from the Third World'. *Millenium* 32(2):295-324.
- TICKNER, Arlene e INOUE, Cynthia. 2016. 'Many Worlds, Many Theories?' *Revista Brasileira de Política Internacional*59(2):1-4.
- VILLA, Rafael Duarte; TICKNER, Arlene; SOUZA, Marília e MASMEDA, Yamile. 2017. 'Comunidades de Relações Internacionais na América Latina: Uma

Notas

- 1) Tradução para o português feita pelos autores.
- 2) Tradução para o português feita pelos autores.
- 3) Tradução para o português feita pelos autores.
- 4) Tradução para o português feita pelos autores.
- 5) Tradução para o português feita pelos autores.
- 6) Usa-se aqui “democracia” (entre aspas) porque se entende que esse é um conceito, cujo uso pelo NED e pelo governo estadunidense não só se restringe a uma democracia minimalista e procedimental, mas também se restringe a governos e políticas favoráveis aos interesses econômicos e estratégicos da classe dominante (econômica e dirigente) nos Estados Unidos.
- 7) Sobre o papel do NED no Equador, ver Barbosa, 2019.
- 8) Tradução para o português feita pelos autores.
- 9) O conceito de “guerra híbrida” apresentado por Andrew Korybko (2018) sintetiza esse tipo de imperialismo estadunidense: em vez do uso da força para manutenção dos interesses e privilégios da classe dominante estadunidense; se faz uso de um modelo de guerra indireta (ou não convencional), no qual “as tradicionais ocupações militares podem dar lugar a golpes e operações indiretas para troca de regime, que são muito mais econômicos e menos sensíveis do ponto de vista político (Ibidem, p.12).
- 10) Aqui, a violência simbólica é utilizada tal como Pierre Bourdieu repensa e elabora o conceito gramsciano de hegemonia (EAGLETON in ZIZEK, 1996).
- 11) Para um estudo dessas organizações, ver Schoultz, 2018.
- 12) Tradução para o português feita pelos autores.
- 13) Tradução para o português feita pelos autores.
- 14) Tradução para o português feita pelos autores.
- 15) Tradução para o português feita pelos autores.
- 16) Tradução para o português feita pelos autores.
- 17) Tradução para o português feita pelos autores.
- 18) Tradução para o português feita pelos autores.

19) Tradução para o português feita pelos autores.

20) Dos 31 conselheiros analisados, somente quatro têm vínculo acadêmico internacional: dois deles na Inglaterra; um, na Irlanda; e um, no Canadá. Não foi possível obter informações sobre a formação acadêmica de um único conselheiro.

21) Nesse gráfico, há sobreposição de ocupações, haja vista que computamos todas as ocupações exercidas pelos membros do Conselho.

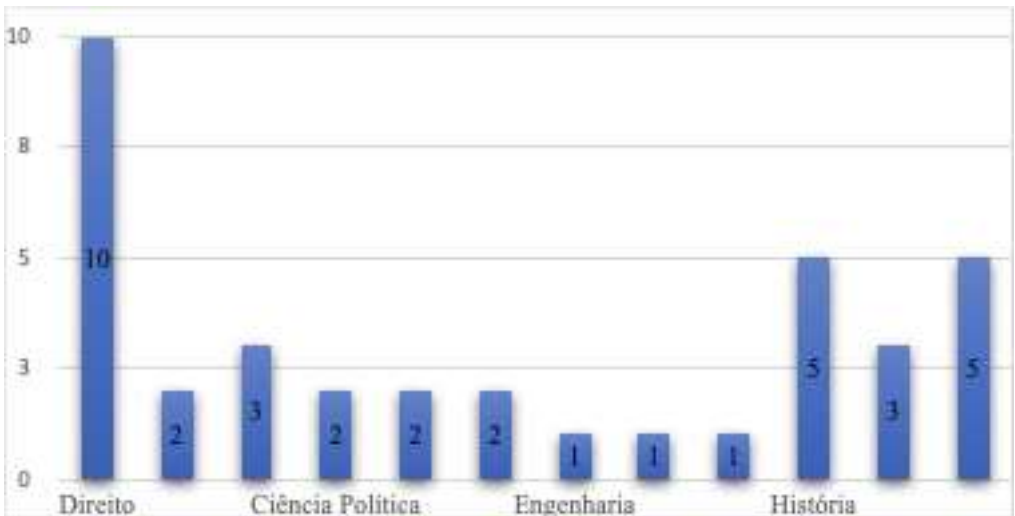
22) A USAID foi instituída em 1961 como uma agência governamental, cujo objetivo seria o de receber e distribuir recursos para ajuda externa de caráter civil. Ainda que formalmente independente, segue as diretrizes e proposições do Departamento de Estado.

23) Tradução para o português feita pelos autores.

Imagem 1: NED e institutos afiliados

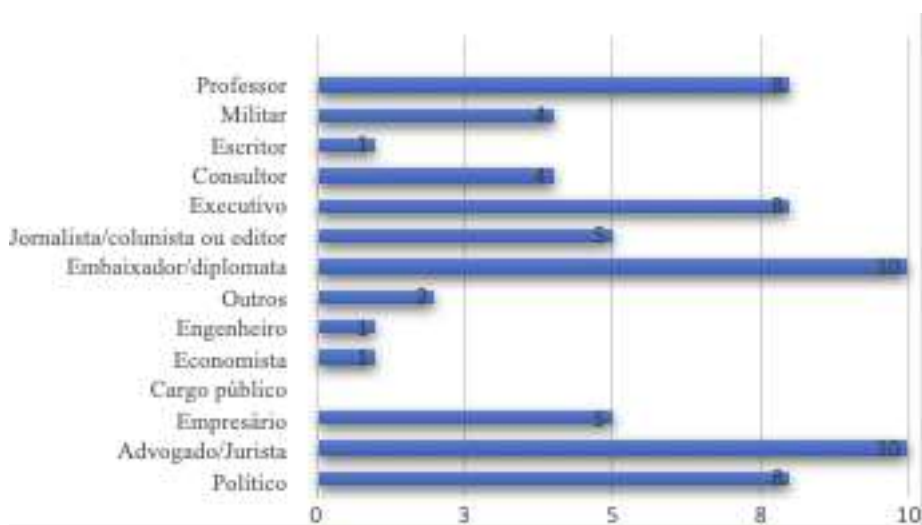


Gráfico 1: Formação acadêmica – Conselho NED



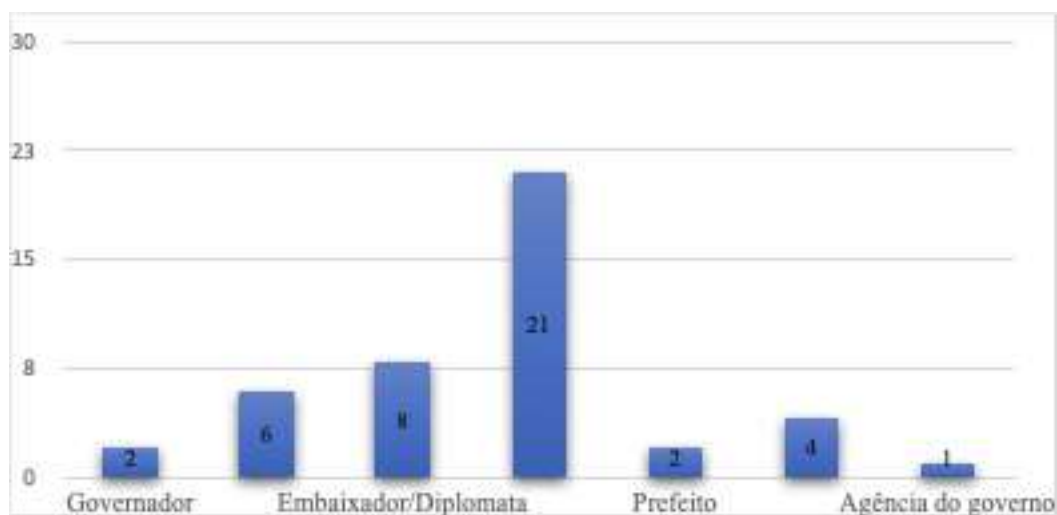
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 2: Atuação profissional – Conselho NED



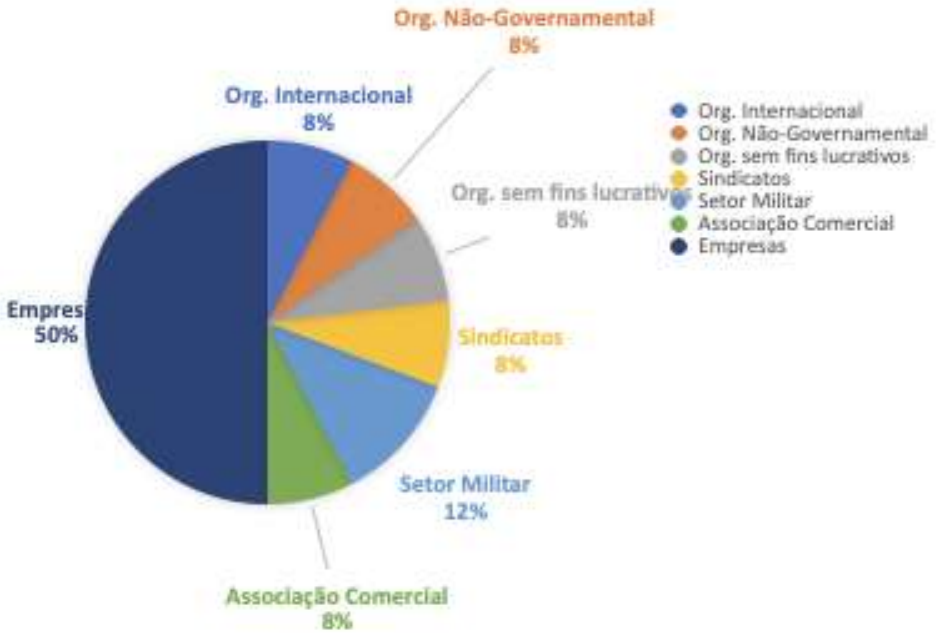
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 3: Vínculos com o Governo dos EUA – Conselho NED



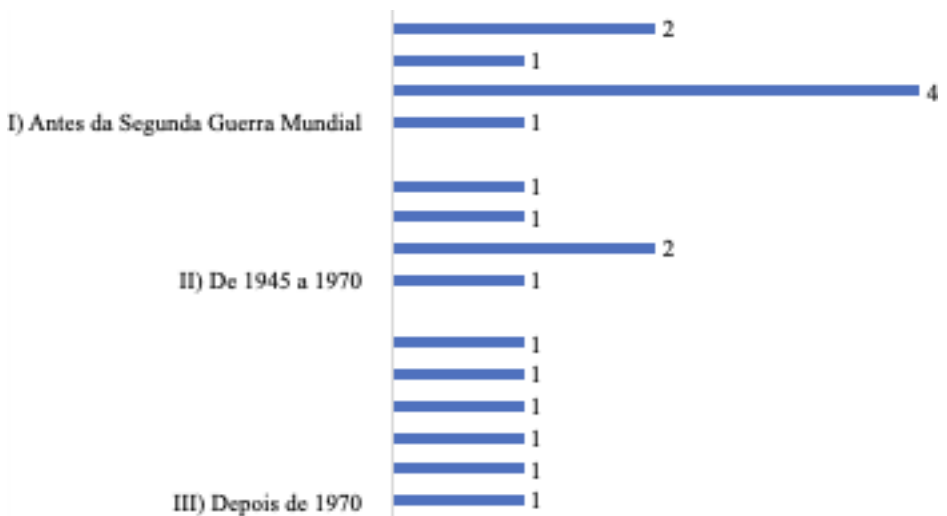
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 4: Setores representados – Conselho NED



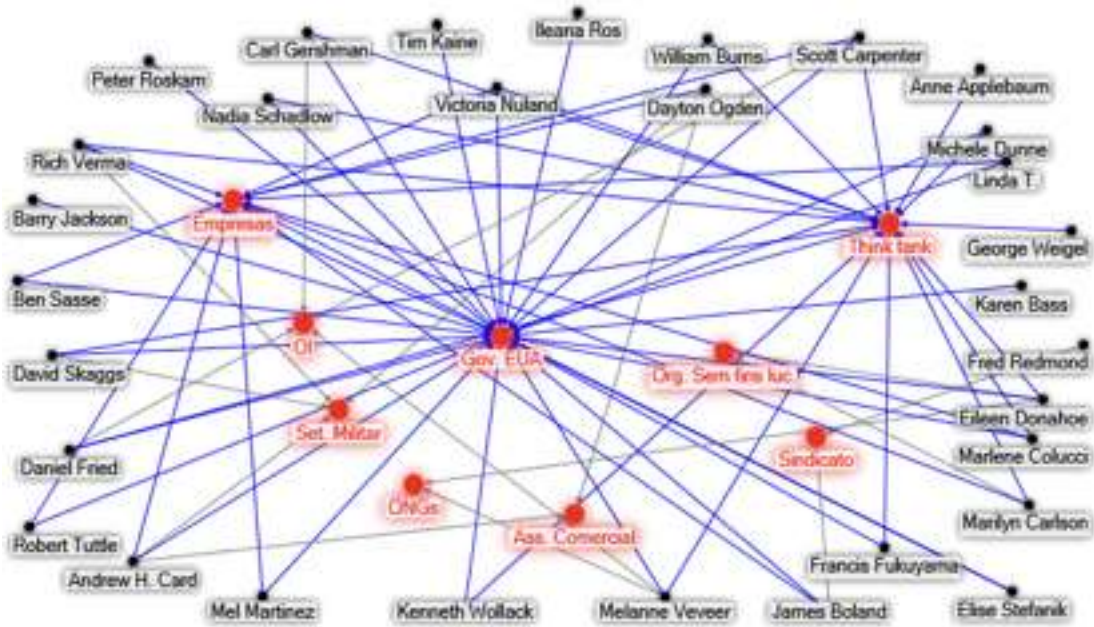
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5: Membros do Conselho e de think tanks



Fonte: Elaboração própria

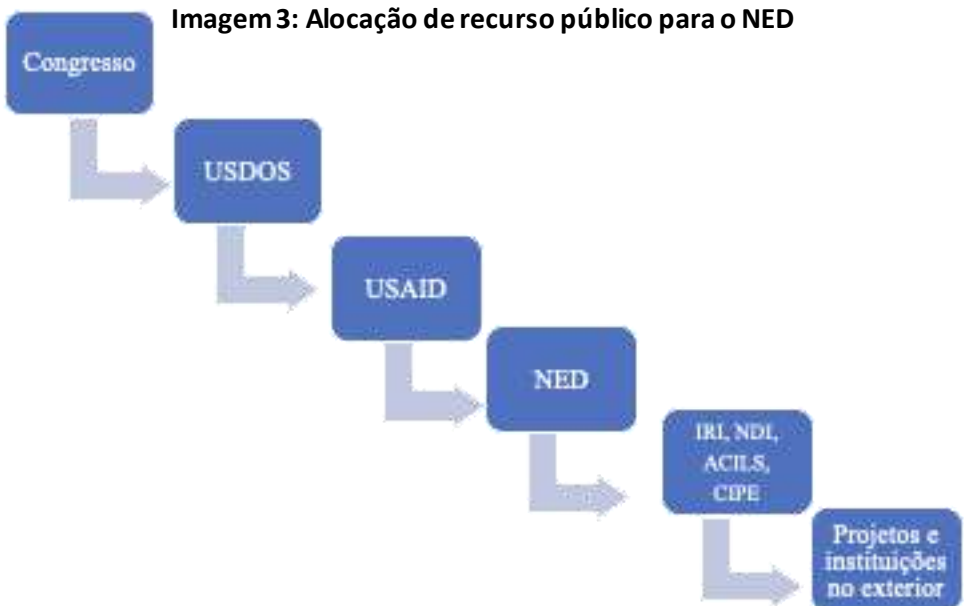
Imagem 2: Pontos de contato entre os setores representados no Conselho Administrativo do NED



Legenda: Vermelho: Setores representados; preto: Membros do Conselho; azul: Vínculos evidenciados.

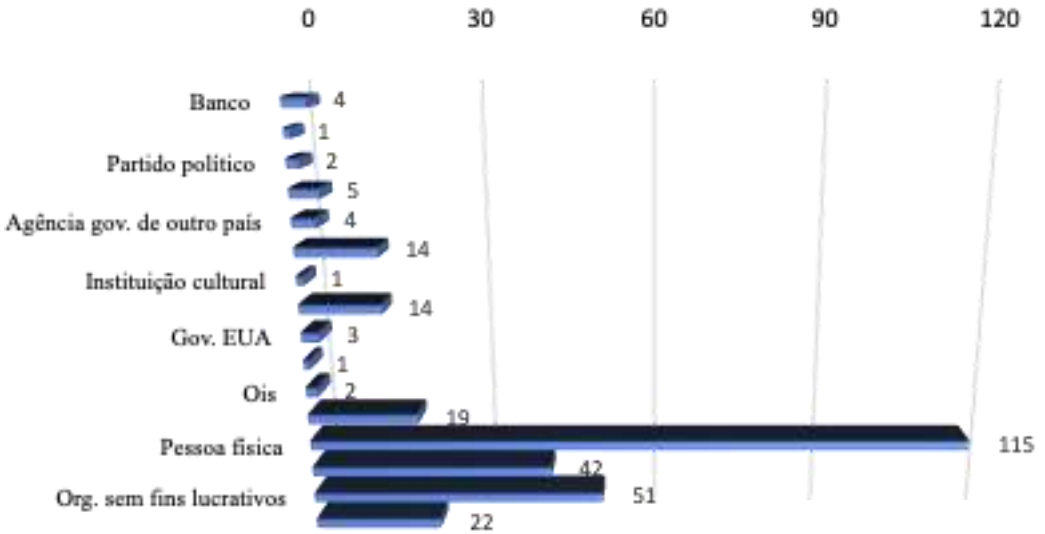
Fonte: Elaboração própria

Imagem 3: Alocação de recurso público para o NED



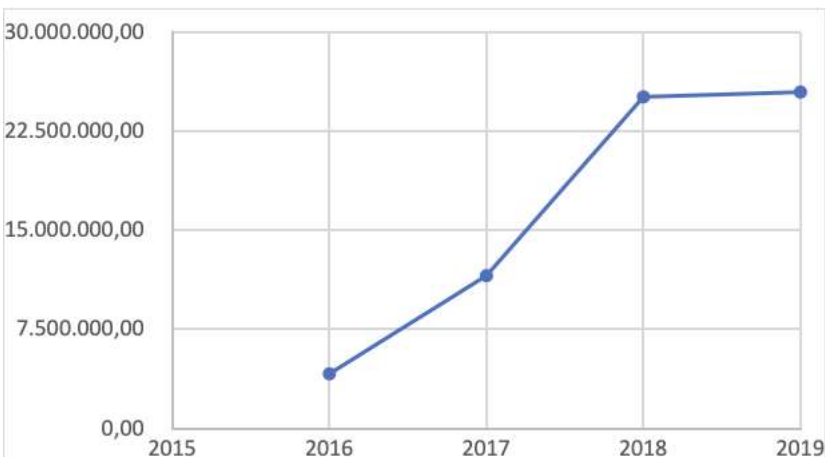
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 6: Perfil patrocinadores/doadores do NED (não constam aqui os recursos aprovados pelo Congresso dos EUA)



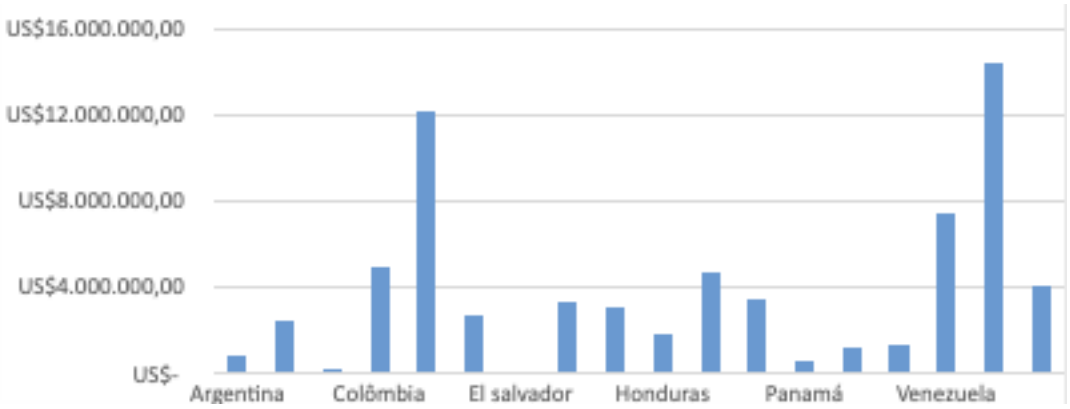
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 7: Financiamento total do NED para América Latina e Caribe (2016-2019)



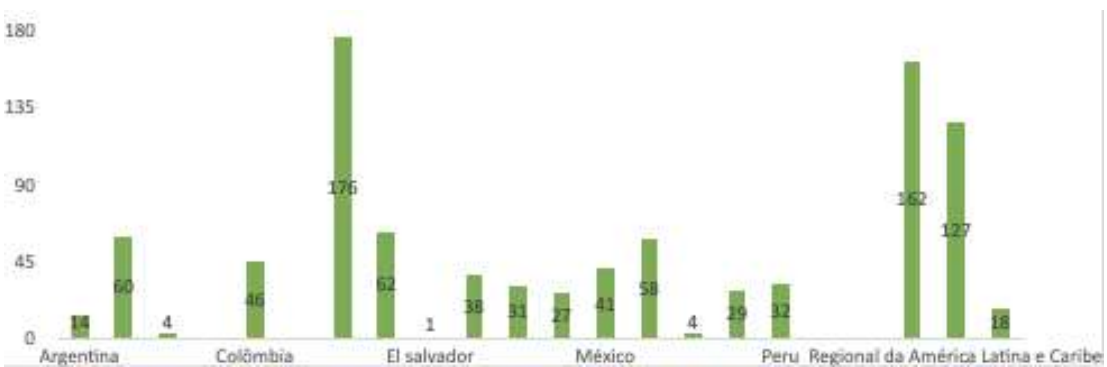
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 8: Financiamento total por país na América Latina e Caribe (2016-2019)



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 9: Total de projetos financiados pelo NED por países (2016-2019):



Fonte: Elaboração própria

Tabela 1: Projetos do NED no Cone Sul

País/organização	Título	Ano
Peru/Instituto Invertir	Promoção da liderança e valores democráticos entre os jovens	2008
Peru/Instituto Invertir	Fomentando uma Cultura de Democracia e Livre Empresa	2016 a 2017
Bolívia/ Fundación Milenio	Energizando o Desenvolvimento na Bolívia	2008 a 2009
Bolívia/ Fundación Milenio	Construindo Consenso sobre a Agenda de Reforma	2016 a 2018
Colômbia/ Fedesarrollo	Assessoria a principais atores políticos e judiciais em iniciativas de reforma econômica; Assessoria Econômica ao Congresso e ao Judiciário	2008 a 2010
Paraguai/ Fundación Paraguaya	Fortalecimento da democracia por meio da educação para o empreendedorismo	2010 a 2012
Argentina/ Fundación Libertad	Desenvolvimento de políticas públicas para fortalecer a democracia e a reforma econômica	2016
Argentina/ Fundación Libertad	Restaurando a confiança pública no mercado livre	2017
Argentina/ Fundación Libertad	Fortalecimento da Representação Provincial do Setor Privado	2019
Argentina/ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Promoción de la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)	Construindo legitimidade por meio da justiça processual na Argentina	2020

Apêndice: Lista de membros do Conselho do NED (2020)

Membros do Conselho do National Endowment for Democracy – NED (2020)	
Nome	Posição
OFICIAIS	
Carl Gershman	Presidente
Andrew H. Card, Jr.	Presidente
David E. Skaggs	Vice-Presidente
Marilyn Carlson Nelson	Secretária
Embaixador Robert H. Tuttle	Tesoureiro
CONSELHO ADMINISTRATIVO / Diretores	
Anne Applebaum	Conselheira
Karen Bass	Conselheira
James Boland	Conselheiro
Embaixador William J. Bums	Conselheiro
Marlene Colucci	Conselheira
Scott Carpenter	Conselheiro
Embaixadora Eileen Donahoe	Conselheira
Dr. Michele Dunne	Conselheira
Embaixador Daniel Fried	Conselheiro
Dr. Francis Fukuyama	Conselheiro
Barry Jackson	Conselheiro
Senador Tim Kaine	Conselheiro
Jayne M. Kurzman	Conselheira
Mel Martinez	Conselheiro
Victoria Nuland	Conselheira
Dayton Ogden	Conselheiro
Fred Redmond	Conselheiro
Ileana Ros-Lehtinen	Conselheira
Peter Roskam	Conselheiro
Senador Ben Sasse	Conselheiro
Dr. Nadia Schadlow	Conselheira
Elise Stefanik	Conselheira
Embaixadora Linda Thomas-Greenfield	Conselheira
Embaixador Rich Vema	Conselheiro
Embaixadora Melanne Vermeer	Conselheira
Kenneth Wollack	Conselheiro
George Weigel	Conselheiro

Resumo

Ancorado em uma perspectiva neogramsciana, este trabalho tem como objetivo principal apresentar uma radiografia do estadunidense National Endowment for Democracy (NED) para a América Latina. Para isso, foi feita coleta de dados a partir de documentos oficiais disponibilizados pelo NED e por seus institutos afiliados, buscando evidenciar o perfil dos membros do conselho da instituição; o perfil de seus patrocinadores; e os países, projetos e recursos destinados para a América Latina e Caribe. Os resultados nos mostram que o NED é formado por indivíduos que se mantêm em um circuito bastante endógeno, representando o governo, a academia e o empresariado estadunidense, e atuam como um braço da política externa dos Estados Unidos para a América Latina através de financiamento de projetos sob o ideal da promoção da democracia.

Palavras-chave: NED, América Latina, Teoria Crítica, Estados Unidos.

Abstract

This work, part of a Neogramscian perspective, aims to present an outlook over the United Statesian National Endowment for Democracy (NED) with regards to Latin America. To do that, we collected data from official documents made available by NED and its affiliated institutes aiming to present the profile of the members of NED's Council; the profile of its

sponsors; and the countries, projects and resources destined to Latin American and Caribbean. The results show as that the NED is made by individuals that circulate in a very endogenous circuit representing the North American government, academy, and business and act as foreign policy arm by the USA towards Latin America through financing of projects towards the ideal of promoting democracy.

Key words: NED, Latin America, Critical Theory, United States.

Antiambientalismos nos Estados Unidos e no Brasil: uma avaliação sobre os elementos que contribuíram para sua emergência

Pedro Henrique Vasques

Pós-doutorando pelo INCT-INEU. Doutor em Ciência Política (Unicamp) e em Direito (Uerj)

Introdução

O presente texto apresenta resultados derivados de uma pesquisa ampla, em andamento, que tem por foco compreender as dinâmicas de governo dos sujeitos e do seu entorno [1], em especial, a partir da emergência do ambientalismo no século XX, tendo em vista as características e particularidades que assume nos Estados Unidos, no Brasil, bem como nos espaços multilaterais de debate. Nesse sentido, o estudo é conduzido por meio de abordagem teórica e interpretativa desenvolvida em trabalho anterior (Vasques, 2018) e, dessa forma, envolve a análise de uma multiplicidade de materiais bibliográficos e documentais que perpassam tanto aqueles produzidos por órgãos governamentais e organismos internacionais, quanto por grupos e instituições da sociedade civil, meios de comunicação e especialistas técnicos. Neste trabalho, o enfoque se restringiu a um aspecto específico, qual seja, o debate sobre as condições de possibilidade de emergência do conservadorismo autoritário antiambiental nos Estados Unidos e no Brasil, dois expoentes contemporâneos

na promoção dessa agenda, sob a liderança de Donald Trump e de Jair Bolsonaro, respectivamente.

Para fazê-lo, além dessa introdução, e de considerações finais que sintetizam o debate desenvolvido ao longo do texto, esse foi dividido em três seções. Na primeira, recupera-se a trajetória de gestão da natureza nos Estados Unidos desde o final do século XIX até os anos 1980, passando pela constituição do conservacionismo até a emergência do ambientalismo, destacando pontos importantes para auxiliar na compreensão da emergência do antiambientalismo norte-americano no âmbito de grupos republicanos conservadores. Na seguinte, partindo da mesma estratégia de pesquisa, recupera-se o debate no contexto brasileiro. Nesse caso, são destacados os elementos próprios desenvolvidos no país, a influência internacional, sua incorporação pelas instituições, a relação dos discursos conservacionistas com o regime militar e as características singulares que o ambientalismo assume a partir da sua confluência com as ações de redemocratização. Por último, aspectos específicos relativo à

constituição e à caracterização dos discursos e práticas antiambientalistas são trabalhados tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil. O principal ponto a ser destacado é que, apesar das similitudes, as particularidades identificadas explicitam diferenças importantes, suscitando um maior cuidado das análises sobre o tema, bem como das tentativas de construção de estratégias de resistência e contracondutas.

A emergência do ambientalismo no contexto estadunidense

Mesmo antes de ser possível tratar das questões da natureza como propriamente “ambientais”, ao longo do século XIX, observa-se a configuração de uma razão conservacionista singular, caracterizada, dentre outros: por circunscrever-se às classes médias e elites econômicas e intelectuais dos Estados Unidos; pela exaltação do ambiente bucólico em oposição às cidades industriais, sujas, cinzas, submergidas em meio à poluição; pelo antagonismo do homem em relação à natureza selvagem, que se constitui como um conjunto de elementos (e.g., animais, vegetação, geografia etc.) singulares sujeitos à proteção/conservação; e, sobretudo, pelo caráter científico de suas afirmações que, mesmo que limitadas a questões específicas vinculadas às ciências naturais, já indicavam a necessidade de moderação e de revisão das práticas de exploração da

natureza (Vasques, 2018).

Os impactos relacionados a tais práticas eram identificados em outros territórios (e.g., Europa), assim como eram observáveis em solo estadunidense, especialmente após a guerra de Secessão, haja vista os efeitos deletérios decorrentes das dinâmicas destrutivas de ocupação do país, fomentadas pelo governo federal. Nas palavras de Marsh (1965, original publicado em 1864), “(...) e o homem, que mesmo agora encontra pouco espaço para respirar neste vasto globo, não pode retirar-se do Velho Mundo para algum continente ainda não descoberto e esperar que a ação lenta de tais causas substitua, por uma nova criação, o Éden que ele destruiu” (tradução livre) [2]. Pautada sob a premissa que os espaços naturais devem ser mantidos intocados e que o ambiente bucólico do campo seria superior aos espaços urbano-industriais, essa razão conservacionista tem diversos expoentes, como Henry D. Thoreau, que publica *Walking*, em 1862, e John Muir que, em 1892, funda o Sierra Club, uma organização não-governamental até hoje em atividade.

A emergência dessa razão conservacionista se torna possível não somente dada a reconfiguração das formas e conteúdos capazes de serem associados à produção dos saberes científicos observada entre os séculos XVIII e XIX, mas porque esses passam a fornecer subsídios intelectuais para a construção de uma oposição às práticas dominantes de exploração da natureza – ainda que, no final do

século XIX, essas despertassem a atenção e o cuidado de uma parcela muito restrita da sociedade norte-americana. Em síntese, o conservacionismo propõe uma “era dos limites”, caracterizando-se e se manifestando em antagonismo à racionalidade liberal, mais especificamente, ao mito da superabundância. Sobre essa alegoria, ela passa a compor a subjetividade do colonizador, a qual será resgatada e reformulada pelos movimentos conservadores nos anos 1980. Tal dimensão da constituição dos sujeitos dizia respeito não apenas à crença acerca da impossibilidade de se exaurirem os recursos naturais, mas, principalmente, porque conectava seu desejo de prosperidade à ideia de que o uso e a exploração natureza se constituía tanto um direito como uma orientação divina. Udall (1968, p.32, tradução livre) transcreve uma das falas de Thomas Jefferson (1794) que complementam a afirmação anterior: “Os pequenos proprietários são a parte mais preciosa do Estado; (...) quem trabalha na terra é o povo escolhido de Deus (...)” [3].

A objetivação do entorno do ser humano na figura da natureza selvagem (wilderness) que deve ser domada, subjugada e utilizada para o desenvolvimento econômico, consolida-se como o pressuposto intelectual que orienta a ação humana em relação ao espaço natural nesse período. Apesar de tal afirmação soar extremamente contemporânea, a razão acima apresentada se organizava no entorno da ideia de que a exploração dos recursos naturais era o preço a ser pago pelo progresso. Não é à toa que, por

exemplo, a produção de carvão dos Estados Unidos multiplicou 26 vezes entre 1850 e 1900, atingindo 260 milhões de toneladas por ano (Worster, 2016).

Os impactos negativos anunciados pelos conservacionistas, os quais eram atribuídos aos perigos da imprudência, à necessidade de cuidado e à incapacidade de observar a natureza sob o prisma de sua finitude, não tardaram a chegar (veja, por exemplo, o Dust Bowl) [4]. E, junto deles, observou-se a institucionalização e o desenvolvimento de políticas de conservação de espaços naturais entre o final do século XIX e início do XX. Tais práticas precursoras permanecerão como uma referência ao longo das décadas e, naquele momento, colocavam os republicanos como os líderes na promoção da referida agenda, com destaque para Theodore Roosevelt, que será reiteradamente referenciado ao longo dos anos. Tendo o conservacionista John Muir ao seu lado durante parte de seu governo, o então presidente dos Estados Unidos implementou várias políticas, dentre elas, a instituição de florestas nacionais, reservas federais de pássaros, parques e monumentos nacionais.

A dianteira republicana é contestada apenas com o New Deal e a incorporação de medidas de conservação na política pública, com destaque para o Civilian Conservation Corps (Maher, 2008), que teve papel especial na difusão de práticas e discursos conservacionistas para as

camadas populares da sociedade. Se a oposição posta pela ideia de colocar limites científico-rationais ao imaginário divino-legal da superabundância é o primeiro elemento a ser considerado nessa tentativa de explicitar as condições de possibilidade de emergência do conservadorismo antiambientalista contemporâneo, o segundo se manifesta no antagonismo entre os “Roosevelts”.

Enquanto o republicano Theodore se notabilizou pela implementação de políticas públicas conservacionistas, o democrata Franklin D. seguiu caminho distinto, integrando a conservação às políticas sociais de seu governo. Ou seja, dando os primeiros passos para conjugar práticas de administração da natureza com dinâmicas jurídicas de reivindicação de direitos e econômicas – nesse caso, limitadas à geração de empregos vinculados a atividades de gestão do meio natural. De forma inovadora, Franklin D. Roosevelt associou o progresso dos Estados Unidos à transformação dos desertos criados por ação antrópica em jardins verdes e cultiváveis, subvertendo a ideia de que a exploração da natureza era uma condição para o crescimento econômico do país.

Ainda que inscritas no âmbito do que convencionamos chamar de pré-ambientalismo, ou seja, em um momento de pujança da mencionada razão conservacionista, essas duas lideranças serão referências fundamentais e constantes na

construção das narrativas contemporâneas sobre meio ambiente, na qual, tanto democratas como republicanos, buscarão associar seu alegado protagonismo a uma trajetória histórica e precursora de promoção dessa agenda. É possível observar em vários momentos assessores de Trump vinculados à Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos, quando indagados a respeito de seu antiambientalismo, fazerem referência às ações de Theodore Roosevelt em defesa do legado republicano de proteção da natureza. Assim como, para os democratas, Franklin D. será tão fundamental ao ponto de Joe Biden recriar o Civilian Conservation Corps, sob a nova alcunha de Civilian Climate Corps, associando o projeto do New Deal à proposta democrata de implementação de um Green New Deal. Isto é, a busca pela retomada econômica a partir de estímulos estatais concentrados em setores ligados à agenda climático-ambiental, caracterizando um escopo de atuação muito mais amplo do que a proposta original, voltada apenas para a conservação da natureza.

No entanto, se a dinamização da economia a partir de políticas como o New Deal é bem-sucedida, a eclosão da Segunda Guerra Mundial coloca a vida sob racionamento. Nesse aspecto, o fim do período de escassez se dá apenas com o encerramento do conflito, que traz consigo, junto às reservas financeiras acumuladas, o aumento no consumo de bens duráveis, estimulando os respectivos

setores industriais – o que é acompanhado de intenso crescimento populacional. Observa-se, ainda, a incorporação de avanços tecnológicos produzidos durante a guerra, dentre eles, o uso de energia nuclear. Esses elementos contribuem para a intensificação da urbanização norte-americana, fazendo emergir os subúrbios com a popularização dos carros nas classes médias, além de importante reconfiguração da cidade, que passa a ser percebida como um espaço a ser vivido em suas várias dimensões, e não apenas um local majoritariamente associado ao trabalho.

Os cidadãos reorganizam suas prioridades, demandando melhora na qualidade do meio e da saúde humana. Afinal, se no final do século XIX e início do XX, uma visão crítica sobre as cidades visava a conduzir os seres humanos a buscarem se aproximar da natureza, abandonando o espaço urbano dominado pela indústria, no século XX, essa dinâmica se altera por completo. A vida nas cidades se dinamiza e se complexifica, e as fábricas perdem espaço nos grandes centros que, aos poucos, passam a ser dominados pelos setores de serviços. A concepção do entorno como ambiente natural – como uma natureza selvagem a ser domada – torna-se anacrônica diante desse contexto. Sua compreensão a partir das ciências naturais se revela insuficiente para lidar com as questões da vida urbana, e a necessidade de se construir alternativas teóricas e práticas passa a

ser suscitada. Novas interpretações sobre a relação dos seres humanos com seu entorno ganham espaço, em regra, caracterizadas por sua origem urbana, revestindo-se de uma dimensão estética própria, enfocando em saúde e em poluição industrial, e alertando sobre os limites populacionais suportados pelo planeta.

Nos anos que se seguem, há uma ampliação dessa emergente agenda que passa a incluir críticas ao uso de materiais atômicos, pesticidas, químicos etc. (e.g., Rachel Carson, com *Silent Spring*, em 1962, e Paul Ehrlich, com *The Population Bomb*, em 1968). Em paralelo, observa-se a ascensão de uma pluralidade de movimentos sociais, dentre eles, é possível destacar alguns diretamente ligados às referidas pautas, como o Environmental Defense Fund (1967) e o Natural Resources Defense Council (1970). Ao final dos anos 1960 e início dos 1970, a força política da emergente agenda ambiental é tamanha que, no campo político-partidário dos Estados Unidos, produz ampla convergência entre democratas e republicanos, viabilizando a aprovação de normas jurídicas – e.g., Clean Air Act (1963), Wilderness Act (1964) e Natural Environmental Policy Act (1970) – e a criação por parte do Executivo de instituições especializadas na implementação das referidas normas, como a Environmental Protection Agency (EPA), e o Council of Environmental Quality (CEQ), vinculado à Casa Branca.

Havia, no entanto, limitada

compreensão por parte dos congressistas sobre o conteúdo e os efeitos daquilo que era aprovado naquele momento. Existia a expectativa de que tais regras jurídicas fossem similares àquilo que vinha sendo feito nas décadas anteriores. Isto é, que se tratava de criar espaços protegidos em territórios distantes, reproduzindo o padrão de práticas próprias do conservacionismo, no qual as sociedades humanas, ainda que inseridas na natureza, eram distintas deste *wilderness* indomado que ora se buscava subjugar, ora conservar, mas, em regra, sempre sob a perspectiva de deixá-lo intocado. Como se observará adiante, porém, o que emergia – e as novas regras jurídicas e instituições explicitam apenas parte desse processo – era a consolidação de uma racionalidade distinta que propunha repensar valores caros para grande parte da sociedade estadunidense, como a liberdade individual, o excepcionalismo e a inventividade do povo norte-americano, além do direito divino de subjugar a natureza para extrair dela sua prosperidade.

Apesar de, a partir do final dos anos 1920, o conservacionismo haver sido disputado por setores econômicos que buscavam associar as práticas de conservação ao desenvolvimento industrial, notadamente, mediante melhora na eficiência e aplicação do conhecimento científico nos processos produtivos, sua incidência se limitava a um conjunto específico de questões, como, por exemplo, gestão de florestas e administração de recursos hídricos.

Nesse sentido, as reconfigurações socioeconômicas e institucionais verificadas no Pós-Guerra passaram a suscitar demandas e conflitos, para os quais as ciências naturais eram incapazes de oferecer respostas satisfatórias, perdendo o monopólio para dizer sobre as relações entre o ser humano e seu entorno. A inclusão de inúmeras disciplinas que passaram a analisar aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos dessas relações na tentativa de oferecer novas respostas reorganiza as formas de abordagem e, principalmente, o conteúdo daquilo que se percebia como entorno – inclusive no que diz respeito ao papel do ser humano nessa dinâmica.

A dimensão do *wilderness* se torna anacrônica, insuficiente como categoria para agrupar essa ampliação de forma e escopo. A natureza, entendida como meio natural, passa a revelar apenas uma parcela de um objeto mais amplo, interdisciplinar, cuja análise dependeria da consideração de uma série de elementos, uns novos, outros nem tanto, mas que seriam indispensáveis para a compreensão do todo. Nesse aspecto, a emergência da ideia de meio ambiente (*environment*) na segunda metade do século XX, ou seja, de um conceito aberto, plástico, dinâmico, o qual os seres humanos o integrariam de forma indissociável, explicita tanto o declínio do conservacionismo para explicar e gerir os sujeitos e o entorno, como uma alta

capacidade de integração e de convergência em um contexto global que se reorganizava a partir do Pós-Guerra.

No tocante à configuração da emergente agenda ambiental, isso significa dizer que são verificadas mudanças profundas na gestão dos recursos naturais, bem como nas formas de acesso a eles por outros países. Como lembra Trindade (1984), com as novas redações dos tratados internacionais, juridicamente, os países deixam de ter o direito de livre exploração sobre seus recursos e passam a ser permanentemente soberanos em relação a esses. A partir dessa premissa e, tendo em vista a vedação a novos colonialismos, outros instrumentos e formas de mediação das relações entre países são confeccionados. Essa pretensa valorização das soberanias periféricas não afastou, contudo, o imperativo de incidência sobre os recursos naturais dos países do Sul Global por parte das nações do Norte que, em tese, impedidas de fazê-lo mediante o emprego de ações militares, reorganizaram as regras de acesso para que esse fosse possível a partir do mercado, por meio de práticas de competição e concorrência.

Foi necessário criar um novo conjunto de instituições e regras que não apenas administrassem estoques de recursos naturais relevantes, mas que fossem capazes de organizar a economia, garantindo seu funcionamento “equilibrado”. No âmbito dessa conjuntura, a emergência

do ambientalismo ganha robustez tendo em vista, dentre outros, sua capacidade de convergir e auxiliar na organização das relações entre países no Pós-Guerra. Essa característica é explicitada mediante a aproximação entre desenvolvimento econômico e ambiente (a ideia de desenvolvimento sustentável talvez seja o exemplo mais evidente desse movimento conciliatório), o que contribuiu para a marginalização de argumentos malthusianos, apocalípticos e que, de modo geral, eram definidos por uma essência limitadora da ação humana. De todo modo, faz-se necessário reiterar que tais narrativas permaneceram importantes tanto para a consolidação dessa razão ambiental como dominante, quanto para a construção de discursos de resistência e de oposição a ela (Vasques, 2018).

Mesmo que a década de 1970 seja considerada a emergência e, ao mesmo tempo, a era de ouro do ambientalismo nos Estados Unidos, o ciclo de crises do petróleo nos anos 1970 produziu substantiva reorientação das prioridades sociais e governamentais. Naquele momento, a questão energética é tornada tema central do debate público e abordagens voltadas para o meio ambiente passam a ser associadas por opositoristas a um discurso apocalíptico, de escassez e de racionamento. Essa inflexão negativa na referida agenda contribui para desfazer a convergência social e bipartidária dos anos 1960 e início dos 1970. Em adição, a melhor

compreensão por parte da sociedade norte-americana acerca das implicações dessas novas instituições e normas sobre os comportamentos e a economia estimulou a emergência de uma oposição que, inicialmente, vai-se dar em termos econômicos.

Nos anos 1980, opositores ao ambientalismo conseguem limitar o avanço dessa agenda, por exemplo, submetendo a aprovação de novas regras ambientais a controles prévios de custo-benefício. Em resposta, há uma articulação e a profissionalização dos movimentos sociais que passam a incluir em seus quadros economistas, cientistas e especialistas técnicos, a fim de produzir fundamentações técnicas às oposições enfrentadas no debate público. Assim, o conhecimento científico ganha centralidade, ainda que as autoridades norte-americanas buscassem empregá-lo apenas nos casos em que lhes era favorável (Daynes e Sussman, 2010). No final de 1980, os movimentos de oposição se desvencilham dos argumentos econômicos e passam a se organizar no entorno de valores morais conservadores. Ainda que leve cerca de duas décadas para que tal reorientação se consolide, a crise energética dos anos 1970 ofereceu àqueles interessados em se opor à agenda ambiental uma lição valiosa, qual seja, que qualquer ação que, de alguma forma, interferisse no estilo de vida norte-americano representaria senão um imediato fracasso, uma barreira quase que intransponível.

Emergência e consolidação da razão ambiental no Brasil

A trajetória de constituição de um arcabouço intelectual para pensar as relações dos seres humanos com seu entorno no Brasil se difere, de forma significativa, se comparada aos Estados Unidos. Entre o período colonial e o século XX, Pádua (1987) identifica ao menos quatro principais abordagens a respeito da natureza que predominaram no pensamento brasileiro.

A primeira seria um elogio ao meio natural que era, ao mesmo tempo, indiferente, quando não conivente com práticas predatórias. A literatura (Holanda, 2000; Pádua, 2013) observava essa narrativa como uma espécie de estratégia para atrair o potencial colonizador europeu a partir da constituição de uma imagem sedutora, que pudesse despertar o interesse em explorar as terras coloniais. Essa forma dúbia de se relacionar também é evidenciada ao longo do romantismo brasileiro no XIX e, em especial, na formação das figuras do sertão e do sertanejo – i.e., uma espécie de sucessor do mito indígena (Silva, 2010; Nunes, 2014). Ou seja, que se dava a partir do enaltecimento da flora e da fauna, ainda que dissociado de uma percepção crítica sobre as práticas exploratórias. Outra abordagem identificada pela literatura seria uma espécie de elogio à ação humana em sentido abstrato, sem avaliações sobre seus impactos. E, por fim, as duas últimas se caracterizam

por uma visão crítica sobre a devastação causada pela ação humana. Entretanto, enquanto a primeira propunha como solução a adoção de um processo de modernização liberal, a segunda se concentrava na importância de se pensar a construção e a adoção de um modelo alternativo e autônomo de desenvolvimento nacional.

Essa última tradição de pensamento crítico, também influenciada por ideias estrangeiras, era composta por autores como José Bonifácio, Joaquim Nabuco, André Rodrigues, Euclides da Cunha e, posteriormente, Caio Prado Jr. e Nelson Werneck Sodré. É importante destacar que, diferentemente do que se possa imaginar, entre os séculos XVIII e XIX havia no Brasil um conjunto amplo de autores que produziram trabalhos críticos sobre as consequências sociais da destruição de florestas, erosão dos solos, esgotamento das minas etc. Em sua pesquisa, Pádua (2004) chega a identificar pelo menos 50 pensadores e cerca de 150 textos tratando das referidas questões. Um de seus protagonistas é José Bonifácio, cuja abordagem crítica teria sido carregada após sua morte por intelectuais abolicionistas como Joaquim Nabuco e André Rodrigues. Ainda que possuíssem divergências em relação a questões ligadas à escravidão, havia certo consenso entre esse grupo de intelectuais sobre a importância da natureza para a construção nacional. A abundância de recursos se tratava de uma espécie de trunfo que deveria ser

submetido a uma administração racional, e seu uso descuidado era percebido como “preço do atraso” (Pádua, 2004).

Essa tradição crítica não foi capaz, contudo, de evitar a adoção de práticas liberais desenvolvimentistas que emergem e se consolidam no Pós-Guerra. Em similaridade ao que se observou nos Estados Unidos, o comportamento predatório também era visto como o preço necessário para se atingir o progresso. Lembre-se, nesse sentido, que tratar de natureza naquele momento se restringia, em regra, a elementos ligados ao meio natural.

Mesmo considerando a prevalência de uma perspectiva liberal desenvolvimentista ao longo do século XX, é possível observar também a manutenção de um pensamento nacional crítico a respeito da ação humana sobre a natureza. Autores como Herman von Ihering, Alberto Loefgren, Edmundo Navarro de Andrade e Alberto Torres contribuíram para influenciar as gerações seguintes (Franco e Drummond, 2004), reavivando as preocupações dos intelectuais que os antecederam, ainda que à luz dos debates travados nas primeiras décadas do século XX. Nas palavras de Torres (1915): “Os brasileiros são, todos, estrangeiros na sua terra, que não aprenderam a explorar sem destruir, e que tem devastado, com um descuido, de que as afirmações dos meus trabalhos dão ainda um pallido reflexo”.

Pode-se dizer que, durante a

Primeira República, foi possível observar a presença de um pensamento conservacionista nacional, afetado pelo debate científico internacional, que influenciou o desenvolvimento e a institucionalização de políticas por parte do Estado brasileiro. Isso porque, aqueles que sucederam à geração de Alberto Torres, como Alberto José Sampaio (Museu Nacional) e Frederico Carlos Hoehne (Instituto Butantã), não apenas tinham uma formação técnico-científica robusta, como também acreditavam que era necessário um Estado forte para garantir a conservação da natureza. Seu esforço, no curso do governo Vargas, não foi em vão. Até a constituição do Estado Novo, que provocou o afastamento de intelectuais e de cientistas conservacionistas, haja vista a aproximação dos militares, diversas ações serão promovidas pelo poder público.

Dentre elas, é possível destacar a edição de normas jurídicas ligadas à gestão de florestas, fauna, água e, inclusive, uma previsão específica na Constituição Federal de 1934 que encarregava o Estado de proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico, ou artístico, nacional. É nesse período também que é realizada, com apoio do governo e de associações civis, a Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, na qual se observa tanto a existência de ampla comunicação entre os cientistas brasileiros com o debate realizado no plano externo, quanto o interesse em

ampliar a atuação pública na promoção de políticas conservacionistas, incluindo a promoção de práticas disciplinares voltadas para a educação, a exploração racional dos recursos naturais, o apoio à pesquisa científica e a fruição estética dos bens naturais (Franco e Drummond, 2009). Nesse contexto, é importante lembrar que, tal como nos Estados Unidos, no Brasil, as ideias conservacionistas críticas às práticas predatórias emergiram e, por muito tempo, circularam apenas entre as elites econômicas e intelectuais nacionais. Desse modo, destaca-se que, ainda que fosse possível observar a presença desse debate nos jornais da época, isso se dava de forma muito limitada. E, ainda que o tom crítico a respeito da ação antrópica sobre o meio natural tenha permanecido, sua relação com aspectos sociais e culturais – em certa medida presentes no pensamento dos intelectuais abolicionistas mencionados – foi arrefecida.

Em linha com o pensamento conservacionista que ganhava força nos Estados Unidos e na Europa, há uma aproximação das abordagens e das análises científicas a respeito da natureza e do papel hierárquico subjugador das sociedades humanas sobre elas. A estratégia legislativa de dividir a natureza (i.e., meio natural) em elementos, como floresta, água, minas, fauna, e o estabelecimento de regras de uso e exploração, explicita essa racionalidade. Ademais, tal segmentação – que permanecerá ao

longo de quase todo século XX no Brasil – evidencia também os limites no relacionamento de tais elementos entre si e com os seres humanos, que são cingidos na lei, e, fundamentalmente, na forma de se pensar a relação dos sujeitos com seu entorno.

Diegues (2008) afirma que o pensamento conservacionista brasileiro podia ser considerado “puro”, isto é, diretamente influenciado pelas visões norte-americanas, na qual qualquer interferência humana na natureza é negativa, devendo, sempre que possível, mantê-la intocada. Franco e Drummond (2009) têm compreensão distinta, a qual tendemos a concordar. Para os autores, o discurso dominante no Brasil buscava conciliar tanto argumentos utilitários, quanto aqueles de ordem estética, o que seria incompatível nos Estados Unidos, suscitando conflitos entre as políticas governamentais e certos segmentos sociais. Seria exatamente essa característica de flexibilidade assumida pelo pensamento conservacionista brasileiro, capaz de conciliá-lo à ideia de construção de um projeto nacional, que teria tornado possível sua emergência e consolidação. Estratégia essa que permanecerá central ao longo do século XX, inflexionando apenas a partir do período de reabertura democrática. Muito diferente do que se verificou no território estadunidense, eis que, por lá, as práticas de conservação ganham espaço, na medida em que criticam e

fundamentam ações contra os efeitos deletérios das práticas predatórias do liberalismo sobre a natureza, perdendo fôlego a partir do final dos anos 1960 (Vasques, 2018).

Com o fim do Estado Novo e com o aprofundamento do desenvolvimentismo no país, em especial, via Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Bielschowsky, 2009), que buscava fazê-lo principalmente a partir da indústria, há uma progressiva reorientação da proposta de conciliação do conservacionismo com a ideia de projeto nacional. Sob tal perspectiva, os recursos naturais eram considerados indispensáveis para o crescimento econômico, e a mera argumentação científica era insuficiente para convencer gestores públicos e iniciativa privada de que práticas exploratórias da natureza precisavam ser disciplinadas – ainda que a justificativa para tanto fosse que tais ações aumentariam a eficiência econômica. No Brasil, o desenvolvimentismo foi imbuído de valores positivos de independência e autorrealização, notadamente, com foco na erradicação à pobreza. Nesse contexto, burocratas, técnicos e especialistas conservacionistas perdem espaço na formulação de políticas voltadas para a gestão da natureza. Ao longo desse período, é possível citar, por exemplo, a aprovação de novas normas jurídicas, como o Código Florestal, a criação do Departamento de Recursos Naturais Renováveis, do

Instituto Nacional do Mate, do Instituto Nacional do Pinho e, mais adiante, do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal que aglutinará as atribuições dos órgãos anteriores. Há, assim, um distanciamento das abordagens conservacionistas, e a abordagem predominante passa a ser aquela voltada para o auxílio da iniciativa privada para a exploração de recursos naturais.

A configuração de pelo menos três fatores foi fundamental para que, além das medidas mencionadas, o Estado brasileiro continuasse dando alguma atenção às políticas de conservação da natureza. A primeira delas diz respeito à constituição de inúmeras associações por parte da sociedade civil, como a Campanha Associativa de Proteção à Natureza (1949), a Ecologia e Pacifismo (1950), a União de Proteção à Natureza (1955), a Associação de defesa da Flora e da Fauna (1956) e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (1958). Tais grupos ainda se mostravam muito pequenos, porém, sendo, em regra, tanto ignorados pelo governo, quanto marginalizados pela oposição. Havia uma significativa dificuldade de comunicar e articular sua agenda tanto com pautas de direita como de esquerda no país.

O segundo é o crescimento do número de abordagens do assunto por parte da mídia. Há uma evidente ampliação da agenda ligada à natureza nos principais meios de comunicação de massa, movimento esse que se verifica de forma progressiva entre os

anos 1930 e 1960. E, finalmente, haja vista a ocorrência de pressões internacionais.

Segundo Dean (1996), a partir da metade do século XX, a conservação da natureza se constitui como um dever de um Estado digno, ou seja, uma atividade na qual esse deveria se engajar para se afirmar como verdadeiramente soberano. Com o regime militar, a esses três fatores é possível adicionar a recuperação do argumento conservacionista, mas, desta vez, associado às ideias de segurança e de unidade nacional. Para fundamentar essa aproximação, militares recuperam os textos de Alberto Torres, em especial, o “As Fontes de Vida no Brasil”, que passa a ser trabalhado na Escola Superior de Guerra (ESG).

Mesmo que autores como Dean (1996) e Viola (1987) observem que, no período do regime militar, as políticas conservacionistas eram mais parte do discurso do que das políticas de governo, é preciso olhar esse período com mais cuidado em futuras análises. Isso porque, durante o regime, foi possível verificar a instituição de mecanismos jurídicos e institucionais relevantes, bem como se observou a emergência de movimentos sociais, tal como, a Fundação Brasileira para Conservação da Natureza (FBCN), a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN) e a Ação Democrática Feminina Gaúcha que, apesar de nascer respaldando o golpe,

passa a assumir uma militância importante junto ao conservacionismo. Ressalta-se também a adesão de militares de alta patente à agenda conservacionista, como é o caso dos oficiais José Luiz Belart e Ibsen de Gusmão Câmara que chegaram a atuar nos bastidores para garantir a liberdade de militantes ligados às questões da natureza. Assim, as limitações institucionais se davam, de fato, na repartição do orçamento público.

Subordinada ao Ministério do Interior, à Secretaria Especial de Meio Ambiente, criada em 1973, era destinado apenas 1% do total enviado à pasta ministerial. Mesmo com tais restrições, o órgão foi estruturado ao longo dos governos Geisel, Figueiredo e Sarney e, nesse período, mais de 3 milhões de hectares de espaços protegidos foram criados, bem como importantes dispositivos normativos foram aprovados, como no caso da Política Nacional de Meio Ambiente. Considerando-se a interpretação construída nessa seção, é possível sustentar que a implementação das políticas conservacionistas no curso do regime autoritário teria sido possível exatamente pela histórica flexibilidade dessa abordagem no Brasil que, em larga medida, contribuiu para legitimar a atuação dos militares. Afinal, ainda que intitulada “Secretaria Especial de Meio Ambiente”, até o final da década de 1980, seria difícil sustentar a existência de uma política propriamente ambiental no país, em especial, no governo federal.

Observa-se, portanto, um

descompasso entre as políticas nacionais implementadas no regime militar e a racionalidade ambiental emergente no plano externo. Enquanto no debate internacional diplomatas brasileiros desempenhavam importante papel, ao colocar em pauta questões ligadas à pobreza, ao desenvolvimento e à soberania dos países periféricos (Lago, 2007) – contribuindo para a formulação de concepções que, no futuro, culminariam na ideia de desenvolvimento sustentável –, internamente, o governo continuava a responder tais demandas a partir do fomento de limitadas ações no plano da conservação. A despeito das razões que levaram os militares a retardarem a incorporação da agenda ambiental no país, importante destacar que, a partir dos anos 1970, tal anacronismo passou a ser explicitado tanto por meio de denúncias feitas por articulações sociais que surgiam no período, como pela exposição internacional de conflitos relacionados à exploração da Amazônia, ao acesso à terra e a direitos por comunidades tradicionais e indígenas etc. Com o declínio do regime militar e o início do processo de reabertura democrática, tais demandas são incorporadas às agendas tanto de grupos de esquerda quanto de direita, assumindo características próprias a depender dos sujeitos e dos grupos, aos quais se encontrava associada.

Diversamente do que ocorreu nos Estados Unidos, no qual o ambientalismo teria ganhado espaço na confluência das

transformações sociais e políticas experimentadas no Pós-Guerra, no Brasil, esse debate entra em cena a partir da combinação entre o arrefecimento do autoritarismo com o fortalecimento dos movimentos e organizações sociais demandantes por direitos. Esses foram capazes de conciliar sua atuação com uma gramática externa – ainda em construção – própria do ambientalismo. Isso significa dizer: uma razão de governo dos sujeitos e de seu entorno não limitada às ciências naturais, capaz de integrar outros saberes, e que contribuiu para compor um campo intelectual capaz de fazer convergir as demandas próprias das sociedades ocidentais urbanas, com novas instituições e estratégias de relacionamento entre países, e com os mecanismos internacionais de troca, competição e concorrência.

Especificamente, no Brasil, a razão ambiental se consolida tanto como uma forma de oposição ao autoritarismo, como uma estratégia de defesa da democracia e do estado de direito, ainda que seu processo de incorporação e de adaptação tenha se dado a despeito de uma crítica detida sobre seus limites e potencialidades. Já o conservacionismo flexível, ligado à ideia de unidade nacional, tem seu legado e instituições associados ao regime militar, ao autoritarismo de forma geral, sendo caracterizado por grupos de esquerda como uma política elitista, pouco (ou nada) preocupada com suas implicações sobre as dinâmicas sociais, especialmente, em

relação aos mais pobres.

A marginalização do conservacionismo não deve, contudo, ser percebida como seu desaparecimento. Afinal, apesar de haver sofrido inúmeras transformações nas últimas décadas, esse continua a compor uma das facetas do ambientalismo. No caso brasileiro, isso implica dizer tanto sobre a influência que continua exercendo sobre instituições, quanto na elaboração de políticas públicas, na formação de especialistas e na constituição de subjetividades. Contudo, se esse é mais um elemento de contradição interna inerente ao debate ambiental, até recentemente, suas principais frentes de resistência se caracterizavam, por um lado, pela retomada de políticas governamentais calcadas na premissa do desenvolvimentismo e, por outro, pelo incessante enfrentamento àqueles engajados em se opor a qualquer tipo de governo do ambiente. Com a eleição de Bolsonaro e a ascensão de movimentos e ideias conservadoras, há uma rearticulação dessas frentes de oposição, conforme se discutirá na próxima seção.

Consolidação do antiambientalismo nos Estados Unidos e no Brasil

Nas seções anteriores, apresentamos de forma sintética a trajetória de emergência do ambientalismo contemporâneo nos Estados Unidos e no Brasil, bem como introduzimos elementos percebidos como fundamentais para auxiliar na compreensão acerca das condições de possibilidade para a organização de um campo antiambientalista. Diante do quadro interpretativo que se forma, foi possível observar que há uma pluralidade de questões que explicitam, em ambos os países, diferenças e características relativas não apenas às origens desse antagonismo à razão ambiental, mas, sobretudo, a seus fundamentos, objetivos e efeitos práticos sobre sujeitos e instituições. Tendo em vista o que foi anteriormente desenvolvido, a presente seção desenvolve, ainda que de modo sintético, uma interpretação possível sobre a organização de uma razão conservadora antiambientalista nos Estados Unidos. Discute-se, ainda, em que medida essa oposição é manifestada no Brasil e quais os fundamentos são empregados para legitimá-la, haja vista a ausência, no país, de uma trajetória intelectual conservadora de oposição ao ambientalismo.

Organização do campo conservador na produção do antiambientalismo

Ante os limites dos

argumentos econômicos para antagonizar demandas fundamentadas cientificamente, a articulação que logra maior êxito nessa dinâmica oposicionista é aquela conduzida por grupos conservadores nos Estados Unidos, a partir da mobilização de valores morais caros aos norte-americanos. Adotando como premissa a ideia de que a agenda ambiental representaria um ataque à liberdade individual, à livre-iniciativa e ao direito divino à prosperidade, ergue-se uma importante frente de resistência. Essa encontra sinergia com demandas e necessidades de outros setores da sociedade norte-americana, como de grandes grupos econômicos que – na expectativa de verem seus interesses defendidos – contribuem para fortalecer e promover a agenda conservadora. É a partir dessa dimensão valorativa que a principal contraposição ao ambientalismo estadunidense é organizada.

Ao longo dos anos 1980 e, principalmente na década de 1990, observa-se a consolidação de um conjunto de saberes, de práticas e de discursos que orientam essa frente, capitaneada por grupos conservadores que encontram maior ressonância aos seus interesses no Partido Republicano. Essa convergência é explicitada, por exemplo, nas ações de Ronald Reagan, que subverte a lógica da escassez promovida ao longo do governo Jimmy Carter, recorre à engenhosidade dos norte-americanos para fomentar alternativas às formas

de geração de energia e reorganiza a política ambiental, com base na perspectiva do novo federalismo de Richard Nixon. Com isso, reduz o papel da União e transfere mais atribuições para os Estados (ainda que tais responsabilidades não viessem necessariamente acompanhadas de mais recursos federais). Somadas às ações junto ao Estado, articulações sociais promovidas por grupos conservadores contribuem para a consolidação de um campo intelectual voltado para combater o ambientalismo. Afinal, com a derrocada da União Soviética e o iminente fim da guerra fria, os *think tanks* norte-americanos buscavam novos campos de atuação e, para parte deles, a questão ambiental se tornou seu alvo primário. James Watt, secretário do Interior no governo Reagan, chegou a afirmar que ambientalistas eram perigosos e subversivos, comparando-os a nazistas [5].

É possível sintetizar essa oposição conservadora em dois eixos. No primeiro, a política ambiental – naquele momento, uma bandeira do Partido Democrata – passa a ser caracterizada e difundida como uma política produtora de ressentimento. Essa abordagem, originalmente voltada para habitantes do meio rural e do Oeste dos Estados Unidos, é, mais adiante, ampliada para incluir grupos sociais precarizados que tiveram suas vidas diretamente afetadas pelo fechamento de indústrias, por exemplo. As políticas de regulação e de

controle da exploração do carvão promovidas pelos governos democratas na segunda metade do século XX revivem insatisfações latentes desde o período do *New Deal*, em especial, no tocante ao fechamento e à abertura de terras públicas federais para exploração dos recursos naturais.

Energia, emprego, renda e liberdade são colocados pelos conservadores em oposição à gestão e à regulação do meio ambiente. Constrói-se a percepção de que as interferências promovidas pela União nos Estados seriam ilegítimas, uma vez que, de Washington, D.C., os tomadores de decisão não poderiam conhecer as realidades e as necessidades locais. Tais ações restritivas representariam não apenas uma violação da autonomia dos estados, mas das liberdades individuais e, sobretudo, caracterizariam uma restrição de acesso às riquezas do país, logo da possibilidade de promoção da prosperidade desses indivíduos. Nesse aspecto, observa-se uma série de ações voltadas para a recuperação dos valores caros aos habitantes do Meio-Oeste dos Estados Unidos, dentre eles, a recuperação da ideia de natureza selvagem (*wilderness*). Isto é, restringindo-se a caracterização do meio ambiente somente ao meio natural e submetendo-o a uma relação hierarquizada, na qual este deve ser subjugado pela ação humana. É nesse aspecto, por exemplo, que Theodore Roosevelt é reiteradamente referenciado em governos republicanos conservadores (i.e.,

Reagan, George W. Bush e Trump).

No segundo eixo, identifica-se o protagonismo aos valores conservadores, alocados como principal argumento contrário às propostas de avanço de pautas sobre meio ambiente nos debates públicos. Formulada com o auxílio de *think tanks* e institucionalizada no Partido Republicano, a orientação era clara: evitar o argumento econômico, colocar a ciência sob constante dúvida e focar a discussão em termos de valores morais. A proposta de colocar o conhecimento científico em xeque se põe de forma tão explícita que relatórios técnicos chegam a ser alterados no governo W. Bush [6]. Junto a tais ações, passa-se a recorrer à prática de nomear antiambientalistas para cargos-chave da política ambiental do governo. Importante ressaltar, ainda, que a religião desempenha um papel importante na promoção dessa agenda. Ainda que seja necessário conduzir análises mais detidas nesse campo (Ecklund et al., 2016; Greeley, 1993; Guth, 1995; Hempel e Smith, 2019), é possível dizer que, divididos, católicos e evangélicos terão representantes tanto defendendo quanto negando a agenda ambiental. Nessa dinâmica, destaca-se a capacidade dos evangélicos brancos de incidirem na construção e na implementação da agenda republicana conservadora (Turner et al., 2018). Nesse aspecto, o discurso religioso sobre a autorização divina para subjugação da natureza continua sendo um elemento forte e

convergente com os demais valores defendidos por tais grupos.

Ainda que o governo Trump seja publicamente caracterizado e destacado por suas singularidades, os dois eixos argumentativos acima descritos são mantidos e, em larga medida, reforçados durante a referida administração. Contudo, essa relação não se dá sem tensionamentos que, são manifestados, por exemplo, com a adoção de posições radicais – i.e., encarando a oposição ao meio ambiente como um ativo, e não como um elemento negativo em seus discursos e atuação –, bem como com o abandono de espaços internacionais de diálogo e negociação (Turner et al., 2018).

Mesmo tendo o apoio popular na adoção de tais estratégias, isso não impediu que a importância dada pelos norte-americanos a questões ambientais crescesse nos últimos anos. O ponto de dissenso reside, no entanto, exatamente na definição das medidas que devem ser adotadas. Esse ganha maiores proporções quando, dentre possíveis ações, discute-se a possibilidade de se aumentar impostos, ou restringir acesso a determinados bens, tal como se verificou durante certas administrações democratas, como as de Jimmy Carter e Bill Clinton.

Temos por hipótese que, durante a campanha eleitoral de 2020, teria se observado uma adequação do discurso democrata em relação às duas administrações mencionadas e que já vinha sendo esboçada durante a

a administração Obama. Esse seria caracterizado pela promoção da agenda ambiental a partir do debate sobre justiça – o que não deve ser confundido com as históricas estratégias de judicialização de políticas públicas. Estimulada por movimentos e por organizações ambientalistas, essa reorganização se consolidaria como uma via alternativa de enfrentamento aos dois eixos acima referidos, haja vista a insuficiência da mobilização de discursos científicos como mecanismos de legitimação e convencimento.

O recurso aos militares para fundamentar o antiambientalismo brasileiro

A constituição das primeiras frentes de oposição ao ambientalismo no Brasil se dá em concomitância às dinâmicas de construção e de aperfeiçoamento do próprio discurso ambiental, em especial, a partir da década de 1970. Nesse contexto, o conservacionismo brasileiro – i.e., que combinava utilitarismo e estética na gestão da natureza –, ao mesmo tempo que compunha a estratégia de legitimação dos governos militares, constituindo um dos pilares da ideia de unidade nacional, sustentava a posição do país nos fóruns internacionais. Defendia-se, naquele momento, que a regulação dos recursos naturais implicaria interferências na soberania nacional, sendo necessário garantir que tais medidas não limitassem as possibilidades de crescimento

econômico, implicando aumento da desigualdade (Lago, 2007). Apesar das críticas, essa linha discursiva colaborou para o enfraquecimento de argumentos voltados ao controle populacional, bem como para aqueles inscritos em uma matriz conservacionista estrita. Ademais, contribuiu, em certa medida, para que fossem forjadas as bases para que, no futuro, se pensasse no conceito de desenvolvimento sustentável, e, principalmente, para a formulação da ideia de que seria necessário atribuir responsabilidades diferenciadas para as distintas nações. A posição dura do Brasil nas primeiras negociações, bem como os limites político-institucionais de sua implementação no contexto nacional não implicavam, ao menos de forma explícita, sua negação.

Entre a derrocada do período autoritário e o início dos governos do Partido dos Trabalhadores, a política ambiental brasileira atinge o auge de seu anacronismo. Isso porque, mesmo com a complexificação do debate interacional – no qual contava com a ativa participação do país –, com a constituição de novas instituições e com a aprovação de normas jurídicas percebidas como as mais avançadas do planeta, no plano interno, as políticas federais remanesciam circunscritas a um limitado orçamento e a uma racionalidade majoritariamente conservacionista. Um dos elementos que explicitam essa conjuntura para além do Executivo pode ser visto nas formas de mobilização da legislação ambiental por juristas. Por exemplo, é

é durante a década de 1990, ou seja, em meio à Rio-92 e seus desdobramentos, que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro mais se vale dos referidos instrumentos para ajuizar ações contra populações vulneráveis, tendo como argumento a preservação do meio ambiente (Santos, 2017).

A dubiedade entre adesão e oposição ao ambientalismo verificada no curso da década de 1970 é retomada no início do século XXI, mas, desta vez, essa se dá via tensionamento posto pelas políticas desenvolvimentistas fomentadas pelo governo federal. Por um lado, o declínio do autoritarismo, a instituição de conselhos participativos, o diálogo com movimentos sociais, bem como a formulação e a implementação de políticas para minorias sociais e culturais contribuíram para o avanço da agenda socioambiental. Por outro, a conciliação dessas demandas com as estratégias de crescimento econômico mediadas pela intervenção pública, em especial, a partir do estímulo e de investimentos no agronegócio e em infraestrutura (i.e., de transportes, energia, habitação, saneamento etc.), tornou-se impraticável em diversos momentos.

Tais contradições internas se acentuaram na medida em que tal política desenvolvimentista também deixou insatisfeitos aqueles associados à tradição conservacionista, esta que ainda permanece presente de forma não desprezível nas organizações, nos processos de formação dos

especialistas e em parcela das políticas públicas ambientais. De qualquer maneira, houve espaço para avanços também na agenda da conservação, e as sucessivas quedas no desmatamento em virtude da concentração de esforços e recursos por parte do governo federal nesse período são reflexo disso [7]. Em linhas gerais, também nesse período não seria possível sustentar pela existência de uma oposição institucional, tampouco pela formação de um campo intelectual de resistência no Brasil à essa razão ambiental.

Com relação à afirmação anterior, não significa dizer que não houvesse antagonismo, ou grupos interessados em reverter as políticas promovidas pela agenda ambiental. Tampouco pretende-se sustentar que tais sujeitos eram incapazes de incidir sobre instituições e políticas públicas, dificultando, quando não impedindo, a formulação de novas regras, orientações, práticas etc. O que se espera indicar é que, ao menos durante as primeiras décadas do século XXI, os sujeitos, cuja atuação se orientava a partir das referidas perspectivas – i.e., em resistência aos avanços do ambientalismo –, quando agindo nos limites do estado de direito, extraíam a legitimidade de suas práticas e discursos, em regra, das narrativas desenvolvimentistas.

Finalmente, se é impossível discordar sobre a existência histórica de frentes de oposição compostas por sujeitos dispostos a agir à margem da lei, é preciso também ressaltar

que, ao menos no Brasil, esse tipo de comportamento não parecia estar associado a um esforço coletivo de tais sujeitos para formularem uma espécie de razão pública que justificasse e fundamentasse a adesão a tais práticas, bem como procurasse uma forma de dar legitimidade a elas. Em síntese, para além de buscar auferir benefícios econômicos, não foi possível identificar que tal antagonismo se encontrava lastreado por um conjunto valorativo institucionalmente organizado e publicamente explicitado.

A recente ascensão de um campo conservador e a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência em 2018 marcam uma significativa mudança nesse quadro interpretativo, ainda que, nas atuais circunstâncias, seja difícil produzir quaisquer afirmações sobre sua profundidade e perenidade. Nesse aspecto, desde seu início, é possível sustentar que a gestão de Bolsonaro tem se configurado como uma antagonista institucional à razão ambiental, constituindo-se como a primeira administração federal brasileira a fazê-lo. Entretanto, como mencionado, em larga medida, as principais frentes de oposição ao ambientalismo no país vinham, no âmbito da lei, amparando suas estratégias por meio da mobilização do discurso desenvolvimentista, ou, à margem desta, atuando sem o respaldo de uma razão pública evidente.

Considerando-se a incompatibilidade das políticas promovidas durante os governos

petistas com as pautas sustentadas pela gestão de Bolsonaro e, principalmente, ante a ausência de uma tradição institucional e intelectual de oposição ao ambientalismo no Brasil, passou-se a ser necessário associar às práticas de oposição outra fonte de legitimação política. Ao que parece, a alternativa mais simples – dada a trajetória e a vinculação do presidente e de seu governo às Forças Armadas – e que vem se consolidando como posição oficial da administração federal, foi a recuperação, ainda que de maneira adaptada, do discurso militar promovido nas décadas de 1960-70.

Retoma-se a ideia de que os recursos naturais são um trunfo para o crescimento e que a soberania nacional deve ser defendida. Contudo, na interpretação proposta no âmbito da administração Bolsonaro, há uma inversão, na qual a validação da condição de Estado soberano não mais se exerceria mediante o resguardo do território e pela preservação dos recursos naturais contra sua exploração por inimigos internos, ou externos. Em sua versão contemporânea, a autoridade do Estado se explicitaria mediante o levantamento das restrições ambientais para acesso e apropriação dos recursos naturais, ainda que não fique claro exatamente quais seriam os sujeitos legitimados a fazê-lo, tampouco aqueles que aufeririam os benefícios econômicos dessas atividades.

Sintetizando as trajetórias antiambientalistas norte-americana e brasileira

A despeito de os antiambientalismos nos Estados Unidos e no Brasil indicarem certa semelhança, ambos têm origem e fundamentações muito distintas, o que inviabilizaria qualquer tentativa de transpor tais discursos e práticas de um contexto para outro, mesmo considerando, em princípio, sua incidência sobre o mesmo objeto. Enquanto Trump recorre a um campo intelectual conservador, radicalizando-o ao longo de seu governo, Bolsonaro reconstitui parte do discurso militar dos anos 1970, visando a dar legitimidade tanto ao antagonismo ambiental, quanto à incorporação institucional de discursos, práticas e sujeitos que outrora se encontravam à margem da lei. O ponto central dessa seção e, em certa medida, do texto em geral, reside na avaliação de que, apesar de os dois antiambientalismos aparentemente se constituírem em semelhança, suas particularidades explicitam a existência de profundas diferenças entre ambos.

Isso significa que, mesmo considerando a possibilidade de se observar aproximações de discursos e práticas, tais distinções tendem a suscitar a importância de olhares cuidadosos, capazes de identificar nas frestas de cada um deles estratégias individualizadas de resistência e de contracondutas, que contribuam para evitar retrocessos, especialmente, no

que diz respeito à ascensão de um conservadorismo autoritário, e que sejam capazes de se desprender dos limites que circunscrevem o próprio ambientalismo. Ou seja, que levem em consideração os aspectos constitutivos desse antiambientalismo, bem como suas condições de emergência, repensando os papéis desempenhados pelos próprios discursos e práticas ambientais, dentre eles, aqueles que tenham como enfoque abordagens globais ou planetárias.

Considerações Finais

Nos Estados Unidos, a consolidação do ambientalismo nos anos 1970 se coloca como uma consequência dentre as profundas transformações vivenciadas pelos norte-americanos na primeira metade do século XX. A emergência de uma oposição na década de 1980 explicita, porém, tanto o declínio de um período de conciliação social, como a reconfiguração internacional posta com o fim da Guerra Fria. Nesse contexto, a construção de antagonismos à razão ambiental ganha forças com a articulação de setores produtivos com grupos conservadores que buscavam fomentar suas agendas a partir de novos focos de disputa pública. Apesar de, inicialmente, atuarem no debate econômico, a década de 1990 marca uma mudança nessa orientação, com a formação de um campo intelectual conservador e o uso de valores morais como principal estratégia para a defesa de uma

agenda antiambientalista.

Algo muito distinto é observado em território brasileiro, onde o ambientalismo ganha espaço e força influenciado por movimentos internacionais, bem como a partir dos processos de redemocratização, sendo por aqui associado com a defesa da democracia e do estado de direito. Ainda que não envidasse esforços para a promoção dessa emergente agenda, o regime militar não se colocava explicitamente como um opositor dessa. Pelo contrário, sua estratégia se concentrou em atuar buscando protagonismo nos espaços multilaterais de debate, ao mesmo tempo em que se valeu de políticas conservacionistas para expressar sua adesão à referida agenda e legitimar suas ações no plano doméstico.

A opção de os conservadores nos Estados Unidos concentrarem sua atuação no campo valorativo, caracterizando as políticas ambientais como produtoras de ressentimento foi possível, em larga medida, graças à construção de narrativas que conectassem tais ações com o passado, legitimando-as. No Brasil, a ausência de um campo intelectual conservador crítico da razão ambiental limitou as possibilidades de produção de argumentos que fundamentassem oposições à referida agenda. A alternativa privilegiada, dada a eleição de Bolsonaro, foi o reaproveitamento – ainda que adaptado – do discurso militar de soberania e unidade nacional dos anos 1970. Tal discrepância, mesmo que não seja a única, traduz a

importância de tratar tais dinâmicas de maneira individualizada, implicando, ao mesmo tempo, o distanciamento de abordagens globalizantes e suscitando um olhar mais detido na produção de análises sobre o tema.

Referências Bibliográficas

- BIELSCHOWSKY, R. 2009. Ideologia e desenvolvimento. Brasil, 1930-1964. In PÁDUA, José Augusto. (org.). Desenvolvimento, justiça e meio ambiente. Belo Horizonte: UFMG.
- DAYNES, B. W.; SUSSMAN, G. 2010. White House Politics and the Environment. Texas A&M University Press.
- DEAN, W. 1996. A ferro e fogo. A história e a devastação da mata atlântica brasileira. São Paulo: Companhia das Letras.
- DIEGUES, A. C. 2008. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo: Hucitec: Nupaub/USP.
- ECKLUND, E. H.; SCHEITL, C. P.; PEIFER, J.; BOLGER, D. 2017. Examining Links Between Religion, Evolution Views, and Climate Change Skepticism. *Environment and Behavior*. 49(9). Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0013916516674246>>.
- FRANCO, J. L. A.; DRUMMOND, J. A. 2004. Preocupações com a proteção à natureza e com o uso dos recursos naturais na Primeira República brasileira. *Revista Textos de História*. vol. 12. n. 1/2. Brasília: UNB.
- FRANCO, J. L. A.; DRUMMOND, J. A. 2009. Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- GREELEY, A. 1993. Religion and Attitudes toward the Environment. *Journal for the Scientific Study of Religion*. 32(1). p. 19-28. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/1386911>>.
- GUTH, J. L.; GREEN, J. C.; KELLSTEDT, L.A.; SMIDT, C.E. 1995. Faith and the Environment: Religious Beliefs and Attitudes on Environmental Policy. *American Journal of Political Science*. 39(2). p. 364-382. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2111617>>.
- HEMPEL, L.; SMITH, K. E. 2019. Evangelical Protestantism, Politics, and the Environment: When and How Do Biblical Beliefs Matter? *Society & Natural Resources*. 33(5). p. 594-611. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/08941920.2019.1664681>>.
- HOLANDA, S. B. 2000. Visão do Paraíso: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil. São Paulo: Brasiliense; Publifolha.
- LAGO, A. A. C. 2007. Estocolmo, Rio, Joanesburgo. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco.
- MAHER, N. M. 2008. Nature's New Deal. The civilian conservation corps and the roots of the American Environmental Movement. New York: Oxford University Press.

- MARSH, G. P. 1965. *Man and Nature*. Cambridge: The Belknap Press.
- NUNES, M. C. N. 2014. *O sertão romântico: leitura de o sertanejo, de Alencar, e de inocência, de Taunay*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal da Paraíba.
- PÁDUA, J. A. (org.). 1987. *Ecologia; política no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ.
- _____. 2004. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)*. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____. 2013. *Aventura e predação*. PISEAGRAMA, Belo Horizonte, número 06, p. 24- 29.
- SANTOS, A. M. S. P. 2017. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- SILVA, F. M. 2010. *A ideia de sertão em José de Alencar: um estudo a partir de o sertanejo*. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Mato Grosso.
- TORRES, A. 1915. *As fontes da vida no Brasil*. Rio de Janeiro: Papelaria Brasil.
- TRINDADE, A. A. C. 1984. *As Nações Unidas e a nova ordem econômica internacional*. *Revista de informação legislativa*, v. 21, n. 81, p. 213-232, jan./mar. Suplemento.
- TURNER, J. M., ISENBERG, A. C. 2018. *The republican reversal. Conservatives and the Environment from Nixon to Trump*. Harvard University Press. Cambridge, MA
- UDALL, Stewart L. 1968. *The Quiet Crisis*. New York: Avon Books.
- VASQUES, P. H. R. P. 2018. *O governo ambiental no Brasil: uma análise a partir dos processos de avaliação de impacto ambiental*. (325 p.). Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/332346>>.
- VIOLA, E. 1987. *O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica*. In VIOLA, E.; PÁDUA, J. A. (orgs.). *Ecologia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ. p. 63-109.
- WORSTER, D. 2016. *Shrinking the Earth: the rise and decline of American abundance*. New York: Oxford University Press.

Notas

- (1) Em linhas gerais, trata-se das maneiras pelas quais os sujeitos se relacionam entre si, com os espaços e com elementos exteriores a si próprios – os quais são capazes de apreender a partir de seus sentidos –, e a partir das quais orientam seus discursos e práticas em relação a si próprio, aos outros e ao seu entorno.
- (2) No original: “(...) and man, who even now finds scarce breathing room on this vast globe, cannot retire from the Old World to some yet undiscovered continent, and wait for the slow action of such causes to replace, by a new creation, the Eden he has wasted”.
- (3) No original: “The small landowners are the most precious part of the State; (...) those who labour in the earth are the chosen people of God (...)”.
- (4) Evento climático, caracterizado por tempestades de areia, que devastaram imensas regiões das Grandes Planícies (Novo México, Texas, Oklahoma, Colorado, Kansas, Nebraska, Wyoming, Montana, Dakota do Sul e Dakota do Norte) nos anos 1930, e que durou por cerca de dez anos em repetidas ocorrências que perduravam por vários dias. Em tais episódios, partículas do solo seco eram levantadas e carreadas pelo vento, formando nuvens que em alguns momentos ocultavam o sol. Sua origem se encontra associada a um continuado manejo inadequado do solo em uma região tradicionalmente árida do país.
- (5) Consultar: <https://www.thecrimson.com/article/1983/1/21/watt-says-environmentalists-have-objectives-like/>. Último acesso em: 25 abr. 2021.
- (6) Ver: <https://www.theguardian.com/environment/2003/sep/21/usnews.georgewbush>. Último acesso em: 25 abr. 2021.
- (7) Ver: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>. Último acesso em: 12 fev. 2021.

Resumo

O trabalho apresenta resultados parciais de uma pesquisa mais ampla sobre o governo dos sujeitos e do entorno, com enfoque na emergência do ambientalismo no século XX, considerando as formas particulares que assume nos Estados Unidos e no Brasil. Nesse texto, a análise se concentra no debate sobre as condições de possibilidade de emergência de um conservadorismo autoritário antiambiental nos referidos países, e foi feita mediante a análise de material bibliográfico e documental. O trabalho foi dividido em três partes, sendo que as duas primeiras tratam da trajetória do ambientalismo nos territórios norte-americanos e brasileiros, e a terceira apresenta uma síntese sobre a formação do conservadorismo autoritário antiambiental em ambos os países. O cerne da análise reside na ênfase da importância de se considerar as peculiaridades dessas dinâmicas oposicionistas para melhor compreensão do fenômeno, o que demandaria se distanciar de abordagens globalizantes, típicas do discurso ambiental.

Palavras-chave: ambientalismo, conservacionismo, conservadorismo, Brasil, Estados Unidos.

Abstract

The work presents partial results of a broader research on the government of subjects and their surroundings, focusing on the emergence of environmentalism in the 20th century, considering the particular forms it takes in the United States and Brazil. In this text, the analysis focuses on the conditions of possibility for the emergence of an anti-environmental authoritarian conservatism in those countries, and was carried out through the analysis of bibliographic and documentary material. The work was divided into three parts, the first two dealing with the trajectory of environmentalism in the United States and Brazil and the third presents a synthesis about the formation of the anti-environmentalism in both countries. The analysis' core lies in the emphasis on the importance of considering the peculiarities of these oppositional dynamics for a better understanding of the phenomenon, which would require moving away from globalizing approaches, typical of the environmental discourse.

Keywords: environmentalism, conservationism, conservatism, Brazil, United States.

A política subordinada de Bolsonaro a Trump (2019-2020): Estudos de casos - Embraer, Alcântara, RDT&E e Vistos

Lais Forti Thomaz [1], Tullo Vigevani [2] e Elisa Cascão Ferreira [3]

[1] Professora adjunta do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás (UFG) [2] Professor titular da Universidade Estadual Paulista (Unesp) [3] Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (IRI/USP)

Introdução

O governo Donald Trump (2017-2020) surgiu imbuído de premissas ideológicas que foram crescentemente identificadas como de extrema direita. Seu *modus operandi* ficou conhecido como trumpismo e exaltava valores conservadores e xenófobos, em nome de defender o *America First* e torná-la *great again*. Desde sua campanha eleitoral em 2018, Bolsonaro e seus apoiadores consideraram o estreito relacionamento com o governo Trump como essencial para o Brasil bolsonarista atingir seus objetivos da agenda ideológica em “defesa do Ocidente”. Em sua ânsia de demonstrar capacidade em fechar acordos internacionais, o governo brasileiro fez concessões em negociações que não produziram benefícios para o Brasil. Importantes setores empresariais, tanto no Brasil quanto suas contrapartes nos Estados Unidos, buscaram aproveitar o contexto para avançar pautas comerciais (Thomaz, Vigevani e Ferreira, 2021) e não comerciais, convencidos de que a atitude dos dois governos favoreceria acordos

substantivos, mesmo nos limites de compromissos que não exigem aprovação legislativa.

O gabinete de Bolsonaro não pareceu incomodado com as concessões unilaterais do Brasil, porque elas traduziam a visão de mundo do presidente. Na entrevista coletiva conjunta com o então secretário de Estado, Mike Pompeo, em 18 de setembro de 2020, em Boa Vista, o então ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, referiu-se a isso. Quando questionado por um jornalista se a parceria com os Estados Unidos teria levado a concessões crescentes em algumas áreas, sem contrapartidas (etanol, Presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID), o ministro respondeu:

A ideia de que são concessões, eu não acho que se deva ver desta maneira, porque concessão parece uma coisa estática e, na verdade, o que nós temos é uma realidade dinâmica. [...] E esta parceria, como eu dizia, ela não deve ser vista simplesmente do ponto de vista do imediato. É uma parceria que está fazendo a diferença para o Brasil, e certamente vai fazer ainda mais, e para o mundo. [...] E

acho que hoje os Estados Unidos e o Brasil têm uma liderança nesta discussão. E que em um mundo pós-COVID não devemos, digamos, questionar a globalização, mas precisamos de uma globalização que seja uma globalização baseada na democracia e na liberdade. Esta é uma visão que compartilho com o Secretário de Estado, e uma visão que, portanto, não é apenas da nossa relação bilateral, mas do papel que podemos ter no mundo (Araújo, 2020 apud Embaixada, 2020b).

Esta abordagem para as relações exteriores caminha no sentido da plena aceitação dos princípios formulados na Doutrina Monroe de 1823 e reiterados no Corolário Roosevelt de 1904. Nesse sentido, há uma estratégia de clara adesão à liderança norte-americana, sem questionamentos. O chanceler entende que as concessões não exigem contrapartida. Assume a perspectiva de não haver ganho imediato, em nome de uma “parceria para o mundo”. A entrevista coletiva se deu no momento, em que a administração Trump tentava articular um movimento mais forte contra o governo da Venezuela de Nicolás Maduro, utilizando-se do Brasil como *pivotal state* do movimento da ultradireita na América latina, como afirma Rodrigues (2019, p.2).

Considerando-se sua identificação com alternativas políticas alinhadas às que prevaleceram nos Estados Unidos de Trump, o governo Bolsonaro aparentemente possibilitou

uma *policy window*, nos parâmetros conceituais de Kingdon (1995). Consideramos este conceito de forte utilidade para esta análise de política exterior, visto que possibilita entender a ideia de janela de oportunidade política que se abriu em janeiro de 2019 e que, provavelmente, tenha-se fechado com a derrota de Trump. Esta janela permitiu um desvio dos princípios tradicionais da política brasileira tal como difundidos pela burocracia do Itamaraty, isto é, princípios que visavam a manter sua autonomia no âmbito internacional frente às grandes potências e se utilizar dos fóruns de organismos multilaterais (OMC, Mercosul, Brics) para defesa de seu interesse nacional, conforme concebido por seus formuladores (Vigevani; Ramanzini Jr., 2014; Soares de Lima, 2018).

Diante desse contexto, este trabalho pretende analisar como as posições do governo Bolsonaro frente à Administração Trump geraram resultados negativos para o Brasil, levando a um maior isolamento internacional. Para isso, nossa hipótese é que o alinhamento trouxe consequências que comprometem o desenvolvimento do país. Para essa demonstração, selecionamos os seguintes estudos de caso presentes na agenda ministerial bilateral: (1) a fracassada compra da Embraer pela Boeing; (2) o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) de Alcântara; (3) O Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E); e (4) a Isenção de Vistos aos Norte-

Americanos. Os três primeiros visam a consolidar o argumento de que abdicar do desenvolvimento tecnológico tolhe capacidade decisória para a formulação de política econômica. O quarto se refere a tema propriamente diplomático, no qual fica evidente que se abdica do princípio da reciprocidade. A metodologia utilizada é qualitativa, com apoio em fontes primárias governamentais e privadas e materiais jornalísticos conjunturais.

A fracassada compra da Embraer pela Boeing

A Embraer foi fundada em 1969, como empresa pública, resultado de um processo iniciado já nos anos 1940, com a criação de um polo de ensino e pesquisa em São José dos Campos, ligado ao Ministério da Aeronáutica. Em 1994, foi privatizada, contando sempre com o apoio estatal. Desde seu início, a empresa representou um sucesso tecnológico, reconhecido internacionalmente. Manteve-se, juntamente com a canadense Bombardier, como importante empresa na produção de aviões de pequeno e médio porte. Agregou valor por meio de desenvolvimento tecnológico, sobretudo, em termos de engenharia de projeto (Embraer, 2021).

A informação pública da negociação entre Boeing e Embraer surgiu no final de 2017, no governo de Michel Temer. No início das tratativas, seu ministro da Defesa na época, Raul Jungmann, alertava para a questão de

se manter um projeto autônomo do país, isto é, não ser subordinado a outro, apesar de apoiar a parceria entre as duas empresas:

Não é por nacionalismo, ultranacionalismo, ou qualquer tipo de preconceito com os americanos, ou a Boeing. Nós apostamos que dê certo, mas temos um limite que remete a um projeto nacional autônomo, que é o limite que a gente impõe [...] a gente aposta nessa parceria porque o mercado aeronáutico global está mudando e é importante tanto para a Embraer como para a Boeing (Jungmann, 2018 apud Grellet, 2018).

Em 10 de janeiro de 2019, o site da Presidência da República divulgou nota, informando que Bolsonaro realizou uma reunião para discutir a fusão entre a empresa estadunidense Boeing e a brasileira Embraer, com os ministros da Defesa, do Gabinete de Segurança Institucional, das Relações Exteriores, da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações; além de representantes do Ministério da Economia e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Anteriormente, Bolsonaro havia expressado preocupação com os termos do acordo. Entretanto, depois desta reunião, segundo a nota: “O Presidente foi informado de que foram avaliados minuciosamente os diversos cenários e que a proposta final preserva a soberania e os interesses nacionais. Diante disso, não será exercido o poder de veto (Golden Share) ao negócio” (Brasil, 2019c).

Além da própria decisão de não se opor à transação, em sua visita aos Estados Unidos em março de 2020, Bolsonaro visitou as instalações da Embraer em Jacksonville. O núcleo da política econômica governamental apoiou a venda, tanto pela perspectiva liberal do mercado global quanto também por suas aspirações de maior aproximação com os Estados Unidos.

Com a decisão da administração Bolsonaro de não exercer o poder de veto, logo no início de seu governo, as negociações – que haviam avançado no período Temer – evoluíram para a conclusão. “A transação avalia 100% das operações de aeronaves comerciais da Embraer em US\$ 5,26 bilhões e contempla um valor de US\$ 4,2 bilhões para a participação de 80% da Boeing na *joint venture*”, que passaria a se chamar “Boeing Brasil Commercial” (Embraer, 2019; Voando Juntas, 2019).

Além disso, a Boeing declarou que a parceria daria às empresas a chance de acelerar seu crescimento em mercados globais (Ventura, 2019). O acordo estabelecia os seguintes termos:

As divisões de Defesa (aviões militares) e de aviação executiva da Embraer continuam sob controle da brasileira, tornando-se suas principais fontes de receita, além de parte dos dividendos da nova empresa com a Boeing. O acordo com a americana prevê, porém, a criação de outra joint venture para o projeto e comercialização do cargueiro KC-390 da Embraer. Nesse caso, a brasileira

terá o controle com 51% do capital, e a Boeing ficará com os outros 49%. Segundo o governo, o objetivo é ampliar o mercado do cargueiro em um “cenário competitivo” internacional. Isso porque a associação com a Boeing facilitará o acesso ao mercado dos EUA e a seus canais de vendas no mundo (Ventura, 2019).

A parceria também tinha como objetivo o desenvolvimento de mercados para o multimission medium airlift KC-390. Segundo a Embraer (2019), a parceria estratégica firmada por meio dessa *joint-venture* deveria posicionar as companhias em uma competição global de mercado, entregando melhores resultados para os consumidores e melhorando a indústria aeroespacial brasileira como um todo. Certamente, um forte argumento direcionado para opinião pública.

A *joint venture* criada com o acordo teria ainda a expectativa de auxiliar na melhor competitividade da Boeing com a Airbus no segmento de pequenos aviões comerciais (com menos de 150 assentos). Antes da negociação entre EUA e Brasil, a empresa canadense Bombardier já havia negociado um acordo com a Airbus. O novo acordo que havia sido celebrado com a Embraer geraria, então, preocupação sobre a competição na área, já que diminuiria o número de produtores mundiais de três para dois.

Diante da possibilidade do acordo Boeing-Embraer, a Comissão Europeia havia aberto um processo

para investigação do caso, e não iria emitir parecer até junho de 2020 (European Commission, 2020; Sonnenber, 2019). Segundo a Reuters, no contexto de prosseguimento das negociações, alguns dos maiores compradores, como a AerCap, pressionaram para que a União Europeia permitisse a consolidação da *joint venture*, com receio de que, sozinha, a Embraer viesse a ter dificuldade para se manter depois do acordo entre Airbus e Bombardier. O Departamento Antimonopólio chinês tinha divulgado, em novembro de 2019, que o acordo Boeing-Embraer estava na lista de transações aprovadas incondicionalmente, de acordo com a Administração para Regulamentação de Mercado (Spring, 2019).

O acordo, que implicava a transferência do controle de parte importante da produção da Embraer para a empresa norte-americana, teve dificuldades políticas internas no Brasil. Juntamente com as implicações financeiras, haveria forte risco de perda de empregos qualificados, de aumento da desindustrialização e, particularmente, de enfraquecimento da capacidade brasileira em P&D. Em outubro de 2019, houve Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF), por parte do Partido Democrático Trabalhista (PDT) (STF, 2019). O líder do partido, Ciro Gomes, posicionou-se veementemente contra a venda (GAIER, 2019). Em novembro de 2019, o PDT apresentou uma representação

junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), solicitando a apuração do acordo entre as duas empresas, sob a alegação de que poderia haver abuso de poder econômico e infrações à ordem econômica, se a joint venture entre as duas empresas se concretizasse (Agostine e Camarotto, 2019). No mesmo sentido, manifestaram-se dirigentes do Partido dos Trabalhadores (PT), como seu candidato presidencial em 2018, Fernando Haddad, o senador Jean Paul Prates, do Rio Grande do Norte, e outros (Brasil 247, 2019; Assessoria..., 2020; Redação RBA, 2020). Por imposição legal, o Ministério Público Federal (MPF) também questionou essa fusão. Apesar da movimentação, o Cade, em reunião no dia 19 de fevereiro de 2020, não aceitou o recurso do MPF por concluir que o órgão não tem legitimidade para recorrer de decisão no âmbito de atos de concentração (Assessoria..., 2020). O MPF recorreu dessa decisão, mas o Cade novamente negou o recurso em 18 de março de 2020.

Houve críticas a esta venda à Boeing, desenvolvidas tanto do ponto de vista da lógica econômica, mas, sobretudo, no que se refere ao alto risco de perda da capacitação tecnológica em uma das poucas áreas em que o Brasil se manteve competitivo nos anos 1990 e nos primeiros 20 anos do século XXI. Em audiência pública promovida pelo Supremo Tribunal Federal (STF, 2018) em 28 de setembro de 2018, Wagner:

a transferência de controle da Embraer foi apresentada ao público de forma irregular e resultará na perda da capacidade da Embraer de projetar e produzir aviões, o que levará a empresa a regredir para o estágio tecnológico dos anos 1950 [...] há três irregularidades: primeiro não é uma joint venture, conforme anunciado, pois transfere os principais ativos para a concorrência, a Boeing é concorrente da Embraer, então foi distorcido o conceito de joint venture. Segunda irregularidade: os comunicados afirmam que a operação tem como escopo a linha de aviação comercial. Esse comunicado viola o princípio da verdade, porque, de fato, estão sendo transferidas as unidades de engenharia. [...] Terceira irregularidade é que a Embraer que sobrou não conseguirá desenvolver aeronaves, modelos de tipos certificados nem tem engenharia de base para suporte de serviços, modificações e alterar projeto, [...] O modelo 190 e 195, [...] sozinho, vendeu quase que o dobro de todos os concorrentes. [...] A Embraer concorre com a Boeing, sim (Rocha, 2018).

Os defensores da *joint venture* (venda) apresentaram, em geral, o argumento da lógica de mercado, deixando de lado a questão do enfraquecimento, ou mesmo do desmantelamento da capacitação tecnológica. Vendia-se a ideia da positividade da venda pelo argumento do aguçamento da competição entre a Boeing e a Airbus que exigiria uma capacidade de investimento que a Embraer, segundo eles, não poderia suportar, mesmo contando com apoio

do Estado brasileiro, como já havia obtido nas décadas anteriores, sobretudo do BNDES e outras instituições – questões em parte discutidas na Organização Mundial do Comércio (OMC), conforme queixas apresentadas pela Bombardier, assim como as que a Embraer fez em sentido contrário. Do ponto de vista tecnológico, a Embraer já estava adaptada às necessidades de mercado. Estava longe de qualquer posição autárquica no tocante à compreensão do papel da competitividade internacional, tanto no aspecto tecnológico quanto de preços (Dieese, 2020). Adquiria produtos no exterior, da própria Boeing, comprava turbinas da Rolls-Royce, sistemas de computação, de radar, etc., mas mantinha a capacidade de desenvolvimento do projeto. Daí o reconhecimento internacional da empresa.

Quando Drummond (2019) entrevistou o prof. Marcos José Barbieri Ferreira, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), sobre a justificativa de venda da Embraer para a Boeing, apresentada como necessária para a ampliação de escala, obteve a seguinte resposta:

Aqui se apresenta a maior das contradições relacionadas à operação Boeing-Embraer, pois parte de uma constatação verdadeira, qual seja, de que a escala é um elemento fundamental dentro do padrão de concorrência da indústria aeronáutica.

Dessa maneira, a operação atende os interesses da companhia estadunidense em ampliar suas escalas, pois ela passa a incorporar os negócios da Embraer, que é, vale repetir, a empresa líder mundial do segmento de aeronaves comerciais com menos de 150 assentos. Contudo, pelo lado da Embraer, temos exatamente o oposto, um desmonte da empresa, que perde sua principal unidade de negócios. Haverá uma perda de escala, a Embraer provavelmente deixará de ser uma empresa de cerca de 6 bilhões de dólares de faturamento anual, média aproximada dos últimos anos, para se tornar, grosso modo, uma empresa de menos de 3 bilhões, abaixo da metade do que é atualmente. Além disso, é fundamental esclarecer que a empresa brasileira vai perder a sinergia que existe entre as suas diferentes áreas de negócios. Ao contrário do veiculado, tal operação de desmonte resultará na diminuição da competitividade da companhia e isso já está sendo precificado pelo mercado. Por exemplo, após a aprovação da operação pelo governo brasileiro, a agência de classificação de risco S&P Global Rating colocou o rating da Embraer em observação negativa, pois, segundo a própria S&P, a Embraer terá menor escala e maior concentração de clientes na divisão de defesa (Ferreira apud Drummond, 2019).

Como afirmam pesquisadores da área de tecnologia, não se trata de ir contra as leis de mercado e de

desconhecê-las, mas da necessidade de priorizar a possibilidade de agregação de valor. Isto é, mesmo comprando ou associando-se para P&D com terceiros, a efetiva incorporação tecnológica depende de capacidade autônoma, ainda que setorial, dos Estados, das instituições, das empresas (Evans, 2011; Block e Keller; 2011; Costa, 2013). Mesmo a engenharia reversa é considerada útil quando há capacidade em recursos humanos instalados para a absorção das inovações para, a partir delas, avançar mais. Nesta perspectiva, Barbieri Ferreira, em entrevista à Revista da FAPESP em 2018, havia afirmado que a Embraer poderia enfrentar dificuldades, mas sobreviveria mesmo sem a Boeing (Vasconcelos, 2018).

O acompanhamento do processo de fusão assimétrica (venda) da Embraer com a Boeing, como vimos, concluído imediatamente depois da posse de Bolsonaro, estava em linha com a proposta dos formuladores da política econômica: retraimento do Estado no setor produtivo, aliança estratégica com os Estados Unidos, redução da responsabilidade do setor público nos investimentos em educação, ciência e tecnologia.

A deserção do negócio por parte da empresa norte-americana pôs fim às negociações sobre a fusão da Boeing e da Embraer. Estas negociações estavam na agenda pública e governamental desde o final de 2017. Foram aceleradas no governo Temer, porém concluídas após a posse de Bolsonaro. Estavam em linha com a

proposta dos formuladores da política econômica daqueles governos.

No começo de 2020, as projeções de mercado mudaram. A decisão da diretoria da Boeing, pelo próprio insucesso no caso do modelo 737 MAX, adicionado à crise econômica derivada da pandemia da covid-19, foi a de romper o acordo com a Embraer. Um dos fatos que tiveram influência foi a diminuição do caixa da empresa de Seattle (Dieese, 2020). Frente a isso, a diretoria da Embraer, além de parecer tomada de surpresa, teve de se resignar ao papel de perdedora, buscando ressarcimento em arbitragem a ser realizada em Nova York pelo Centro Internacional para Resolução de Disputas (ICDR, em inglês), como estipulado pelo acordo:

A Boeing Co. está abandonando sua combinação proposta de US\$ 4,2 bilhões com o negócio de aeronaves comerciais da Embraer SA, encerrando anos de negociações, enquanto os fabricantes de aviões se preparam para um mercado de aviões a jato bem menor após a pandemia do coronavírus. O colapso do negócio transforma dois parceiros de negócios de longa data em concorrentes e fortalece a vantagem de longo prazo da Airbus SE no lucrativo mercado de aviões de corredor único. A parceria com a brasileira Embraer teria armado a gigante aeroespacial americana com jatos menores para competir com uma nova oferta da Airbus (Johnsson, 2020, tradução nossa) [1].

Não houve posicionamento

oficial do Itamaraty, talvez para, possivelmente, evitar confronto com os Estados Unidos. Como vimos, do ponto de vista dos interesses da área econômica do governo Bolsonaro, na perspectiva liberal, havia o entendimento de que a venda seria boa para o país e reforçaria seus laços com os Estados Unidos. Se o contrato tivesse vingado, no entanto, poderia levar a um alto risco da dependência tecnológica e à perda potencial em um setor, em que o investimento financeiro e institucional brasileiro foi desenvolvido durante mais de 70 anos. Conforme afirmado anteriormente, não se tratava efetivamente de fusão, mas de venda, na qual o grupo Embraer original deteria 20% do capital da nova empresa (Dieese, 2018). Segundo os críticos do acordo e a literatura internacional sobre o tema, a venda acabaria por subordinar a competência acumulada ao longo de décadas ao poder decisório do novo proprietário, sobretudo no que tange à tecnologia de projeto. Assim, o Brasil perderia capacidade de P&D.

O cancelamento da transação demonstra que, mesmo quando o governo Bolsonaro apostou suas fichas nessa negociação, visando a estreitar os laços com os Estados Unidos, não havia densidade nem mesmo para a sustentação da venda. Portanto, do ponto de vista do governo que tinha avalizado a venda, o resultado foi certamente negativo.

No contexto do aprofundamento das diferentes crises vividas pelo mundo e pelo Brasil em

particular, este desenlace em abril de 2020, não enfraquece a análise de que a política do governo Bolsonaro foi de concessões unilaterais sem gerar resultados para o Brasil. Ao contrário: aumenta a percepção da realidade de dependência. A possibilidade de recomposição dos fatores de produção (capital, tecnologia, mercado) necessários à Embraer foi altamente comprometida.

O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) de Alcântara

O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) que regula o uso comercial do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) foi inicialmente firmado na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2000 (Acordo, 2000). Na época, porém, com forte oposição, o acordo foi paralisado na Comissão de Constituição e Justiça e Redação (CCJ) da Câmara dos Deputados, com a alegação de que este colocava em risco a soberania brasileira. Oposição demonstrada pelo parecer do deputado Waldir Pires (PT/BA) na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Morais, 2001). Essa posição prevaleceu durante os governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Michel Temer retomou a negociação. Situada no litoral do Maranhão, Alcântara seria importante para as empresas estadunidenses voltadas para lançamentos balísticos e pesquisas espaciais, graças a sua localização privilegiada, próxima à

linha do Equador, o que proporciona redução significativa dos custos de lançamento.

A pouco mais de 200 quilômetros ao sul do Equador, o lançamento de Alcântara seria a opção mais eficiente para os chamados satélites de órbita geossíncrona (GEO), que orbitam o Equador e oferecem ampla cobertura para uma ampla gama de serviços. Quanto mais perto do Equador esses satélites GEO são lançados, de menos combustível eles precisam. Partindo de latitudes nos Estados Unidos, os satélites exigem uma mudança de curso durante o voo, o que significa que os motores precisam ser ativados várias vezes. As condições climáticas em Alcântara também são favoráveis, e estar localizado na costa significa que quaisquer detritos de lançamentos malsucedidos cairiam no mar, ao contrário de qualquer terra habitada (After..., 2019, Tradução nossa) [2].

Além disso, ainda segundo o Brazilian Report (After..., 2019), o lançamento a partir de Alcântara leva a uma maior possibilidade de competição dos Estados Unidos com países europeus, que utilizam bases na Guiana-Francesa. O lançamento pela base brasileira seria mais vantajoso, já que está localizada ainda mais perto da linha do Equador do que a da Guiana Francesa.

É importante ressaltar que, em agosto de 2003, houve uma tragédia que levou à morte de 21 técnicos brasileiros. Este acidente ocorreu quando os funcionários ainda estavam

preparando o Veículo Lançador de Satélites (VLS) que seria lançado apenas três dias depois. Tal acidente comprometeu a estrutura e destruiu também os dois satélites que seriam lançados, segundo a comissão que avaliou as causas do acidente (Brasil, 2004, p.99). Analisando o relatório dessa comissão, Andrade et. al. (2018, p.15) destacaram que “a falta de recursos financeiros, a política de restrição à contratação de recursos humanos e a vulnerabilidade do sistema de segurança do trabalho foram apontadas como fatores que influenciaram negativamente o projeto e que têm vinculações com o acidente”. O programa espacial foi reformulado e passou a priorizar Veículos Lançadores de Microssatélites (VLM). A expectativa de lançamento de outro foguete orbital estaria prevista apenas em 2021.

Quando Bolsonaro assumiu a Presidência, reforçando sua relação com Trump, houve maior perspectiva na aprovação do AST, que já havia sido retomado por Temer – ainda que o próprio Bolsonaro (2001) tenha-se declarado contra o mesmo quando era deputado. O relatório “Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos”, apresentado ao Congresso em março de 2019, foi formulado pelos Ministérios da Defesa, Relações Exteriores (MRE) e Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicação (MCTIC). Nele, o ministro Marcos Pontes (MCTIC) afirma que este acordo consiste em uma autorização aos Estados Unidos para a realização de

lançamentos de foguetes e espaçonaves, para fins pacíficos, dada pelo Brasil. Também afirma que esse “ficará registrado na história como ponto de início de uma era que trará desenvolvimento econômico e social para a região onde, atualmente, o centro está localizado. Além de ser uma oportunidade para todo o país” (Brasil, 2019b, p.3).

O relatório pontua que, com a aprovação do acordo, o Brasil poderia se inserir no mercado espacial global, consolidando o país como um forte *player* no segmento de lançamentos. Também consta no texto que:

Toda a região adjacente ao Centro Espacial será beneficiada pelo incremento imediato do desenvolvimento social e econômico refletido na geração de empregos, na criação de novas empresas e na ampliação do empreendedorismo e negócios de base local, como restaurantes, hotéis, postos de gasolina, barbearias e o comércio/turismo/serviço como um todo. Além de impulsionar as atividades comerciais e econômicas locais, a integração do centro na comunidade também trará melhorias à educação local, à formação de mão de obra especializada e à infraestrutura básica do município e da região, incluindo acesso à banda larga, saneamento, segurança pública etc. (Brasil, 2019b, p.7-8).

Esse avanço é comparado, pelos formuladores do relatório, ao realizado na comunidade vizinha ao NASA Kennedy Space Center e na

cidade de Kourou, na Guiana Francesa. No debate parlamentar para a discussão do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) se manifestou a favor da ratificação. Em 17 de outubro de 2019, o deputado Márcio Jerry, do Maranhão, vice-líder do partido na Câmara dos Deputados, defendeu a aprovação:

Voto favorável à aprovação por se tratar de medida indispensável ao nosso país para utilização comercial do Centro de Lançamento de Alcântara, em nosso Maranhão [...] O AST não trata de soberania nacional, nem pra feri-la, nem pra protegê-la. É acordo comercial que pode impulsionar o programa aeroespacial brasileiro (Jerry, 2019 apud PCdoB, 2019).

Sobre a questão de uma possível ameaça à soberania nacional, o relatório dos três ministérios do governo Bolsonaro afirma que este acordo “não trata sobre construção ou operação de base norte-americana em Alcântara, entrega ou controle do Centro, acordo militar ou mesmo garantia de uso exclusiva pelos Estados Unidos” (Brasil, 2019b, p.12). Também cita que a jurisdição de toda área pertence ao Brasil e que todas as atividades norte-americanas serão acompanhadas e assistidas pelas autoridades brasileiras. Além disso, no mesmo relatório, argumenta-se que 80% dos equipamentos espaciais do mundo possuem algum componente estadunidense e, por isso, sem o acordo com os EUA, o centro espacial não poderia lançar qualquer tipo de

objeto que tenha conteúdo norte-americano, deixando-o praticamente fora do mercado de lançamentos espaciais (Brasil, 2019b).

O acordo foi definitivamente aprovado por Bolsonaro em 20 de novembro de 2019, após a ratificação do Congresso. O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, que permite lançamentos comerciais dos EUA a partir do Centro Espacial de Alcântara, entrou em vigor em 16 de dezembro de 2019, após passar pela aprovação da Câmara dos Deputados e do Senado brasileiros. Foi promulgado pelo presidente (Decreto n. 10.220) em 5 de fevereiro de 2020.

Críticos ao acordo, Flávio Rocha de Oliveira e pesquisadores do Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil pontuam questões sensíveis ao AST, no que concerne geopolítica, tecnologia e questões comerciais:

No primeiro caso [geopolítico], é certo que os EUA conhecem a cooperação espacial do Brasil com a China e tentam se prevenir contra a possibilidade de um aumento mais efetivo dessa associação em algum momento futuro. O mesmo vale em relação a outros possíveis parceiros. Sobre as razões tecnológicas, deve-se observar que o Brasil tem formado quadros técnicos no setor aeroespacial de reconhecida competência e que, com o estímulo governamental correto, podem desenvolver uma gama de capacidades, de modo a mobilizar setores de pesquisa em universidades, empresas e criar uma sinergia com

outros ramos da economia. Vetando o aporte de recursos para o VLS [Veículo Lançador de Satélite] nacional, eles se previnem contra, e/ou retardam objetivamente qualquer política pública futura que pode impulsionar efetivamente a exploração do espaço. Quanto às razões comerciais: hoje, Alcântara tem capacidade muito restrita de lançamento suborbital. Se a parceria se aprofundar nos próximos anos, serão feitos investimentos de modo a transformar o CLA num espaço-porto de fato, como o são os da Guiana Francesa ou do Cabo Canaveral. Existe uma possibilidade de que a utilização da base traga, de fato, um aumento nos recursos financeiros que serão administrados pelo governo brasileiro. Para Washington, faz sentido prevenir-se quanto à utilização desses recursos, caso eles aumentem, proibindo o aporte justamente num VLS brasileiro (Oliveira et. al., 2019).

Em artigo publicado pelo Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU), Renata Peixoto de Oliveira (2019) também compartilha essa visão, sinalizando as concessões do lado brasileiro sem contrapartida por parte do governo dos Estados Unidos. No artigo IV (2) do Acordo (2019), há restrição ao acesso de pessoal brasileiro a áreas da base em uso pelos EUA.

Existem críticas, como as do assessor legislativo da liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) no Senado, Marcelo Zero (2019), ao acordo (2019), principalmente no tocante ao artigo III. Na alínea B, ficou

estabelecido ao Brasil:

... não permitir o ingresso significativo, quantitativa ou qualitativamente, de equipamentos, tecnologias, mão-de-obra ou recursos financeiros no Centro Espacial de Alcântara, oriundos de países que não sejam Parceiros (membros) do MTCR [Missile Technology Regime Controle], exceto se de outro modo acordado entre as Partes (Acordo, 2019).

A China não faz parte do MTCR. Desde 1988, este país tem um acordo com o Brasil chamado Programa CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellite). Nessa parceria, o último ato formal foi o Decreto Legislativo nº 142, de 25 de agosto de 2016, promulgado pelo Decreto Presidencial nº 8.908, de 22 de novembro de 2016. O último satélite chamado CBERS-4 foi lançado da base de Taiyuan, localizada a 700 quilômetros de Pequim (INPE, 2020). Vale ressaltar que, em 2002, no acordo com a Ucrânia para a criação do Alcântara Cyclone Space, com o objetivo de comercializar e lançar satélites com tecnologia ucraniana, também estavam presentes restrições semelhantes ao atual acordo com os Estados Unidos. Naquele, porém, não se vetava ao governo brasileiro a busca de outras parcerias, nem no tocante ao uso do dinheiro obtido pelo aluguel da base (Oliveira et. al, 2019). Isso porque, no AST, está previsto no artigo III que o dinheiro obtido do aluguel da base não poderá ser usado para o Brasil desenvolver seu próprio programa espacial, além de,

especificamente, estabelecer que os Estados Unidos podem impedir que outros países usem a base, se os acusarem de terrorismo, por exemplo. As leis e políticas domésticas dos Estados Unidos estão também asseguradas no artigo V do acordo. Dessa forma, fica evidente que o Brasil cedeu e fez concessões aos Estados Unidos, buscando se inserir no mercado espacial global, sem ter garantido a transferência de tecnologia para seu próprio programa.

O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) também levantou polêmicas sobre a proteção das comunidades quilombolas da região, mobilizando reações contrárias aos prejuízos a essas populações que residiam em seu entorno desde o período de implantação da base na década de 1980, ainda no regime militar. Com o novo acordo com os Estados Unidos, cerca de 30 comunidades ocupadas por aproximadamente 800 famílias podem ser despejadas de seu território (Serejo, 2019; Mitchell, 2020), apesar de o atual ministro da Ciência e Tecnologia, Marcos Pontes, ter negado a necessidade de remoção (Valente, 2019). Os temas que se relacionam com a sociedade civil têm ampla repercussão nos Estados Unidos.

Em 2020, o Congresso americano discutiu a questão e foi proposta uma emenda ao National Defense Authorization Act for Fiscal Year, conforme trecho abaixo:

Nenhum fundo federal pode ser obrigado ou gasto para fornecer

qualquer assistência ou cooperação de segurança dos Estados Unidos às forças de defesa, segurança ou policiais do Governo do Brasil para realocação involuntária, incluindo por meio de coerção, ou do uso da força, das comunidades indígenas e quilombolas no Brasil (HR 6395 – sec. 1290, Tradução nossa) [3].

É notável que uma demanda de 800 famílias de comunidades tradicionais locais do Maranhão, com as quais não houve diálogo por parte do governo brasileiro, tenha sido acolhida e defendida pelos congressistas: o senador Bernie Sanders e os representantes (cargo equivalente a deputado no Brasil) Deb Haaland (NM-01), Joaquin Castro (TX-20) e Hank Johnson (GA-04), em carta encaminhada aos Comitês dos Serviços Armados da Câmara e do Senado, em 2020 (Haaland et al, 2020). O episódio reflete as diferenças entre os partidos políticos norte-americanos e a capacidade de mobilização de organizações da sociedade civil, particularmente ONGs, para a defesa de populações vulneráveis que seriam afetadas pelo deslocamento requerido no AST.

Ainda no campo das relações Estados Unidos-Brasil, em 2019, nos aspectos estratégico e tecnológico, foram assinados outros dois atos interinstitucionais: a) memorando de entendimento entre a Nasa e a Agência Espacial Brasileira (AEC) para cooperação de pesquisa em observações de previsão de cintilação; e b) uma carta de intenções entre a

Agência para o Desenvolvimento Internacional dos EUA (Usaid, na sigla em inglês) e o Ministério do Meio Ambiente, com o objetivo de conservar a biodiversidade e promover o desenvolvimento sustentável da Amazônia (O Globo, 2019).

O governo Bolsonaro acreditava em ganhos estratégicos com os Estados Unidos de Trump, por meio do AST. Por essa razão, foi capaz de aceitar condições que são caras à soberania nacional. Essas concessões não serão capazes de assegurar a transferência de tecnologia espacial para o Brasil e não garantem sua inserção no mercado espacial global. Mesmo dentro dos Estados Unidos, houve movimentações dos congressistas, querendo barrar a implementação do Acordo, em virtude das consequências sociais que poderiam advir. A U.S. Network for Democracy in Brazil (USNDB, 2020) encaminhou um dossiê ao então eleito presidente Joe Biden, reforçando a defesa dessas comunidades quilombolas no Maranhão. Haaland, atualmente, compõe o gabinete de Biden como secretária do Interior.

Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E)

Em março de 2020, na viagem de Bolsonaro a Miami para reunião com Trump, em Mar-a-Lago, no momento em que a pandemia desencadeada pela covid-19 se expandia sobremaneira, foi assinado,

no âmbito da área da defesa, o Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação, conhecido como RDT&E (Acordo, 2020). Segundo o Ministério da Defesa (Sardinha, 2020), o RDT&E pode ser um caminho para que os dois países “desenvolvam futuros projetos conjuntos alinhados com o mútuo interesse das partes, abrangendo a possibilidade de aperfeiçoar, ou prover, novas capacidades militares”.

O RDT&E dá continuidade ao previsto no Master Information Exchange Agreement (MIEA) que havia sido assinado no governo Temer, em 2017 (Acordo, 2017; Brasil, 2017). O MIEA é um acordo de longo prazo, previsto para 15 anos, até 2032. Tanto o RDT&E quanto o MIEA foram possíveis com base no arcabouço do Defense Cooperation Agreement (DCA) assinado em 2010, ainda no governo Lula da Silva (e administração Barack Obama), por Brasil e Estados Unidos, e ratificado em 2015, pelo governo Rousseff.

O RDT&E foi assinado em março de 2020 e enviado ao Congresso brasileiro em agosto do mesmo ano. A questão no período do governo Temer havia sido objeto de pontos de vista diferentes, já que setores militares norte-americanos pretendiam que o Acordo, mesmo tendo caráter internacional, pudesse ser aprovado pela parte brasileira sem ser submetido ao Congresso.

O Ministério da Defesa brasileiro indicou que a cópia do RDT&E que eles estão analisando no momento deve ser apresentada ao

Congresso Brasileiro para ratificação, pois é um acordo legalmente vinculante entre as nações. O Exército dos EUA HQDA ASA ALT [Secretário-Adjunto do Exército dos Estados Unidos para Aquisição, Logística e Tecnologia] está trazendo esta questão ao conselho geral para determinar o linguagem correta de modo a convencer o Ministério da Defesa brasileiro de que o RDT&E pode ser assinado PELO Ministério da Defesa sob o DCA sem consulta ao congresso (U.S. Southern Command, 2017, Tradução nossa) [4].

Na questão de cooperação em defesa, a classificação do Brasil como um aliado preferencial extra Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) pode ser vista como um passo fundamental para viabilizar o RDT&E. Isso porque, com essa indicação, estaria sinalizando o anseio de uma maior cooperação na área de defesa. Essa classificação do Brasil foi oficializada em memorandum de Trump ao seu secretário de Estado, em 31 de julho de 2019:

Designação da República Federativa do Brasil como um Aliado Preferencial Extra-OTAN. Pela autoridade conferida a mim como presidente, pela Constituição e pelas leis dos Estados Unidos da América, e pela seção 517 da Lei de Assistência Estrangeira de 1961, conforme alterada (22 USC 2321k) (a "Lei"), por meio deste designo a República Federativa do Brasil como um Aliado Preferencial Extra-OTAN dos Estados Unidos para os fins da Lei e da Lei de Controle de Exportação de Armas (22

U.S.C. 2751 et seq). Você está autorizado e orientado a publicar esta determinação no Federal Register [Diário Oficial nos EUA, nota dos tradutores] (Trump, 2019, Tradução nossa) [5].

Para Charleaux (2020), essa reaproximação no âmbito militar apontava para uma sincronia cada vez maior entre as visões americana e brasileira a respeito de assuntos como a crise na Venezuela naquela fase.

A Venezuela foi mencionada nominalmente por Faller na assinatura do acordo, o que dá a entender que o assunto é prioridade na agenda dos EUA para a América Latina, e que o atual governo brasileiro, à medida que estreita seus laços militares com os americanos, torna-se cada vez mais parceiro dessas políticas. O atual governo americano já falou abertamente na possibilidade de uma intervenção militar para tirar o presidente venezuelano, Nicolás Maduro, do poder (Charleaux, 2020).

Posteriormente, em sua visita a Roraima em setembro de 2020, o então secretário de Estado Mike Pompeo consolidou a ideia de que a administração Trump estava preocupada com a Venezuela.

A assinatura do acordo de RDT&E teoricamente colocava o Brasil como possível parceiro no desenvolvimento de tecnologias de ponta na área militar, além de facilitar o acesso do país a tecnologias tidas como sensíveis. O argumento é que isso ajudaria nas relações com

potências aliadas dos EUA (Charleaux, 2020). Entretanto, é importante ressaltar que esse acordo, segundo Barbieri, não envolve a transferência de tecnologia críticas para o Brasil e que a maior parte do fundo de cerca de US\$ 104 bilhões do RDT&E é destinado a empresas americanas (mais de 80%), não aos países parceiros como Brasil. As empresas brasileiras devem demonstrar capacidade prévia para vislumbrar qualquer benefício para inserção na cadeia global de valor de tecnologia militar (DW, 2020). Para Zero (2020), o “RDT&E representaria uma renúncia ao desenvolvimento tecnológico relativamente autônomo e uma aposta numa relação de dependência econômica e tecnológica com os EUA para o seu reaparelhamento”.

A Isenção de Visto aos Norte-Americanos

O governo brasileiro estabeleceu de forma unilateral a isenção de vistos na categoria turista para norte-americanos em visita ao Brasil. No mesmo decreto n. 9731, de 16 de março de 2019, havia sido também liberada a isenção para Austrália, Canadá e Japão. Usou o fato como demonstração de boa vontade em relação aos Estados Unidos por ocasião da viagem de Bolsonaro a Washington, iniciada em 17 de março de 2019. No noticiário da imprensa e entre diplomatas, a medida foi considerada contrária à tradição diplomática do Brasil.

Os argumentos favoráveis governamentais e privados enfatizam a possibilidade de vantagens substantivas, particularmente para a área turística. Aprovada em março de 2019, a isenção traria mais fluxo de cidadãos destes países para o Brasil. Segundo o Ministério do Turismo, a decisão foi tomada a fim de incentivar a geração de emprego e renda. Anteriormente, a presidente Dilma já havia liberado os cidadãos dos quatro países de visto, desde que viessem visitar o Brasil para assistir às Olimpíadas de 2016. Dois anos depois, houve uma tentativa pelo fim da exigência de visto, mas o Ministério das Relações Exteriores foi contra a decisão, por entender que deveria prevalecer o princípio da reciprocidade. Em janeiro de 2017, Trump publicou um decreto com o objetivo de dificultar a concessão de visto a cidadãos de diversos países, incluindo o Brasil (Mazui, 2019).

No início do governo Temer, quase houve consenso em torno da possibilidade de liberar a entrada no Brasil de viajantes de Estados Unidos, Canadá, Japão e Austrália sem contrapartida. Inicialmente favorável à medida, o então chanceler José Serra sofreu pressões internas de diplomatas e mudou de posição (Rittner, 2019).

A isenção se aplica aos que viajam ao Brasil para fins de turismo, negócios, trânsito e para realizar atividades artísticas e esportivas, além de pessoas em situações excepcionais por interesse nacional. Argumenta-se

que os turistas vindos desses países possuem alto poder aquisitivo e baixo risco migratório. Os estadunidenses são o segundo maior grupo de visitantes estrangeiros no Brasil, com 7,2% de participação nas entradas, 475 mil em 2017, e os japoneses ocupam a 18ª posição. Canadá e Austrália não estão entre os 20 principais países de origem. Naquele ano, os argentinos, que não precisam de visto e não exigem vistos dos brasileiros, representaram 39,8% de estrangeiros vindos ao Brasil, ou 2,2 milhões de pessoas (Bolsonaro I..., 2019).

Outro argumento que falaria a favor da isenção seria estudo da Organização Mundial do Turismo (OMT), no qual se argumenta que “políticas de facilitação de vistos proporcionaram um aumento no número de chegadas de turistas, nos países onde ocorreram as mudanças, em um intervalo de 5% a 25% ao ano, em média, ao longo de três anos” (Rittner, 2019). Depois disso, Bolsonaro anunciou durante sua viagem à China, em outubro de 2019, que isentaria também os chineses da necessidade de visto (Nascimento, 2019), o que até meados de 2021 não se concretizou. Houve, adicionalmente, posteriores incidentes diplomáticos impulsionados pelo deputado Eduardo Bolsonaro contra os chineses, relacionados à pandemia da covid-19.

Em 6 de março de 2020, Bolsonaro assinou o decreto n. 10268 para adesão do Brasil ao programa Global Entry, que permite que viajantes cadastrados passem direto

pela imigração ao chegar aos EUA, sem dispensa de visto. As negociações para o programa se estendem há anos, chegando a ser anunciada a entrada do Brasil na lista de beneficiados por Dilma e Obama, em 2015. O Global Entry conta com três frases:

Na fase 1, o programa estará disponível “para até vinte convidados participantes do Fórum de Altos Executivos Brasil-EUA, sem o auxílio de sistema informatizado”. [...] Na segunda fase, para testar o sistema, a possibilidade será estendida a uma “quantidade limitada” de brasileiros [...] na fase três, o Global Entry estará disponível para o cadastro de todos os brasileiros que atenderem aos pré-requisitos dos Estados Unidos para a iniciativa. O prazo para que isso aconteça, assim como a lista de requisitos, ainda não foi divulgado pelos governos (Mazui e Rodrigues, 2020).

Ainda que o governo Bolsonaro, particularmente o presidente, e os ministros das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, e do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio, tenham defendido a concessão unilateral, ela foi objeto de críticas importantes. O embaixador Celso Amorim, ex-ministro das Relações Exteriores do governo Lula da Silva, em entrevista atinente às relações bilaterais no que tange à isenção de vistos para turistas dos Estados Unidos, Japão, Austrália e Canadá, afirmou que:

Nunca o Brasil se submeteu a essa humilhação [...] rebaixamento descabido fundado na depreciação da

autoestima do brasileiro [...] e que ela não vai aumentar o turismo em território nacional [...] As relações internacionais se baseiam na reciprocidade. As raras exceções se tratam quando se está negociando com um país mais pobre e as condições deles são mais pobres que as nossas. No caso, não é isso, é tratar seu próprio país como de segunda categoria. É uma visão superficial e prejudicial que depõe contra a nossa própria credibilidade (Amorim, 2019 apud Nunca..., 2019).

No debate público a respeito da concessão unilateral, em particular na imprensa, foi lembrado que, historicamente, a posição da diplomacia brasileira sempre foi a de defender o princípio da reciprocidade. Mesmo que se considere que, em 6 de março de 2020, Bolsonaro assinou o decreto buscando a adesão do Brasil ao programa Global Entry, de fato, a capacidade negociadora e de barganha neste quesito foi debilitada. Segundo Rittner (2019), a disposição do ministro Araújo à ideia e, depois, a aceitação efetiva do fim da reciprocidade obrigatória representam uma guinada histórica.

Considerações Finais

Nos quatro episódios examinados, demonstramos que, como foi o objetivo deste artigo, o alinhamento do grupo de Bolsonaro ao de Trump não produziu resultados positivos para o Brasil. Pelo contrário, levou a perdas significativas para o

país, sem qualquer contrapartida, com aumento do isolamento internacional e, particularmente, comprometendo o desenvolvimento nacional.

Três dos episódios se referem a pontos diretamente ligados a questões de desenvolvimento tecnológico e estratégico, incluindo o âmbito militar. Ainda que as negociações Embraer-Boeing não tenham se concretizado pela deserção da empresa norte-americana em abril de 2020, é fundamental analisar o comportamento do governo brasileiro. Ao tomar posse, o governo Bolsonaro foi favorável à negociação, e o acordo de venda foi assinado em fevereiro de 2019. Nessa perspectiva, o governo se mostrava alinhado com os chamados “anseios de mercado”, permitindo que estes prevalecessem, e se sobrepunha à lógica estratégica de defesa da tecnologia de uma das empresas brasileiras de maior reconhecimento mundial no setor.

A Embraer – e, portanto, o Brasil – perdeu fortemente em função dos investimentos de longo prazo que havia feito para seu desenvolvimento. Uma empresa deste porte não planeja 21 investimentos, tecnologia, prospecção de mercado, formação de recursos humanos, com horizonte de poucos anos. O planejamento exige um horizonte de décadas. O prejuízo de longo prazo, sobretudo de perspectivas, para a Embraer na relação com a Boeing ainda deve ser avaliado.

A reiterada postura de que o Estado não apoia o desenvolvimento

tecnológico se traduz no aprofundamento da desindustrialização. A campanha orquestrada em centros de formulação intelectual ligados à perspectiva ultraliberal e conservadora norte-americana, mas com raízes em outros países, no caso, particularmente na União Europeia, incidiu fortemente no Brasil. A empresa foi igualmente pressionada por esta lógica prevalecente, inclusive enfrentada nos painéis do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Na mesma perspectiva de comprometimento do desenvolvimento e de isolamento do país, é possível interpretar o AST de Alcântara. O acordo estabelece que haja restrições ao ingresso de equipamento, tecnologia, mão-de-obra, ou recursos financeiros de países que não sejam membros do MTCR – países, portanto, de grande peso na área aeroespacial, como Rússia e China. Deste modo, a cooperação no setor aeroespacial pode ficar condicionada aos interesses norte-americanos, ainda que permaneça válido o acordo assinado com a China de 1988, conhecido como CBERS (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres, em português). O que o governo Bolsonaro certamente não esperava, porém, é que congressistas dos Estados Unidos, ou mesmo organizações da sociedade civil, fossem se articular para impedir qualquer tipo de financiamento para o avanço de cooperação, em prol das comunidades quilombolas e indígenas que seriam

desapropriadas da área.

Em relação ao RDT&E, não houve avanços desde que foi assinado em março de 2020. Trata-se de acordo internacional, que foi enviado ao Congresso para ratificação, ainda que inicialmente o setor do Exército dos Estados Unidos responsável por Tecnologia, Aquisição e Logística (U.S. Army HQDA ASA ALT, em inglês) tenha reforçado que este é considerado parte do DCA assinado em 2010 e ratificado em 2015. Vale lembrar que a crítica é que este acordo não prevê transferência de tecnologia e que poderá levar a uma dependência e subordinação aos interesses e estratégias dos Estados Unidos, visto que a perspectiva seria estimular uma nova fase de reequipamento militar. A perspectiva do desenvolvimento da indústria militar brasileira estaria sujeita à sua inclusão na cadeia produtiva norte-americana. Esta inserção, como vimos, não é assegurada e pode comprometer a capacidade autônoma.

No quarto estudo de caso discutido, a isenção de vistos para turistas norte-americanos e para outros países por parte do Brasil, o governo considerou que o interesse da indústria do turismo deveria se sobrepor à tradição diplomática brasileira e mesmo ao princípio da reciprocidade, consagrado pelo direito internacional. O Brasil concedeu isenção de visto para viajantes norte-americanos sem reciprocidade para cidadãos brasileiros em visita aos Estados Unidos.

Nossa conclusão consolida a ideia de que estas concessões aumentam o isolamento internacional do Brasil. A medida do visto teve caráter unilateral, estranho aos princípios históricos defendidos pelo Ministério brasileiro das Relações Exteriores. Comprometeu a capacidade de barganha do Brasil em temas que poderiam ser negociados, visando a contrapartidas equivalentes, ainda que estivesse negociando a adesão ao Global Entry – de interesse dos empresários brasileiros. Com a pandemia da covid-19, a administração Trump restringiu os voos procedentes do Brasil, justamente pela escalada de casos no país (Embaixada, 2020a). Medidas semelhantes foram adotadas pelo governo brasileiro, porém as restrições aos cidadãos dos EUA foram removidas em setembro de 2020, enquanto os brasileiros continuaram por muito tempo com restrições ao seu ingresso.

Dessa forma, considerando as consequências das políticas externa e doméstica do governo Bolsonaro, o termo “pária” passa a ser utilizado por alguns importantes especialistas, como Rubens Ricupero (Leitão, 2020). As razões para isso são inúmeras, tanto as consideradas neste texto, quanto outras que merecem agendas de pesquisa específicas: meio ambiente, enfrentamento da atual pandemia, política comercial e de direitos humanos, entre outros. Reconhecendo a extensão do debate sobre o termo, o chanceler Araújo (2020) polemizou a respeito em seu discurso pronunciado

em outubro de 2020 aos formandos do Instituto Rio Branco: “não importa que o Brasil pareça um ‘pária’ no mundo”. Buscou se contrapor a esta ideia, apostando, mais uma vez, todas as fichas na relação bilateral com os Estados Unidos – uma continuidade defendida pelo governo Bolsonaro.

Recorrendo ao conceito de *policy window* de Kingdon (1995), entendemos que os anos de coincidência no exercício de governo de Bolsonaro e de Trump (2019 e 2020) possibilitaram vislumbrar uma janela de oportunidade. Isto significava uma identificação de interesses comuns pelos alinhamentos em termos de visões de mundo dos presidentes, apesar da grande assimetria de poder entre os dois países. Esta janela se fechou, porém, com a derrota do republicano em novembro de 2020. Durante este período, não houve resultados positivos. Os quatro estudos de casos apresentados demonstraram a inconsistência da perspectiva da subordinação, ou seja, a aposta de Araújo (2020) e do gabinete de Bolsonaro se traduziu em profundo comprometimento do desenvolvimento do Brasil. Consolidasse, assim, o argumento central deste texto: o Brasil no período Bolsonaro buscou demonstrar capacidade de fechar acordos internacionais e, para tanto, fez concessões em negociações que não produziram quaisquer benefícios para o país.

Referências Bibliográficas

ACORDO entre o governo da República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos da América nos lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara. 2000. Concórdia. Publicado em 14 abr. 2000. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/4626?TipoAcordo=BL%2CTL%2CML&TituloAcordo=alcantara∓page=2&tipoPesquisa=1>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ACORDO entre o governo da República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos da América nos lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara. 2019. Concórdia. Publicado em 18 mar. 2019. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12270?TituloAcordo=alcantara&tipoPesquisa=1&TipoAcordo=BL,TL,ML>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ACORDO entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América referente a projetos de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (Acordo RDT&E). 2020. Concórdia. 8 mar. 2020. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12383?tipoPesquisa=2∓TituloAcordo=103>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

AFTER decades, Brazil and the U.S. sign agreement on space station. 2020. The Brazilian Report. Disponível em: <<https://brazilian.report/business/2019/03/11/brazil-usa-alcantara-space-station/>>. Acesso em: 8 mar. 2020.

AGOSTINE, C; CAMAROTTO, M. 2020. O PDT recorre ao CADE para contestar as negociações entre Embraer e Boeing. PDT-RJ. Disponível em: <<http://pdt-rj.org.br/o-pdt-recorre-ao-cade-para-contestar-as-negociacoes-entre-embraer-e-boeing/>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ARAÚJO, E. 2020. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, na formatura da Turma João Cabral de Melo Neto (2019-2020) do Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-1/discursos-mre/discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-ernesto-araujo-na-formatura-da-turma-joao-cabral-de-melo-neto-2019-2020-do-instituto-rio-branco-brasil-22-de-outubro-de-2020>>. Acesso em: 26 de jan. 2020.

<<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-1/discursos-mre/discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-ernesto-araujo-na-formatura-da-turma-joao-cabral-de-melo-neto-2019-2020-do-instituto-rio-branco-brasil-22-de-outubro-de-2020>>. Acesso em: 26 de jan. 2020.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 2020. Cade não conhece de recurso do MPF e operação entre Boeing e Embraer é aprovada. CADE. 19 fev. 2020. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/noticias/cade-nao-conhece-recurso-do-mpf-e-operacao-entre-boeing-e-embraer-e-aprovada>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ASSESSORIA DO SENADOR JEAN PAUL PRATES. 2020. Com fusão, Boeing vai levar Embraer para fundo do poço. PT no Senado. 4 fev. 2020. Disponível em: <<https://ptnosenado.org.br/com-fusao-boeing-vai-levar-embraer-para-fundo-do-poco-adverte-jean-paul/>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

BANDEIRA, M. 1997. Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: Rivalidade emergente. São Paulo: Editora Senac.

BLOCK, F; KELLER, M. R. (eds.). 2011. State of Innovation: the U.S. Government's role in Technology Development. Boulder, CO: Paradigm Publishers.

BOLSONARO Confirma acordo com EUA sobre base de Alcântara. 2019. ANSA. 14 mar. 2019. Disponível em: <<http://ansabrasil.com.br/brasil/noticias/brasil/politica/2019/03/14/bolsonaro-confirma-acordo-com-eua-sobre-base-de-alcantara-b57422cb-b195-40a2-9cd3-003dbe429310.html>>. Acesso em: 3 mar. 2020.

BOLSONARO isenta cidadãos dos EUA,

Austrália, Canadá e Japão de visto para o Brasil. 2019. Folha de S. Paulo. 18 mar. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/bolsonaro-isenta-cidadaos-de-eua-australia-canada-e-japao-de-visto-para-o-brasil.shtml>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BOLSONARO, J. 2001. Câmara dos Deputados. Sessão 164.3.51.O. Disponível em: <[BRASIL 247. Gleisi: aeronáutica abriu mão da defesa em troca de negócio bilionário. 2019. PT. 24 mai. 2019. Disponível em: <<https://pt.org.br/gleisi-aeronautica-abriu-mao-da-defesa-em-troca-de-negocio-bilionario/>>. Acesso em: 13 abr. 2020.](https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=164.3.51.O&nuQuarto=15&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=13:28&sgFaseSessao=PE&Data=06/09/2001&txApelido=JAIR%2520BOLSONARO,%2520PPB-RJ&txFaseSessao=Pequeno%2520Expediente&txTipoSessao=Ordin%25C3%25A1ria%2520%2520CD&dtHoraQuarto=13:28&txEtapas=>. Acesso em: 29 mar. 2021.</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. Planalto. 2020. Decreto n. 10.220, de 5 fev. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10220.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

BRASIL. Planalto. 2020. Decreto n. 10.268, de 6 mar. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10268.htm>. Acesso em: 14 de abr. 2020.

BRASIL. Diário Oficial da União. 2019a. Decreto n. 9731. de 18 mar. 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/67423098/do1e-2019-03-18-decreto-n-9-731-de-16-de-marco-de-2019-67423092>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Ministério das Relações Exteriores. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. 2019b. Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos. Disponível em: <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/folder_AST-minist%C3%A9rios.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2017. Assessoria de Comunicação Social. Acordo entre Brasil e EUA permitirá parcerias de desenvolvimento tecnológico conjunto. Disponível em:

<<https://www.defesa.gov.br/noticias/29488-acordo-entre-brasil-e-eua-possibilitara-parcerias-de-desenvolvimento-tecnologico-conjunto>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2004. Relatório da Investigação do acidente ocorrido com o VLS-1V03, em 22 de agosto de 2003, em Alcântara, Maranhão. São José dos Campos: Comando da Aeronáutica, fev. 2004. Disponível em: <http://www.aereo.jor.br/downloads/VLS-1_V03_Relatorio_Final.pdf>.

BRASIL. Presidência da República. 2019c. Nota à Imprensa. Disponível em: <https://gestaoconteudo.presidencia.gov.br/gestao_planalto/acompanhe-o-planalto/notas/copy_of_2019/nota-a-imprensa-1>. Acesso em: 25 mar. 2020

BRAZIL. Presidency of the Republic. 2019. New agreement extends flights between Brazil and US. Disponível em: <<http://www.brazil.gov.br/about-brazil/news/2018/06/new-agreement-extends-flights-between-brazil-and-us>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

COSTA, K. F. 2013. Inovação e desenvolvimento nos Estados Unidos: os anos Obama. Trabalho apresentado no Quarto Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI, Belo Horizonte, 2013.

CHARLEAUX, J. P. 2020. Qual a importância do acordo militar entre Brasil e EUA. Nexo Jornal. 9 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/09/Qual-a-import%C3%A2ncia-do-acordo-militar-entre-Brasil-e-EUA>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

DEUTSCHE WELLE. 2020. O impacto do acordo militar Brasil-EUA. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/o-impacto-do-acordo-militar-brasil-eua/a-52683256>>. Acesso em: 31 de jan. de 2021.

DIEESE. 2018. Embraer e Boeing: combinação de negócios ou venda para gigante norte-americana?. Nota Técnica, 198. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTec198Embraer.html>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

DIEESE. 2020. A Embraer continua nossa: e agora? Outras Palavras. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/descolonizacoes/a-embraer-continua-nossa-e-agora/>>. Acesso em: 26 jan. de 2021.

DRUMMOND, C. 2019. Venda é péssima para Embraer e ótima para Boeing, diz especialista. Carta capital. 20 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/venda-e-pessima-para-a-embraer-e-otima-para-a-boeing-diz-especialista/>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

EMBASSY OF BRAZIL. 2019. Brazil in the USA. Disponível em: <<https://us9.campaign-archive.com/?u=0e8586f47cab7cd3bea204578&id=683792a773>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

EMBAIXADA E CONSULADOS DOS EUA NO BRASIL. 2020a. Proclamação presidencial restringe viagens de estrangeiros para EUA a partir do Brasil às 00h59 (horário de Brasília) em 27 de maio de 2020. Disponível em: <<https://br.usembassy.gov/pt/proclamacao-presidencial-restringe-viagens-de-estrangeiros-para-eua-a-partir-do-brasil-as-00h59-horario-de-brasilia-em-29-de-maio-de-2020/#:~:text=Nota%3A%20De%20acordo%20com%20a,Unidos%20entrar%C3%A3o%20em%20vigor%20C3%A0s>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

EMBAIXADA E CONSULADOS DOS EUA NO BRASIL. 2020b. Secretário de Estado dos EUA Michael R. Pompeo e o Ministro das Relações Exteriores do Brasil Ernesto Araújo em coletiva de imprensa. Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil. Disponível em: <<https://br.usembassy.gov/pt/secretario-de-estado-dos-eua-michael-r-pompeo-e-ministro-das-relacoes-exteriores-do-brasil-ernesto-araujo-em-coletiva-de-imprensa/>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

- EMBRAER. 2019. Boeing-Embraer Strategic Partnership Taking Shape. Disponível em: <<https://embraer.com/global/en/news?slug=1206648-boeing-embraer-strategic-partnership-taking-shape>>. Acesso em: 9 mar. 2020.
- EMBRAER. 2021. História da Embraer. Disponível em: <<https://historicalcenter.embraer.com/br/pt/historia>>. Acesso em: 26 jan. 2021.
- ESTADÃO CONTEÚDO. 2019. 'Canal entre Bolsonaro e Trump é ficção', diz Rubens Ricupero. Isto é Dinheiro. 7 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/canal-entre-bolsonaro-e-trump-e-ficcao-diz-rubens-ricupero/>>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. 2020. Competition. Merger Case. M. 9097 Boeing Embraer. Disponível em: <https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_9097>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- EVANS, P. 2011. Foreword. In.: BLOCK, Fred; KELLER, Matthew R (eds.). State of Innovation: the U.S. Government's role in Technology Development. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- FLORES, M. 2014 CNI lidera reuniões do Conselho Empresarial Brasil - Estados Unidos, em Washington. Agência de Notícias CNI. 15 set. 2014.
- Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/cni-lidera-reunioes-do-conselho-empresarial-brasil-estados-unidos-em-washington/>>. Acesso em: 8 mar. 2020.
- FORÇA AÉREA BRASILEIRA. 2021. Centro de Lançamento de Alcântara. Disponível em: <<https://www2.fab.mil.br/cla/>>. Acesso em: 31 jan. 2021.
- GAIER, R. V. 2020. Left-wing Brazil political party sues to block Boeing-Embraer deal. Reuters. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/embraer-ma-boeing/left-wing-brazil-political-party-sues-to-block-boeing-embraer-deal-idUSL2N2711VC>>. Acesso em: 9 mar. 2020.
- GRELLET, F. 2018. Raúl Jungmann diz que governo federal torce para Embraer firmar acordo com Boeing. Estadão. 2 fev. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,raul-jungmann-diz-que-governo-federal-torce-para-embraer-firmar-acordo-com-boeing,70002174826>>. Acesso em: 13 abr. 2020.
- HERMANN, C. F. 1990. Changing course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. International Studies Quarterly, v. 34, n. 1, mar. p. 3-21.

- HAALAND, D; SANDERS, B; CASTRO, J; JOHNSON, H. C. 2020. Letter to Chairman and Ranking Members. United States Congress. Disponível em: <https://haaland.house.gov/sites/haaland.house.gov/files/wysiwyg_upload/d/Letter_NDAABrazil_10072020%5B1402%5D.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2020.
- HERMANN, C. F. 1990. Changing course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, mar. p. 3-21.
- INPE. 2018. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. História. CBERS. Disponível em: <<http://www.cbears.inpe.br/sobre/historia.php>>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- IPEA. 2018. O Centro de Lançamento de Alcântara: abertura para o mercado internacional de satélites e salvaguardas para a soberania nacional. Rio de Janeiro, outubro de 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8897/1/td_2423.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- JOHNSON, J. 2020. Boeing scraps \$4,2 Billion Embraer Deal as Market Shrinks. Bloomberg. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-25/boeing-embraer-abandon-4-2-billion-deal-amid-virus-era-rout>>. Acesso em: 26 jan. 2021.
- KINGDON, J. 1995. Agendas, alternatives, and public policies. New York: Longman.
- LEITÃO, M. 2020. Bolsonaro faz o Brasil ser ameaça e virar país pária, diz Ricupero. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/bolsonaro-faz-o-brasil-ser-ameaca-e- virar-um-pais-paria-diz-ricupero/>>. Acesso em 31 jan. 2021.
- MAZUI, G. 2020. Bolsonaro libera turistas de EUA, Austrália, Canadá e Japão a entrar no Brasil sem visto. G1. 18 mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/18/bolsonaro-libera-cidadaos-de-eua-australia-canada-e-japao-de-visto-de-visita-ao-brasil.ghtml>>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- MAZUI, G; RODRIGUES, M. 2020. Governo publica decreto para aderir a programa que facilita acesso de estrangeiros aos EUA. G1. 6 mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/06/governo-publica-decreto-para-aderir-a-programa-que-facilita-acesso-de-estrangeiros-aos-eua.ghtml>>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- VOANDO JUNTAS. 2020. Boeing Embraer. Disponível em: <<https://voandojuntas.com.br>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

- MITCHEL, S. T. 2020. Alcântara: Bolsonaro's Illegal Plan to Expropriate Afro-Brazilian land for Trump deal. Brasil wire. 18 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.brasilwire.com/bolsonar-os-illegal-plan-to-expropriate-afro-brazilian-land-in-alcantara-for-a-deal-with-trump/>>
- MORAVCSIK, A. 2018. Preferences, Power and Institutions in 21st-Century Europe. JCMS: Journal of Common Market Studies. v. 56, Issue 7, p. 1648-1674. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3275609>>, or <<http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12804>>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- MORAIS, C. 2001. Comissão aprova acordo sobre base de Alcântara. Agência Câmara. 31 out. 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/12015-comissao-aprova-acordo-sobre-base-de-alcantara/>>. Acesso em: 13 abr. 2020.
- NASCIMENTO, L. 2019. Bolsonaro anuncia isenção de visto para chineses. Agência Brasil. 24 out. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-10/bolsonaro-anuncia-isencao-de-visto-para-chineses>>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- Povo. 19 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/nunca-o-brasil-se-28-submeteu-a-essa-humilha%C3%A7%C3%A3o-diz-celso-amorim-sobre-isen%C3%A7%C3%A3o-de-vistos-1.327572>>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- O GLOBO. 2010. Brasil assina acordo que vai liberar uso da Base de Alcântara por EUA. O Globo. 18 mar. 2010. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-assina-acordo-que-vai-liberar-uso-da-base-de-alcantara-por-eua-23532346>>. Acesso em: 19 mar. 2020.
- OLIVEIRA, F. [et al.]. 2019. Base de Alcântara: entenda os pontos polêmicos do acordo com os EUA. Carta Capital. 15 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/observamundo/base-de-alcantara-entenda-os-pontos-polemicos-do-acordo-com-os-eua/>>. Acesso em: 7 abr. 2020.
- PCdoB. 2017. PCdoB reafirma apoio ao Acordo para uso da Base de Alcântara. Portal PCdoB; 17 out. 2019. Disponível em: <<https://pcdob.org.br/noticias/pcdob-reafirma-apoio-ao-acordo-para-uso-da-base-de-alcantara/>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

NUNCA o Brasil se submeteu a essa humilhação, diz Celso Amorim sobre isenção de vistos. 2019. Correio do

- PUPO, F. DIAS, M. 2020. EUA liberam importação de carne brasileira. Folha de S. Paulo. 21 fev. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/eua-liberam-importacao-de-carne-brasileira.shtml>>. Acesso em: 17 mar. 2020.
- REDAÇÃO RBA. 2020. Senador defende nova análise do Cade sobre fusão entre Boeing e Embraer. Rede Brasil Atual. 4 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2020/02/senador-analise-cade-boeing-embraer/>>. Acesso em: 13 abr. 2020.
- RITTNER, D. 2019. Isenção unilateral de vistos sai por decreto. Valor Econômico. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/isencao-unilateral-de-visto-sai-por-decreto.ghtml>>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- ROCHA, W. F. 2019. Embraer e Boeing | Professor de Engenharia Aeronáutica denuncia tecnicamente crime na venda. 11 jan. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YA9y7Z_DURE>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- RODRIGUES, G. 2019 “Trump dos trópicos? Política externa de ultradireita no Brasil”. Análisis Carolina 06 (Abril): 1-11.
- SARDINHA, P. 2020. Brasil e EUA estreitam relações de defesa. Ministério da Defesa, Assessoria de Comunicação Social. 8 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/66640-brasil-e-eua-estreitam-relacoes-de-defesa>>. Acesso em: 14 abr. de 2020.
- SEREJO, D. 2019. “Bolsonaro vai dar nossa terra aos americanos”: concessão da base de Alcântara aos EUA ameaça quilombolas. The Intercept Brasil. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/11/15/bolsonaro-entrega-alcantara-eua-ameaca-quilombolas/>>. Acesso em: 8 mar. 2020.
- SOARES DE LIMA, M. R. 2018 “A agência da política externa brasileira: uma análise preliminar”. In: Sergio Abreu et al. Política Externa Brasileira em Debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília: Ipea, Funag. p. 39-57.
- SONNENBERG. 2020. Boeing-Embraer Deal on EU Radar: Is Trump to Blame? Market Realist. Disponível em: <<https://marketrealist.com/2019/12/boeing-embraer-deal-eu-radar-trump-blame/>>. Acesso em: 9 mar. 2020.
- STF. 2018. Sindicalistas e especialista apresentam experiência da Embraer e alertam para riscos. Disponível em: <<http://noticias.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391091>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

- SOUTHCAM PUBLIC AFFAIRS. 2020. Brazilian president visits SOUTHCOM. Southcom. 8 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/2105124/brazilian-president-visits-southcom/>>. Acesso em: 25 mar. 2020.
- SPRING, J. 2019. Chinese antitrust regulator approves Boeing-Embraer deal. Reuters. 21 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-embraer-m-a-boeing-china/chinese-antitrust-regulator-approves-boeing-embraer-deal-idUSKBN1XV2J4>>. Acesso em: 9 mar. 2020.
- STF. 2019. Superior Tribunal Federal. PDT questiona venda da Embraer para Boeing. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=426933>>. Acesso em: 13 abr. 2020.
- TRUMP, D. 2019. Memorandum on the Designation of the Federative Republic of Brazil as a Major Non-NATO ALLY. White House Presidential Memoranda. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-designation-federative-republic-brazil-major-non-nato-ally/>>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- THOMAZ, L.F.; VIGEVANI, T.; FERREIRA, E.C. 2021. Concessões sem reciprocidade: agenda econômica entre Trump e Bolsonaro. In: Menezes, H. Z.; Bojikian, Neusa Maria P. (Orgs.) A Economia Política do Governo Donald Trump. Curitiba: Editora Appris.
- USNDB. 2021. Recomendações sobre o Brasil para o Presidente Biden e o novo governo dos EUA. Informe de Políticas Públicas. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2021/02/documento-US-Network-for-Brazils-Democracy.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- U.S. SOUTHERN COMMAND. 2017. Partnership for the Americas. U.S-Brazil agreements. Disponível em: <https://www.ndia.org/-/media/sites/ndia/divisions/international/20170823_defense_agreements_update.ashx?la=en>. Acesso em: 13 abr. 2020.
- VASCONCELOS, Y. 2018. Um Acordo no ar. In: Pesquisa Fapesp. Jun. 2018. Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/2018/06/13/um-acordo-no-ar/>>. Acesso em: 13 abr. 2020.
- ZERO, M. 2019. O cavalo de Troia espacial. PT no Senado. Disponível em: <<https://ptnosenado.org.br/61785-2/>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

VALENTE, R. 2019. Documentos contradizem versão de ministro sobre ampliação de base de Alcântara. Folha de São Paulo. 11 out. 2019. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2019/10/documentos-contradizem-versao-de-ministro-sobre-ampliacao-de-base-de-alcantara.shtml>>. Acesso em: 8 mar. 2020.

VENTURA, M. 2019. Governo Bolsonaro autoriza fusão entre Boeing e Embraer. O Globo.

Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/governo-bolsonaro-autoriza-fusao-entre-boeing-embraer-23362191>>. Acesso em: 9 mar. 2020.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. 2014 “El papel de la integración regional para Brasil: universalismo, soberanía y percepción de las élites’”. In: ROCHA, A.; LOZA, M.; LAHUERTA, M.; NOGUEIRA, M. A. (coords.). Brasil y México en América Latina del siglo XXI. Protagonismo político, modelos de desarrollo, encuentros culturales y perspectivas de 30 integración. Coloquio internacional México - Brasil. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, p. 451-474.

WHITE HOUSE. 2020. Proclamation on the Suspension as immigrants and Non-immigrants of certain additional persons who pose a risk of transmitting Coronavirus Disease. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/preside>

[ntial-actions/proclamation-suspension-entry-immigrants-nonimmigrants-certain-additional-persons-pose-risk-transmitting-novel-coronavirus/>.](https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspension-entry-immigrants-nonimmigrants-certain-additional-persons-pose-risk-transmitting-novel-coronavirus/)

Acesso em: 27 de maio de 2020.

_____. 2020. Acordo militar “inédito” entre Brasil e EUA levanta suspeitas. Brasil de Fato. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/03/07/artigo-acordo-militar-inedito-entre-brasil-e-eua-levanta-suspeitas>>. Acesso em: 1º fev. de 2021.

Notas

- (1) No original: “Boeing Co. is walking away from its proposed \$4.2 billion combination with Embraer SA’s commercial-aircraft business, ending years of talks, as the planemakers brace for a far smaller jetliner market after the coronavirus pandemic. The deal’s collapse turns two long-time business partners into competitors and strengthens Airbus SE’s long-term advantage in the lucrative market for single-aisle planes. The partnership with Brazil’s Embraer would have armed the U.S. aerospace giant with smaller jets to compete against a new offering from Airbus”.
- (2) No original: “Sitting just over 200 kilometers south of the Equator, launching from Alcântara would be the most- efficient option for so-called geosynchronous orbit (GEO) satellites, which orbit the Equator and provide broad coverage for a wide range of services. The closer these GEO satellites launch to the Equator, the less fuel they require. Setting off from latitudes in the United States, the satellites require a change of course during their flight, meaning the engines need to be activated multiple times. Climatic conditions in Alcântara are also favorable and being located on the coast means any debris from failed launches would fall in the sea, as opposed to any inhabited land”.
- (3) No original: “No federal fund may be obligated or expended to provide any United States assistance or security cooperation to defense, security or police forces of the Government of Brazil to involuntary relocate, including through coercion or the use of force, the indigenous and Quilombola communities in Brazil”.
- (4) No original: “The Brazilian MOD [Ministry of Defense] has indicated that the copy of the RDT&E that they currently have under consideration must be presented to the Brazilian Congress for ratification as it is a legally binding agreement between nations. U.S. Army HQDA ASA ALT [United States Assistant Secretary of the Army for Acquisition, Logistics, and Technology] is bringing this issue before general counsel to determine the correct language in order to convince the Brazilian MOD that the RDT&E can be signed BY the MOD under the DCA without consultation of the congress”.
- (5) No original: “Designation of the Federative Republic of Brazil as a Major Non-NATO Ally. By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, and by section 517 of the Foreign Assistance Act of 1961, as amended (22 U.S.C. 2321k) (the “Act”), I hereby designate the Federative Republic of Brazil as a major Non-NATO Ally of the United

States for the purposes of the Act and the Arms Export Control Act (22 U.S.C. 2751 et seq.). You are authorized and directed to publish this determination in the Federal Register”.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar como as posições do governo Jair Bolsonaro frente à Administração Donald Trump geraram resultados negativos para o Brasil, levando a um maior isolamento internacional. Nossa hipótese é que o alinhamento trouxe consequências que comprometem o desenvolvimento do país. Para essa análise, foram selecionados os seguintes estudos de caso: (1) A fracassada compra da Embraer pela Boeing; (2) O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) de Alcântara; (3) O Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E); e (4) A Isenção de Vistos aos Norte-Americanos. Os três primeiros sinalizam que abdicar do desenvolvimento tecnológico tolhe capacidade decisória para a formulação de política econômica. O quarto se refere a tema propriamente diplomático. A metodologia utilizada é qualitativa, com apoio em fontes primárias governamentais e privadas e materiais jornalísticos conjunturais.

Palavras-chave; Relações Brasil-Estados Unidos; Política Externa Brasileira; Embraer-Boeing; Centro de lançamento de Alcântara; RDT&E; Isenção de Vistos.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze how the positions of the Jair Bolsonaro government vis-à-vis the Donald Trump Administration had produced negative outputs for Brazil, resulting in a greater international isolation. The hypothesis is that the alignment brought consequences that compromised the country's development. For this analysis, the following case studies were selected: (1) The failed purchase of Embraer by Boeing; (2) The Alcântara Technological Safeguards Agreement (AST); (3) Research, Development, Test and Evaluation Agreement (RDT&E); and (4) The Visa Exemption for North Americans. The first three indicate that abdicating technological development hinders decision-making capacity for the formulation of economic policy. The fourth refers to a properly diplomatic issue. The methodology used is qualitative, with support from primary government and private sources and short-term journalistic materials.

Keywords: Brazil-United States relations; Brazilian foreign policy; Embraer-Boeing; Alcântara launch center; RDT&E; Visa Exemption.

Joseph Biden e a América Latina: continuidades e mudanças na agenda de trabalho

Carlos Domínguez Avila [1] e Aldira Duarte Domínguez [2]

[1] Doutor em História e pesquisador-colaborador da Universidade de Brasília (UnB)

[2] Pós-doutora em Integração Regional da América Latina e docente da UnB

Introdução

A vitória eleitoral e a posse de Joseph Biden como 46º presidente dos Estados Unidos, em 20 de janeiro de 2021, despertou muito entusiasmo e altas expectativas em boa parte da sociedade daquele país – que continua sendo a principal potência política, econômica e militar do planeta –, bem como em outras nações do hemisfério ocidental, e do mundo (Biden, 2020). Em contraste com o polarizador e provocador estilo de seu antecessor na Casa Branca, existem boas razões e argumentos para acreditar que o novo governante estadunidense poderá cumprir muitas de suas promessas de campanha, inclusive no que diz respeito às relações hemisféricas, que é o assunto mais importante para os fins do presente ensaio de interpretação. [1]

De partida, entende-se que, desde a década de 1990, a agenda de trabalho hemisférica girou em torno de quatro grandes áreas temáticas: a promoção da democracia e dos direitos humanos, a segurança coletiva, o aprofundamento das relações econômicas – especialmente comerciais e financeiras – e a atenção

aos assuntos sociais e culturais. Mais que modificar essas grandes áreas temáticas da agenda de trabalho, o novo governo estadunidense tentará ajustar e renovar alguns estilos de interlocução e tópicos de trabalho que, a seu modo de ver, poderiam ser aprimorados e enfatizados. Todavia, da formulação e implementação dessa agenda de trabalho participam atores estatais e não-estatais procedentes dos outros 34 Estados soberanos, bem como de numerosas comunidades e até de territórios não-autônomos (Tickner, 2000).

Com efeito, não é possível ignorar, ou desdenhar, as contribuições de certos atores não-estatais, como o empresariado, as sociedades civis organizadas, os movimentos sociais, as instituições religiosas, os meios de comunicação e as organizações dedicadas a atividades ilícitas transnacionais. Outrossim, é importante reconhecer a influência de certas potências extrarregionais com vínculos e interesses no devir das relações hemisféricas – principalmente de União Europeia, Reino Unido, China, Rússia, Japão, Turquia, Irã e a Índia (González et al., 2021).

Nesse contexto geral, o

o presente ensaio de interpretação procura deliberar sobre o devir das relações entre os Estados Unidos de Biden e o conjunto dos países latino-americanos e caribenhos.

Evidentemente, as relações entre a principal potência do continente e do mundo, de um lado, e os países localizados ao sul do rio Brado, de outro, são – e continuarão sendo – assimétricas. As diferenças de poder político-diplomático, econômico e militar entre os Estados do continente americano são claras e notórias. Mesmo assim, e em contraste com a experiência observada durante a administração do presidente Donald Trump, não parece inapropriado, ou incorreto, sustentar o argumento de que a partir da posse de Biden a agenda de trabalho hemisférica poderia, sim, ser aprimorada, ajustada e revisada, procurando-se uma atualização dos temas e um estilo de trabalho mais multilateral, reformista e moderado.

Ao mesmo tempo, e ainda reconhecendo que as prioridades da maioria dos governos latino-americanos estarão concentradas na recuperação pós-pandemia da covid-19, as capitais dos países do sul do continente podem assumir que, doravante, terão na Casa Branca um interlocutor mais ponderado, experiente e confiável. Todavia, o conteúdo dessa agenda de trabalho é oportuno e pertinente ao interior de cada um dos países e sub-regiões do continente (Actis e Malacalza, 2021).

Em termos teórico-metodológicos, o presente artigo

assume as particularidades de um ensaio de interpretação. Igualmente, o texto é influenciado pela teoria pluralista das relações internacionais. Em virtude da natureza do problema-objeto, fontes e referências são basicamente secundárias. A estrutura interna do manuscrito inclui, inicialmente, as quatro grandes áreas temáticas da agenda de trabalho hemisférica mencionadas em parágrafos anteriores, seguida de uma parte sobre relações bilaterais entre Estados Unidos e alguns países do continente, das considerações finais e das referências. O argumento central do manuscrito sugere que a sucessão presidencial nos Estados Unidos se erige em uma importante oportunidade para renovar, dinamizar e elevar o patamar das relações hemisféricas.

A qualidade da democracia nas Américas: um desafio comum

O fortalecimento e a promoção da democracia nos países do continente americano é um tema importante na agenda hemisférica. Acontece que, ao menos desde 2006, o mundo teria ingressado em uma onda de autocratização (Lührmann e Lindberg, 2019). Essa onda de autocratização e de enfraquecimento da qualidade democrática teve graves consequências político-sociais, tanto nos Estados Unidos, quanto em numerosos países latino-americanos. No caso dos Estados Unidos, outrora uma espécie de farol da democracia

ocidental, Levitsky e Ziblatt (2018) têm demonstrado o impacto – negativo – de algumas práticas domésticas impulsionadas durante a administração de Donald Trump. O assunto se tornou ainda mais evidente e explosivo no contexto da campanha eleitoral de novembro de 2020. Na oportunidade, como é de conhecimento geral, Biden resultou eleito presidente – com ampla maioria tanto no voto popular quanto no Colégio Eleitoral. Mesmo assim, dando continuidade a suas polêmicas práticas populistas, o presidente Trump se recusou durante várias semanas a reconhecer a vitória do candidato democrata. Até que, em 6 de janeiro de 2021, houve uma tentativa de invasão do próprio Congresso norte-americano por grupos extremistas simpatizantes do presidente Trump. A posse do 46º presidente dos Estados Unidos foi realizada em circunstâncias excepcionais.

A turbulenta e conflituosa transição de Trump para Biden sugere, entre outras questões, que a qualidade da democracia nos Estados Unidos é um assunto que continua a demandar o esforço e a preocupação de seus cidadãos, da classe política e do mundo acadêmico (Foa e Mounk, 2016). Igualmente, é importante tomar nota de que, mesmo antes da era Trump, a qualidade da democracia em certos países latino-americanos sugeria a persistência de problemas e contradições – eis os casos das irregulares interrupções de mandato presidencial em Honduras (2009), Paraguai (2012), ou Brasil (2015). Como quer que seja, a partir da chegada de Trump ao poder, em 2017, alguns líderes

políticos latino-americanos de orientação liberal-conservadora tentaram emular o governante estadunidense e passaram a implementar políticas de orientação, no mínimo, discutíveis.

Simultaneamente, é importante registrar a persistência de anomalias, contradições e algumas atitudes claramente despóticas em certos governos latino-americanos, principal ente na Venezuela de Nicolás Maduro, ou na Nicarágua de Daniel Ortega – além do peculiar caso do regime de partido único cubano. Observe-se que, alguns destes governos, até tentaram justificar suas preferências políticas sob o argumento da agressão imperialista, ou das pretensões hegemônicas da administração Trump e de outras potências regionais com vínculos e interesses nesses países. Daí que, no meio de uma polarização entre trumpistas e maduristas, houve efetivamente problemas de deterioração da qualidade democrática, especialmente do apoio cidadão ao regime democrático, conforme apontado pelos relatórios do Latinobarómetro (2018), ou de Variedades da Democracia (V-Dem Institute, 2021).

Nesse contexto geral, a posse de Biden na Presidência dos Estados Unidos parece ser, de partida, uma notícia positiva para os atores políticos e sociais comprometidos com a qualidade da democracia no próprio país. Após sofrer pesados ataques do trumpismo e do extremismo interno, o governo de Biden terá, entre suas prioridades, a recomposição do tecido

social e da confiança nas instituições mais básicas da democracia representativa – ou poliarquia (Dahl, 2016) – existente naquele país. No contexto dessa empreitada, e assumindo uma retórica wilsoniana – ou da paz democrática –, é bastante provável que a defesa e a promoção da democracia no hemisfério ocidental passem a ser um tema efetivamente relevante na política externa dos Estados Unidos em relação à América Latina (Malacalza, 2021).

Ainda que sem o paternalismo, ou a empáfia do passado, uma genuína e proativa contribuição dos Estados Unidos de Biden pode se erigir em respaldo significativo às forças políticas latino-americanas que estão lutando por uma recomposição e/ou um aprofundamento da qualidade da democracia, do republicanismo – no sentido histórico-político e filosófico do conceito –, do respeito pelos direitos humanos, ou da luta contra a corrupção e outras práticas de exclusão político-social (Silva, 2021). Nessa hipótese, uma revalorização dos princípios, normas e procedimentos diretamente relacionados à promoção da democracia no continente é um tema de convergência e de afinidades eletivas entre a nova administração estadunidense e a maioria dos governos e atores político-sociais dos países latino-americanos. Todavia, o trabalho de certas organizações multilaterais – especialmente da Organização dos Estados Americanos (OEA) – poderia ser reconhecido e aprofundado nesse novo marco de

recomposição das relações interamericanas.

Especificamente com relação à OEA, vale registrar que o desempenho pessoal de seu atual secretário-geral, Luis Almagro, mesmo recentemente reeleito pela maioria dos países-membros desse foro hemisférico, foi bastante questionável, ou insuficiente. Acontece que Almagro basicamente assumiu como próprias as diretrizes e prioridades da administração Trump no continente americano – principalmente no persistente questionamento dos regimes comandados pelos presidentes Maduro, Ortega e do boliviano Evo Morales. Não houve, porém, de parte da direção dessa organização multilateral um esforço efetivo e contundente para monitorar, ou pressionar, por uma reforma democratizante em países com governos próximos do então governo republicano – especialmente em termos de luta contra a corrupção, impunidade, ilícitos transnacionais, repressão política, violação de direitos humanos, governabilidade, ou institucionalidade democrática. Destarte, uma persistente avaliação e acompanhamento do trabalho do próprio secretário-geral da OEA são tarefas necessárias neste esforço coletivo para revalorizar a democracia nas Américas.

Em síntese, parece existir um lastro empírico e teórico para sugerir que as relações político-diplomáticas

entre Estados Unidos e a maioria dos países latino-americanos vão colocar a questão da qualidade democrática no centro dos debates e dos processos de tomada de decisão. Sob uma perspectiva acadêmica, essa previsível revalorização da qualidade democrática é importante e significativa – sobretudo, em um contexto global de autocratização que foi favorecido e até aproveitado por setores radicais do antigo governo norte-americano e de seus acólitos em outros países do hemisfério ocidental. Evidentemente, essa pressão externa em favor da democratização nas Américas deverá respeitar certos princípios fundamentais das relações internacionais, especialmente a soberania dos Estados, a autodeterminação dos povos e o reconhecimento dos tratados e das fronteiras.

Destarte, o horizonte de expectativa aberto pela nova administração dos Estados Unidos, bem como das pressões domésticas observadas em muitos dos outros países do continente – inclusive no paradigmático caso canadense –, é convergente com as legítimas aspirações da maioria dos povos das Américas. Não parece errado ponderar que, no futuro próximo, existirá menos tolerância de Washington e de outras capitais do continente – e até de governos de outros continentes, particularmente de países-membros da União Europeia – diante de desmandos despóticos, antirrepublicanos, ou claramente

antidemocráticos. Por via de consequência, em uma época de autocratização global, a defesa firme de princípios e valores político-sociais compartilhados é uma notícia positiva, transcendente e muito relevante na recomposição da agenda de trabalho hemisférica (Malacalza, 2021).

Segurança coletiva nas Américas: revisitando as ameaças tradicionais e emergentes

A convivência em termos de paz e guerra entre a principal potência militar do mundo e os países latino-americanos não foi simples, ou harmônica. Evidentemente, nos últimos 200 anos, houve inúmeras agressões claramente imperiais dos Estados Unidos contra países latino-americanos menos desenvolvidos militarmente (Schultz, 2000). O intervencionismo estadunidense foi particularmente evidente contra países localizados na bacia do Caribe. Todavia, para certa parte da elite política dos Estados Unidos, a região latino-americana simplesmente não era prioritária, ou significativa, na inserção internacional de seu país – especialmente após a Primeira Guerra Mundial. As nações latinas somente eram objeto de preocupação quando pudessem gerar alguma ameaça à segurança estatal da potência do Norte, inclusive pelas relações de certos governos latino-americanos com potências extracontinentais sucessivas mais ou menos adversárias de Washington – eis os casos da França

napoleônica, da Alemanha guilhermina, da União Soviética, ou mais recentemente da China pós-maoísta (Moniz Bandeira, 2005; Trevisan, 2021).

Em contrapartida, boa parte do nacionalismo latino-americano foi construído sob o argumento da resistência contra uma desagradável, arrogante e impertinente penetração hegemônica monroísta, favorecida pela ação, ou pela omissão, de certas classes altas latino-americanas deslumbradas pelo pragmatismo do capitalismo estadunidense. Nesse contexto, e com alguma razão, a resistência popular contra o imperialismo e o neocolonialismo foram constantes no discurso de numerosos intelectuais e governantes latino-americanos ao longo de décadas. Outrossim, para a maioria das elites econômicas, militares e políticas latino-americanas, a identificação mais ou menos direta com as diretrizes e prioridades de Washington era uma forma de reassegurar sua dominação em certos países – eis a denominada doutrina da segurança nacional (Ayerbe, 2002).

Todavia, em termos de segurança e defesa, as relações dos Estados Unidos com os países maiores, mais próximos, ou geradores de ameaças mais ou menos consistentes, foram bastante mais intensas e relevantes. Esse padrão de relações de segurança coletiva experimentou algumas mudanças no início do século XXI, principalmente no contexto dos dramáticos ataques – terroristas – de

11 de setembro de 2001. Nessa linha, cumpre mencionar que, nas primeiras duas décadas deste século, as prioridades de segurança e de defesa nacional dos Estados Unidos ficaram centradas em conflitos no Oriente Médio e no Leste da Ásia. Mutatis mutandis, agora sabemos que um aspecto possivelmente positivo da administração Trump foi sua aversão ao uso maciço e direto das tropas de combate norte-americanas em cenários extracontinentais, em geral, e na América Latina, em particular. Com efeito, para além de algumas ameaças militares mais ou menos consistentes contra o governo da Venezuela, não houve agressão militar direta norte-americana durante os quatro anos da administração Trump – afirmação que não exclui a possibilidade de ações encobertas, ou de ataques cibernéticos, a certos países da região.

Como quer que seja, as assimetrias de poder militar entre os Estados Unidos e os países da América Latina continuam sendo bastante consideráveis (Schenoni e Malamud, 2021). Assim, a agenda de segurança hemisférica que a nova administração dos Estados Unidos encontrou inclui temáticas tradicionais, especialmente: disputas interestatais militarizadas, gestão de fronteiras terrestres e marítimas, equilíbrios sub-regionais, organizações interamericanas de defesa e segurança, indústrias de defesa, transferência de material de emprego militar, construção de mecanismos de confiança recíproca, participação em missões de paz, desarmamento,

não-proliferação de armas de destruição em massa, dentre outros. A agenda de segurança e defesa coletiva também inclui fenômenos emergentes, sobretudo, a questão dos ilícitos transnacionais – narcotráfico e atividades conexas –, as ameaças cibernéticas e o agir de atores não-estatais violentos – /gangues, máfias, guerrilhas, grupos terroristas (Osuna, 2021).[2]

Para os fins deste ensaio de interpretação, um tema efetivamente novo na agenda de segurança coletiva que aparentemente será muito importante durante o governo de Biden tem a ver com a denominada segurança ambiental. Em termos operacionais, o conceito de segurança ambiental se define como “a preservação das condições ecológicas que suportam o desenvolvimento da atividade humana” (David, 2001, p.94). Nesse diapasão, entre as ameaças à segurança ambiental hemisférica e global poderiam ser citadas as seguintes: mudanças climáticas, energia, desmatamento, destruição e extinção das florestas tropicais, processos de desertificação, perda de biodiversidade, ruptura de ecossistemas, uso geopolítico de certos recursos naturais vitais – alimentos, água doce, commodities –, ou poluição de lagos, rios e oceanos, principalmente no que diz respeito ao plástico. Cumpre acrescentar que algumas destas tendências negativas no campo ambiental têm vinculações diretas com a segurança sanitária global – assunto particularmente

relevante no contexto das pandemias globais dos últimos anos: HIV, Sars, Ebola, covid-19 (Svampa, 2021).

O reforço do tema da segurança ambiental impulsionado pelo governo de Biden tem importantes repercussões em vários países latino-americanos e caribenhos – especialmente naqueles que detêm importante estoque de florestas tropicais, ou outros recursos naturais vulneráveis e significativos. Lembre-se de que a questão ambiental hemisférica e global é um tema urgente e relevante. A própria existência da vida humana no planeta pode estar em risco, em função das graves mudanças ambientais provocadas pelo negacionismo, pela civilização, pelo capitalismo, pela empáfia, pelo abuso de poder e pela exploração irracional e desenfreada dos recursos naturais, recursos esses que são limitados – eis tópicos essenciais da assim chamada Era do Antropoceno (Marques, 2016; Andreoni e Londoño, 2021).

Ainda que, por razões de espaço, não seja possível incluir uma discussão aprofundada sobre a questão ambiental nas relações internacionais, é necessário concordar quanto à urgência e relevância deste assunto. Em consequência, fosse pelas convicções do próprio candidato Biden, ou pelas pressões da ala progressista e ambientalista do Partido Democrata – especialmente pelo grupo do ex-vice-presidente e prêmio Nobel da Paz Albert Gore –, o tema ambiental passou a ser um assunto central da

campanha e do novo governo dos Estados Unidos. A bem da verdade, a questão ambiental foi inserida na plataforma do Partido Democrata, no mínimo, desde a aprovação do denominado Green New Deal, na Câmara de Representantes. Assim, desde 2019, a luta contra o aquecimento global, o esforço por reduzir o impacto das mudanças climáticas, a promoção do desenvolvimento sustentável, ou a preservação da biosfera, em geral, passaram a ter grande ressonância interna naquele país.

Ao mesmo tempo, na América Latina e Caribe foi possível verificar ao longo da última década luzes e sombras na agenda ambiental (Abdenur et al, 2020). Os conflitos socioambientais foram particularmente intensos nas regiões tropicais, insulares, litorâneas e subtropicais da região.

Mesmo reconhecendo a aprovação de avançada legislação em favor do meio ambiente e da conscientização cidadã sobre o tema, também foi possível observar tendências negativas no que diz respeito ao desmatamento de florestas tropicais – principalmente na região amazônica e no corredor biológico mesoamericano –, à poluição das águas, solos e do ar, ao uso e abuso de agrotóxicos, à violência contra organizações ambientalistas e contra comunidades locais – especialmente indígenas e quilombolas –, a processos de desertificação e de destruição da biodiversidade – inclusive das reservas de água doce–,

a pressões de poderosos grupos de interesse ligados ao agronegócio e, em geral, a uma massiva, irracional e irresponsável exploração dos recursos naturais do continente.

Em um contexto de interdependência, o tema da segurança ambiental aparece como um elemento fundamental da agenda de trabalho hemisférica. Ainda que, para a maioria das pessoas, o tema possa parecer óbvio e até evidente, o assunto cobra ainda maior urgência em virtude do negacionismo e do interesse direto de certos governos, ou de grupos, dedicados à exploração massiva e irresponsável dos recursos naturais. Daí que situações de cooperação e conflito poderão surgir de forma mais clara e evidente no futuro próximo nas relações entre Washington e os diferentes governos e atores não-estatais latino-americanos e caribenhos. De fato, ainda durante a campanha eleitoral o candidato democrata fez algumas referências especificamente com relação à questão ambiental na floresta amazônica, objeto de acelerado e dramático processo de desmatamento. Essa declaração de Biden acabou sendo prontamente rebatida pelo presidente brasileiro Jair Bolsonaro – um fervoroso admirador da administração Trump (Abdenur et al, 2020).

Evidentemente, antes de questionar as práticas ambientais de outros países, o governo dos Estados Unidos deverá ser bem-sucedido na implementação de políticas mais sustentáveis e eficientes no próprio

país. Sucede que não é possível nem apropriado tolerar um excessivo intervencionismo ambientalista de potências externas. Como quer que seja, é claro, inquestionável e necessário que as sociedades latino-americanas assumam suas responsabilidades na matéria. Os altos e crescentes conflitos socioambientais precisam de soluções nativas e urgentes. Entende-se que, ainda que minoritários, os países latino-americanos são corresponsáveis pelas mudanças climáticas que atingem a própria região, dentre elas: aquecimento, condições climáticas extremas com fortes ondas de calor no verão e frio intenso no inverno, furações, desertificação, enchentes, erosão, poluição ambiental, ou os denominados “refugiados ambientais”.

Inferre-se do anterior que, efetivamente, a segurança ambiental já é um tema significativo na agenda de segurança coletiva nas Américas. Lembre-se que, em última instância, a segurança ambiental está vinculada à própria condição de possibilidade de vida no continente e no mundo – eis a relevância da denominada Cúpula dos Líderes pelo Clima, proposta pelo Biden, e realizada entre 22 e 23 de abril de 2021 (Duchiade, 2021; Mendes, 2021). Destarte, o tema não pode faltar em uma agenda de trabalho hemisférica que seja consequente, efetiva e transcendente (Tulchin e Heather, 2002; Arcanjo, 2021).

As relações econômicas interamericanas: interdependência complexa

As relações econômicas entre os EUA e a maioria dos países latino-americanos continuarão sendo extraordinariamente dinâmicas e significativas durante a administração Biden. De partida, parece importante lembrar que as relações econômicas incluem os fluxos de comércio, o investimento produtivo, as relações financeiras – creditícias bilaterais e multilaterais, inclusive os organismos financeiros internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento –, as comunicações e os transportes, o desenvolvimento científico-tecnológico, os processos e mecanismos de integração regional – com destaque para os acordos de livre-comércio existentes e vigentes entre Estados Unidos e numerosos países latino-americanos –, dentre outros assuntos conexos (Gilpin, 2002).

Também é importante constatar que as relações econômicas hemisféricas são influenciadas pelo processo de globalização, cujas consequências são significativas em termos locais, nacionais e, especificamente, internacionais. Em consequência, a existência de ciclos econômicos de prosperidade e de crise global – inclusive a atual depressão econômica provocada pela pandemia da covid-19 (Svampa, 2021) – pode incidir no devir e na previsibilidade das relações econômicas hemisféricas. Nesse diapasão, parece apropriado lembrar que, desde 2008, houve

turbulência econômica mundial. Igualmente, em certos casos, fatores econômicos podem ser utilizados como instrumentos de pressão política e diplomática – eis as sanções e os embargos comerciais e financeiros dos Estados Unidos contra Cuba, ou Venezuela. O acesso e a gestão de certos recursos naturais considerados estratégicos – com destaque para o petróleo e o gás natural – também podem ser importantes em certos casos.

Atores extrarregionais também incidem nas relações econômicas intrarregionais – especialmente no caso da União Europeia e mais recentemente da China (Trevisan, 2021). Outrossim, a mundialização da produção e a diversificação das cadeias produtivas de valor são fatores significativos no crescimento econômico. Em oposição ao neoliberalismo, vale recordar que, em certos Estados, persiste o esforço pelo desenvolvimento nacional com industrialização e pela diversificação de exportações – tudo isso com repercussões na qualidade da inserção internacional.

Outrossim, a assistência para o desenvolvimento e especialmente as quantiasas remessas financeiras enviadas por migrantes latino-americanos residentes nos Estados Unidos aos seus familiares nos países de origem – isto é, mais de US\$ 90 bilhões em 2020 – merecem ser apontadas no espectro das relações econômicas hemisféricas. Por último, e não menos importante, aparece a questão das consequências econômicas derivadas de atividades

ilícitas impulsionadas por organizações claramente criminosas, ou delitivas – narcotráfico, tráfico de armas, reciclagem de ativos, biopirataria, tráfico de seres humanos (Osuna, 2021).

Nesse contexto, vale tomar nota que, tradicionalmente, os governos do Partido Republicano dos Estados Unidos alentaram, de forma mais consistente, a assinatura de acordos de livre-comércio com os países latino-americanos. A esse respeito, lembre-se que, durante a administração Trump, houve uma renovação do acordo de livre-comércio entre México, Estados Unidos e Canadá – o denominado T-MEC (Rojas, 2021). Onze tratados de livre-comércio existem entre Estados Unidos e países latino-americanos, principalmente com os países centro-americanos, caribenhos e andinos – Chile, Colômbia e Peru. Além disso, o governo dos Estados Unidos concedeu preferências alfandegárias a outros 14 Estados do continente, especialmente caribenhos e sul-americanos.

Outras propostas de liberalização comercial e financeira entre Estados Unidos e países do Mercado Comum do Sul-Mercosul foram apresentadas, porém não avançaram de forma mais intensa em função de pressões protecionistas e nacionalistas tanto nos Estados Unidos quanto em países da América do Sul. Para além das relações entre países americanos, é importante acrescentar que algumas atividades econômicas chinesas também foram monitoradas

e denunciadas por porta-vozes da administração Trump e por alguns clientes e acólitos de Washington em países latino-americanos – o tema da participação da empresa chinesa Huawei na instalação de redes de Internet de 5G pode ser considerado um *test case* nessa matéria (Estenssoro, 2021; Trevisan, 2021).

Segundo estatísticas da Cepal (2019) sobre as tendências de comércio entre os Estados Unidos e 23 países latino-americanos, em 2019, os fluxos totais de comércio superaram os US\$ 535,7 bilhões – com exportações e importações estadunidenses calculadas em US\$ 315,1 bilhões e US\$ 220,6 bilhões, respectivamente. Em geral, o comércio com os países latino-americanos representou, nesse mesmo ano, 21,7% do comércio global dos Estados Unidos. Todavia, México, Brasil, Colômbia e Chile foram os mais importantes parceiros comerciais dos estadunidenses na região latino-americana. Cumpre destacar que, já há algum tempo, o México é um dos mais importantes parceiros comerciais dos Estados Unidos no mundo.

É bastante provável que a agenda econômica da administração Biden se concentre, inicialmente, na reconstrução do próprio país, após a grave crise gerada pela pandemia da covid-19. Nessa ordem de ideias, insistir no pragmatismo econômico-comercial é, talvez, a melhor alternativa para a maioria dos países do continente, que não devem depender de um único fornecedor, ou destinatário, para seus bens e serviços.

Outrossim, seguramente a ala mais à esquerda do Partido Democrata – vinculada aos sindicatos de trabalhadores do denominado “Cinturão da Ferrugem”, ou *Rust Belt* – pressionará o governo de Biden de forma persistente para cobrar o cumprimento de direitos trabalhistas e ambientais em países latino-americanos que gozam de acesso preferencial ao mercado norte-americano.

Finalmente, é pertinente acrescentar que o denominado segmento latino – ou hispânico – dentro do mercado dos Estados Unidos é sumamente importante e relevante para muitos países localizados ao sul do rio Bravo. Representando quase 60 milhões de cidadãos – 18% da população total daquele país – e com um poder de compra estimado em US\$ 1,7 trilhão, esse segmento é particularmente sensível a produtos nostálgicos, artesanato, bens culturais e outros serviços (transporte, comunicações, intermediação financeira) procedentes dos antigos países de origem de seus familiares. Observe-se que as comunidades latinas mais numerosas nos Estados Unidos são de origem mexicana, cubana, dominicana, porto-riquenha, salvadorenha, guatemalteca, colombiana, haitiana, brasileira e venezuelana. Infere-se do exposto que acompanhar o destino dessa comunidade pan-latina dentro dos Estados Unidos mereça um esforço analítico específico.

Evidentemente, as comunidades latinas residentes nos Estados Unidos deverão ser enxergadas basicamente como cidadãos estadunidenses – sem possibilidade de duplas lealdades, ou compromissos nacionalistas. Mesmo assim, em termos socioculturais, econômicos e geopolíticos, os estadunidenses de origem latina continuarão sendo um elemento extremamente relevante e significativo para o restante dos países do continente – lembrando-se, inclusive, das remessas financeiras que esse segmento da população estadunidense envia anualmente para seus familiares nos países de origem, isto é, mais de US\$ 90 bilhões em 2020. Eis um importante tópico da agenda de trabalho que deverá ser desenvolvido pela administração Biden, pelas comunidades latinas dos Estados Unidos e pelos governos e sociedades latino-americanas, em geral.

Os assuntos sociais e culturais da agenda hemisférica

A agenda de trabalho vigente entre Estados Unidos e os países latino-americanos não pode deixar de incluir o tema sociocultural. Cooperação e conflito continuarão sendo observados, principalmente, nas regiões da fronteira México-Estados Unidos, bem como em várias cidades e regiões rurais de ambas as formações sociais e do hemisfério ocidental, em geral. A cooperação internacional para o desenvolvimento, a luta contra a exclusão social – especialmente no

tocante à discriminação racial, de gênero, xenofobias, ou à exploração laboral – e os esforços pela ampliação do desenvolvimento social, certamente, fazem parte desta área temática da agenda de trabalho. Igualmente, questões identitárias, religiosas e linguísticas, os fluxos migratórios mistos Sul-Norte – inclusive as assim chamadas “caravanas”, êxodos ou longas marchas de migrantes de origem centro-americana –, o projeto de construção de um muro na fronteira sudeste dos Estados Unidos e a influência de poderosas indústrias culturais e midiáticas também participam desta categoria.

Infere-se do parágrafo anterior que os tópicos socioculturais podem se tornar espinhosos, quando se coloca em consideração a sobrevivência identitária dos povos – eis um populismo extremista cultivado por setores da extrema direita em países desenvolvidos. Alguns autores tendem a destacar o conflito, a guerra cultural e a fricção interétnica que pode existir entre o “nós” e os “outros” – resultando em um eventual choque de civilizações (Huntington, 1997). Em contrapartida, outros autores sustentam a relevância de se manter um diálogo construtivo e propositivo entre as diferentes civilizações do planeta, especialmente entre as culturas do norte, do centro e do sul do hemisfério ocidental (Tickner, 2000).

A esse respeito, é pertinente ponderar que, após a turbulenta política social e cultural da

administração Trump, o novo governo dos Estados Unidos parece ter uma aproximação mais humanitária e consistente dos problemas e desafios nesta matéria, tanto dentro do próprio país, quanto nas relações com os países latino-americanos. A bem da verdade, é bastante provável que a vitória eleitoral de Biden, em novembro de 2020, fosse alcançada pela mobilização massiva de atores sociais subalternos naquele país – especialmente de mulheres, negros, latinos, pobres, ou indígenas, frequentemente ofendidos pelo antigo mandatário e por seu entorno mais imediato. Nesse sentido, a escolha da senadora Kamala Harris como candidata à vice-presidência se evidenciou positiva, acertada e construtiva. Outrossim, o gabinete ministerial do governo Biden sugere uma preocupação sincera e transcendente com a diversidade social e cultural dos Estados Unidos.

Obviamente, muitos desses desafios observados pela candidatura que levou Biden e Harris à Casa Branca também estão presentes em diferentes graus nos países latino-americanos. Trata-se de persistentes e estruturais abusos aos direitos humanos, sobretudo, contra as comunidades indígenas, quilombolas, ciganas, ou tradicionais; contra a população em situação de miséria e pobreza; contra as mulheres, os negros, a população LGBTQI+ e os imigrantes, apátridas e refugiados. Destarte, importantes paralelismos e interconexões poderiam ser documentados no que diz respeito

à promoção da cidadania civil, social, política e ambiental tanto nos Estados Unidos – e no Canadá –, de um lado, quanto nos países latino-americanos e caribenhos, do outro (Silva, 2021).

Consta que, nos primeiros meses de governo, a administração Biden tem tomado iniciativas orientadas a promover mudanças significativas em certas políticas socioculturais críticas, especialmente no que diz respeito à política migratória, ao direito ao refúgio e à eventual regularização e naturalização de indocumentados – muitos deles de origem latino-americana e caribenha. A polarização étnico-racial e a retórica das guerras culturais frequentemente utilizadas pelo anterior mandatário estão gradualmente sendo superadas, em favor de uma valorização da diversidade cultural e social daquele país. Daí que a moderação e o republicanismo cívico do governo Biden podem acabar sendo um exemplo positivo para outros países e para segmentos subalternos específicos das sociedades latino-americanas e caribenhas (Malamud e Núñez, 2020).

Antes de concluir este apartado, é pertinente acrescentar que os conflitos socioculturais latentes no hemisfério ocidental deverão ser superados pelo diálogo, pela ação coletiva, pelo desenvolvimento humano e pela promoção da cidadania. Paralelamente, os intercâmbios acadêmicos existentes entre universidades estadunidenses e latino-americanas são positivos e construtivos.

Centros de estudos latino-americanos em universidades dos Estados Unidos e centros de estudos dos Estados Unidos em universidades latino-americanas deverão continuar contribuindo para um melhor entendimento entre as partes. Nessa mesma ordem, é importante tomar nota que o inglês é a primeira língua estrangeira estudada na maioria dos países latino-americanos; e o espanhol – junto com o português – tem uma importante demanda no sistema educacional e no mercado de trabalho dos EUA.

Finalmente, é interessante acrescentar que o próprio presidente Biden tem um alto conhecimento pessoal da realidade latino-americana. Observe-se que o atual mandatário foi senador desde o início da década de 1970 e, em muitas oportunidades, trabalhou na questão das relações externas de seu país. Durante a administração de Barack Obama, o então vice-presidente visitou em várias oportunidades os países da região latino-americana. De fato, em algumas delas, Biden chegou a ser considerado como um virtual coordenador da política dos Estados Unidos para a América Latina – com todas as implicações positivas e problemáticas que essa responsabilidade pudesse acarretar. Outrossim, ao convidar muitos ex-funcionários da administração Obama, o atual presidente Biden constituiu uma equipe de especialistas em questões latino-americanas experimentada, profissional e aparentemente sensível com algumas demandas socioculturais

da região. Nessa equipe de Biden, destaca-se o caso do Juan Sebastián González, diretor sênior do Conselho de Segurança Nacional para o Hemisfério Ocidental. Nascido na Colômbia, González é um profundo conhecedor das relações hemisféricas e goza da confiança do mandatário desde a época em que aquele era parte dos assessores do então secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental no Departamento de Estado dos Estados Unidos na administração Obama, Arturo Valenzuela.

Além disso, é sumamente importante para essa nova administração do Partido Democrata, cuidar e atender o voto latino dentro dos Estados Unidos – particularmente em estados como Flórida, Califórnia, Texas, Arizona, Nova York, Nevada, ou Novo México. Esse esforço para manter e reforçar a influência do partido e do governo entre o eleitorado latino passa, também, pela formulação e pela implementação de políticas moderadas, humanistas, compassivas e responsáveis em relação aos povos e aos governos ao sul do Rio Bravo.

Em contrapartida, a maioria dos governos latino-americanos deverá fazer mais e melhor para erradicar a miséria, a fome, ou as discriminações de gênero, raça, e condição social. Algo semelhante deverá ser realizado no que diz respeito à luta contra a corrupção, a impunidade, o autoritarismo e a insegurança individual

e coletiva – isto é, contra a violência social e criminal. O fornecimento de mais e melhores serviços educacionais, sanitários, culturais e sociais, bem como de oportunidades de emprego nos próprios países de origem, são elementos sumamente importantes para eliminar as causas da migração irregular com destino aos Estados Unidos. Claramente, avançar em uma agenda de justiça social é dever e obrigação dos próprios governos latino-americanos (Silva, 2021). Subsidiariamente, o novo governo dos Estados Unidos parece predisposto a ajudar e a contribuir nesse esforço comum de superação e de desenvolvimento social nas Américas.

Relações bilaterais entre países selecionados: diálogos, negócios e construção de consensos

Em termos bilaterais, as relações entre os Estados Unidos de Biden e os países latino-americanos certamente tendem a seguir as regularidades deliberadas nos parágrafos anteriores. Sob a perspectiva de Washington, os países mais urgentes e relevantes na agenda bilateral são os maiores, os mais próximos e aqueles que podem provocar dificuldades, ou ameaças. Nesse contexto, as relações da administração Biden com o México, com os países centro-americanos e caribenhos e com as nações andinas – especialmente Colômbia e Chile – tenderão a ser muito significativas. As relações com a Argentina poderiam ser

favorecidas por convergências ideológicas e pela diplomacia presidencial. Entretanto, as relações com o Brasil poderiam apresentar, aparentemente, algumas divergências pontuais, sobretudo, na questão da segurança ambiental. Destarte, é interessante para os fins deste artigo auscultar brevemente alguns aspectos particularmente significativos no devir das relações entre as potências em questão (González, 2021).

Com efeito, as relações bilaterais dos Estados Unidos com o México são particularmente significativas, densas e complexas (Osuna, 2021). Elas ocupam todas as quatro grandes áreas temáticas mencionadas nas partes anteriores deste ensaio de interpretação. De partida é interessante registrar que o governo mexicano, encabeçado pelo presidente Andrés Manuel López Obrador, a despeito da polêmica do muro na fronteira impulsionado pelo ex-presidente estadunidense, tinha um bom relacionamento com a administração Trump, principalmente no campo econômico – eis a bem-sucedida renovação do acordo de livre-comércio da América do Norte. Nesse diapasão, é plausível que o novo governo estadunidense pressione os mexicanos no campo do respeito aos direitos trabalhistas, à qualidade democrática, à militarização do país e em questões ambientais (Rojas, 2021).

A gestão da fronteira comum, inclusive a espinhosa questão do uso das águas de rios internacionais, também é um assunto muito relevante

em ambas as capitais – bem como para atores subnacionais e para atores não-estatais. Observe-se que o México foi recentemente eleito para participar como membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em consequência, algumas iniciativas mexicanas serão relevantes em termos de paz, de cooperação, de conflito e de guerra no mundo. O governo mexicano detém ainda a presidência rotativa da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Essa proeminência político-diplomática dos mexicanos poderia incidir positivamente no encaminhamento de questões urgentes para Washington, em especial o tema venezuelano, cubano, migratório e na luta contra ilícitos transnacionais. Evidentemente, a administração Biden poderá acompanhar com muito cuidado a sucessão presidencial mexicana, prevista para 2024. Salvo melhor interpretação, uma candidatura moderada, por exemplo, do atual chanceler Marcelo Ebrard, poderia ser uma excelente alternativa para o devir das relações bilaterais.

Na América Central, o governo de Biden apresenta afinidades eletivas muito consistentes com suas contrapartes na Costa Rica e no Panamá. A Costa Rica é um excelente exemplo de responsabilidade político-diplomática, ambiental, econômico-comercial e sociocultural. Washington e San José poderiam trabalhar conjuntamente para avançar em uma agenda propositiva com desdobramentos para outros países dessa sub-região.

As relações dos EUA com os países do denominado Triângulo Norte – isto é, Guatemala, El Salvador e Honduras

– tendem a ser um tanto mais problemáticas, sobretudo, pela falta de integridade administrativa, impunidade, desmandos ambientais, repressão social, autoritarismo, violência comum e constantes denúncias de corrupção de seus governantes, alguns deles antigos aliados e clientes da administração Trump. Esses problemas internos nos países do Triângulo Norte acabam impulsionado fluxos migratórios mistos – ou Caravanas – que procuram novos horizontes nos EUA. É bastante provável que o novo governo dos EUA – pressionado pelas alas mais progressistas do próprio Partido Democrata – demande maior responsabilidade política, social, ambiental e cultural desses governos centro-americanos. A alta dependência das remessas financeiras procedentes dos familiares nos EUA e a cooperação internacional para o desenvolvimento podem ser importantes instrumentos de pressão de Washington nas relações bilaterais com o referido agrupamento.

No caso da Nicarágua, é apropriado acrescentar a necessidade de monitorar o desempenho do presidente Daniel Ortega e, quando necessário, questionar as tentações continuistas e personalistas. Lembre-se que essa nação tem programadas eleições gerais para novembro de 2021. No momento, os dirigentes da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) parecem se encaimhar para uma vitória simples. Todavia, é pertinente lembrar que os EUA, os países centro-americanos e a República Dominicana participam de um tratado de livre-comércio específico, com resultados significativos, ainda que não isentos de

questionamentos, especialmente em matéria de direitos trabalhistas – sobretudo de gênero – e socioambientais.

No arquipélago das Caraíbas, Washington parece encontrar convergências e divergências bastante amplas. Em geral, os países dessa sub-região há muito tempo demandam a adoção de medidas e de ações ambientais hemisféricas e globais mais enérgicas. Muitas dessas ilhas-Estados são particularmente vulneráveis ao aquecimento, às mudanças climáticas, à poluição dos oceanos e a fenômenos naturais – especialmente furacões. Daí que, em geral, a rigorosa agenda ambiental impulsionada pela administração Biden seguramente será bem-recebida. Igualmente, no campo político-diplomático existem afinidades eletivas entre Washington e a maioria das ilhas – bem como no caso de Belize e das Guianas –, em razão de tradições de governo que remontam ao período colonial britânico na região. Parece pertinente acrescentar a persistência de algumas pressões em termos de libertação anticolonial, assim como a resolução da questão porto-riquenha – que inclui a possível incorporação desse território à federação estadunidense, tornando-se o 51º Estado. As recentes tensões políticas e sociais no Haiti também merecem um acompanhamento da diplomacia norte-americana nessa região.

Todavia, a recomposição das relações entre Washington e Havana certamente se erige em um desafio mais complexo e multifacetado.

De partida, parece pertinente lembrar que ambos os países compartilham uma fronteira marítima extensa. A persistência do embargo, ou bloqueio comercial, imposto pela administração Dwight Eisenhower a Cuba, no início da década de 1960, ainda provoca complicações no campo econômico entre Havana e terceiros países. Algo semelhante acontece com a contraditória presença de uma base militar norte-americana encravada no extremo-leste do território cubano – isto é, em Guantánamo. A numerosa e influente comunidade cubano-estadunidense, que normalmente vota no Partido Republicano – sobretudo, no estratégico Estado da Flórida –, é um elemento adicional que não pode ser ignorado por ambas as capitais e sociedades.

Em consequência, uma aproximação entre o governo de Biden e a elite revolucionária cubana – teoricamente encabeçada pelo presidente Miguel Díaz-Canel – será possível e até desejável, desde que Washington diminua a pressão econômica, político-diplomática e militar contra a ilha caribenha, e o governo de Havana modere a repressão interna, garanta o exercício dos direitos humanos – inclusive da livre expressão dos artistas e intelectuais – e liberte todos os presos políticos que possam existir. Nessas circunstâncias, uma gradual retomada do processo de normalização das relações bilaterais não pode ser descartada.

As relações entre Washington e os países andinos também são altamente relevantes e significativas. A Colômbia de Iván Duque – um político com forte influência ideológica na direita uribista e trumpista – é especialmente estratégica para Washington. Observe-se que o então senador Joseph Biden foi um dos articuladores do Plano Colômbia, que durante as administrações de William Clinton e George Bush filho despejaram mais de US\$ 1,3 bilhão nos esforços dos governos de Andrés Pastrana e de Álvaro Uribe para reprimir a produção de entorpecentes e na luta antissubversiva. Durante a administração de Obama, houve avanços políticos e sociais que resultaram na assinatura de um importante acordo de paz entre o governo de Juan Manuel Santos e o comando da então guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc).

Atualmente, as relações bilaterais entre Estados Unidos e Colômbia continuam sendo precedidas de luzes e sombras. A produção de entorpecentes naquele país é bastante alta – e crescente. O processo de pacificação e de reconciliação nacional parece ter entrado em um momento de estagnação. Outrossim, nos últimos três anos, a Colômbia recebeu mais de dois milhões de migrantes venezuelanos, que fugiram da difícil situação política, econômica e social em seu país de origem. Nesse diapasão, é bastante provável que o governo de Biden pressione o regime de Duque para manter e incrementar a luta contra o narcotráfico, contribua para acelerar o processo de pacificação

e reconciliação nacional – que poderia incluir também o ainda ativo Exército de Libertação Nacional (ELN) – e mantenha o apoio financeiro e humanitário aos refugiados venezuelanos naquele país. Todavia, é bastante plausível que o novo governo dos Estados Unidos demande de Bogotá um melhor desempenho em termos de proteção dos direitos humanos – inclusive de repressão dos desmandos e abusos cometidos contra a população civil por membros das forças armadas e de segurança pública –, de preservação da floresta amazônica e de outros ecossistemas, bem como de avanços no campo da qualidade democrática no país (Ardila, 2021).

A Venezuela de Nicolás Maduro também é um desafio bastante complexo para o governo de Biden. A qualidade democrática venezuelana desabou nos últimos cinco anos (V-Dem, 2021). Atualmente, muitos analistas consideram que esse importante país não poderia ser mais considerado como uma nação com governo de orientação democrática – sobretudo, após as polêmicas eleições parlamentares de dezembro de 2020, que resultaram em uma recomposição do domínio chavista no Parlamento. Destarte, a Venezuela se aproxima muito do modelo do Autoritarismo Competitivo (Levistky e Way, 2010). Durante a administração Trump, as relações bilaterais foram turbulentas, o que resultou na interrupção das relações diplomáticas,

especialmente após o polêmico reconhecimento do então presidente do Legislativo, Juan Guaidó, como governante em funções. Simultaneamente, fica evidente que a situação social e econômica venezuelana apresenta tendências muito preocupantes, explosivas e até pré-insurrecionais. Tome-se nota de que um embargo econômico e comercial dos Estados Unidos contra o governo da Venezuela ainda está em vigor. Daí que a produção petrolífera – outrora altamente significativa – tenha experimentado um declínio muito drástico.

Além disso, as relações de Caracas com potências extracontinentais, bem como com atores não-estatais violentos transnacionais, geram certa irritação e preocupação nos Estados Unidos. É bastante provável que a administração Biden se afaste da retórica militarista e belicosa em relação a Caracas. Mesmo assim, Washington continuará pressionando por uma saída política e democratizante para esse importante país latino-americano. Destarte, no marco de um amplo acordo de reconciliação nacional, uma renúncia de Maduro, ou uma sucessão presidencial antecipada em Caracas, poderiam ser alternativas a serem consideradas por todos os atores com vínculos e interesses nesta questão.

As relações bilaterais dos Estados Unidos com Chile, Equador, Peru, Paraguai, Uruguai e Argentina – além das Guianas – estão bem encaminhadas. As relações diplomáticas dos Estados Unidos com a

Bolívia de Luis Arce seguramente serão retomadas em breve, depois de alguns meses de tensões, em especial durante os governos de Evo Morales e de Donald Trump. Com efeito, para o novo presidente boliviano, a recomposição das relações bilaterais com a administração Biden é uma excelente possibilidade, sobretudo, em termos econômico-comerciais e de assistência para o desenvolvimento do país. Inversamente, um relacionamento respeitoso, pragmático e não intervencionista com a Bolívia de Luis Arce daria credibilidade e consistência ao discurso multilateralista e reformista dos novos detentores do poder na Casa Branca. Uma tendência semelhante de convergência entre governos moderados e pragmáticos poderia ser proposta para o futuro das relações entre os Estados Unidos e os ainda a serem eleitos governos no Peru [3] e no Chile; além do recém-eleito governo de Guillermo Lasso no Equador.

Outrossim, as relações bilaterais dos Estados Unidos com a Argentina de Alberto Fernández – um peronista de centro – parecem ser bastante consistentes e até paradigmáticas. Note-se que, no momento de escrever este artigo, o presidente Fernández é um dos principais interlocutores de Biden no contexto latino-americano; um relacionamento pessoal Biden-Fernández aprofundado com a intermediação do papa Francisco, isto é, do ex-cardeal argentino Jorge Mário Bergoglio.

As relações da administração Biden com o Brasil do presidente Jair Bolsonaro parecem ser, entretanto, como mencionado anteriormente, um tanto mais problemáticas, principalmente no campo da segurança ambiental e do respeito aos direitos humanos. É pertinente destacar que Bolsonaro foi eleito, em 2018, na esteira de um discurso ideológico bastante semelhante ao de Trump e de outros líderes políticos liberal-conservadores e mesmo de extrema direita. Ao longo de 2019 e 2020, houve uma importante convergência bilateral entre Washington e Brasília – especialmente em termos político-diplomáticos, ideológicos e de segurança. Daí que o presidente Bolsonaro chegasse a ser considerado como um virtual “Trump dos trópicos”.

As afinidades pessoais entre Bolsonaro e Trump, bem como a formulação e a implementação de algumas políticas ambientais, sociais, econômicas e externas do governo brasileiro, acabaram sendo questionadas por interlocutores da candidatura de Biden. Todavia, o governo de Bolsonaro, junto com alguns outros antigos aliados, clientes e simpatizantes do ex-presidente Trump – inclusive o surpreendente caso do presidente mexicano López Obrador –, não somente retrasou o reconhecimento do novo governo eleito dos Estados Unidos, como aderiu ao discurso trumpista de possível fraude eleitoral em favor da candidatura democrata. Destarte, é notório que a sucessão presidencial

nos Estados Unidos deixou em uma situação bastante precária algumas das premissas da política exterior do governo de Bolsonaro – situação que atingiu especialmente o então chanceler Ernesto Araújo, um diplomata fortemente influenciado pelo discurso ideológico de autores conservadores, liberais, populistas e até monarquistas. [4]

Evidentemente, o Brasil é um país extremamente relevante em termos de relações hemisféricas. Igualmente, não existe nenhuma hipótese de confronto, ou de divergência bilateral agravada entre a Casa Branca e o Palácio do Planalto. As relações econômicas, culturais, acadêmicas e militares continuarão sendo altamente apreciadas por ambos os governos e povos. Entretanto, a interlocução e a construção de consensos no campo da segurança ambiental – principalmente no que diz respeito ao desmatamento da floresta amazônica e à poluição (Arcanjo, 2021; Duchiede, 2021) –, bem como na defesa da qualidade democrática e da promoção dos direitos humanos e da cidadania, parecem ser assuntos que demandarão muito maior trabalho diplomático entre as partes (Andreoni e Londoño, 2021; Mendes, 2021). Outrossim, não mais parece possível afirmar a existência de um eixo político-ideológico-militar entre Brasília e Washington, como acontecia durante o período de Trump e Bolsonaro.

Nesse novo contexto, deverá ser descartada qualquer hipótese de tolerância de Washington diante de

eventuais ambições, ou veleidades armamentistas, do atual governo brasileiro – inclusive no campo da proliferação nuclear –, ou de agressão contra terceiros países do continente. Alguma resistência, ou mesmo oposição, de Washington a candidaturas brasileiras em foros multilaterais também é provável e plausível. Alternativamente, para sair do crescente isolamento em sua inserção internacional, uma guinada no governo brasileiro para posições políticas mais pragmáticas, moderadas e profissionais – especialmente em política externa – poderiam ser bem-recebidas em Washington e em outros países do continente e do mundo. Já no plano interno, corresponderá à comunidade internacional acompanhar uma recomposição da qualidade democrática brasileira, após muitos anos de turbulência política e social (Sanches, 2021).

Considerações Finais

A vitória eleitoral e a posse de Joseph Biden, em janeiro de 2021, têm sido recebidas com alívio, esperança e expectativa pelos povos e pela maioria dos governos latino-americanos e caribenhos. Mesmo sem pretender impulsionar uma deliberação excessivamente obsequiosa, ou inconsequente, não parece incorreto afirmar que o momento atual é propício para avançar na recomposição de uma agenda de trabalho hemisférica de orientação reformista, republicana – no sentido histórico-

político e filosófico do conceito –, pragmática e responsável. Cumpre acrescentar que o presidente Biden encarna a figura de um governante experiente, maduro, moderado, pragmático e que – além disso – conhece de forma bastante satisfatória as peculiaridades da política dos Estados Unidos para o continente, bem como as prioridades do conjunto das nações localizadas ao sul do rio Bravo (Castro, 2021).

Em consequência, Biden merece um voto de confiança de seus concidadãos e eleitores e, eventualmente, das sociedades e da maioria dos governos do sul do continente americano. Mesmo no contexto de uma pandemia que, no início de maio de 2021, já tinha provocado mais de um milhão e seiscentos mil vítimas fatais nas Américas – especialmente nos Estados Unidos, no Brasil e no México (Sampaio, 2021) –, infere-se do deliberado nos parágrafos anteriores deste ensaio de interpretação que existem, sim, condições, recursos, vontades e possibilidades para impulsionar uma renovação das relações hemisféricas, alicerçada em princípios, valores e interesses mutuamente vantajosos, construtivos e pragmáticos. Para além das qualidades pessoais do novo presidente e de seu entorno mais imediato de assessoramento, seguramente o Congresso, bem como as alas mais progressistas de seu partido, cuja militância acabou sendo fundamental na vitória democrata de

novembro de 2020, e que também são conhecedoras das reivindicações socioeconômicas e políticas das nações latino-americanas e caribenhas, poderão contribuir com uma renovação na política hemisférica da Casa Branca.

Em suma, o cenário prospectivo mais plausível para o devir das relações entre os Estados Unidos de Biden e o conjunto dos países da América Latina aproximar-se-ia de um otimismo cauteloso. Com efeito, o argumento aqui sustentado e deliberado sugere que existiria lastro empírico e conceitual, além de vontade político-diplomática, para avançar na formulação e na implementação de políticas hemisféricas mais equilibradas, propositivas e até solidárias – tudo isso em benefício de mais de um bilhão de habitantes deste continente e de seus 35 Estados.

Referências Bibliográficas

- ABDENUR, A. et al, 2020. Environmental Crime in the Amazon basin. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé.
- ACTIS, E.; MALACALZA, B. 2021. “Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida”. Nueva Sociedad, n. 291, p. 114-126.
- ANDREONI, M; LONDOÑO, E. 2021. “Bolsonaro’s Sudden Pledge to Protect the Amazon Met with Skepticism”. The New York Times, Nova York, 21.4.2021. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2021/04/21/world/americas/bolsonaro-climate-amazon.html>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- ARCANJO, M. 2021. “An Assault on the Amazon: Climate Insecurity in Brazil”. Working Paper. Nova York: Climate Institute. Disponível em: <<http://climate.org/wp-content/uploads/2021/02/An-Assault-on-the.Amazon.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- ARDILA, M. 2021. “Las relaciones Colombia-EEUU en la era Biden”. Latinoamérica 21, Madri, 26.3.2021. Disponível em: <<https://latinoamerica21.com/es/las-relaciones-colombia-eeuu-en-la-era-biden/>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- AYERBE, L. 2002. Estados Unidos e América Latina. São Paulo: Unesp.
- BIDEN, J. 2020. “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump”. Foreign Affairs, v. 99, n. 2, March/April, p. 64-76.
- CASTRO, R. 2021. “When Tone Is Not Everything: Joe Biden and Latin America”. Working paper, Hamburgo: German Institute for Global and Area Studies. Disponível em: <<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/71939>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- CEPAL. 2019. United States-Latin America and the Caribbean Trade Developments 2019. Washington: Nações Unidas.
- DAHL, R. 2016. Sobre a democracia. Brasília: Edunb.
- DAVID, C. 2001. A guerra e a paz, Abordagens contemporâneas da segurança e da estratégia. Lisboa: Piaget.
- DUCHIADE, A. “EUA e Europa não vão pagar adiantado’, diz especialista sobre pedido de Bolsonaro de financiamento para combater desmate”. O Globo, Rio de Janeiro, 19.4.2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/ea-europa-nao-vaopagar-adiantado-diz-especialista-sobre-pedido-de-bolsonaro-de-financiamento-para-combater-desmate-24976708>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- ESTENSSORO, F. 2021. “Los dolores de cabeza que Trump le hereda a Biden:

- la total derrota”. El Quinto Poder, Santiago de Chile, 23.2.2021, p. 1-8.
- FOA, R; MOUNK, Y. 2016. “The Danger of Deconsolidation”. Journal of Democracy, v. 27, n. 3, p. 5-17.
- GILPIN, R. 2002. A Economia Política das Relações Internacionais. Brasília: Edunb.
- GONZÁLEZ, G.; et al. 2021. “Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano”. Nueva Sociedad, n. 291, p. 49-65.
- HUNTINGTON, S. 1997. O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial. Rio de Janeiro: Objetiva.
- LATINOBARÓMETRO. 2018. Informe Latinobarómetro 2018. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro.
- LEVITSKY, S; ZIBLATT, D. 2018. Como as Democracias Morrem. Rio de Janeiro: Zahar.
- LEVITSKY, S; WAY, L. 2010. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press.
- LÜHRMANN, A; LINDBERG, S. 2019. “A third wave of autocratization is here: what is new about it?” Democratization, v. 26, n. 7, p. 1095-1113.
- MALACALZA, B. 2021. “Biden y la tesis de la paz democrática”. Latinoamérica 21, Madri, 16.4.2021. Disponível em: <<https://latinoamerica21.com/es/las-relaciones-colombia-eeuu-en-la-era-biden/>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- MALAMUD, C.; NÚNEZ, R. 2020. “Biden y América Latina: cambios y continuidades. ARI 130/2020”. Working paper, Madrid: Real Instituto Elcano, 18.11.2020, p. 1-10.
- MARQUES, L. 2016. Capitalismo e colapso ambiental. Campinas: Editora da Unicamp.
- MENDES, C. “Bolsonaro invites Biden to deforest”. Folha de São Paulo, São Paulo, 20.4.2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/opinion/2021/04/bolsonaro-invites-biden-to-deforest.shtml>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- MONIZ BANDEIRA, L. 2005. Formação do Império Americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- OSUNA, S. 2021. “Securing Manifest Destiny”. Journal of World-Systems Research, v. 27, n. 1, p. 12-34.
- ROJAS, R. 2021. “¿Amigos entrañables, vecinos distantes?” Nueva Sociedad,, n. 291, p. 182-191.
- SAMPAIO, L. 2021. “Mundo chega a 3 milhões de mortes por Covid com piora da pandemia na América do Sul”. G1, Rio de Janeiro, 17.4.2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/04/17/mundo-chega-a-3-milhoes-de-mortes-por-covid-com-piora-da-pandemia-na-america-do-sul.ghtml>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- SANCHES, M. 2021. “Brasil é 4º país que mais se afastou da democracia em 2020, diz relatório”. BBC News Brasil, Londres, 12.4.2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56724695>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

SCHENONI, L.; MALAMUD, A. 2021. "Sobre la creciente irrelevancia de América Latina". Nueva Sociedad, n. 291, p. 66-79.

SCHOULTZ, L. 2000. Estados Unidos: poder e submissão. Bauru: Edusc.

SILVA, J. 2021. "Latin America: Capital and social desolation". Revista Katálysis, v. 24, n. 1, p. 20-32.

SVAMPA, M. 2021. "La pandemia desde América Latina". Nueva Sociedad, n. 291, p. 80-100.

TICKNER, A. 2000. Sistema Interamericano y Democracia. Bogotá: Uniandes.

TREVISAN, C. 2021. "The Risks to Latin America from the Breakdown of US-China Relations". Asian Perspective, v. 45, n. 1, p. 191-201.

TULCHIN, J; GOLDING, H. 2002. Environment and Security in the Amazon basin. Washington: WWICS.

V-DEM INSTITUTE. 2021. Autocratization Turns Viral/ Democracy Report 2021. Gotemburgo: University of Gothemburg.

Notas

- (1) BIDEN, J. “LIVE: Biden Formally Introduces National Security Team in Wilmington, Delaware”, Wilmington, 24.11.2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=HJ2VBNGdZOE>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- (2) ISACSON, A. “Lethal Flows: The U.S. Role in Arms Transfers and Trafficking to Latin America and the Caribbean”, Clark, 10.9.2020. Disponível em: <https://scholar.dickinson.edu/clarkeforum_lectures/346/>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- (3) Em 11 de abril de 2021, foi realizado o primeiro turno das eleições gerais peruanas. Pedro Castillo e Keiko Fujimori concorrerão pela Presidência da República, no segundo turno programado para 6 de junho.
- (4) Em 29 de março de 2021, Ernesto Araújo foi substituído no Ministério das Relações Exteriores pelo diplomata Carlos Alberto França.

Resumo

O artigo examina o devir das relações entre os Estados Unidos e o conjunto dos países da América Latina e Caribe, principalmente no contexto da posse da nova administração encabeçada pelo presidente Joseph Biden. Trata-se de um ensaio de interpretação que pondera e reflexiona sobre quatro grandes áreas temáticas: democracia e direitos humanos, segurança coletiva, relações econômicas internacionais e assuntos sociais e culturais. O argumento central do manuscrito sugere que o novo governo estadunidense e seus homólogos latino-americanos, mesmo em um contexto de graves dificuldades colocadas pela pandemia da covid-19, têm uma excelente oportunidade para construir confiança recíproca e para elevar o patamar das relações hemisféricas.

Palavras-chave: América Latina e Caribe. Brasil. Democracia. Estados Unidos. Governo Biden. Relações hemisféricas.

Abstract

The article examines the present and future of relations between the United States and all Latin American and Caribbean countries, especially in the context of the inauguration of the new administration headed by President Joseph Biden. This is an interpretation essay that ponders and reflects on four major thematic areas: democracy and human rights, collective security, international economic relations, and social and cultural issues. The main argument of the manuscript suggests that the new US government and its Latin American counterparts, even in a context of serious difficulties posed by the Covid-19 pandemic, have an excellent opportunity for building mutual trust and cooperation in hemispheric relations.

Key-words: Biden Administration. Brazil. Democracy. Latin America and the Caribbean. United States. Hemispheric Relations.